

**Banco Interamericano de Desarrollo**

**REPUBLICA DE HONDURAS**

**PROYECTO: MANEJO SOSTENIBLE DE BOSQUES**

**(HO-L1179)**

**INFORME FINAL**

**COMPONENTE 3: ANÁLISIS DE ACCIONES PARA  
FORTALECER LA GOBERNANZA DEL SECTOR FORESTAL.**

**Preparado por:**

**Josué Iván Morales Dardón**

**12 de Septiembre de 2016**

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

AFH	Agenda Forestal Hondureña
AMADOH	Asociación de Madereros de Honduras
ANPFOR	Asociación Nacional de Productores Forestales
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDE	Comisión Ejecutiva de Descentralización de Estado
CIFH	Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras
CCN	Consejo Consultivo Nacional Forestal
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COLPROFORH	Colegio de Profesionales Forestales de Honduras
CONADEH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
EFI	Instituto Forestal Europeo
ENCTI	Estrategia Nacional para el Control de Tala y Transporte Ilegal de Productos Forestales
FEHCAFOR	Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales
FEPROAH	Federación de Productores Agroforestales de Honduras
FLEGT	Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestal
GdeH	Gobierno de Honduras
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IP	Instituto de la Propiedad
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
MOSEF	Modernización del sector forestal de Honduras
ONG	Organismo no gubernamental
POA	Plan Operativo Anual
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
REDD	Reducción de emisiones por deforestación y degradación
SAF	Sistemas Agroforestales
SAG	Secretaría de Estado de los despachos de Agricultura y Ganadería
SAL	Sistema para Asegurar la Legalidad
SDE	Secretaría de Estado del despacho de Desarrollo Económico
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SERNA	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (hoy MIAMBIENTE)
UE	Unión Europea
UMA	Unidad Municipal de Ambiente

## Tabla de contenido

<b>1. Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Honduras .....</b>	<b>4</b>
1.10 Marco institucional del sector forestal .....	4
1.11 Integración del sector forestal .....	4
1.12 Consejos Consultivos .....	4
1.13 Política Forestal .....	5
1.14 Programa Nacional Forestal .....	6
1.6 Diagnóstico de la gobernanza en el sector forestal de Honduras .....	7
1.7 Sistema Social Forestal .....	8
1.8 Listado inicial de actores del sector forestal .....	10
1.9 Determinación del rol de los actores del sector forestal .....	11
1.10 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en Honduras .....	12
1.11 El Proceso AVA-FLEGHT y su vinculación con la Gobernanza del Sector Forestal en Honduras ...	14
<b>2. Análisis comparativo con otros modelos de gobernanza de la Región .....</b>	<b>16</b>
2.1 Marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en El Salvador .....	16
2.2 Marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Nicaragua.....	23
2.3 Marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Costa Rica .....	30
2.4 Marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Guatemala .....	39
2.5 Resumen comparativo de los Modelos de Gobernanza en Centroamérica.....	49
<b>3. Propuesta de mejora de la gobernanza .....</b>	<b>57</b>
<b>4. Análisis general del marco legal y de políticas para implementar un Programa de Incentivos Forestales y Agroforestales .....</b>	<b>59</b>
4.1 Antecedentes de los Incentivos Forestales en Guatemala .....	59
4.2 Antecedentes de los Incentivos Forestales en Costa Rica .....	63
4.3 Antecedentes de los Incentivos Forestales en Honduras .....	66
<b>5. Propuesta de Programa Piloto de Incentivos Forestales en Honduras .....</b>	<b>69</b>
<b>6. Normativa de Planes de Manejo Forestal y Contratos de Manejo en Honduras.....</b>	<b>77</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>80</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>82</b>

## 1. Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Honduras.

### 1.1 Marco Institucional del sector forestal

La Ley LFAPVS<sup>1</sup> establece en el artículo 12, como marco institucional del sector forestal en Honduras: **El Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre –ICF-**; como una entidad desconcentrada, con independencia técnica, administrativa y financiera, adscrita a la Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas –MI AMBIENTE-<sup>2</sup>. Es la institución ejecutora de la política nacional de conservación y desarrollo forestal, áreas protegidas y vida silvestre con facultad de desarrollar planes, programas, proyectos y crear unidades administrativas técnicas y operativas institucionales necesarias para cumplir con los objetivos y fines de la Ley. Así mismo, le otorga funciones normativas, reguladoras, coordinadoras, supervisoras y facilitadoras de las actividades de protección, manejo, transformación y comercialización de productos forestales maderables y no maderables; así como, la administración, desarrollo, recreación, investigación y educación en áreas protegidas (Honduras., 2008).

### 1.2 Integración del sector forestal

En el Artículo 13 de la Ley LFAPVS, establece que quienes integran el Sector Forestal, además del ICF son: la Secretaría de Estado en los despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA)<sup>3</sup>, la Secretaría de Estado en los despachos de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Estado en el despacho de Turismo, la Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia, El Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto de la Propiedad (IP), Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR), Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP) y cualquier otra institución gubernamental existente o que se cree en el futuro vinculada con la política forestal de áreas protegidas y de vida silvestre. (Honduras., 2008).

### 1.3 Consejos Consultivos

Este marco legal le establece al ICF en los principios básicos y los objetivos de la ley, el acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de co-manejo propiciando beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad. Así como dar prioridad y facilitar el establecimiento de bosques a partir de regeneración natural, forestación y reforestación; para lo cual crea los Consejo Consultivos.

Los Consejos Consultivos se crean para un mejor funcionamiento institucional a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario<sup>4</sup>:

- i) En el nivel Nacional es el Consejo Consultivo Nacional Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre –COCONAFOR-, integrado por 19 instituciones y organizaciones, representadas por: el Estado, los Municipios, Organizaciones campesinas, Grupos Indígenas,

---

<sup>1</sup> LFAPVS = Ley Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007 del Congreso de Honduras).

<sup>2</sup> El ICF fue adscrito a Mi Ambiente, por Decreto Ejecutivo PCM 042-2014. Publicado en el diario oficial La Gaceta No. 33,490 del 28 de julio de 2014.

<sup>3</sup> SERNA es actualmente La Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas –Mi Ambiente-.

<sup>4</sup> Título II, Capítulo II, Artículos 21 al 28, LFAPVS

Organizaciones Afro-Hondureñas, Colegios Profesionales, Consejos Departamentales, Cámara Forestal de Honduras, Federación de Agricultores y Ganaderos, Asociación de Propietarios de Bosques, Organizaciones Ambientalistas, Redes de Áreas Protegidas, Organizaciones Cafetaleras, Industria.

- ii) En el nivel Departamental son los Consejos Consultivos Departamentales Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los cuales están integrados por 15 representaciones de instituciones y organizaciones con presencia en el departamento: Gobernador Político Departamental (preside y convoca), ICF, Mancomunidades, Organizaciones de Áreas Protegidas, Titulares de áreas forestales o usuarios, Cooperativas y Empresas forestales comunitarias, Confederaciones Campesinas, Consejos Consultivos Municipales, Organizaciones dedicadas a la conservación y protección forestal, Colegio de Profesionales Forestales, Federación de Agricultores y Ganaderos de Honduras -FENAGH-, Organizaciones ambientalistas, Confederación de Patronatos.
- iii) En el nivel Municipal son los Consejos Consultivos Municipales Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los cuales están integrados por 10 representaciones de instituciones y organizaciones con presencia en el municipio: Alcalde Municipal (preside y convoca), ICF, Organizaciones de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Asociación de Titulares de áreas forestales, Cooperativas y Empresas forestales comunitarias, Consejos Consultivos Comunitarios Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Organizaciones dedicadas a la conservación y protección forestal, Colegio de Profesionales Forestales, Confederación de Patronatos, Organizaciones ambientalistas.
- iv) En el nivel Comunitario son los Consejos Consultivos Comunitarios Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los cuales están integrados por representaciones de organizaciones de base de la comunidad.

Los Consejos Consultivos, tienen atribuciones de asesoría y propuesta de acciones y control social sobre la gestión pública a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario. Pero a la vez, son espacios de consulta, concertación y coordinación de las acciones en materia forestal, áreas protegidas y vida silvestre; siendo la base de planificación el Programa Nacional Forestal (ICF, 2010).

## 1.4 Política Forestal

La Política Nacional Forestal<sup>5</sup>, tiene como Visión:

*“Al 2022, se ha incrementado significativamente el área con cobertura arbórea a través de modelos de gestión forestal, áreas protegidas y vida silvestre, participativos y descentralizados, que mejoran el ambiente, protegen la biodiversidad y las fuentes de agua, propiciando una cultura de gobernanza forestal, en mejora del clima de inversión que incrementa la producción y productividad de bienes y servicios ambientales sostenibles, cuyos beneficios se distribuyen con equidad entre los hondureños y hondureñas, conducentes al combate de la pobreza, mitigación de la vulnerabilidad ambiental y la degradación de los ecosistemas”*

Entre los principios de la política forestal vinculados con la gobernanza forestal se encuentran:

---

<sup>5</sup> La Política Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre 2013-2022, fue oficializada por medio del Acuerdo No. 013A-2013, del ICF.

**Equidad e Inclusión social:** implica distribución de beneficios, acceso equitativo a los recursos, acceso de pobladores locales a bienes y servicios de los ecosistemas forestales sin discriminación por raza, sexo, edad, religión y posición social.

**Gobernanza y Transparencia:** vinculada a procesos simplificados en los servicios de la administración pública y abierto a auditoría social, control de actividades, rendición de cuentas entre otras; propiciando la participación activa de los actores en la modernización del Estado, la descentralización y desconcentración, así como contribuir a combatir la corrupción y el tráfico ilegal de productos forestales y vida silvestre.

**Participación y Concertación:** Procesos concretos y efectivos de acceso a la toma de decisiones y de acuerdos en consenso por los actores con activa participación en el sector forestal.

Dicha política forestal tiene 7 lineamientos, entre los que apoyan la gobernanza forestal se identifica el siguiente:

**Lineamiento 3. Participación de la Población en Gestión Forestal Sostenible.** Este lineamiento busca fortalecer la participación ciudadana y de consulta de los consejos consultivos mediante actividades que logren la coordinación de actores e instituciones del sector, así como autoridades involucradas en el cumplimiento del marco jurídico y facilitar el acceso de las comunidades al manejo sostenible, facilitando la generación de empleo e ingresos y participación en los beneficios sociales y ambientales.

## 1.5 Programa Nacional Forestal

El PRONAFOR<sup>6</sup> constituye en el brazo operativo de la Política Forestal y es el resultado de un proceso de planificación participativo con una visión de largo plazo (20 años) y enmarcado en: Plan de Nación, Política Forestal, Ley Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Silvestre, Política Ambiental, Política sobre los Recursos Hídricos y Política de Estado del Sector Agroalimentario y del Medio Rural, Objetivos del Milenio y Planes de Gobierno (ICF, 2010).

El PRONAFOR está integrado en cuatro subprogramas: a) Desarrollo Económico Forestal; b) Desarrollo Forestal Comunitario; c) Servicios Ambientales, Restauración de Ecosistemas y Cambio Climático; y d) Áreas Protegidas y Biodiversidad.

Según PRONAFOR, en Honduras un 60% de la población rural se ubica en áreas cercanas y/o dentro de los bosques, de los cuales el 3.2% son beneficiarios del Sistema Social Forestal, resaltando la importancia del recurso forestal para el crecimiento económico, al contribuir a la generación de empleo rural y proporcionar medios de vida a la población. En tal sentido, el subprograma de Desarrollo Forestal Comunitario se orienta a mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias rurales, impulsar las PYMES forestales y agroforestales, estabilizar las poblaciones ubicadas en bosques públicos (nacionales y ejidales) y mejorar la producción agropecuaria con enfoque de equidad y género y desarrollo humano, mediante la regularización de sus derechos.

Las metas del programa durante su implementación (2010 – 2030) son:

---

<sup>6</sup> El Programa Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre –PRONAFOR- 2010 – 2030, fue oficializado por el ICF en el año 2010.

- Incorporar 90 comunidades y organizaciones rurales a la producción forestal, 40 de ellas con bajo IDH,
- Incorporación y regularización en procesos de manejo forestal participativo de 50,000 familias en tierras forestales
- Promover el establecimiento de 20,000 ha de plantaciones agroforestales con especies forestales nativas.

Este subprograma tiene como base la Estrategia Nacional de Forestaría Comunitaria para impulsar las actividades forestales y agroforestales, propiciando la participación comunitaria organizada en la administración y manejo de los bosques públicos (latifoliados, coníferas y mixtos). Además, las acciones buscan formalizar los contratos, convenios, Co-manejo o Manejo Forestal Comunitario de largo plazo y apoyar el proceso de regularización de poblaciones ubicadas en áreas forestales.

## 1.6 Diagnóstico de la gobernanza en el sector forestal de Honduras

FAO y OIMT<sup>7</sup> definen la gobernanza de los bosques<sup>8</sup> y la actividad forestal ilegal como:

*“La gobernanza de los bosques puede describirse como el modus operandi por el cual funcionarios e instituciones adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales. La buena gobernanza se caracteriza por una elaboración de políticas previsible, abierta e informada, basada en procesos transparentes; una burocracia con ética profesional; un brazo ejecutivo del gobierno responsable de sus acciones, y una fuerte sociedad civil que participa en la toma de las decisiones relacionadas con el sector.”*

*“La actividad forestal ilegal es la recolección, el transporte, la elaboración, la compra o la venta de madera y otros productos forestales en violación de la legislación nacional constituye una actividad forestal ilegal. También la conversión ilegal de los bosques a otros usos—deforestación—puede clasificarse como actividad forestal ilegal.”*

El diálogo internacional del tema bosques considera la importancia del recurso forestal, como un mecanismo estratégico para la mitigación de los efectos del cambio climático, siendo prioridad la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques a nivel mundial; por lo que el compromiso de los actores del sector forestal en cada país es fundamental para el combate de la ilegalidad forestal.

En la región centroamericana los esfuerzos por fortalecer la gobernanza forestal proviene de quienes luchan contra la ilegalidad en el sector, tales como: comunidades, la sociedad civil, Instituciones del Estado, algunos empresarios forestales, etc.; apoyados por organizaciones nacionales e internacionales. Estos esfuerzos buscan mediante la mejora de la gobernanza forestal, contribuir a reducir la tala ilegal y degradación de los bosques, mejorar los medios de vida de la población que dependen de ellos y fomentar el manejo forestal sostenible.

Durante los últimos años en Honduras han existido esfuerzos e iniciativas buscando mejorar la gobernanza forestal, resaltando las protestas y marchas organizadas por el Movimiento Ambientalista de Olancho –MAO-, que lograron el apoyo de la población para que el tema de la tala ilegal y la degradación forestal llegara a debate político. En 2005, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) inició un proyecto de Monitoreo Forestal

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/forestry/12935-07cfbc387b827b9f6ea4ccd4702c4ad3b.pdf>

<sup>8</sup> En este documento se utiliza indistintamente gobernanza forestal y gobernanza de los bosques

Independiente (MFI), el cual ha publicado informes que han facilitado a la población la comprensión y la exposición de las actividades forestales ilegales. Los años siguientes fueron muy importantes para el proceso de consultas públicas para diseñar una nueva Ley Forestal, la cual fue aprobada en septiembre de 2007 (Trends, 2013)

Para atender el tema de la tala ilegal ICF elabora en 2010 una estrategia nacional para el control de la tala y el comercio ilegal de madera, posteriormente bajo ese mismo esfuerzo el GdH toma la decisión en 2012 de negociar un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) con la Unión Europea (Trends, 2013)

Las estimaciones de la pérdida de bosques en Honduras fluctúan entre 60,000 y 120,000 hectáreas por año, lo que equivale a una tasa de deforestación de entre uno y dos por ciento, situándose entre las más altas de América Latina (FAO, 2010). A lo anterior, se agrega los daños causado por la plaga del gorgojo del pino en alrededor de 442,000 a 600,000 ha durante el período 2013 a 2016<sup>9</sup>.

Esta situación de la plaga afectará la gobernanza forestal en zonas de pinares, ya que existen áreas nacionales y ejidales con presencia comunitaria donde se perdió gran parte de la cobertura forestal y con ello las oportunidades de ingresos por el manejo y aprovechamiento de productos maderables y no maderables, lo cual causará crisis por seguridad alimentaria y podría dar lugar a cambio de uso de la tierra, migraciones, escasez de agua y alimentos, etc; lo que tendrá un considerable impacto económico, social y ambiental para el país<sup>10</sup>.

Según el CONADEH<sup>11</sup>, a consecuencia de los efectos del cambio climático a la plaga del gorgojo del pino (*Dendroctonus* spp), se suman otras amenazas como los incendios forestales y la tala ilegal, que afectan los derechos humanos y las condiciones básicas de vida digna de la población hondureña, poniendo en riesgo los bienes y servicios que producen los bosques. Además, por su grado de agresividad e intensidad, estas amenazas han sobrepasado las capacidades institucionales y de todos los actores del sector forestal.

Dicho informe, resalta el impacto del ataque del gorgojo del pino en zonas productoras de agua, considerándolo como un impacto significativo y alarmante, porque afecta los principales derechos humanos vinculados al derecho al agua y saneamiento, tanto de las poblaciones que habitan estos bosques como a las poblaciones que se abastecen de este vital líquido en las cuencas afectadas. Otro aspecto que se resalta es el ataque de la plaga en pinares de las zonas productoras de agua en la cuenca de la Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán, porque pondrá en riesgo el abastecimiento de agua para la producción de energía eléctrica al país.

## 1.7 Sistema Social Forestal

La Ley Forestal define Sistema Social Forestal: *“Es el conjunto de políticas, normas, criterios, estrategias y procedimientos para el desarrollo socioeconómico de las comunidades y grupos que viven dentro o alrededor de los bosques incorporándolos al manejo forestal, aprovechamiento integral, industrialización, comercialización y la participación en los beneficios que se deriven. Asimismo, el Sistema fomentará la más amplia diversificación productiva, las artesanías, micro y pequeñas empresas”*

---

<sup>9</sup> Presentación del personal de ICF sobre el impacto del gorgojo del pino en Honduras, 2016.

<sup>10</sup> Comentarios de personal de ICF sobre el impacto del gorgojo del pino en Honduras, 2016.

<sup>11</sup> Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensoría Nacional del Medio Ambiente. Informe Especial El gorgojo descortezador del pino y otras graves amenazas ambientales a la vida digna de los hondureños y hondureñas. 2016.



En los años 70 el GdH implemento el SSF con el objetivo de incorporar a la población rural organizada al manejo y aprovechamiento de los recursos forestales, contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida.

En 1983, la COHDEFOR, con el apoyo de FAO<sup>12</sup>, dio inicio a una nueva etapa del Sistema Social Forestal, con la delimitación de Areas de Manejo Integrado (AMI), como áreas forestales manejadas por la comunidad bajo el concepto de uso integral y racional del bosque, acompañado de asistencia técnica. La propuesta consistió en diversificar las actividades tradicionales para mejorar las condiciones económicas y sociales de los beneficiarios.

La legislación hondureña considera el SSF importante desde su implementación por la COHDEFOR, de tal manera que nueva legislación lo conserva y apoya para beneficio de la comunidades; y dándole la responsabilidad al ICF<sup>13</sup> de promover, organizar y fortalecer el SSF para incorporar a las comunidades que habitan en o alrededor de áreas nacionales de vocación forestal, en actividades de protección, manejo, reforestación, aprovechamiento integral del bosque; incluyendo la transformación, industrialización y comercialización de sus productos.

Las comunidades rurales han accedido a bosques públicos<sup>14</sup> por medio de contratos de manejo forestal comunitario, establecidos entre comunidades organizadas y acreditadas con el ICF sobre los bosques públicos que habitan, fomentando la forestaría comunitaria para aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y elevar el nivel de vida de la población. La presencia organizaciones forestales comunitarias en muchas zonas de bosque latifoliado y de pino del país, ha contribuido en el manejo y la conservación de los bosques (Trends, 2013)

El aprovechamiento de madera utilizado por la mayoría de las Empresas Comunitarias Forestal o Agroforestales<sup>15</sup>, se considera de bajo impacto. En los bosques latifoliados, el aprovechamiento y transformación manual, más la extracción del producto utilizando corrientes de agua y mulas para extraer la madera, evidencian bajo impacto de la extracción de madera sobre los árboles remanentes (Markopoulos, 1999)

En los bosques de pino es común la transformación de trozas en madera aserrada, que luego se extrae mediante mulas y caballos, cuando ocurre el arrastre de troncos de pino, este se hace a menudo con yuntas de bueyes. Además, la resinación es una actividad considerada sostenible de producción forestal no maderable, realizada en muchos pinares en forma continua desde hace décadas (Jones, 2003)

El informe del CONADEH<sup>16</sup>, señala que el ICF ha adjudicado un total de 535,832.08 hectáreas de bosque a las comunidades bajo contrato de manejo, en las cuales el gorgojo del pino ha impactado significativamente, ya que según registros de 33 sitios asignados a estos grupos, en un área de

---

<sup>12</sup> <http://www.fao.org/docrep/V8302s/v8302s03.htm>

<sup>13</sup> Artículo 126 de la LFAPVS

<sup>14</sup> Bosques públicos incluye bosques de tenencia nacional, tierras del estado, y tenencia ejidal, tierras municipales.

<sup>15</sup> La ley forestal define como Empresa Comunitaria Forestal o Agroforestal: es toda organización productiva de carácter privado, debidamente reconocida por el Estado, constituida por miembros de una comunidad campesina, por grupos étnicos, con la finalidad de manejar los bosques, los terrenos de vocación forestal y los demás recursos agroforestales ubicados en el área de residencia y de influencia directa de dichas comunidades.

<sup>16</sup> Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensoría Nacional del Medio Ambiente. Informe Especial El gorgojo descortezador del pino y otras graves amenazas ambientales a la vida digna de los hondureños y hondureñas. 2016.

155,353.52.74 hectáreas, ha sido afectado un total de 46,736.75 hectáreas que representa el 44.36% del área.

En la Estrategia de Forestería Comunitaria (ICF,2013), se indica que la poca efectividad del SSF ha estado relacionado con: I) Reducida asistencia técnica a los grupos agroforestales, II) Poco o nulo acceso a incentivos para la ejecución de planes de manejo y planes operativos, III) la falta de regularización de la tierra en las áreas asignadas a las organizaciones, IV) variación de precios de la madera y subproductos del bosque, V) escaso acceso al mercado de productos forestales, VII) nulo acceso al financiamiento para actividades forestales, VIII) aprovechamiento y venta ilegal de madera y subproductos del bosque.

## **1.8 Listado inicial de actores**

Este listado inicial de actores del sector forestal hondureño fue elaborado con base a la legislación forestal vigente, consultas con algunos actores del sector y funcionarios del ICF:

### **Actores**

Alianza Hondureña Agroforestal (AHA)  
Asociación de Madereros de Honduras (AMADHO)  
Asociación de Propietarios de Honduras  
Asociación Nacional de Empresarios Transformadores de la Madera (ANETRAMA)  
Asociación Nacional de Productores Forestales (ANPFOR)  
Cámara Forestal de Honduras  
Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR)  
Mesa de Co-Manejadores de Areas Protegidas

### **Instituciones**

Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR),  
Instituto Nacional Agrario (INA)  
Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)  
Instituto Hondureño del Café (IHCAFE)  
Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP)  
Instituto de la Propiedad (IP),  
Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MI AMBIENTE)  
Secretaría de Finanzas (SEFIN)  
Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)  
Secretaría de Turismo,  
Secretaría de Gobernación y Justicia (Policia)  
Municipalidades

### **Otras instituciones y organizaciones vinculadas al sector forestal**

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Banco Mundial (BM)  
Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH)  
Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)  
Fiscalía Especial de Medio Ambiente (FEMA)  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

## 1.9 Determinación del rol de los actores del sector forestal en Honduras

En los diferentes modelos de Gobernanza aún las reglas aparentemente claras, con ideas bien desarrolladas y con las mejores intenciones de promover la gobernanza participativa de los actores, resultan insuficientes para asegurar la participación de todos los actores y que tengan iguales oportunidades en la toma de decisiones. Para una buena gobernanza forestal, no es suficiente la conformación de instancias u otros mecanismos de participación; lo más importante es que los actores organizados tengan capacidad para hacer incidencia política para promover cambios.

En el Cuadro 1, se identifican preliminarmente la incidencia de los actores del sector forestal de Honduras, en cuanto a las atribuciones y acciones, sobre la base de los Consejos Consultivos en su nivel nacional, departamental, municipal y comunitario.

**Cuadro 1. Nivel de incidencia de actores del Sector Forestal de Honduras en los Consejos Consultivos establecidos en la LFAPVS.**

ATRIBUCIONES Y/O ACCIONES	INCIDENCIA DE ACTORES DEL SECTOR FORESTAL EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN HONDURAS			
	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	COMUNITARIO
Asesoría al ICF en materia forestal, áreas protegidas y vida silvestre	A	B, D	B, D	D
Administración Forestal	A, B	B, D	D, E	E
Observancia de la ley	E	E	E	E
Diálogo y concertación	A, B, C	B, C, D	C	C
Auditorías técnicas	A, B	C, D	C, D	E
Elaboración de normas y estrategias	A, B	C, D	C, D	E
Auditoría social	C	C	E	E
Información del sector	A	D	C	C
Comercio de productos forestales	A, B	B	A, E	A, E
INCIDENCIA				
Toma de decisiones = A	Propuesta = B	Participación = C	Consulta = D	Aplicación = E

Fuente: Elaboración propia con consultas a leyes y normas vigentes, actores del sector y funcionarios ICF.

## 6.10 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en Honduras

Para identificar los principales problemas que afectan la gobernanza del sector forestal en Honduras, se procedió a agrupar a los actores en tres grandes grupos, siendo ellos:

**Institucional.** Comprende a las instituciones del Estado de Honduras vinculadas al sector forestal.

**Sociedad Civil, comunitarios y/o organizaciones de base.** Formado por pequeños productores, comunidades indígenas, cooperativas agroforestales, grupos de mujeres usuarias de los bosques, Ong's, entre otros.

**Sector privado.** Constituido por diferentes grupos empresariales, gremios de profesionales liberales, organizaciones de segundo grado y organismos no gubernamentales como enlaces para la implementación de proyectos forestales.

En el cuadro 2, se identifican los principales problemas que afectan la gobernanza en el sector Forestal de Honduras, derivado de reuniones de trabajo y consultas con diferentes actores del sector.

**Cuadro 2. Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal en Honduras, según los actores del sector forestal**

Actores del Sector Forestal	Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Baja capacidad institucional para atender todos los temas de la ley forestal</li> <li>✓ Dificultades en la aplicación de legislación por existir contradicciones entre la legislación y políticas nacionales del sector y con otros sectores.</li> <li>✓ Incumplimiento del Estado en la asignación de recursos financieros para la reforestación y recuperación de áreas de vocación forestal.</li> <li>✓ Debilidad en la participación y compromiso de los actores del sector forestal</li> <li>✓ Presión por cambio de uso del suelo en áreas atacadas por la plaga del gorgojo del pino</li> </ul>
<b>Sociedad Civil y Organizaciones de Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Baja capacidad del Estado para controlar la tala y comercio ilegal de madera</li> <li>✓ Debilidad institucional y baja capacidad de ICF para aplicar la ley</li> <li>✓ Muy poca participación comunitaria en la toma de decisiones</li> <li>✓ Incentivos no solo económicos, sino modificar artículos que faciliten las intervenciones y los trámites para las comunidades.</li> <li>✓ Alta pobreza genera presión de las comunidades para realizar cambio de uso del suelo a actividades agrícolas/pecuarias en áreas atacadas por gorgojo del pino</li> <li>✓ Falta de transparencia e información a la población</li> <li>✓ Certeza jurídica en la tierra</li> <li>✓ Falta de asistencia técnica y financiera para ejecutar planes de manejo</li> <li>✓ Contradicciones entre instituciones por manejo y/o protección de bosques</li> </ul>
<b>Sector Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Escasa participación en los procesos de consulta</li> <li>✓ No existe apoyo del Gobierno</li> <li>✓ Problemas de mercado por sobreoferta de madera de pino</li> <li>✓ Altos costos de extracción de la madera</li> <li>✓ Ley es muy rígida e intervencionista</li> <li>✓ Tramitología complicada</li> <li>✓ Políticas y estrategias equivocadas, ejem. Darle más importancia a la reforestación que a la protección de la regeneración natural.</li> <li>✓ Los impuestos son elevados y las tasas municipales no son homogéneas</li> <li>✓ No existe apoyo financiero para implementar acciones de reforestación y manejo forestal</li> <li>✓ Es necesario revisar la ley forestal y toda la normativa, porque las condiciones de los bosques cambiaron con el ataque de la plaga del gorgojo del pino.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en: consultas, opiniones y comentarios de actores del sector forestal.

Durante la primera visita de la misión del BID<sup>17</sup>, se observa que existe una institucionalidad fortalecida, participación de actores del sector forestal y la base legal para promover el manejo forestal sostenible. Sin embargo, durante la revisión de dicha normativa, así como reuniones y consulta a diferentes actores, y comunicaciones personales con funcionarios del ICF, se encontraron limitaciones importantes, tales como:

- a. La normativa forestal es muy rígida, limitando la implementación de actividades y delegación de funciones.
- b. Tramitología complicada afecta tiempo y costos de las actividades
- c. Los impuestos por tronconaje y tasas municipales son altas, influyendo en altos costos para el manejo forestal.
- d. Existe una alta concentración de las actividades forestales bajo la responsabilidad del ICF, que limita su accionar en los territorios. Se evidencia la necesidad de delegar algunas funciones que permita la ley en otros actores tales como las municipalidades, a través de oficinas forestales municipales.
- e. Tala y comercio ilegal de productos y subproductos forestales, constituye una competencia desleal, debido a que no tienen costos por elaboración de plan de manejo, impuestos, fianzas, recuperación de la cobertura forestal, asistencia técnica, etc.

La Política Forestal (ICF,2013) identifica la problemática del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre en torno a :

- i) Alta deforestación, estimada entre 39,000 a 67,000 ha/año;
- ii) Degradación genética y regenerativa del bosque provocada por incendios forestales recurrentes (aprox. 65,000 ha/año);
- iii) Alta presión por cambio de uso de las tierras forestales a actividades agropecuarias, por alta tasa de crecimiento poblacional y desigual distribución de tierras agrícolas;
- iv) Conflictos de tenencia y uso de la tierra;
- v) Tala y comercio ilegal de madera, vida silvestre y productos no maderables
- vi) Baja contribución a la economía local y nacional;
- vii) Debilidad institucional en el sector público;
- viii) Políticas sectoriales inestables y de corto plazo;
- ix) Poca o nula atención a los propietarios privados de predios forestales;
- x) Deficientes mecanismos de coordinación y resolución de conflictos.

Es evidente que ante la magnitud del área afectada por la plaga del gorgojo del pino, la problemática del sector forestal ha cambiado totalmente, entre los principales temas que generan mayor discusión en la mayoría de actores y que consideran como un problema serio es el riesgo por cambio de uso del suelo en las áreas de bosques de pino afectadas por el gorgojo del pino, para ser destinadas las tierras a cultivos agrícolas y ganadería. Esta situación, impactará en la pérdida de cobertura forestal afectando el hábitat de especies propias de estos ecosistemas, incrementando la erosión, el azolvamiento de las fuentes de agua, la disminución de la capacidad de captación y almacenamiento de agua, etc. En tal sentido, la manifestación generalizada es que el Estado y la sociedad deben propiciar la recuperación inmediata de esas áreas afectada por regeneración natural o plantaciones, para minimizar el riesgo al cambio de uso de suelo en las zonas afectadas por la plaga.

Otro tema que se manifestó en las consultas a los actores fue sobre los trámites en el ICF para obtener los permisos de salvamento del producto forestal afectado por el gorgojo del pino, a lo que

---

<sup>17</sup> Visita de la Misión del BID del 12 al 18 de junio de 2016.

muchos manifestaron su inconformidad por la lentitud y engorroso de los trámites para obtener los permisos de salvamento de la madera, a pesar de haberse decretado una emergencia nacional, los trámites en la institución se realizan como si esa emergencia no existiera, provocando desinterés en los esfuerzos de combate a la plaga en sus propiedades y/o áreas asignadas.

## **6.11 El proceso AVA-FLEGHT y su vinculación con la gobernanza del Sector Forestal en Honduras**

La Unión Europea –UE- en apoyo al combate del comercio ilegal de madera y subproductos del bosque a nivel global, adoptó el plan de acción FLEGT<sup>18</sup>, el cual trata de concientizar a los consumidores de los países miembros en la compra de productos forestales que demuestren la legalidad, contribuir a la protección de ecosistemas, la producción de bienes y servicios, reducir la deforestación ilegal y lucha contra la pobreza, disminuir los conflictos en las áreas forestales y promover un mejor entorno para la inversión en la gestión forestal sostenible.

Este mecanismo FLEGT busca mejorar la gobernanza en los países productores de madera y subproductos del bosque, a fin de que garanticen, por medio de un acuerdo (AVA<sup>19</sup>) la producción sostenible de madera legal. Honduras es el primer país de América Latina y el Caribe en negociar un acuerdo AVA con la UE a partir del 2010-2011.

Según el EFI<sup>20</sup>; la licencia FLEGT trata de influir en la oferta y la demanda de productos forestales, para lo cual se basa en estándares nacionales de gestión forestal que, a su vez, se originan en las leyes y regulaciones nacionales de cada país socio y que consideran aspectos como protección del ambiente, reglas para el aprovechamiento, pago por tasas, comercio de madera, regulación del transporte y respeto a las comunidades que dependen de los bosques

Entre los beneficios que genera el AVA están:

- ✓ Mejor gobernanza del sector forestal
- ✓ Mejor aplicación de las leyes
- ✓ Reducción de las posibilidades de corrupción
- ✓ Reconocimiento de los derechos de las comunidades
- ✓ Desarrollo de sistemas de monitoreo forestal efectivos
- ✓ Mayor transparencia y responsabilidad política

Según SAMANIEGO, 2015; este proceso ha permitido revisar el marco legal forestal y articular las políticas e instrumentos de planificación, generar mayor coordinación interinstitucional, promover la participación local y visibilizar a nuevos actores. Además, ha contribuido a: el mapeo de actores de toda la cadena forestal; el desarrollo de consultas sobre factores que afectan la legalidad del comercio de madera; propuestas sobre tablas de legalidad y estudios del impacto de la implementación de este acuerdo en los medios de vida, en la tenencia de la tierra y en la perspectiva indígena respecto al AVA-FLEGT.; apoyando el combate a la ilegalidad forestal y contribuir al fortalecimiento de la gobernanza forestal del país.

---

<sup>18</sup> Plan de acción para la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestal (FLEGT, por sus siglas en inglés).

<sup>19</sup> AVA es un acuerdo voluntario bilateral entre la UE y un país socio, el cual una vez firmado es legalmente vinculante para ambas partes. Posee compromisos y acciones para detener el comercio de madera ilegal hacia la UE, mediante un sistema de licencias bajo FLEGT respaldado por un Sistema para Asegurar la Legalidad –SAL-.

<sup>20</sup> Instituto Forestal Europeo –EFI-, 2010.

Derivado de estos eventos de discusión de la ilegalidad forestal el ICF<sup>21</sup>, adoptó la definición de madera legal como “Madera, productos, subproductos que proviene de un aprovechamiento forestal que cumple con la legislación de país en materia forestal, ambiental, económica, social, cultural y fiscal”

En su análisis sobre el AVA vinculado con la gobernanza forestal muestra aspectos importantes, entre ellos:

- El mapeo de actores evidenció la capacidad que tienen las organizaciones de la sociedad civil para organizarse, ponerse de acuerdo y sumar esfuerzos; lo cual permitió mayor claridad sobre la legitimidad y los roles de los actores en el sector forestal.
- La determinación de 20 factores que afectan el comercio legal de madera en Honduras, entre ellos sobresalen: la no aplicación de la ley forestal; la poca transparencia, participación ciudadana y acceso a información pública; la falta de coordinación entre las instituciones de gobierno; la inseguridad ciudadana; actos de corrupción y politización de las agendas forestales.
- El AVA podría contribuir a mejorar la imagen del sector forestal hondureño, con la implementación de mecanismos transparentes de aprovechamiento, transporte y comercialización de la madera, acceder a mercados preferenciales por provenir de un país con licencia FLEGT; además, mejorar las condiciones para el Sistema Social Forestal, promover la participación y toma de decisiones, y el respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños a la tierra y el acceso a los recursos.
- En lo institucional, el AVA ayudará al sector a articular las políticas e instrumentos de planificación; a analizar y armonizar el marco legal forestal; a poner en debate los problemas estructurales; a dejar en claro el origen de la madera y su cadena de suministro; a diseñar un sistema de trazabilidad confiable; a mejorar la competitividad forestal, reconocer los derechos de propiedad y acceso a los recursos, y a aclarar las competencias institucionales.

## **7. Análisis comparativo con otros modelos de Gobernanza de la región**

---

<sup>21</sup> ICF, 2014.

## **2.1 Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en El Salvador.**

### **2.1.1 Marco Legal e Institucional del sector forestal**

El sector forestal se rige por la Ley Forestal<sup>22</sup> y designa al MAG<sup>23</sup> como único órgano competente para la administración de esta Ley y responsable de la aplicación del Reglamento, delegando como responsable operativo a la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riegos. Establece disposiciones asignadas al Estado que buscan promover el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera; declara a los recursos forestales como patrimonio natural de la nación y de interés económico el desarrollo forestal del país, desde el establecimiento de la plantación hasta el aprovechamiento final y todas sus formas de valor agregado.

El Artículo 4 de dicha ley establece: a) Apoyar la formulación de planes de desarrollo forestal para pequeños reforestadores y productores de laderas de escasos recursos; b) Promover y apoyar la participación privada, creando una “Comisión Forestal”, conformada por representantes del sector forestal y del gobierno, que velará por el desarrollo tecnológico e industrial de los recursos forestales; c) Formular políticas que tengan por finalidad el uso productivo de los recursos forestales; d) Gestionar la provisión de recursos financieros nacionales e internacionales, para la realización de las actividades orientadas al desarrollo forestal y al aprovechamiento sostenible del recurso bosque.

Respecto al manejo de las plantaciones forestales privadas, el Artículo 16 de la Ley, determina que éstas no requerirán autorización alguna para su mantenimiento, raleo o aprovechamiento final. En relación con los incentivos forestales, el Art. 20 dispone que el MAG, el Ministerio de Economía y la Comisión Forestal, elaborarán programas de incentivos para propiciar el desarrollo forestal.

La de Medio Ambiente<sup>24</sup> es el instrumento jurídico ambiental que hace referencia al “Uso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables” en su Artículo 65, determinando que deberá asegurarse la sostenibilidad de estos recursos, su cantidad y calidad, y protegerse adecuadamente los ecosistemas a que pertenezcan. Asimismo, en su apartado sobre el “Manejo de los Suelos y Ecosistemas Terrestres” (Artículo 75), dicta criterios, sobre prácticas de conservación y recuperación de los suelos, por quienes realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales, mineras, urbanísticas y de infraestructura.

En el Art. 77, dispone sobre la Gestión y Aprovechamiento Sostenible de los Bosques, indica que el MARN<sup>25</sup> coordinará con el MAG y en consulta con las instituciones pertinentes, elaborarán y aplicarán un conjunto de mecanismos de mercado que faciliten y promuevan la reforestación. Para ello, deben tomar en cuenta la valoración económica del bosque, en la que se deben incorporar los valores del uso de los recursos no maderables, como los servicios ambientales de protección de los recursos hídricos, el suelo, la diversidad biológica, la energía y la fijación de carbono en la atmósfera, la producción de oxígeno y sus efectos para regular el clima.

Con base en esta Ley, se creó el Sistema de Áreas Naturales Protegidas (Artículo 78), que tiene como uno de sus principales objetivos el de conservar la prestación de los servicios ambientales que se deriven de tales ecosistemas, entre ellos la fijación de carbono, la disminución del efecto invernadero y la contribución a la estabilidad del clima.

---

<sup>22</sup> Ley Forestal. Decreto Legislativo N° 852 del 2002

<sup>23</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAG–

<sup>24</sup> Ley de Medio Ambiente. Decreto Legislativo No. 223 del 1998

<sup>25</sup> Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales –MARN–



En relación con el bosque, en el Artículo 80, dispone que para la conservación de los bosques se consideran los Corredores Biológicos Nacionales como zonas prioritarias para la consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas y de Protección de Áreas Críticas, así como para impulsar los programas de incentivos ambientales y económicos.

Por otra parte, expresa que el MARN, junto con otras entidades, propondrá el establecimiento de Áreas Forestales adquiridas por el Estado, por su valor para la conservación de los suelos, la biodiversidad y el agua.

En el Capítulo V, que trata “De la Gestión y Aprovechamiento Sostenible de los Bosques” (Artículo 109), hace referencia al manejo de bosques ubicados en áreas frágiles, señalando que esto requiere de un permiso ambiental, previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. Así también, en el Artículo 110 determina que para la gestión y aprovechamiento sostenible de los bosques, se proveerán proyectos de reforestación y de desarrollo forestal, mediante la aplicación de mecanismos de mercado.

Con esta nueva legislación, según algunos expertos<sup>26</sup>, parecería que existen mejores oportunidades para que el sector privado pueda participar en proyectos de forestación o reforestación, ya que existe un compromiso legal del Estado de promover la participación privada en el desarrollo forestal, a través de la emisión de incentivos y demás actividades que tiendan a la recuperación y aprovechamiento sostenible de la cobertura arbórea. También deberá gestionar la provisión de recursos financieros nacionales o internacionales, para la realización de actividades orientadas al desarrollo forestal. Sin embargo, responsabiliza al MARN lo relativo a los bosques salados y las áreas naturales; esto al parecer pone en riesgo la integridad de los bosques salados, debido al bajo presupuesto del MARN y la capacidad de control es muy limitada.

La Ley Forestal deja algunos vacíos en su aplicación, pues únicamente sancionará como daños a los recursos forestales aquellos ocurridos en plantaciones frutales, bosques naturales y áreas de uso restringido, los que representan una parte muy pequeña del país, y queda desprotegido el recurso bosque que no se encuentre en alguno de estos lugares. Ello pone en riesgo ecosistemas importantes situados en el resto de zonas boscosas.

En cuanto al Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica, suscrito el 05 de junio de 1992 y ratificado el 23 de marzo de 1994, con el objetivo de conservar dicha Diversidad, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios. En el marco de este convenio, se elaboró y publicó, de manera participativa, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, su Plan de Acción y el Primer Informe de País sobre la Diversidad Biológica. Entre otras actividades, destacan el Mapa de Vegetación Natural y Ecosistemas Acuáticos de El Salvador, así como la formulación y firma del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología Moderna.

Dicho convenio tiene una interrelación evidente con el tema de cambio climático, ya que estimula, por ejemplo, la creación de áreas naturales protegidas, y la generación o conservación de recursos forestales importantes que inciden fuertemente en el proceso de mitigación del cambio climático.

Finalmente, por el vínculo de cambio climático, está la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), en que los países han concertado para el desarrollo sostenible y que impulsar el desarrollo de los países y contribuir en la consolidación de acciones que promuevan un equilibrio entre las necesidades de sustento de los habitantes de la región, la dinámica económica imperante y el potencial de los recursos naturales. El CBM va más allá de la propuesta puramente biológica de establecer conectores biológicos entre dos áreas protegidas o bosques remanentes.

---

<sup>26</sup> Comunicación personal con funcionarios de la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riegos

El CBM plantea promover el manejo bioregional a través de la conservación de la biodiversidad, por medio de la consolidación del SICAP y para mejorar las alternativas de usar sustentablemente los recursos naturales en zonas de amortiguamiento, así como para promover la restauración productiva del paisaje.

**Cuadro 3. Instrumentos legales y de política de recursos naturales de la República de El Salvador.**

<b>Instrumento Legal y de política de recursos naturales</b>	<b>Objetivo</b>
Ley Forestal Decreto N° 852 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 22/Mayo/2002.	Tiene por objetivo establecer las disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento den forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera al considerar que los recursos forestales son parte del patrimonio natural de la Nación y corresponde al Estado su protección y manejo.
Ley de Áreas Naturales Protegidas Decreto N° 579 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 13/Enero/2005.	Su objetivo es regular el establecimiento del régimen legal, administración, manejo e incremento de las ANP, con el fin de conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales, a través de un manejo sostenible para beneficio de los habitantes del país.
Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Decreto N° 644 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 11/Marzo/2011.	La Ley se fundamenta en la utilización del suelo según su vocación; la conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamientos humanos; la protección y conservación de los recursos naturales, y la protección y conservación del patrimonio cultural y 25 arqueológico
Ley de Riegos y Avenamiento Decreto N° 153 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 11/Noviembre/1970	Su fin es incrementar la producción y la productividad agropecuaria mediante la utilización racional de los recursos suelo y agua, así como la extensión de los beneficios derivados de tal incremento, al mayor número posible de habitantes del país.
Ley de Sanidad Vegetal y Animal Decreto 524 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 30/Noviembre/1995.	Tiene por objeto establecer las disposiciones fundamentales para la protección sanitaria de los vegetales y animales.
Política Forestal 2011- 2030	Su propósito recuperar la cobertura forestal del país y fomentar la restauración de paisajes y modernizar el sector forestal nacional para que se disminuya la vulnerabilidad del país frente a fenómenos naturales
Política de Riego y Avenamiento	Orienta las líneas estratégicas para promover la agricultura bajo riego y fomentar la seguridad alimentaria del país
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Su objetivo es garantizar el derecho a una alimentación saludable para toda la población salvadoreña, en una forma progresiva, iniciando con las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria de manera ambiental, social, cultural y económicamente sostenible

Fuente: Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero  
y Acuícola (2015).

### 2.1.2 Integración del sector forestal

La integración institucional del sector forestal, parte de la normativa nacional al instituir la Comisión Forestal, conformada por representantes del sector forestal y del gobierno, responsable del desarrollo tecnológico e industrial de los recursos forestales. Asimismo de la Comisión Permanente

de Coordinación entre el MAG y el MARN para compatibilizar y armonizar las actividades de ordenamiento, manejo y protección del recurso forestal y unificar procedimientos administrativos.

La instancias responsables operativamente de las acciones de la política forestal son el MAG; la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riegos; MARN; el Ministerio de Turismo; otras dependencias del gobierno central y de los gobiernos locales, e instituciones autónomas vinculadas, así como aquellas organizaciones y actores de carácter privado y no gubernamentales que actúan en el sector.

La Administración Forestal, para algunos actores del sector, no dispone de suficiente capacidad técnica y operativa para responder a las necesidades de control y fomento que demanda la gestión forestal nacional. La toma de decisiones está centralizada y no existen mecanismos de coordinación entre el MAG, MARN, Policía Nacional Civil-División Medio Ambiente (PNC), Fiscalía General de la República, División Salud y Medioambiente, Municipalidades, ONGs, Organizaciones Gremiales (AFOSALVA y CORFORES), Cooperativas y Organizaciones Comunitarias de Base.

Las Municipalidades juegan un papel relevante en la promoción y facilitación de programas y proyectos de forestación y reforestación y los Consejos Municipales tienen la potestad de aprobar los planes de desarrollo urbano y rural, así como el plan y los programas de trabajo de la gestión municipal. Lo anterior se establece a través de las normativas locales, como las Ordenanzas Municipales, que son instrumentos jurídicos que contienen regulaciones de aplicación general en el municipio. De conformidad con la Constitución de la República y el Código Municipal, los municipios constituyen la unidad política-administrativa primaria dentro de la organización estatal y gozan de autonomía en cuanto a lo económico, lo técnico y lo administrativo. La instancia que aglutina a los actores municipales es la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

En cuanto a la sociedad civil, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), son un actor importante dentro del sector forestal, estas organizaciones se rigen por una Ley<sup>27</sup>. Dichas organizaciones sin fines de lucro pueden ser declaradas de utilidad pública, previa calificación de la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda (Artículo 7).

Las Mesas de Concertación Forestal, son instancias con participación de líderes de organizaciones de la sociedad civil, indígenas, universidades, instituciones de gobierno, cooperación internacional, productores y productoras independientes, procesadores de la madera, industrializadores y cooperativas, constituyeron un espacio de diálogo y concertación en la elaboración de la Política Forestal. Según personal del MAG, estas mesas funcionan en los departamentos de Sonsonate, Cabañas, Usulután, Chalatenango, Morazán, La Libertad y San Salvador. El objetivo de la concertación forestal, es mediante el diálogo y la disertación entre los principales actores del sector, lograr la participación en la formulación e implementación de la política forestal.

El sector social representado en el sector forestal es diverso y tiene relación con organizaciones de productores, comunitarios, municipales, gremiales.

### **2.1.3 Política Forestal**

La Política Forestal de El Salvador, constituye el marco orientador para un periodo de veinte años (2011-2030), cuyo reto es reconstruir el sector forestal nacional y modernizar la administración forestal. Se integra de seis objetivos específicos que buscan: a) Promover el ordenamiento de las tierras forestales; b) promover el manejo sostenible de los bosques productivos; c) Restauración de

---

<sup>27</sup> Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. Decreto Legislativo N° 894,1996.

ecosistemas forestales, valoración integral de su contribución y reducción de la vulnerabilidad; d) Modernizar el marco institucional; e) Fortalecer la base organizativa de los pequeños y medianos productores forestales y f) Adecuar el marco legal que garantice la inversión privada en el mediano y largo plazo.

La Política Forestal presenta el conjunto de aspiraciones, objetivos y líneas de acción para revertir el estado actual de deterioro en que se encuentran los recursos forestales y sentar las bases para un desarrollo forestal sostenible, integral e incluyente.

Un avance importante en el país, también, ha sido la preparación de la Estrategia Forestal, donde para solucionar los problemas inherentes a los suelos se plantea la necesidad de la generación de información útil y oportuna. Se cuenta con algunos avances en esta área, tales como el mapa de Vegetación de Ecosistemas Terrestres y Acuáticos, elaborado por el MARN, cuyo objetivo principal fue crear una base de datos con las características físicas y la taxa vegetal de cada sitio verificado.

#### **2.1.4 Diagnóstico general de la gobernanza en el sector forestal de El Salvador**

El análisis de la situación del sector forestal, indica que el modelo de gestión forestal prevaleciente no le ha dado importancia al carácter multifuncional que tienen los bosques y plantaciones forestales (provisión de servicios ecosistémicos) porque ha estado enfocado en la producción de madera y no en la gama de beneficios a las personas y población en general como se reconoce en la actualidad. Por principio, el ordenamiento y manejo sostenible de los recursos forestales debe estar estrechamente vinculado con agendas de desarrollo más amplias, precisamente por la relación directa que tiene con otros sectores estratégicos de la economía, como: ambiente, agricultura, energía, salud y turismo (MAG/CATIE/PRISMA. 2010).

Es importante que la sociedad salvadoreña comprenda que los recursos forestales no solo producen madera y otros productos no maderables, sino, por las características biofísicas del país, su aporte es fundamental en la protección de la biodiversidad, la protección del recurso hídrico y la conservación de suelos, entre otros. Además, los recursos forestales contribuyen de manera significativa al abastecimiento de agua, la producción de alimentos, el desarrollo del turismo, la autosuficiencia energética (leña e hidroelectricidad), la generación de empleo rural y la reducción de la vulnerabilidad ante los efectos de fenómenos naturales asociados al cambio climático.

El MAG tiene pleno convencimiento de que los recursos forestales de El Salvador, constituyen un activo estratégico que valorizado y gestionado con racionalidad e inteligencia, puede contribuir de manera significativa al desarrollo socio económico y ambiental del país. Además que es una deuda que se tiene con las futuras generaciones (MAG,2015).

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, plantea transitar hacia una economía y sociedad, ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático; para lo cual se considera avanzar en el ordenamiento sustentable de los territorios. La restauración y conservación de ecosistemas degradados como el corredor seco y la reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático. Asimismo, la equidad de género como eje transversal y promover la participación activa de las mujeres en las actividades productivas, toma de decisiones y en la implementación de las acciones de la estrategia ambiental; pero sobre todo en la distribución de los beneficios.

#### **2.1.5 Listado inicial de actores**

## **Actores**

Asociación de Reconstrucción y Desarrollo Municipal del Municipio de Cinquera, ARDM  
Asociación de Municipios del Norte de Morazán, AMNM  
Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE  
Movimiento Salvadoreño de Mujeres (MSM)  
Asociación de Forestería Comunitaria de El Salvador (ACACES)

## **Instituciones**

Ministerio de Agricultura (MAG)  
Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riegos  
Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Ministerio de Turismo  
Policía Nacional Civil-División Medio Ambiente (PNC)  
Fiscalía General de la República  
Ministerio de Salud, División Salud

## **Sector Privado**

Corporación Forestal de El Salvador (CORFORES)  
Cámara Agropecuaria e Industria de El Salvador, CAMAGRO

## **Otras entidades**

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS)  
Congreso Agropecuario Centroamericano (CAC)  
Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)  
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Centro Agronómico de Tecnología, Investigación y Enseñanza (CATIE)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Cruz Roja Salvadoreña (CRS)

### **2.1.6 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en El Salvador**

**Cuadro 4. Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal en El Salvador.**

<b>Actores del Sector Forestal</b>	<b>Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal</b>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Carencia de un marco de política forestal que oriente el desarrollo del sector en el mediano y largo plazo y valore integralmente el recurso forestal.</li> <li>✓ Carencia de instrumentos de fomento y de fuentes financieras permanentes dirigidas a promover el ordenamiento, manejo, recuperación y protección del recurso forestal</li> <li>✓ Reducida incidencia política en la planificación del desarrollo nacional</li> <li>✓ Aplicación de legislación en la tala ilegal que provocan deforestación y degradación de los bosques.</li> <li>✓ Incumplimiento del Estado en la asignación de recursos financieros para la reforestación y recuperación de áreas de vocación forestal.</li> <li>✓ Fomento de la participación de los actores del sector forestal.</li> </ul>
<b>Sociedad Civil y Organizaciones de Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El estado de deterioro en que se encuentran los recursos forestales y la relación directa que tienen los bosques con la estabilidad ambiental y el desarrollo económico nacional no se ha internalizado en la sociedad</li> <li>✓ Limitada participación y espacios de diálogo de los actores del sector en la toma de decisiones</li> <li>✓ Enfoque de producción limitado en las organizaciones de productores comunitarios.</li> <li>✓ Presión social para realizar cambio de uso del suelo a actividades agrícolas/pecuarias.</li> <li>✓ Articulación regional de las organizaciones sociales respecto al tema de bosques</li> </ul>
<b>Sector Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Limitada producción forestal</li> <li>✓ Instrumentos de fomento al establecimiento limitados para el sector empresarial</li> <li>✓ Altos costos de extracción de la madera</li> <li>✓ Limitada incidencia gremial en aspectos de recuperación del bosques con fines productivos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en: consultas, opiniones y comentarios de actores del sector forestal.

El modelo de desarrollo forestal implementado en las últimas décadas tiene un enfoque extractivista, donde los bosques y plantaciones tienen valor solamente como productores de madera, sin reconocimiento de la importancia de los ecosistemas agroforestales en el ámbito nacional, como opción para combinar con la producción de alimentos en laderas.

La Ley Forestal y la Ley del Medio Ambiente (marcos legales que regulan cada sector respectivamente) carecen de instrumentos de fomento y de fuentes financieras permanentes dirigidas a promover el ordenamiento, manejo, recuperación y protección del recurso forestal y alternativas con sistemas sostenibles de manejo de cultivos y de tierra destinados a mejorar los rendimientos en contribución de la seguridad alimentaria del país.

El modelo de gestión forestal desconoce la ubicación y el tamaño de las áreas forestales que por su función deben destinarse a la protección de recursos naturales, recuperación de ecosistemas y las destinadas a la producción forestal sostenible, lo que ha imposibilitado la focalización y priorización de las intervenciones por parte de la Administración Forestal.

Las fuertes restricciones, la carencia de instrumentos de fomento especialmente dirigidos a pequeños propietarios y propietarias y la no compensación de las externalidades positivas o sean los beneficios que brindan los ecosistemas forestales (proteger suelo y agua; captura y fijación de carbono; protección de la biodiversidad y la belleza escénica; y la mitigación del impacto de los desastres naturales asociados al cambio climático), han provocado que el uso forestal no sea

competitivo con ningún otro uso de la tierra, razón por la cual se cambia de uso y se degrada el recurso (MAG, 2015).

La escasa importancia política del sector forestal, ha provocado que la gestión forestal estuviera aislada de los procesos de desarrollo nacional, por lo que el sector ha sido incapaz de integrarse y generar sinergias con otros sectores estrechamente relacionados, como: medio ambiente, energía, salud, turismo y reforma agraria.

La sociedad salvadoreña aún no logra internalizar el estado de deterioro en que se encuentran los recursos forestales y la relación directa que tienen los bosques con la estabilidad ambiental y el desarrollo económico nacional, por tal razón el sector ha estado ausente en la agenda pública y política nacional (FAO/CCAD, 2013).

La creación de espacios de diálogo y concertación sectorial no han formado parte del modelo de gestión forestal prevaleciente, lo que ha inhibido los esfuerzos de la ciudadanía organizada para incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas.

De acuerdo a las conclusiones de las mesas de concertación forestal, los efectos más evidentes de la degradación de los recursos forestales en el país, son: (i) pérdida de fuentes de agua por deforestación (ampliación de frontera agropecuaria y urbanizaciones); (ii) degradación de los bosques por tala ilegal e incendios forestales; (iii) pérdida de la capacidad productiva de los suelos por erosión; (iv) aumento de inundaciones y sequías por la pérdida de capacidad de infiltración de las cuencas hidrográficas; y (v) escasez de madera para la industria de muebles y artesanías.

## **2.2 Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Nicaragua.**

### **2.2.1 Marco Institucional del sector forestal**

La institución rectora de la gestión forestal en Nicaragua es el Instituto Nacional Forestal –INAFOR-, adscrito al MAGFOR<sup>28</sup> con funciones de velar por el cumplimiento del régimen forestal en todo el territorio nacional; el MARENA<sup>29</sup> es el encargado de los asuntos ambientales y la administración de las áreas protegidas; adicionalmente se ha creado el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO), mecanismo fiduciario de incentivo al desarrollo forestal; también son importantes el Ministerio de Fomento y Comercio (MIFIC), que se encarga de las concesiones forestales otorgadas por el Estado; y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), encargado de la recaudación fiscal en el país y de las transferencias presupuestarias municipales.

**Cuadro 5. Instrumentos legales y de política de recursos naturales de la República de Nicaragua.**

<b>Instrumento Legal y de política de recursos naturales</b>	<b>Objetivos</b>
Constitución de la República	Protege los derechos fundamentales, los derechos de propiedad (los comunales), la titularidad pública de los recursos naturales, derechos al desarrollo sustentable, reconoce el papel de los municipios en la gestión del recurso.
Política de desarrollo forestal	Desarrollo sostenible del sector forestal

<sup>28</sup> Ministerio Agropecuario y Forestal –MAGFOR-, creado mediante la Ley No.290 de 1998.

<sup>29</sup> Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales –MARENA-

Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217 - 1996)	Crea y regula el sector medio ambiente y define sus temas centrales en materia de ámbitos temáticos. Declara recursos naturales como parte del patrimonio nacional, establece derechos de aprovechamiento, concesiones, permisos, licencias o cuotas; brinda las bases para un sistema de incentivos ambientales, exonera del pago del IBI por conservación de los suelos y de la biodiversidad.
Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290 - 1998).	Crea varias instituciones como el MIFIC, MAGFOR, INAFOR y MARENA. Establece un esquema de gestión de política y administración de derechos, permisos y concesiones para recursos forestales protegidos y no protegidos.
Ley de Municipios (Ley No. 40) y sus reformas (261)	Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y la conservación del ambiente y los recursos naturales de su territorio, y el ordenamiento de su territorio a través del Sistema de Planificación Municipal.
Ley de Desarrollo y Fomento del Sector Forestal (Ley 462 - 2003).	Establece el régimen legal para la conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal.
Reglamento de la Ley Forestal: Decreto 73 2003.	Crea el SNAF, CONAFOR y ONRF en el INAFOR, Sistema de Regencia, los Convenios con Municipios y regula el régimen de aprovechamiento (y pagos), transporte, almacenamientos, transformación y conservación, y manejo de plagas del recurso forestal. Genera un esquema de participación para la gestión forestal a la vez que permite el establecimiento de convenios para la implantación de un mecanismo descentralizado a nivel municipal para el manejo, aprovechamiento y conservación del recurso forestal.
Disposiciones para el manejo sostenible de los bosques tropicales (Resolución administrativa No. 35-2004)	Establece disposiciones administrativas para el manejo sostenible de los bosques naturales tropicales, latifoliados, coníferas y plantaciones forestales. Define los requisitos y procedimientos para el aprovechamiento en fincas agrosilvopastoriles.
Ley de Participación Ciudadana (Ley 475).	Define instrumentos de participación en las decisiones políticas a varios niveles: nacional, regional, departamental y local. Esta Ley refuerza las instancias y mecanismos de participación establecidos en la Ley de Municipios, establece criterios para la promoción de resolución y ordenanzas municipales, exige consultas sobre asuntos de importancia (RRHH) y establece mecanismos de reclamo.
Reglamento de Incentivos Forestales: Decreto 104 – 2005.	Reglamenta en Cap. IV de Ley 462. Reconoce actividades de atracción de inversión es y de ampliación de disponibilidad de materia prima en el sector forestal.
Ley de Delitos Ambientales (Ley 559-2005).	Tipifica el delito contra el medio ambiente y los recursos naturales, las acciones u omisiones relativas a la conservación, protección, manejo, defensa y mejoramiento del ambiente. Establece la responsabilidad civil por daños y perjuicios con responsabilidad comprobada. Penaliza el daño ambiental que “sale” de lo meramente civil y administrativo “hacia” lo penal, fortaleciendo la provisión de justicia por daño.
Ley de Veda Forestal (Ley 585-2006).	Establece veda de corte, aprovechamiento y comercialización de caoba, cedro, pochote, pino, mangle y ceibo por 10 años. Prohíbe la exportación de madera de bosque natural sin planes de manejo en áreas protegidas. Estipula otras restricciones en áreas de amortiguamiento. Genera un mecanismo de control para los aprovechamientos ilegales e irregulares. Promueve, por defecto, la legalidad y los eslabones de segunda y tercera transformación. En el año 2014 fue suspendida la veda de corte, aprovechamiento y comercialización del Pino.

Fuente: Elaboración propia con información de: La política y legislación forestal nicaragüense: implicaciones para el fomento y aprovechamiento arbóreo en fincas ganaderas (2007). Revista Encuentro 2007/ Año XXXIX, N°77. Pags 27-59.



## 2.2.2 Participación social

El Reglamento de la Ley Forestal creó la Comisión Nacional de Bosques y Desarrollo Forestal, conocida como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como un órgano estatal de coordinación y consulta interinstitucional del Sector Forestal Nacional. La representación descansa en las instituciones del gobierno central como MARENA, el Ministerio de Economía y Desarrollo, el MAGFOR, el director del INAFOR, un representante del sector forestal privado y un representante del gremio de profesionales forestales del país. La Ley 290 añadió a representantes de gobiernos regionales de las Regiones Autónomas y a un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales.

Las funciones de la CONAFOR, son aprobar la política forestal; conocer de las concesiones forestales que otorgue el Estado, recibir los informes del INAFOR sobre la administración de permisos, y recibir del FONADEFO los informes sobre la actuación del fondo.

Entre sus responsabilidades del INAFOR está el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento forestal, como administración forestal del Estado (AFE) está organizado en distritos forestales con un delegado distrital (DD) y este puede tener varios delegados Municipales (DM). De esta manera, las decisiones operativas (permisos) están desconcentradas pero administrativamente se mantienen centralizadas; es decir se asigna una partida presupuestaria en cada distrito contra presentación de POA a las oficinas centrales.

La institucionalidad forestal tiene las siguientes funciones el MAGFOR, formular las políticas e instrumentos; el INAFOR como el operador, y el MARENA y otras instituciones externas (CONAFOR) evalúan, auditan y verifican la implementación del INAFOR.

El problema se advierte cuando la ley del Ambiente (No. 217) le asigna funciones de ejecución del INAFOR a MARENA, en el sentido de emitir pronunciamiento para la aprobación de permisos, y funciones de control en áreas protegidas, contradiciendo con ello las leyes 462 y 290. Como resultado se ha creado un conflicto de competencias entre estas dos instituciones sobre la administración y control de los permisos en áreas protegidas (UCA,2015)

En relación al tema sobre control del transporte de productos forestales, la Ley Forestal y su Reglamento, asignan funciones a la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua para colaborar con el INAFOR y MARENA. En cuanto a la Ley de Veda Forestal deben brindarle respaldo operativo y de ejecución, para la aplicación, vigilancia y control efectivo de la veda forestal.

Las otras instituciones como la Procuraduría Ambiental cumple funciones de investigación e interposición de denuncias y la Fiscalía Ambiental está encargada de la investigación y la tramitación de denuncias de la población en tema de delitos forestales. De igual manera, el Consejo de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y Consejo de la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS), realizan funciones de acompañamiento en las inspecciones que realizan tanto la Policía Nacional y el Ejército.

El INAFOR, puede suscribir convenios con los gobiernos locales para la delegación de las funciones de administración y control, por el hecho de que estos y la sociedad civil y sus organizaciones están más cerca del recurso.

### **2.2.3 Listado inicial de actores**

#### **Actores sociales**

Los actores de la sociedad civil relacionados con bosques, se identifican en los diferentes eslabones de la cadena forestal, como comunidades indígenas, productores particulares dueños de bosques; contrariamente son los que presentan niveles de organización limitados. No obstante, el país cuenta con experiencias organizativas exitosas en la Segovia y en la RAAN. La organización para la producción alrededor de cooperativas, asociaciones, colectivos de trabajo. Entre ellas, destacan las organizadas en los departamentos de Nueva Segovia, Managua, Río San Juan, Rivas y en las regiones RAAN y RAAS (INAFOR ,2008).

#### **Sector Privado**

Según un estudio sobre el sector agropecuario y forestal (FUNICA, UE, 2012), el sector privado agropecuario y forestal de Nicaragua está segmentado con poca coordinación; esto limita las posibilidades de escalamiento de servicios y mercado; por lo tanto se hace necesario un proceso de concertación nacional donde haya una mejor coordinación de las organizaciones disponibles de cara a los desafíos sectoriales.

El sector privado presenta diferentes niveles de expresión, en función de las oportunidades, de la gestión y la eficiencia de cada una de las diferentes formas de organización, siendo estas: a) productor individual; b) cooperativa; c) organizaciones gremiales; d) colectivo familiar; e) empresa agropecuaria y f) comunidad indígena. Las formas más frecuentes de la organización privada son las cooperativas y los gremios de productores y para el caso de los grandes productores se organizan en sociedades anónimas aglutinadas en empresas.

#### **Cooperación internacional**

La cooperación internacional en el sector forestal ha apoyado el tema de la gobernanza forestal, partiendo del enfoque sobre transparencia y rendición de cuentas, particularmente con la problemática de la legalidad en la producción forestal.

La Gobernanza Forestal -GOFO<sup>30</sup>- es un espacio importante de gobernanza forestal en Nicaragua, porque ha facilitado la discusión de la legalidad en el sector forestal promoviendo la reactivación de las diferentes instancias establecidas por ley como el FONADEFO, la CONAFOR. Asimismo, incidir en mejorar la eficiencia del sector forestal como revisar los procedimientos de acceso al uso legal del recurso y simplificar procedimientos, y mejorar los mecanismos de aplicación del marco legal forestal y ambiental; así como mejorar la comunicación estratégica del sector.

En el tema de la ley de veda forestal<sup>31</sup>, la GOFO ha servido como una mesa de concertación que agrupó a todos los actores para analizar sus efectos para el desarrollo del sector forestal. Se lograron identificar aspectos claves y que fueron de consenso; uno de los mas relevantes fue el ecológico el cual apunta a reconocer que esta ley no tiene elementos que propicien la sostenibilidad e integridad ecológica del bosque, y que por el contrario se prevé un mayor auge de la economía de

---

<sup>30</sup> La Gobernanza Forestal (GOFO) es esa instancia de concertación Nacional en la cual descansa el Programa Nacional Forestal para su operativización y que representa los intereses de todos los actores del sector forestal de Nicaragua. Integrado por un Comité Nacional y 10 Comités Territoriales.

<sup>31</sup> Ley de Veda Forestal. Ley 585-2006.

la tala y comercio ilegal de madera, y que el cambio de uso de la tierra se va agravar. Esta ley de veda, sobre todo, condena los pueblos indígenas a ser suplidores permanentes de materia prima barata a los grandes compradores nacionales con el pretexto de dar un valor agregado a los recursos pero sin elementos que garanticen que estos procesos se traduzcan en una mayor equidad y mejora en los precios de la madera en pie para las comunidades dueñas de los bosques<sup>32</sup>

#### **2.2.4 Política Forestal**

El objetivo general de la Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua (Decreto 50- 2001) se orienta a lograr el desarrollo sostenible del sector forestal, constituyéndose en una alternativa viable para elevar la calidad de vida de la población ligada al recurso y en un eje de desarrollo para la economía nacional (Artículo 3).

De acuerdo con Segura (1997), las políticas forestales han tendido a ser relegadas a políticas sectoriales con poca visión integral sobre su papel en el desarrollo económico y social del país. Para Barahona (1997), las políticas aplicadas en el pasado no han sido muy efectivas ni para frenar la destrucción del bosque, ni para incentivar a la industria forestal a generar divisas para el país. Existe más bien una tendencia hacia la tala ilegal y el contrabando de madera. El sesgo prohibitivo de las políticas forestales ha provocado que amplios segmentos del mercado de la madera y de la leña se desarrollen en la ilegalidad.

#### **2.2.5 Programa Nacional Forestal**

El Programa Forestal Nacional, como marco de planeación, implementación, monitoreo y evaluación, tiene su base en los principios de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal del país. Para alcanzar los objetivos es indispensable la participación ciudadana; la estabilidad de un marco jurídico y de políticas armónico y coherente; los ecosistemas forestales y la generación de bienes y servicios para que el sector sea competitivo en el mercado; la protección del ambiente, recursos naturales y diversidad biológica, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los nicaragüenses.

El objetivo general del Programa Forestal Nacional se orienta a establecer el manejo sostenible de los ecosistemas forestales con enfoque multifuncional fomentando la participación directa de la ciudadanía nicaragüense, priorizando a los pequeños y medianos productores agropecuarios y forestales, pueblos indígenas y comunidades étnicas con enfoque de género e incorporando a la juventud. Las áreas de trabajo se sitúan en cuatro áreas siguientes: a) Gobernanza e institucionalidad forestal; b) reforestación y restauración forestal; c) manejo y conservación forestal; d) desarrollo de la industria y el comercio forestal, y e) gestión y generación del conocimiento forestal.

#### **2.2.6 Diagnóstico general de la gobernanza en el sector forestal de Nicaragua**

Para los actores del sector forestal de Nicaragua, la gobernanza se plantea como un proceso que busca atender el tema de bosques desde una perspectiva más integral en cuanto a las decisiones y los tomadores de decisiones en relación a las políticas y estrategias que deben guiar al aprovechamiento forestal sostenible.

---

<sup>32</sup> <https://gofo.wikispaces.com/>

Es por ello que en el desarrollo de los instrumentos de política pública se ha privilegiado el dialogo y la consulta, tal es el caso de la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal.

Con respecto al tema de la legalidad del aprovechamiento forestal, la iniciativa tuvo como primer paso la conformación de una instancia de dialogo nacional sobre el tema, lo cual dio origen a la GOFO. Dicha instancia fue impulsada por actores institucionales, entre ellos el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), Instituto Nacional Forestal (INAFOR), los Gobiernos y Consejos de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua. Además de los gobiernos locales como la Asociación de municipios de Rivas (AMUR), Asociación de Municipios de la Segovia (AMUNSE), sector privado, Pueblos Indígenas y comunidades étnicas, dueños de bosques, y de otras instituciones vinculantes con el apoyo técnico de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), FAO/ FNPP, FLEG/ BM).

Existe inconformidad entre los actores de este sector sobre diferentes aspectos de las políticas forestales y la aplicación de las leyes, pero las instituciones del estado que forman y ejecutan estas políticas no enfrentan mayor oposición. Una explicación es que para la gran mayoría de los actores del sector es más viable buscar soluciones al margen de las políticas oficiales, que tratar de cambiarlas<sup>33</sup>

## **2.2.7 Listado inicial de actores**

### **Actores institucionales**

CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CGR	Contraloría General de la República
DGA	Dirección General de Aduana
GRAAN	Gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Norte
GRAAS	Gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Sur
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MIFIC	Ministerio de Fomento Industria y Comercio
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres

### **Actores municipales**

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
GOFO's	Comités de Gobernanza Forestal
GPC	Gabinetes de Participación Ciudadana
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNAF	Sistema Nacional de Administración Forestal
Plataforma para cooperación Centroamericana	

---

<sup>33</sup> Comentarios personales de actores del sector forestal de Nicaragua.

## 2.2.8 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en Nicaragua

**Cuadro 6. Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal en Nicaragua.**

<b>Actores del Sector Forestal</b>	<b>Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal</b>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bajo presupuesto institucional no permite atender todos los temas de la ley forestal</li> <li>✓ Los instrumentos legales del INAFOR y MARENA, han creado conflicto de competencias sobre la administración y control de permisos en áreas protegidas</li> <li>✓ Escasa coordinación interinstitucional limita el cumplimiento de funciones en actividades de fomento a la protección y producción forestal</li> <li>✓ Pérdida de la cobertura forestal, por el avance de la frontera agrícola y ganadera.</li> </ul>
<b>Sociedad Civil y Organizaciones de Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las comunidades indígenas y los productores particulares dueños de bosques, presentan menores niveles de organización, esto limita su participación e incidencia en la mejora de sus actividades comerciales y finalmente en la diversificación de sus ingresos para mejorar su nivel de vida.</li> <li>✓ Muy poca participación comunitaria en la toma de decisiones</li> <li>✓ Incentivos no solo económicos, sino modificar artículos que faciliten las intervenciones y los trámites para las comunidades.</li> <li>✓ Alta pobreza genera presión para realizar cambio de uso del</li> <li>✓ Certeza jurídica en la tierra</li> <li>✓ Falta de asistencia técnica y financiera para ejecutar planes de manejo</li> <li>✓ Contradicciones entre instituciones por manejo y/o protección de bosques</li> </ul>
<b>Sector Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sector privado agropecuario y forestal segmentado con poca coordinación; esto limita las posibilidades de escalamiento de servicios y mercado</li> <li>✓ Escasa participación en los procesos de consulta</li> <li>✓ Instrumentos de fomento de actividades forestales con fines productivos limitados y en pequeña escala.</li> <li>✓ Veda forestal para especies forestales comerciales</li> <li>✓ No existe apoyo financiero para implementar acciones de reforestación y manejo forestal</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en: revisión bibliográfica, consultas de actores del sector forestal.

La tenencia de los bosques presenta avances significativos, puesto que en los últimos años, ha habido un proceso de entrega de tierras en propiedad a excombatientes de la guerra civil y de comunidades indígenas. Uno de los aspectos negativos, son las delimitaciones externas de las áreas comunales donde algunas no son claras y ha provocado conflictividad entre comunidades colindantes; puesto que por falta de recursos económicos no se realiza el levantamiento topográfico y el proceso de registro.

El conocimiento del marco legal es limitado entre la población, los gobiernos locales y usuarios/as locales de los recursos forestales; aunado a las actividades ganaderas, una visión conservacionista en materia ambiental de actores sectoriales y la sociedad civil, determina una visión y una integración del sector forestal limitada.

Las consecuencias de las debilidades analizadas en este documento son evidentes:

El sistema de verificación de la legalidad ha tenido un cierto éxito en asegurar que las industrias del sector formal traten de amparar su producción con permisos oficiales, pero no existe la capacidad institucional de ejecutar todos los controles que el sistema requiere.

El principal problema es la deforestación, por lo que es un problema garantizar el origen legal de la madera y de las personas involucradas en su aprovechamiento. Además, aunque el aprovechamiento haya sido realizado debidamente, no hay garantías que el bosque se mantenga una vez que la madera ha sido extraída, ya que los pocos recursos disponibles y el interés político están enfocados a la extracción de la madera, existiendo un alto riesgo de cambio de uso de las tierras (UICN, 2015).

Según algunos actores del sector forestal, los problemas se deben en buena medida al hecho que el sistema de verificación no está diseñado acorde a la capacidad de los actores, ni toma en cuenta las relaciones y tradiciones en el campo, y además es lento y burocrático porque no busca adoptar tecnologías modernas de informática y controles aleatorios o dirigidos por una evaluación de riesgos. Se requiere, entonces, la voluntad de las instituciones del Estado y de los actores del sector forestal diseñar y probar métodos de verificación aplicados con éxito en la región centroamericana, basados en una política forestal que fomente y facilite el manejo forestal responsable de los propietarios<sup>34</sup>.

Las comunidades indígenas y los productores particulares dueños de bosques, presentan menores niveles de organización, esto limita su participación e incidencia en la mejora de sus actividades comerciales y finalmente en la diversificación de sus ingresos para mejorar su nivel de vida.

A nivel comunitario se destacan las experiencias organizadas en los departamentos de Nueva Segovia, Managua, Río San Juan, Rivas y en las regiones RAAN y RAAS, donde se realizan procesos de manejo y aprovechamiento forestal de manera colectiva y donde los comunitarios tienen participación en la toma de decisiones y en los beneficios obtenidos.

La cooperación internacional en el sector forestal ha apoyado el tema de la gobernanza forestal, partiendo del enfoque sobre transparencia y rendición de cuentas, particularmente con la problemática de la legalidad en la producción forestal. Así como en la creación de la GOFO como un espacio de concertación en la discusión de la legalidad en el sector forestal del país. Asimismo, incidir en mejorar la eficiencia del sector forestal como revisar los procedimientos de acceso al uso legal del recurso y simplificar procedimientos, y mejorar los mecanismos de aplicación del marco legal forestal y ambiental; así como mejorar la comunicación estratégica del sector.

## **2.3 Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Costa Rica.**

### **2.3.1 Marco Institucional del sector forestal**

La Constitución Política (1994), en el Art. 50, establece el derecho de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la obligación del Estado de garantizarlo.

Ley Forestal (Ley No. 7575), aprobada y en vigencia desde el 1996, establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Privilegia las actividades silviculturales como base para la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural.

---

<sup>34</sup> Según funcionarios del INAFOR, 2016: en Nicaragua la mayor parte de la producción forestal es llevada a cabo en fincas privadas agropecuarias, no en bosques nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal –PNDF-, establecido mediante Decreto Ejecutivo N°33826-MINAE11, es el instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales, y ratificado el actual documento PNDF 2011-2020 (con el Decreto N°36945-MINAET 12 ), así como los planes futuros que se deriven del mismo. Procura un sector forestal reconocido, rentable, sustentable, competitivo y estratégico para mejorar la calidad de vida de la población. El PNDF plantea un marco de políticas organizado en una Política Superior y 12 específicas, que a su vez se desagregan en objetivos y estrategias de implementación que sirven para que las instituciones implementen en sus planes operativos institucionales anuales –POI-.

El Programa de Bosques y Desarrollo Rural –PBDR- consiste de un grupo de iniciativas para el periodo 2014-2018, que busca impulsar el logro de objetivos y prioridades establecidas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal como el Plan Nacional de Desarrollo; se incluye la Estrategia Nacional REDD+ y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La creación del Servicio de Parques Nacionales, la Dirección Forestal y la Dirección de Vida Silvestre, posteriormente transformados en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), obedeció a la decisión de detener y revertir la destrucción de los bosques del país que alcanzó niveles mayores a mediados del siglo pasado.

La legislación ambiental reconoce el rol fundamental que juegan los bosques como proveedores de servicios ambientales a la sociedad, tales como mitigación de los gases de efecto invernadero, la protección del recurso hídrico, de la biodiversidad, y de la belleza escénica natural. Sobre esta base se ha establecido el Programa de Pago por Servicios Ambientales, por medio del cual se compensa económicamente a los propietarios de bosques y terrenos forestales que ejecutan proyectos de conservación, regeneración natural y reforestación.

**Cuadro 7. Instrumentos legales y de política de recursos naturales de la República de Costa Rica.**

Instrumento Legal y de política de recursos naturales	Objetivos
Constitución Política de la República	Protege los derechos fundamentales, los derechos de propiedad (los comunales), la titularidad pública de los recursos naturales, derechos al desarrollo sustentable, reconoce el papel de los municipios en la gestión del recurso a los Artículos 50 y 140.
Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995.	Es el marco normativo superior en materia ambiental que responde a los Artículos 50 y 140 de la Constitución Política de Costa Rica. Define las categorías para las Áreas Silvestres Protegidas y las políticas del ordenamiento territorial. En el Art. 48, establece la obligación del Estado de conservar, proteger y administrar los recursos forestales y regula lo relativo a la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de estos recursos. Define además, los Consejos Regionales Ambientales, Secretaría Técnica Nacional (SETENA), el Tribunal Ambiental Administrativo y el Contralor Ambiental.
Ley Forestal No. 7575 de 1996	Constituye el principal elemento normativo relacionado con la gestión de los recursos forestales a nivel nacional. Establece la responsabilidad del Estado, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), de velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales; fomentar el uso sostenible y adecuado de los recursos naturales renovables. Responsabiliza al Estado por la efectiva incorporación de las poblaciones rurales en las actividades de manejo sustentable de los bosques. Se reconoce como principales aportes de la Ley: la creación de la Administración Forestal del Estado (AFE), del FONAFIFO, la Oficina Nacional Forestal (ONF),

	haber incluido el concepto de “Servicios Ambientales”, el Fondo Forestal, le da fe pública a los Regentes Forestales, y el establecimiento de los incentivos para el buen manejo de los bosques, así como la prohibición de cambio de uso del suelo forestal.
Ley de Biodiversidad No. 7788 de 1998	La normativa principal de la conservación de la biodiversidad en el país. La ley de biodiversidad creó dos instancias ambientales: a) Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad; b) Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Establece una serie de principios sobre los cuales se debe aplicar la misma, tales como: a) el preventivo; b) el precautorio; c) el de interés público ambiental. Incluyó además el Pago de Servicios Ambientales e incentivos como exoneración de tributos, reconocimientos, etc.
Ley de desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica No. 8591 de 2007	Busca asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, promoción, fomento y gestión de la actividad agropecuaria orgánica, fortalecer los mecanismos de control y promoción de los productos derivados de la actividad agropecuaria orgánica, así como procurar la competitividad y rentabilidad de dichos productos.
Ley No. 5251 para la Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) de 1973	La Comisión Nacional tiene como objetivos promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena; instrumento de coordinación entre las distintas instituciones públicas obligadas a la ejecución de obras y a la prestación de servicios en beneficio de las comunidades indígenas; velar por el respeto a los derechos de las minorías indígenas, estimulando la acción del Estado a fin de garantizar en estas poblaciones la propiedad individual y colectiva de la tierra; velar por el cumplimiento de cualquier disposición legal actual o futura para la protección del patrimonio cultural indígena, colaborando con las instituciones encargadas de estos aspectos; crear consejos locales de administración para atender los múltiples problemas de las localidades indígenas; y servir de órgano oficial de enlace con el Instituto Indigenista Interamericano y con las demás agencias internacionales que atiendan el tema.
Ley Indígena No. 6172 de 1977.	Establece que las Asociaciones de Desarrollo Integral actúan como representante legal y gobierno local de las Comunidades Indígenas. Define a las personas indígenas y establece los límites de las “reservas indígenas o territorios indígenas”. Además que las comunidades indígenas tienen plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones de toda clase. No son entidades estatales; se declaran propiedad de las comunidades indígenas las reservas mencionadas en el artículo primero de la ley. Las reservas indígenas son inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan; estarán regidas por los indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales o las leyes de la República que los rijan, bajo la coordinación y asesoría de CONAI.
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Acuerdo No. 7554.	El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el ente rector en materia ambiental del país. Asume la responsabilidad de la implementación de los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia de ambiente y desarrollo sostenible. Al MINAE le corresponde también ejercer la Administración Forestal del Estado (AFE). Las responsabilidades en materia ambiental, son delegadas a una serie de entidades gubernamentales y cuenta con órganos adscritos y/o desconcentrados en su gestión; dentro de ellos el SINAC, FONAFIFO, ONF.
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	El SINAC, como dependencia del MINAE, es la institución responsable de la Administración Forestal del Estado. El SINAC es un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrada y participativa, que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas



	protegidas con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país. <i>Sus competencias implican ser el ente rector en materia de gestión forestal.</i> Coordinan acciones con la Asociación de Voluntarios para el Servicio en Áreas Protegidas de Costa Rica (ASVO), los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS). El SINAC participa de la Comisión Interinstitucional REDD+, tiene la responsabilidad de dar seguimiento el Inventario Nacional Forestal y funciones relevantes en el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, además de la administración de las Áreas Protegidas, y tiene una gran vinculación con la legislación y las políticas nacionales de ordenamiento ambiental.
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	El FONAFIFO, forma parte de la AFE. Las funciones del Fondo son movilizar recursos para financiar al sector forestal, en particular a través del pago por servicios ambientales, uno de los pilares fundamentales de la Estrategia REDD+. FONAFIFO; responsable con facultades legales en el área de servicios ambientales para la implementación de proyectos de deforestación evitada e iniciativas de reducción de emisiones. El Gobierno de la República en el 2012, estableció un mecanismo de gestión de la preparación hacia REDD+, bajo su coordinación y dirección política. Dicho mecanismo está conformado por una Secretaría Ejecutiva, un Comité Ejecutivo y una Comisión Interinstitucional, cada uno con funciones específicas.
Oficina Nacional Forestal (ONF)	Creada mediante la Ley Forestal, tiene como fin promover las actividades forestales y el uso sustentable de la madera como medio de conservación de estos recursos, al mismo tiempo que se generan beneficios ambientales, sociales y económicos para los sectores involucrados. La ONF forma parte de la Junta Directiva de FONAFIFO y de la Comisión Interinstitucional de REDD+, principalmente en la labor de recomendación de políticas, toma de decisiones y la resolución de conflictos para la implementación de las acciones de financiamiento para el manejo sostenible de los recursos forestales. La ONF está conformada por representantes de diversos subsectores del área forestal y ejerce como canal de comunicación y diálogo permanente con el Gobierno de la República en materia de política forestal, garantizando la participación transparente y efectiva de las PIRs
Decreto Ejecutivo No. 37352-MINAET19	Mecanismo de organización y gobernanza en materia de REDD+, Este decreto definió la estructura organizativa y las funciones para el Comité Ejecutivo REDD+ y la Secretaría Ejecutiva REDD+. Asimismo, el artículo 7 define que corresponderá a las instituciones públicas involucradas designar la persona contacto con este proyecto; ello dirige al establecimiento de una Comisión Interinstitucional. Para establecer la gobernanza de REDD+ se intentó aprovechar la institucionalidad existente, apoyado por un Comité Ejecutivo y un Comisión Interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia con información de: *Estrategia Nacional REDD+ Costa Rica Una iniciativa del Programa de Bosques y Desarrollo Rural*, (2015). Pags 15-16.

### 2.3.2 Integración de actores del sector forestal

#### Sociedad Civil

ACICAFOC: Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana  
Cámara Costarricense Forestal CIAgro:  
Colegio de Ingenieros Agrónomos

### **Sector público**

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería  
MINAE: Ministerio Nacional de Ambiente y Energía ONF: Oficina Nacional Forestal  
SEPSA: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria  
AFE: Administración Forestal de Estado  
ICE: Instituto Costarricense de Electricidad  
IMN: Instituto Meteorológico Nacional  
INBio: Instituto Nacional de Biodiversidad  
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
INTECO: Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica  
SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación  
DCC: Dirección de Cambio Climático  
FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal  
CNSF: Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal

### **Sector Académico**

UNA: Universidad Nacional  
UNAFOR: Unión Nacional Forestal.  
CATIE: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza CCF:

### **2.3.3 Instancias de participación**

Para Costa Rica, la gobernanza forestal es una tarea de participación social cuya finalidad es conseguir una distribución más equitativa de los recursos disponibles, al tiempo de mantener la reserva de bienes y servicios forestales. Para ello se han identificado instancias de concertación, entendidos como espacios de diálogo, discusión e incidencia política, con posibilidades de hacer efectiva la coordinación, compromisos y puesta en marcha de las decisiones en materia forestal, (MINAE/SINAC/CCAD, 2009). Dentro de los mecanismos de participación se pueden mencionar dos, a nivel nacional e internacional.

En el ámbito nacional, existen cuatro instancias: a) Comisión Interinstitucional de Seguimiento al PNDF; b) Junta Directiva FONAFIFO; c) Junta Directiva ONF y d) Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC). En estas instancias los miembros son representantes de actores del sector gubernamental, organizaciones comunitarias, indígenas, privadas, regentes forestales y la cooperación internacional, donde se plantean los temas y se priorizan para la discusión y el alcance de compromisos y puesta en marcha de los acuerdos alcanzados. A diferencia de estas instancias nacionales, solamente en la CONAC, se identifica la participación de representantes regionales.

A nivel Regional se encuentran los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación (CORAC) y las respectivas Comisiones de Apoyo Técnico. Al igual que los nacionales acá se identifican representantes de organizaciones de base y gubernamentales. En cada Consejo se organizan las distintas Comisiones, tales como Sostenibilidad Forestal; Asuntos Forestales; Agroforestal y de Incendios Forestales.

### **2.3.4 Programa Nacional Forestal**

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011-2020, se plantea como el instrumento estratégico más importante del sector forestal para una década donde la política superior se orienta a mantener y aumentar la cobertura forestal mediante la valorización de los bosques, ecosistemas y tierras forestales, garantizando la seguridad jurídica, régimen de tenencia de la tierra y el derecho de los propietarios y poseedores al uso de la propiedad privada para asegurar bienes y servicios imprescindibles para la calidad de vida de los habitantes.

Se estructura de siete ejes estratégicos sobre los cuales giran los desafíos estratégicos más importantes para el sector forestal, siendo estos: a) Ordenamiento de tierras forestales; b) Posicionamiento del sector forestal; c) Competitividad; d) Sostenibilidad; e) Coordinación, eficiencia y efectividad institucionales; f) Innovación y sostenibilidad del financiamiento; g) Cambio climático, mitigación y adaptación. Para cada uno de los objetivos estratégicos se definieron indicadores y metas. (PNDF, 2011).

### **2.3.5 Diagnóstico de la gobernanza en el sector forestal de Costa Rica.**

Además del marco legal forestal, mediante leyes complementarias, se han ido estableciendo medidas de protección fuera de las áreas protegidas estatales, tales como la prohibición del cambio de uso del suelo forestal y el sometimiento obligatorio a un plan de manejo para el aprovechamiento del bosque. Desde 1996, la legislación costarricense reconoce el rol fundamental que juegan los bosques como proveedores de servicios ambientales a la sociedad, tales como mitigación de los gases de efecto invernadero, la protección del recurso hídrico, de la biodiversidad, y de la belleza escénica natural. Sobre esta base se ha establecido el Programa de Pago por Servicios Ambientales, por medio del cual se compensa económicamente a los propietarios de bosques y terrenos forestales que ejecutan proyectos de conservación, regeneración natural y reforestación. En ese mismo año, en aplicación del principio contaminador-pagador, se establece un impuesto a los combustibles para internalizar los costos provocados por las emisiones de gases de efecto invernadero y destinar los recursos recaudados a compensar estas emisiones mediante diversas modalidades que han evolucionado en el tiempo para hacer el programa más inclusivo y aportar a otros co-beneficios.

Costa Rica también ha desarrollado la producción de energía limpia. En 1950 se creó el ICE para la producción de energía hidroeléctrica, eólica y geotérmica; que lo ha llevado a ser líder latinoamericano y mundial en generación de electricidad a partir de fuentes renovables.

En el campo jurídico, una modificación al artículo 50 de la Constitución Política en 1994, establece el derecho de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la obligación del Estado de garantizarlo. Además, Costa Rica ha firmado y ratificado los más relevantes convenios internacionales y regionales en materia ambiental y ha promulgado leyes y reglamentos para darle contenido y operatividad al precepto constitucional, en particular mediante la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Forestal:

- Reconoce el pago de los servicios ambientales para los bosques y plantaciones forestales.
- Define el papel del Estado con respecto a la responsabilidad de proteger y controlar los bosques, y su rol como promotor y facilitador de la actividad privada.
- Delega funciones y responsabilidades en otros actores como son los regentes forestales y los Consejos Regionales.
- Desregula las plantaciones forestales, sistemas agroforestales e industrias con el objetivo de favorecer la toma de decisiones a nivel empresarial.

### 2.3.6 Participación Social

De acuerdo a estudios realizados por la Universidad de Costa Rica (2015), la situación de los bosques deviene de una cultura antropocéntrica, fuertemente promovida por políticas económicas impulsadas por el Estado, donde se privilegió el aprovechamiento forestal y con ello la pérdida de la cobertura en forma paulatina. Esta situación provocó que se pasara de una relación caracterizada por el respeto por el bosque durante la época precolombina, a otra en la que el bosque es comprendido como objeto al servicio de los fines de acumulación de riqueza en el marco del modo de una producción capitalista.

El bosque entonces, pasó a ser un factor limitante de la actividad agroexportadora (monocultivos de café y banano), y luego ser valorado en función de su utilidad para la generación de riqueza en el marco de la industria forestal, por lo que el bosque fue considerado hegemonícamente en función de los valores de rentabilidad económica y que ha sido propiciada por la política forestal resultante.

De acuerdo a la información generada, a partir del 1992, por la dependencia a los monocultivos y a la ganadería extensiva, se da el proceso de que amplias superficies perdieran la cobertura forestal, puesto que el bosque fue entendido como limitante de tales actividades productivas.

Es importante destacar que en esos momento se da inicio a la comprensión de objeto con valor para nuevas actividades productivas, que se desarrollan también debido a la inversión de capital financiero transnacional, tal es el caso del turismo y otras actividades económicas encadenadas a éste, que motivaron por un lado el emprendimiento de acciones tendientes a la conservación del bosque, y por otro un incrementado de la demanda de madera para construcción de infraestructura.

A nivel internacional en el marco de las Naciones Unidas se incorpora el paradigma del “Desarrollo Sostenible”, con la cual se prohíbe la extracción de madera de bosques naturales, lo que vino a incrementar la implementación de plantaciones forestales con fines maderables, actividad económica que ha provocado que sean las empresas con mayor capital las que logren sobrevivir en el mercado, puesto que la implementación de éste tipo de producción de madera demanda amplias áreas de terreno y varios años de espera para obtener beneficio económico, lo que ha llevado a la quiebra de pequeños productores locales, y a su vez ha sido razón para que se continúe dando la tala ilegal.

La política estatal ha facilitado, mediante programas, derivados de la legislación forestal, como el pago por servicios ambientales, el lucro privado ha resultado de un negocio en el que incluso se han invertido recursos públicos. La crítica del sector académico y social es que los intereses prevalecientes en la política forestal han sido los de quienes históricamente se han visto beneficiados/as por el modo de producción, con escasas excepciones de reservas forestales en manos de pequeños productores, de conservacionistas o de pueblos indígenas. Con ello también ha llegado la implementación de encadenamientos productivos en los que participa el sector maderero, a quienes culpan de gran parte de la deforestación ocurrida.

El sector social de Costa Rica ha manifestado su inconformidad y demanda re direccionamiento de la política. El Estado ha creado espacios de consulta; sin embargo, la incidencia de los movimientos sociales desde dichos espacios de consulta ha sido mínima, lo que se ve reflejado en el hecho de que la política en materia de cobertura forestal no ha evidenciado un cambio determinante en la forma en que se da la relación sociedad-bosque.

En esta dinámica se sitúan los movimientos ambientalistas que también toman posición ante diversas problemáticas que directa o indirectamente refieren a la situación de la cobertura forestal, y

que se han convertido en Organizaciones No Gubernamentales, tal es el caso de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS) y Asociación Comunidades Ecologistas la Ceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica (COECOCEIBA-AT).

### 2.3.7 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en Costa Rica.

**Cuadro 8. Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal en Costa Rica.**

<b>Actores del Sector Forestal</b>	<b>Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal</b>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Ley Forestal en su implementación debe atender la recaudación de impuestos para atender la demanda de los distintos servicios forestales.</li> <li>✓ El PNDF tiene reconocimiento nacional; no obstante, no se asume institucionalmente como herramienta de planificación, ni de los sectores de las organizaciones y el sector empresarial.</li> <li>✓ Los mecanismos de interacción sector público-sector privado no se evidencian como espacios de construcción de agenda con acuerdos comunes.</li> <li>✓ Los incentivos del Estado no se visualizan como facilitadores del crecimiento de la producción en materia forestal; por tanto se recomienda realizar el manejo sostenible con énfasis en la rentabilidad económica y con menos protección.</li> <li>✓ Establecer los mecanismos de monitoreo de la dinámica forestal a nivel nacional e intersectorial.</li> <li>✓ SINAC debe confiar más en los socios del tema forestal, retomar los espacios de socialización, actualización de información, generación de políticas, discusión en general.</li> <li>✓ Falta de un mecanismo de operativización del PNDF, una secretaría de ejecución y seguimiento</li> <li>✓ Desde una perspectiva de lecciones aprendidas elaborar nuevas estrategias para dimensionar el rol que le compete a la Agenda forestal en el desarrollo nacional.</li> </ul>
<b>Sociedad Civil y Organizaciones de Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las organizaciones demandan mejor conocimiento sobre su contexto socioeconómico y como serían beneficiados.</li> <li>✓ En los territorios indígenas se advierte limitados derechos de acceso y uso de los recursos forestales y que genera vulnerabilidad.</li> <li>✓ Falta de seguridad jurídica y gobernanza del sector forestal.</li> <li>✓ Carencia de coordinación intra/inter institucional de las instancias de la AFE</li> <li>✓ Falta de liderazgo, que se refleja en la toma de decisiones.</li> </ul>
<b>Sector Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los mecanismos de interacción sector público-sector privado no se evidencian como espacios de construcción de agenda con acuerdos comunes.</li> <li>✓ Alinear los intereses, compromisos, toma de decisiones y mecanismos de implementación y seguimiento con respecto al PNDF.</li> <li>✓ Hay un exceso de competencias y atribuciones en el SINAC con un débil cumplimiento de la AFE con la agenda forestal.</li> <li>✓ Débil conexión de las instancias investigación y las necesidades del sector, así como la transferencia tecnológica.</li> <li>✓ Falta de seguridad jurídica y gobernanza del sector forestal.</li> <li>✓ Carencia de estrategia para la producción sostenible de bienes y servicios forestales y comunicación sectorial para compartir temas y tendencias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada con información de *Levantamiento de Línea de Base para el PERFOR en Costa Rica* (2009). Pags 45-47.

Al situar el Pago por Servicios Ambientales como el principal mecanismo de la política forestal se redujeron las oportunidades de realizar un programa de mejoramiento genético, viveros forestales,

manejo silvicultural, industria forestal, aprovechamiento de diámetros menores con fines productivos que mejoren los ingresos de los productores y transformadores forestales.

La inseguridad jurídica sobre la tierra ha permitido la reducción en la reforestación pues el sector privado y empresarial ha visto tergiversado su derecho al uso de la propiedad, por parte de la otra parte de la sociedad y las instituciones del Estado como la Procuraduría de la República y otras.

En el ámbito de la producción forestal se complicaron los procedimientos para la aprobación de planes de manejo por excesiva burocracia y demanda de trámites.

La inseguridad jurídica, junto a la administración forestal disminuida, es el factor principal que frena la inversión del sector empresarial. La veda administrativa aplicada a los bosques naturales es una realidad que explica en gran parte la caída de la producción de madera proveniente de bosque natural.

En ausencia de una verdadera garantía de cosecha y abastecimiento de madera, es difícil promover nuevas inversiones en industria forestal.

Para algunos analistas (Kuru, 2015), las amenazas del sector forestal ponen en riesgo, no solo la sostenibilidad de la actividad forestal, sino también la cobertura forestal del país y la oportunidad de mejorar la calidad de vida de los propietarios de los bosques, ubicados principalmente en las zonas rurales.

Con ello propone aumentar la superficie de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines de producción de madera con un promedio anual de 7,000 ha para un volumen mínimo de 700,000 m<sup>3</sup> en rollo y en el ámbito del bosque natural incorporar un poco más de 21 mil ha por año de bosques primarios y secundarios de dominio privado.

Al mismo tiempo, iniciar procesos de investigación, capacitación y formación del recurso humano, asegurar el control de la tala ilegal y asegurar la seguridad jurídica (eliminar la veda administrativa al manejo de los bosques, eliminar el exceso de requisitos al cultivo de madera con PSA y estandarizar procedimientos, entre otros), de manera que se facilite el acceso a los ecosistemas forestales de propiedad privada.

En la parte del consumo per cápita se recomienda elevarlo, de tal manera que permita sustituir productos de mayor huella de carbono, promover la madera producida localmente en las licitaciones del Estado y aumentar el consumo de madera en usos de larga vida en procesos de manufactura. En el plano financiero se apremia el desarrollo de una estrategia financiera que dirija los fondos para el manejo sostenible en tierras privadas, asegurar la sostenibilidad del PSA y promover el mercado doméstico de carbono de manera que se reconozcan las externalidades positivas de las actividades forestales.

Finalmente y de acuerdo a la Cuenta de los Bosques de Costa Rica (2016), los recursos forestales contribuyen en mayor porcentaje al producto interno bruto (PIB) en alrededor del 2 %, puesto que se estimaba en menor valor, lo que incluye utilidades derivadas de la madera, otros productos forestales, y actividades económicas que usan productos forestales. Por el contrario las cifras de la industria en las cuentas nacionales que solo consideran la explotación maderera, la cual solo aportó un 0,2 % al PIB en 2011, y solamente la mitad de esa cantidad en 2013. En ese sentido, ya que los bosques son más valiosos de lo previsto, es esencial que las políticas forestales se ajusten para proteger y desarrollar estos recursos de manera eficaz y de apoyar también a la industria.



## 2.4 Análisis general del marco institucional, legal y de políticas en torno a la gobernanza forestal en Guatemala.

### 2.4.1 Marco Institucional del sector forestal

Guatemala posee un amplio marco normativo en los distintos niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico y donde existen principios para la protección del ambiente que se refieren al manejo del recurso forestal. Entre ellos están la Constitución Política, tratados internacionales, leyes ordinarias y otras de menor rango como acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales, entre otros. Es por ello que en la Constitución de la República, como instrumento de mayor jerarquía declara de urgencia nacional y de interés la reforestación de las tierras del país y la conservación de los bosques. (FAO/CCAD, 2003).

La Ley Forestal (Decreto 101-96), en su primer considerando establece que “los recursos forestales pueden y deben constituirse en la base fundamental del desarrollo económico y social. Con el manejo sostenido pueden producirse bienes que coadyuven a satisfacer las necesidades de energía, vivienda y alimentos; servicios que contribuyan a elevar la calidad de vida, el nivel económico, educación y re creación de las poblaciones, la protección de los recursos naturales y la fijación de carbono”. Con este decreto se creó el Instituto Nacional de Bosques y uno de los programas que más ha aportado en los últimos años a la recuperación de la cobertura forestal.

El Instituto Nacional de Bosques es el ente rector y competente de la institucionalidad pública. Es una institución semiautónoma con un Directorio y presupuesto propio. En tanto las áreas protegidas, designa al Consejo Nacional de Areas Protegidas, institución que depende directamente de la Vicepresidencia de la República. Para una descripción de los instrumentos de política pública relacionados con el sector forestal ver el Cuadro 1.

**Cuadro 9. Instrumentos legales y de política de recursos naturales de la República de Guatemala.**

Instrumento Legal y de política de recursos naturales	Objetivos
Constitución de la República de Guatemala.	Es el instrumento legal de mayor jerarquía a nivel nacional, declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. De igual manera en el Art. 64, de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. Art. 97, el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar el uso y aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.
Ley Forestal (Decreto 101-96)	Define que los recursos forestales pueden y deben constituirse en la base fundamental del desarrollo económico y social de Guatemala. Mediante el manejo sostenido pueden producirse bienes que coadyuven a satisfacer las necesidades de energía, vivienda y alimentos; servicios que contribuyan a elevar la calidad de vida, el nivel económico, educación y recreación de las poblaciones, la protección de los recursos naturales y la fijación de carbono.
Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89)	La ley crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), integrado por todas las áreas protegidas y entidades que las administran, cuya organización y características establece esta ley, a fin de lograr los objetivos de la misma en pro de la conservación, rehabilitación, mejoramiento y protección de los recursos naturales del país y la diversidad biológica” (Art. 2, reformado en Decreto No. 110-96).)
Ley Marco para Regular la Reducción de la	La ley marco, establece las regulaciones necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, adecuada, coordinada y



Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (Decreto Legislativo 7-2013)	sostenida a los impactos del cambio climático en el país; para reducir la vulnerabilidad, mejorar las capacidades de adaptación y permitir desarrollar propuestas de mitigación de los efectos del cambio climático producto por las emisiones de gases de efecto invernadero. Las instituciones públicas, en apego a sus respectivas rectorías sectoriales y competencias propias, deben adoptar y se empoderarse en el efectivo cumplimiento de la Ley, demandando de éstas su coordinación intra e interinstitucionales para el efectivo cumplimiento.
Política Forestal Nacional	Plantea el desarrollo de instrumentos económicos y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Es una política fundamental y la más versátil para desarrollar variados instrumentos de política pública relacionada con bosques.
Código Municipal	El Código Municipal establece algunas regulaciones relacionadas con el tema de ambiente, que están establecidas en la Ley Forestal, a saber: “El Concejo Municipal organizará, entre las comisiones que tienen carácter obligatorio, la de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales” (Art. 36). Otro aspecto que debe considerarse en el tema de bosques y cambio de uso de la tierra es que la Municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio (Art. 142, 143 y 144).
Ley Marco de los Acuerdos de Paz 1996 (Decreto 52-2005).	La ley marco tiene por objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo, que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población. Los compromisos en materia ambiental y de recursos naturales contenidos en los acuerdos de paz son los siguientes: Acuerdo sobre Identidad y Pueblos Indígenas, y el Acuerdo de Derecho sobre aspectos Socioeconómicos y Situación agraria,
Plan KATUN Nuestra Guatemala 2032.	Incorpora el conjunto de lineamientos dirigidos a fortalecer las rectorías sectoriales y la atención a las prioridades de protección social de la población. Estas constituyen la base para construir las condiciones que determinan y garantizan el desarrollo social y la seguridad humana en los planos económicos, políticos, culturales y ambientales. El Plan Katún plantea que la materialización de sus acciones sea la gobernanza, entendida como la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad por medio de mecanismos de consenso y coordinación para decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre el desarrollo nacional.
Plan de Acción Interinstitucional para la Prevención y Reducción de la Tala Ilegal en Guatemala (PAIPRTIG).	El objetivo del PAIPRTIG, es promover la participación de todos los actores involucrados para diseñar e implementar una estrategia de largo plazo con el fin de prevenir y reducir la tala ilegal en Guatemala, basados en políticas de comando y control. Dentro de las acciones que promueve se cuenta con la revisión y actualización del marco normativo; fomento a la participación de actores; capacitación forestal; promoción de actividades lícitas; fortalecer los sistemas de información; prevención y control de actividades ilícitas. Este plan ha sido actualizado al año 2016.
Estrategia Nacional de uso sostenible de la Leña	El objetivo de la estrategia es garantizar el abastecimiento de leña para la población desarrollando medios y capacidades a nivel local que permitan producir leña en forma sostenible y facilitar la adopción de tecnología apropiada para el uso eficiente de leña, generar fuentes de empleo rural no agrícola, reduciendo los efectos adversos del humo para la salud de las personas y favoreciendo la conservación de los bosques.
Estrategia Nacional de atención a Pueblos	El propósito se plantea desde construir la fraternidad, coexistencia pacífica y cohesión social, la generación de oportunidades de desarrollo económico,

Indígenas.	social y cultural, en el marco de la relación con la Madre Naturaleza, específicamente en la conservación, protección, manejo y uso sostenible de los bosques y biodiversidad en territorio de las comunidades de Pueblos Indígenas y el acceso a los servicios que presta el INAB. Incluye aspectos relacionados con investigación; creación y aplicación de lineamientos de manejo forestal sostenible, acorde a los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas; divulgación y promoción de los programas y servicios que proporciona el INAB con pertinencia cultural; mecanismos financieros; participación en los Programas de Incentivos Forestales, y que las plataformas forestales comunitarias organizadas realicen incidencia política.
Estrategia Nacional de Género y Diversidad	El INAB con este instrumento busca reconocer la contribución que las mujeres realizan en las diferentes actividades vinculadas con el sector forestal, establece los ejes y líneas de acción tendientes a promover la inclusión y participación activa de las mujeres en el sector forestal bajo los principios de equidad y representatividad. Consta de cuatro ejes relacionados con el Desarrollo económico y productivo con equidad; Recursos naturales, tierra y vivienda; Equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural y de Identidad cultural de las mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas.
Estrategia Nacional de Restauración del Paisaje Forestal	La misión de la Estrategia es articular actores clave e instrumentos que viabilicen la inversión e implementación de actividades de restauración de los bosques y las tierras forestales de Guatemala, a través de la construcción de capacidades con las partes interesadas, para mantener en el tiempo los bienes y servicios de los ecosistemas.
Programa de fomento al establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y protección de bosques en Guatemala -PROBOSQUE- Decreto 2-2015.	El PROBOSQUE, es un programa que realiza pagos en efectivo (que el Estado otorga a través de INAB y MINFIN) a propietarios y poseedores de tierras nacionales, cuyo objetivo es contribuir con el desarrollo rural integral del país a través de inversiones que estimulan el crecimiento económico, favorecen la participación y los ingresos sociales rurales, protegen y restauran la base natural del país y fortalecen la institucionalidad y la gobernabilidad local. Tiene una vigencia de 30 años, a partir del 2017, en los cuales plantea metas de 1.4 millones de hectáreas con manejo de bosque natural con fines de protección y producción, plantaciones con fines industriales y energéticos, sistemas agroforestales y restauración forestal. Beneficiarios Municipalidades, Comités, Personas Individuales, (pequeños medianos y grandes propietarios), Asociaciones/Fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales, Empresas, Cooperativas, Comunidades Indígenas, Arrendatarios en tierras de reserva de la nación. Los fondos provienen del Presupuesto general de la nación. Aporta a las otras políticas públicas relacionadas con agricultura, energía, turismo, economía.
Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal –PINPEP- (Decreto No. 51-2010)	El PINPEP es un programa que consiste en pagos en efectivo (que el Estado otorga a través de INAB y MINFIN) a poseedores de pequeñas extensiones de tierras (no mayor a 15 hectáreas) de vocación forestal y/o agroforestal por ejecutar proyectos de reforestación (plantaciones y SAF's) o de manejo de bosque natural, conforme a un plan de manejo aprobado y supervisado por el INAB.

Fuente: Elaboración propia con información de fuentes varias.

## **2.4.2 Marco Institucional nacional:**

### **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, fue creado mediante el Decreto No. 990-2002. Sus funciones están relacionadas con la formulación de la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, así como ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país. Es parte de sus funciones velar como un derecho humano un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural

### **Instituto Nacional de Bosques (INAB)**

La Ley Forestal (Art. 5) creó el Instituto Nacional de Bosques (INAB) con carácter de entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El INAB es el órgano rector y competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal.

### **Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)**

Es el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) creado por la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), con jurisdicción en todo el territorio nacional, sus costas marítimas y su espacio aéreo. Tiene autonomía funcional y su presupuesto está integrado por una asignación anual del Estado y el producto de las donaciones específicas particulares, países amigos, organismos y entidades internacionales” (Art. 59). El CONAP posee la competencia institucional con respecto al manejo de recursos forestales en áreas protegidas.

## **2.4.2 Integración del sector forestal**

De acuerdo al estudio realizado por INAB/FAO (2010), los actores más relevantes para el sector forestal son los siguientes: Alcaldías y Autoridades Indígenas; Consejo Nacional de Áreas Protegidas; Cooperación Internacional; Empresas consumidoras de leña; Gobernadores Departamentales; Gobierno Central y el Gabinete de Gobierno; Gremial Forestal; Instituto Nacional de Bosques; Intermediarios; Medios de Comunicación; Ministerio de Finanzas Públicas; Municipalidades Organizaciones comunitarias; Organismo Legislativo; Propietarios de Recursos Forestales y Regentes Forestales

Estos 16 actores se han posicionado como los más relevantes para el Sector Forestal, principalmente por la incidencia política-institucional, legislativa, financiera-económica y social-cultural entre sí. Estas categorías determinan las líneas de acción que definen el qué hacer de cada actor y la capacidad de acción que los constriñe y libera para actuar conforme a las disposiciones legales de carácter forestal y ambiental del país. (INAB/FAO 2010).

## **2.4.5 Participación social**

En el marco de la lucha por la reducción de los índices de deforestación a nivel nacional surge en el año 2011, la iniciativa de coordinar acciones institucionales para que las instituciones gubernamentales responsables de administrar los recursos naturales, tomaran decisiones conjuntas y coordinadas para mejorar la condición de los bosques y brinden los bienes y servicios que demanda la población, en un marco de gobernanza donde se privilegiara la participación sectorial.

Es por ello que se crea el Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI), conformado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Esto es un nivel político (conformado por los Ministros, el Gerente de INAB y el Secretario Ejecutivo de CONAP), y un nivel técnico con representación de técnicos de las mismas instituciones. Esta instancia abordó entre los primeros temas el proceso para la elaboración de la Estrategia Nacional de Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). Entendido este como uno de los mecanismos para la reducción de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, y dentro de lo establecido en el Artículo 20 de la Ley Marco de Cambio Climático. El GCI está conformado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Esto es un nivel político (conformado por los Ministros, el Gerente de INAB y el Secretario Ejecutivo de CONAP), y un nivel técnico. (MARN, 2013).

En el nivel técnico participan instancias como las Direcciones/Departamentos/Unidades de Cambio Climático, Pueblos Indígenas, género, Sistemas de información geográfica y otros, se coordina con múltiples partes interesadas del sector público, privado, academia, Pueblos Indígenas, ONG, Municipalidades, Organizaciones Campesinas, sociedad civil, grupos de mujeres, entre otros. (MARN, 2013).

El GCI es apoyado por estructuras de gobernanza forestal multisectoriales desarrolladas para facilitar la preparación de la Estrategia, entre ellas, el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático (GBByCC) y sus comisiones: Comité Nacional Multisectorial de Salvaguardas REDD+ (CNMSREDD+), Grupo Asesor del Mecanismo Nacional de Distribución de Beneficios para REDD+ (GAMDB), Grupo de Mapeo de Bosques y Otros usos de la Tierra (GIMBUT), Grupo de Implementadores REDD+ (GIREDD+), entre otros. Asimismo, diversos cooperantes que apoyan la preparación de la Estrategia coordinan con el GCI técnico y político para complementar apoyo técnico y financiero en los diferentes componentes. (MARN, 2013).

Con el transcurrir de los años, se diversifican los temas, siempre alrededor de la deforestación y surgen las otras iniciativas como la Restauración del Paisaje Forestal, y nuevamente los equipos técnicos institucionales y la sociedad civil participan del desarrollo de una Estrategia Nacional ([www.inab.gob.gt](http://www.inab.gob.gt)), que fue lanzada públicamente a mediados del 2015, donde Guatemala se ha comprometido con una meta de recuperar 1.2 millones de hectáreas, de tierras forestales degradadas en un periodo de treinta años.

La iniciativa fue conducida por la Mesa Nacional de Restauración del Paisaje Forestal, instancia integrada por 45 actores, entre ellos las cuatro instituciones gubernamentales responsables de los recursos naturales del país, los sectores privado, comunitario, las municipalidades agrupadas en la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la academia las ONGs, la banca y la cooperación internacional. La finalidad de esta instancia ha sido la elaboración de la Estrategia, y ahora en el seguimiento en la implementación, evaluación de sus planes operativos, ejecutados por los diversos actores relacionados con los bosques del país.

El compromiso de Guatemala con esta iniciativa ha sido trasladado a nivel internacional en apoyo al Desafío de Bonn, la Iniciativa Regional de 20 x 20, donde el país le apuesta a invertir recursos financieros propios en alrededor de 40 millones de USD/año, y donde demanda el apoyo internacional. Para ello cuenta con dos programas de incentivos forestales y dentro de estos uno que incluye una modalidad de restauración forestal.

A nivel de las Regiones Administrativas Forestales (9 en total a nivel nacional) funcionan las Mesas de Concertación y Política Forestal, instancias de diálogo, consenso para atender los problemas

relacionados con el bosque y que afectan a los actores en sus actividades de protección y/o producción, industriales y de comercio. De igual manera se pueden identificar otras instancias sectoriales alrededor del tema de la ilegalidad de la madera.

#### **2.4.6 Política Forestal**

La Política Forestal de Guatemala (MAGA/INAB/CONAP/PAFG, 1999), se constituye en la guía para conducir las acciones estratégicas del sector forestal a nivel nacional. Ha sido un primer esfuerzo de organizar las actividades, estrategias e instrumentos fundamentales del sector, organizándose en seis áreas de acción, todas ellas enmarcadas en la Ley Forestal de Guatemala (Decreto 101-96).

Es el principal instrumento de política pública que declara la política expresa y los principales problemas del sector forestal, y cuyo objetivo general es, incrementar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios generados en los ecosistemas forestales y contribuir al ordenamiento territorial en tierras rurales, a través del fomento del manejo productivo y de la conservación de la base de recursos naturales, con énfasis en los forestales y los recursos asociados como la biodiversidad, el agua y los suelos; incorporando cada vez más la actividad forestal a la economía del país en beneficio de la sociedad guatemalteca.

Se integra de siete objetivos: a) Contribución al fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas; b) Protección y conservación de ecosistemas forestales estratégicos; c) Fomento del manejo productivo de bosques naturales; d) Promoción de la silvicultura de plantaciones; e) Fomento de sistemas agro forestales y silvopastoriles en tierras de vocación forestal; f) Fomento a la ampliación y modernización del parque industrial de transformación primaria y secundaria y g) Apoyo a la búsqueda y aprovechamiento de mercados de productos forestales y diseño de productos. (INAB, 2011)

La evaluación de la Política Forestal a diez años de estar siendo implementada (INAB/CONESFORGUA/FAO, 2011), presenta resultados satisfactorios en los objetivos relacionados con el fomento de plantaciones y la inversión y el empleo, básicamente con los resultados del Programa de incentivos forestales; no así en la conservación del SIGAP, fomento de sistemas agroforestales, ampliación y modernización de la industria primaria y secundaria, y promoción de la competitividad, donde la evaluación se sitúa en que deben mejorar su desempeño, lo cual es preocupante pues son objetivos en los que la situación sigue igual. Finalmente los objetivos del manejo de bosque natural y los ecosistemas forestales estratégicos, están en la condición de bajo desempeño, por lo que deben promoverse acciones para mejorar la cobertura en ecosistemas forestales estratégicos y el manejo del bosque natural.

#### **2.4.7 Programa Nacional Forestal**

El Programa Forestal Nacional de Guatemala (PFNG), es el proceso para identificar, definir y consensuar una “nueva comprensión” para el desarrollo forestal-ambiental, a través de un mecanismo comprensivo de análisis, estudio, proyección, estrategia y propuesta de acción. (INAB, 2003).

El PFNG se basa en la construcción de un escenario de desarrollo sectorial e intersectorial consensuado (visión de Guatemala Forestal en la próxima década), una determinación de la situación forestal (diagnóstico del subsector forestal hoy, incluyendo una revisión de problemas, análisis y priorización de los mismos), un análisis de brechas requeridas para alcanzar la imagen objetivo y la definición de una ruta a seguir o estrategia materializada mediante proyectos, estudios y arreglos institucionales. (INAB, 2003).

El PFNG tiene como finalidad la sostenibilidad de la gestión forestal ambiental, plasmada en la existencia, permanencia, mejoramiento y multiplicación de la actividad forestal, productiva y

protectiva en el país, como un medio para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental de la sociedad guatemalteca y a escala global. (INAB, 2003).

En el organigrama actual del Instituto Nacional de Bosques se le identifica como Mecanismos y relaciones interinstitucionales y se ha definido como Dirección de seguimiento a la implementación del Programa Forestal Nacional; es una instancia de apoyo que cumple funciones para facilitar, documentar sistematizar y orientar sobre la base de información aplicada, el diálogo, análisis, diseño, propuesta, implementación y seguimiento de políticas públicas y sus instrumentos, con la participación coordinada de distintos grupos de interés en materia de bosques (sectoriales e intersectoriales), para la gobernanza en el uso, manejo y conservación de estos ecosistemas. [www.inab.gob.gt](http://www.inab.gob.gt).

#### **2.4.8 Diagnóstico de la gobernanza en el sector forestal de Guatemala**

La protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales siguen siendo objetivos estratégicos del país. No obstante, la degradación de los suelos y la sequía, la deforestación, la contaminación de las aguas terrestres, el deterioro de las condiciones ambientales en los asentamientos humanos y la pérdida de la diversidad biológica siguen representando los principales problemas ambientales del país.

Guatemala es un país altamente vulnerable a fenómenos geológicos, hidrometeorológicos y sequías. El país ha demostrado avances en el enfrentamiento a estos fenómenos con el establecimiento de un sistema general de prevención y respuesta ante desastres, que concede gran importancia al fortalecimiento de las capacidades locales para la reducción de riesgos. Sin embargo, la recurrencia de fenómenos naturales mayores impacta negativamente la capacidad de manejo y de recuperación del país. (PNUD, 2013)

De acuerdo al informe de labores del Instituto Nacional de Bosques (2014), el incremento en la participación de las instancias de la sociedad civil como gremios y asociaciones forestales, entidades académicas enfocadas en la formación de recursos humanos especializados en manejo de recursos naturales, empresas consultoras, comunidades rurales, organizaciones no gubernamentales, propietarios de bosques y áreas privadas destinadas a la conservación, y en términos generales los usuarios de los bienes y servicios ambientales generados por las masas forestales, ha mejorado los niveles de gobernanza en el sector forestal del país.

La inversión pública en proyectos forestales, mediante los incentivos ha despertado un interés creciente hacia una mayor participación de grupos económicos, sociales y políticos, dentro de las acciones de recuperación y protección de los bosques del país. Una muestra de esta participación y agremiación es la existencia de más de 300 organizaciones comunitarias que han incorporado el componente forestal dentro de sus actividades socio productivas. Para mencionar tres plataformas organizacionales como la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (AOFC's), integrada por once organizaciones de segundo nivel que agrupan 300 organizaciones de base. Entre las de segundo nivel, sobresalen: Federación de Cooperativas de Las Verapaces (FEDECOVERA), Asociación de comunidades forestales de Petén (ACOFOP), Asociación de Silvicultores Comunitarios de Las Verapaces (ASILCOM), Federación de Asociaciones Agroforestales, Ambientales y Agroecológicas de Guatemala (FEDERAFOGUA), Asociación de Organizaciones de Los Cuchumatanes (ASOCUCH), Enredémonos por el Corazón Verde, Asociación de Comunitarios Forestales de Petén (ACOFOP), Asociación de Reforestadores de Chiquimula (ASORECH), Coordinadora de Comunidades Guatemaltecas por la Defensa del Manglar (COG MANGLAR), Asociación de Forestería Comunitaria de Guatemala Ut'z Che'; la Red Nacional de Organizaciones de Forestería Comunitaria (RENACOR); la Red de beneficiarios del PINPEP y la Red de Autoridades Indígenas, con una representatividad nacional. Memoria de Labores (2,014). Los miembros de las tres plataformas organizacionales realizan incidencia en el

desarrollo de instrumentos de la política forestal y de que el presupuesto de las instituciones rectoras permita su funcionamiento y en el caso del INAB, que los recursos lleguen para los pagos correspondientes de los Programas de incentivos. Incidencia que realizan a nivel del Ejecutivo, el Congreso de la República y del Ministerio de Finanzas Públicas, responsables de las asignaciones presupuestarias.

Otro de los aspectos del análisis de la gobernanza forestal está relacionado con el consumo de leña, puesto que se estima que aproximadamente el 65% de la población guatemalteca depende de la leña para la cocción de alimentos y calefacción de la vivienda, principalmente en el área rural. Esta población se ubica principalmente en el área rural (dentro de ésta la pobre o muy pobre); a la que se suma, la población pobre o muy pobre que se ubica en los barrios marginales de las principales ciudades; sin embargo, no existe una cifra exacta del consumo de leña en el país. (INAB, 2012). Como resultado de este análisis el país tiene ubicados los municipios donde el déficit de leña es palpable y requieren una atención del Estado para atender estas necesidades de la población.

Desde la perspectiva de los actores comunitarios (UTZ CHE', 2012), existe evidencia de un proceso institucional para mejorar el cumplimiento de la legislación y la política del sector forestal, a pesar de limitaciones técnicas y financieras. Destacan además la conformación de la Mesa Intersectorial contra la tala ilegal y la formulación de un Plan Interinstitucional, puesto que reconocen que este es un problema que genera pérdidas en la economía nacional así como efectos en la generación de servicios ambientales. Otro aspecto reconocible es el establecimiento de convenios entre INAB y las Municipalidades, para la descentralización de la emisión de licencias forestales de consumo familiar, una acción que viene a fortalecer la gobernanza forestal en los ámbitos locales.

No obstante, si bien estas iniciativas buscan articular el marco normativo para el sector ambiental, persisten las dificultades por parte de funcionarios públicos para una adecuada gestión ambiental y forestal, denotando una debilidad institucional estructural para garantizar el cumplimiento de la normativa sectorial.

Guatemala en aras de lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales respondió a una demanda de diversos grupos sociales que comenzaron a converger en torno a intereses y propuestas comunes para tener acceso a tierras nacionales situadas en el norte del país. Inicialmente formaron un frente unido en alianza de algunos sindicatos de producción de madera y chicle, y de otras comunidades asentadas en el departamento de Petén. Lo que constituyó después en la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). La ACOFOP incidió a nivel gubernamental para obtener acceso y manejo comunitario en la zona de usos múltiples (ZUM) de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM). Este es un buen ejemplo de gobernanza de los bosques, puesto que se constituyó en un nuevo mecanismo para que las comunidades ejerciesen sus derechos dentro de tierras nacionales y que permitieran acceso a los recursos naturales y mejorar el nivel de vida de sus familias y donde la institucionalidad pública ha dado respuesta a una demanda social.

#### **2.4.9 Listado inicial de actores**

##### **Sector Público**

Gobierno Central y el Gabinete de Gobierno

Gobernadores Departamentales

Gobiernos locales

Municipalidades

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

Instituto Nacional de Bosques (INAB)

Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP)

Policía Nacional Civil, División de Protección a la Naturaleza (DIPRONA)

Ministerio Público  
Organismo Judicial  
Ministerio de Finanzas Públicas  
Organismo Legislativo

### **Autoridades Indígenas**

Red de Autoridades y Organizaciones Indígenas  
Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala  
Red de organizaciones beneficiarias del PINPEP

### **Sector Privado**

Empresas consumidoras de leña  
Gremial Forestal  
Propietarios de Recursos Forestales  
Regentes Forestales

### **Otros actores**

Cooperación Internacional  
Medios de Comunicación

## **2.4.10 Principales problemas que afectan la gobernanza del Sector Forestal en Guatemala.**

**Cuadro 10. Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal en Guatemala.**

<b>Actores del Sector Forestal</b>	<b>Principales problemas que afectan la Gobernanza Forestal</b>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Limitada capacidad institucional para dar seguimiento a la actividad forestal en términos de la producción y aprovechamiento forestal y los compromisos de recuperación y legalidad de la actividad forestal.</li> <li>✓ Mayor oposición de la población a la realización de actividades de manejo forestal en bosque natural.</li> <li>✓ Incumplimiento del Estado en la asignación de recursos financieros institucionales y para los Programas de incentivos forestales en tiempo y cantidad para actividades de reforestación y recuperación de áreas de vocación forestal.</li> <li>✓ Aumento de la carga de trabajo del personal institucional a nivel regional.</li> <li>✓ Debilidad en la participación y compromiso de los actores del sector forestal.</li> <li>✓ Presión por cambio de uso del suelo por cultivos de agroexportación (palma africana, banano, caña de azúcar).</li> </ul>
<b>Sociedad Civil y Organizaciones de Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El estado debe dedicar mayores esfuerzos en la promoción y el fortalecimiento de la participación social y municipal en los procesos actuales de concertación de nuevos instrumentos jurídicos y políticos para la gestión forestal. Demandan estar en el Directorio de INAB.</li> <li>✓ Baja capacidad del Estado para controlar la tala y comercio ilegal de madera</li> <li>✓ Limitada participación comunitaria en la toma de decisiones y en el desarrollo de instrumentos de política forestal.</li> <li>✓ Falta de transparencia e información a la población sobre la gestión forestal.</li> <li>✓ Limitados recursos financieros de los usuarios para la elaboración de y ejecución de planes de manejo,</li> <li>✓ Homologación de instrumentos de política forestal entre INAB y CONAP.</li> </ul>
<b>Sector Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mejorar la participación del sector privado en temas de industria y comercio.</li> <li>✓ Altos costos de extracción de la madera por difícil acceso a las áreas de producción forestal.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El gobierno debe ofrecer mecanismos de apalancamiento para la industria u el comercio.</li> <li>✓ Mayor control para la tala ilegal y brindar incentivos a los que realizan sus actividades cumpliendo con la normativa forestal</li> <li>✓ Darle más importancia a la producción forestal y menos a la protección.</li> <li>✓ Incentivar el manejo silvicultural de las plantaciones con mecanismo financieros.</li> <li>✓ Búsqueda de mercados y el diseño de nuevos productos.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia basada en: consultas, opiniones y comentarios de actores del sector forestal.

Limitado acceso a la información pública, en relación a la actualización de la información en los portales electrónicos.

La política, sus instrumentos y normativa forestal y ambiental no esté disponible para la mayoría de la población indígena

Dedicar mayores esfuerzos en la promoción y el fortalecimiento de la participación social y municipal en los procesos actuales de concertación de nuevos instrumentos jurídicos y políticos para la gestión forestal

Limitada convocatoria para los grupos organizados comunitarios para integrar los diferentes foros que tratan sobre temas relacionados con el sector forestal.

Con relación al acceso a la información existe en la ciudadanía desconocimiento sobre el uso de los mecanismos legales para efectuar una auditoría social de calidad. Dicha tarea implica la participación y el escrutinio crítico y propositivo de la ciudadanía organizada, en exigir el cumplimiento de la legislación forestal y ambiental, así como de la Ley de acceso a la información pública (LAIP).

Los actores de comunidades indígenas y campesinas organizadas para la protección y manejo sostenible de los bosques demandan participación en la toma de decisiones en la Junta Directiva del INAB y de esta forma incidir entre otras cosas, que las directrices técnicas oficiales de manejo forestal, las prácticas y técnicas forestales comunitarias; se parte transparentar los criterios de distribución de incentivos, y definir estrategias conjuntas para lograr el cumplimiento de las asignaciones presupuestarias a los programas de incentivos forestales.

## **2.5 Resumen comparativo de los Modelos de Gobernanza del Sector Forestal en Centro América.**

A continuación se presenta un análisis comparativo resumido de los distintos modelos de gobernanza del sector forestal existentes de los países de la región centroamericana.

La gobernanza, según el estudio realizado por el Banco Mundial (2011), es buena en general, si se caracteriza por la participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones, el estado de derecho y la previsibilidad.

La buena gobernanza se asocia también con una gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos, financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios. En el siguiente Cuadro se realiza un análisis no exhaustivo, puesto que la información obtenida es en gran medida de fuente secundaria, con sus limitaciones de producción y divulgación,

de los distintos modelos de gobernanza en la región centroamericana, atendiendo tres principios: a) Marco político, jurídico, institucional y reglamentario; b) Procesos de planificación y toma de decisiones y c) Implementación, aplicación y conformidad.

Cuadro 1. Aproximación del análisis comparativo de los modelos de gobernanza forestal de la región centroamericana para el año 2016.

País/Principio de gobernanza	Marco político, jurídico, institucional y reglamentario	Procesos de planificación y toma de decisiones	Implementación, aplicación y conformidad
<b>Costa Rica</b>	<p>El país cuenta con una política forestal cuyos objetivos se orientan a la realización del manejo forestal, posee leyes complementarias, tales como las áreas de conservación, ley de pueblos indígenas y regulaciones que rigen el uso y manejo del bosque, privilegiando los servicios ambientales.</p> <p>Es importante reconocer una medida relacionada con la aplicación del principio contaminador-pagador, con lo que se estableció un impuesto a los combustibles para internalizar los costos provocados por las emisiones de gases de efecto invernadero y destinar los recursos recaudados a compensar estas emisiones mediante diversas modalidades que han evolucionado en el tiempo para hacer el programa más inclusivo y aportar a otros co-beneficios.</p> <p>La legislación vigente crea y define las instituciones con sus competencias (claras de coordinación) de entidades del nivel nacional, tales como la SINAC, FONAFIFO y la ONF.</p> <p>Sin embargo, se advierte un exceso de competencias y atribuciones en el SINAC con un débil cumplimiento de la Administración Forestal del Estado –AFE- con la agenda forestal.</p>	<p>El Estado ha creado espacios de consulta; sin embargo, la incidencia de los movimientos sociales desde dichos espacios de consulta ha sido mínima, lo que se ve reflejado en el hecho de que la política en materia de cobertura forestal no ha evidenciado un cambio determinante en la forma en que se da la relación sociedad-bosque.</p> <p>El estado ha facilitado, mediante programas, derivados de la legislación forestal, el pago por servicios ambientales y donde el beneficiario ha sido el sector privado con recursos públicos. La crítica del sector académico y social es que los intereses prevalecientes en la política forestal siguen siendo los que históricamente se han visto beneficiados por el modo de producción, con escasas excepciones de reservas forestales en manos de pequeños productores, de conservacionistas o de pueblos indígenas.</p> <p>El conocimiento del marco legal es limitado entre la población, los gobiernos locales y usuarios/as locales de los recursos forestales; aunado a las actividades ganaderas, una visión conservacionista en materia ambiental de actores sectoriales y la sociedad civil, determina</p>	<p>La inseguridad jurídica sobre la tierra (con el hecho de privilegiar los servicios ambientales) ha permitido la reducción en la reforestación pues el sector privado y empresarial ha visto tergiversado su derecho al uso de la propiedad, por parte de la otra parte de la sociedad y las instituciones del Estado como la Procuraduría de la República y otras.</p> <p>En el ámbito de la producción forestal los procedimientos son complicados en la aprobación de planes de manejo por excesiva burocracia y demanda de trámites.</p> <p>Falta de seguridad jurídica y gobernanza del sector forestal.</p> <p>Débil conexión de las instancias investigación y las necesidades del sector, así como la transferencia tecnológica.</p>

	En las recomendaciones para la planificación se deben alinear los intereses, compromisos, toma de decisiones y mecanismos de implementación y seguimiento con respecto al Programa Nacional de Desarrollo Forestal –PNDF-.	una visión y una integración del sector forestal limitada.	
<b>El Salvador</b>	<p>En el país, se advierte la existencia de dos instituciones que tienen relación con los recursos naturales: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN- y el responsable de los recursos forestales: Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-, esto si bien definen sus atribuciones no necesariamente están alineadas en la preparación de planes operativos, siendo el estado el principal promotor de acciones de fomento a la actividad relacionada con bosques.</p> <p>La Ley Forestal tiene vigencia en plantaciones forestales, bosques naturales y áreas de uso restringido; en tanto el MARN se encarga de los bosques salados con baja capacidad de control.</p> <p>No obstante, existe alineamiento, al menos en los propósitos, de las Leyes Forestal y de Medio Ambiente con relación a la Ley de ordenamiento y desarrollo territorial en términos de los recursos naturales y la conexión con los servicios básicos y el patrimonio cultural y arqueológico.</p> <p>Se tiene una limitación de instrumentos de fomento y de fuentes financieras permanentes dirigidas a promover el ordenamiento, manejo, recuperación y protección del recurso</p>	<p>En los procesos de planificación la Ley Forestal crea un espacio de participación nacional como la Comisión Forestal, la cual se conforma por representantes de los sectores, forestal, gobierno y desarrollo tecnológico e industrial. Otro espacio es la Comisión Permanente de Coordinación inter institucional entre el MAG y el MARN para compatibilizar y armonizar las actividades de ordenamiento, manejo y protección del recurso forestal y unificar procedimientos administrativos. No obstante, en las necesidades de control y fomento de la gestión forestal con la Policía Nacional, Salud, Municipalidades, sector privado, cooperativas y organizaciones de base hace falta coordinación y alineación.</p> <p>El modelo de gestión forestal ha privilegiado la producción de madera y no considera la provisión de servicios ecosistémicos como una oportunidad para beneficio de la sociedad en general. Asimismo, este enfoque ha provocado que el uso forestal no sea competitivo con ningún otro uso de la tierra, razón por la cual se cambia de uso de la tierra y se degrada el recurso forestal.</p> <p>Los espacios de diálogo y</p>	<p>Es importante mencionar que el sector forestal nacional es muy reducido, puesto que el país perdió hace años su cobertura forestal, debiendo importar en gran porcentaje los productos de Honduras y Guatemala, principalmente.</p> <p>La escasa importancia política y la falta de información sobre los bosques y del sector forestal, ha provocado que la gestión se vea aislada del desarrollo nacional y no integrada con otros sectores como: energía, salud, turismo y reforma agraria.</p> <p>En la sociedad, por falta de información, no está internalizado el estado de deterioro de los recursos forestales y su relación con la estabilidad ambiental y el desarrollo económico nacional. Esto significa estar ausente en la agenda pública y política nacional.</p>

	forestal	concertación no tienen incidencia del modelo de gestión forestal prevaleciente, y esto repercute en la formulación y ejecución de políticas públicas, al no integrar en su totalidad sus demandas y necesidades.	
<b>Guatemala</b>	<p>La ley forestal es el instrumento principal de administración de los recursos forestales del país y la que fundamenta jurídicamente la creación del Instituto Nacional de Bosques –INAB-, como el ente rector de la política pública de bosques fuera de áreas protegidas.</p> <p>En el ámbito de las áreas protegidas la Ley de Áreas Protegidas define las funciones en estos territorios en términos de la conservación y la diversidad biológica. La institución encargada es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- dependiendo de la Vice Presidencia de la República. La función de dos Servicios forestales es una limitante puesto que no siempre actúan de manera coordinada y alineada.</p> <p>La Política Forestal Nacional como instrumento directriz de las actividades forestales en el país, plantea el desarrollo de instrumentos económicos y el fortalecimiento de la coordinación inter institucional, se destaca la amplitud de sus objetivos y de los ejes estratégicos para el desarrollo de instrumentos para la promoción de las actividades relacionadas con bosques.</p> <p>Recientemente se aprobó la Ley marco de Cambio Climático que estipula para</p>	<p>En la preocupación sobre los efectos de la variabilidad climática en el país, particularmente con la reducción de la cubierta forestal y de plantear acciones para su recuperación, se creó el Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI), integrada por 4 instituciones como son Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN-, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, INAB y CONAP; como una instancia para la toma de decisiones informadas, por ello se asesora de un nivel técnico y la participación de la sociedad con los sectores privado, comunitario y la academia, municipalidades entre otros. La participación social en los diversos instrumentos de política forestal ha permitido incluir las demandas de los diversos grupos interesados.</p> <p>La Ley Marco de los Acuerdos de Paz, abre el espacio para la participación en el desarrollo integral de la persona y de esa manera la atención a las necesidades de la población.</p> <p>El INAB, cuenta con varias estrategias de atención a demandas particulares de la población, tales como el uso sostenible de la leña,</p>	<p>Con respecto a si los resultados del monitoreo y la evaluación están claramente incorporados en la planificación del manejo forestal, existe un limitado acceso a la información pública, y también en la actualización de la información en los portales electrónicos.</p> <p>La política, sus instrumentos y normativa forestal y ambiental no está disponible para la mayoría de la población indígena de manera que puedan ser informados en sus idiomas nacionales.</p> <p>Con relación al acceso a la información existe en la ciudadanía desconocimiento sobre el uso de los mecanismos legales para efectuar una auditoría social de calidad. Dicha tarea implica la participación y el escrutinio crítico y propositivo de la ciudadanía organizada, en exigir el cumplimiento de la legislación forestal y ambiental, así como de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).</p>

	<p>el sector público, en apego a sus respectivas rectorías sectoriales y competencias propias, adoptar y empoderarse en su cumplimiento, como elemento aglutinador de atención a los efectos de la variabilidad del cambio climático.</p> <p>En el ámbito regional forestal, el quehacer de las municipalidades es muy importante, para ello cuentan con un Código Municipal que establece las regulaciones relacionadas con el tema ambiental y que están obligadas a formular y ejecutar los planes de ordenamiento territorial y el desarrollo integral de los municipios.</p> <p>Uno de los instrumentos recientemente lanzado es el Plan Katún en 2015; estos constituyen lineamientos para fortalecer las rectorías sectoriales y la protección social de la población, mediante mecanismos de consenso y coordinación para decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre el desarrollo nacional.</p> <p>En cuanto al fomento de las actividades forestales, el país apuesta a mantener y recuperar la cubierta forestal tales como los programas de incentivos forestales, que constituyen pagos en efectivo que el Estado otorga a propietarios y poseedores de tierras nacionales o particulares.</p>	<p>los pueblos indígenas, género, restauración forestal, como una respuesta institucional a las demandas de la sociedad. Otro instrumento relacionado con la prevención y reducción de la tala ilegal es el Plan de acción interinstitucional que convoca a participar de las acciones de desarrollo en políticas de comando y control, no solo de las instituciones sino de la población a nivel regional.</p> <p>En opinión de una parte del sector comunitario, existe evidencia de un proceso institucional para mejorar el cumplimiento de la legislación y la política del sector forestal, a pesar de limitaciones técnicas y financieras. Como muestra reconocen la conformación de la Mesa Intersectorial contra la tala ilegal y el Plan Interinstitucional, como mecanismo e instrumento para atender la el problema que genera pérdidas en la economía nacional así como efectos en la generación de servicios ambientales.</p> <p>A nivel de Municipalidades el hecho de establecer convenios para la descentralización de la emisión de licencias forestales de consumo familiar, es una acción que fortalece la gobernanza forestal en los ámbitos locales.</p> <p>Una demanda de las comunidades indígenas y campesinas organizadas es tener un lugar en la Junta Directiva del INAB y de esta forma incidir en las directrices técnicas de manejo forestal, las prácticas y técnicas forestales comunitarias; ser parte de la acción de</p>	
--	---	--	--

		transparentar los criterios de distribución de incentivos, y definir estrategias conjuntas para lograr el cumplimiento de las asignaciones presupuestarias a los programas de incentivos forestales.	
<b>Nicaragua</b>	<p>La institucionalidad del sector forestal recae en el Instituto Nacional Forestal – INAFOR- como órgano rector. Cuenta con un mecanismo fiduciario de incentivos al desarrollo forestal el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal – FONADEFO-, con una actuación limitada con respecto a las necesidades de fomento de la actividad forestal.</p> <p>En la administración de las áreas protegidas es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales – MARENA-.</p> <p>La política de desarrollo forestal busca fomentar el desarrollo sostenible hacia la reposición del recurso forestal, la deforestación evitada, el manejo forestal racional y la forestaría comunitaria con visión empresarial. Los ejes principales tienen relación con el Acceso al recurso, que busca promover el ordenamiento territorial, acceso y manejo del recurso para aprovecharlo de forma sostenible en la cadena de producción; Fomento, con la valoración adecuada del bosque y un aprovechamiento sostenible; Protección forestal; Regulación y control, con el interés de modernizar el marco institucional y garantizar la participación ciudadana para dar más transparencia al sistema de regulación y control forestal.</p>	<p>El gobierno ha regionalizado las decisiones con respecto a los departamentos de Nueva Segovia, Managua, Río San Juan, Rivas y en las Regiones Autónomas RAAN y RAAS, donde se realizan procesos de manejo y aprovechamiento forestal de manera colectiva y donde los comunitarios tienen participación en la toma de decisiones y en los beneficios obtenidos. No obstante, y a criterio de las comunidades indígenas y los productores particulares dueños de bosques, estos presentan menores niveles de organización lo que limita su participación e incidencia en la mejora de sus actividades comerciales y finalmente en la diversificación de sus ingresos para mejorar su nivel de vida.</p> <p>En el plano de los incentivos demandan que no sean económicos, por ello es preciso modificar los artículos que faciliten las intervenciones y los trámites para las comunidades.</p>	<p>En cuanto a la propiedad de la tierra y la propiedad del bosque, existe ambigüedad, esto desincentiva la inversión y no permite realizar el manejo del bosque.</p> <p>En los últimos años, ha habido un proceso de entrega de tierras en propiedad a excombatientes de la guerra civil y de comunidades indígenas; pero un aspecto negativo, son las delimitaciones externas de las áreas comunales lo que provoca conflictividad entre comunidades colindantes; pero también por no realizar el levantamiento topográfico y el proceso de registro.</p> <p>Se prevé un incremento en la tala y comercio ilegal de madera, y con respecto a la Ley de veda, se tiene una apreciación que esta afecta a los pueblos indígenas a ser ofertantes de materia prima barata para los grandes compradores nacionales; esto es un pretexto de dar un valor agregado a los recursos porque solo ellos pueden hacerlo; sin elementos que garanticen mayor equidad y mejora en los precios de la madera en pie para las comunidades dueñas de bosques.</p> <p>En cuanto a la transparencia e información sobre las actividades forestales, se hace mención a que debe haber mayores esfuerzos por parte del gobierno para hacerla efectiva.</p>

	<p>A nivel de municipios la legislación nacional delega en las autoridades municipales la competencia relativa al desarrollo socioeconómico, conservación del ambiente y los recursos naturales de su territorio, y el ordenamiento.</p>		
<b>Honduras</b>	<p>Honduras cuenta con el marco institucional del sector forestal basado en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y vida Silvestre –LFAPVS- que rige la administración y manejo de los recursos forestales, áreas protegidas y vida silvestre, incluyendo su protección, restauración, aprovechamiento, conservación y fomento, propiciando el desarrollo sostenible, de acuerdo con el interés social, económico, ambiental y cultural del país. En el Art. 7, establece que las áreas forestales en ningún caso se consideran tierras incultas u ociosas y no podrán ser objeto de afectación con fines de Reforma Agraria.</p> <p>La institución en la que descansa la ejecución de las funciones definidas en la ley es el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre –ICF-; como una entidad desconcentrada, con independencia técnica, administrativa y financiera, adscrita a la Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MI AMBIENTE).</p> <p>Otro aspecto importante del marco legal es la aprobación de la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (2014). Dentro de sus consideraciones plantea</p>	<p>Dentro del marco legal y de las atribuciones que le asigna la Ley forestal, los Comités Consultivos son la base de planificación del Programa Nacional Forestal; esta es una facilidad que brinda el Estado para que la población participe en el diseño de políticas e instrumentos relacionados con bosques a nivel nacional como regional y donde sus demandas sean parte de las decisiones nacionales.</p> <p>Durante los últimos años en Honduras han existido esfuerzos e iniciativas buscando mejorar la gobernanza forestal, como por ejemplo el Movimiento Ambientalista de Olancho –MAO-, que lograron el apoyo de la población para que el tema de la tala ilegal y la degradación forestal llegara a debate político. Con ello se logró que el CONADEH implementara un proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI), el cual ha publicado informes que han facilitado a la población la comprensión y la exposición de las actividades forestales ilegales. Recientemente con el apoyo de la UE, se discute sobre el combate del comercio ilegal de madera y subproductos del bosque, dentro de la iniciativa FLEGT, el cual trata de</p>	<p>En el plano del comercio forestal se ha determinado la no aplicación de la ley forestal; la reducida transparencia, participación ciudadana y acceso a información pública; la falta de coordinación entre las instituciones de gobierno; la inseguridad ciudadana y politización de las agendas forestales. Asimismo, que la tramitología afecta en tiempo y costos la realización de las actividades forestales.</p> <p>La LFAPVS a través de la creación del Consejo Consultivo Nacional Forestal y en apoyo al ICF, debe realizar acciones de concertación, solución de conflictos, mediación, canalización de denuncias y otras acciones de participación ciudadana vinculadas a la gestión forestal. La misma ley determina que, en caso de tratarse de empresas extranjeras, los contratos de manejo forestal deben contener una cláusula que estipule que las controversias serán dilucidadas vía arbitraje y bajo el imperio de las leyes hondureñas. Por otra parte, en la Ley General de Aguas se da como atribución del Consejo Nacional de Recursos Hídricos “Actuar de agente de arbitraje y de prevención y de solución de conflictos en el sector hídrico, sean estos referentes a disputas de derecho y competencias.</p>

	<p>que la administración pública debe contar con mecanismos más ágiles para responder a los requerimientos que tienen los administrados respecto a los servicios que presta esa Administración en los diferentes campos, entre los cuales se encuentra el sector forestal. Delega en el Presidente de la República la facultad de que en Consejo de Ministros pueda crear, modificar o suprimir secretarías de Estado o entidades descentralizadas y nombrar a los titulares.</p> <p>En el plano del cumplimiento de funciones de la ley forestal, a nivel regional se coordina con los Consejos Consultivos, los cuales tienen atribuciones de asesoría y propuesta de acciones y control social sobre la gestión pública a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario. Pero a la vez, son espacios de consulta, concertación y coordinación de las acciones en materia forestal, áreas protegidas y vida silvestre.</p> <p>La normativa forestal es muy rígida, limitando la implementación de actividades y delegación de funciones.</p>	<p>concientizar a los consumidores de los países miembros de la Comunidad Europea en la compra de productos forestales que demuestren la legalidad, contribuir a la protección de ecosistemas, la producción de bienes y servicios, reducir la deforestación ilegal y lucha contra la pobreza, disminuir los conflictos en las áreas forestales y promover un mejor entorno para la inversión en la gestión forestal sostenible.</p> <p>Honduras es el primer país de América Latina y el Caribe en negociar un acuerdo AVA con la UE a partir del 2010-2011.</p>	
--	---	---	--



### 3. Propuesta de mejora de la Gobernanza Forestal en Honduras

La problemática común de la región, entre otras, sigue siendo la deforestación, la tala ilegal de productos y subproductos del bosque, así como la baja capacidad de las instituciones para aplicar las leyes y ejercer un mejor control sobre el comercio ilegal de madera; lo cual se agudiza por la alta pobreza en las comunidades que genera una presión hacia el cambio de uso de la tierra para la producción de alimentos, generalmente en suelos de vocación forestal donde realizan agricultura de subsistencia. Para lo cual las normas, las políticas y las instituciones deben responder a esa realidad para lograr la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible. En el caso de Honduras se debe sumar la presencia de la plaga del gorgojo del pino que ha afectado un extenso territorio de la cobertura forestal de coníferas del país, en todos los tipos de tenencia de la tierra.

Según Davis, 2014 citando a otros autores, indica que reconocer los derechos comunitarios es una forma efectiva de enfrentarse a estas dinámicas de deforestación y que existen varias experiencias que evidencian que los actores comunitarios son los administradores más efectivos, ya que los bosques indígenas y comunitarios han demostrado mayor estabilidad que algunas áreas protegidas para detener la deforestación y la degradación forestal. Además, indica que aproximadamente el 65% de los 83 millones de hectáreas de bosque en Mesoamérica han sido formalmente reconocidos como tierras comunitarias o indígenas, existiendo una serie de arreglos de tenencia que facilitan el acceso y manejo comunitario de los bosques, y que van desde los territorios indígenas, pasando por las tierras y bosques municipales, hasta las concesiones y contratos comunitarios.

Luego de la revisión y comparación de la Gobernanza Forestal en la región, se puede concluir que desde el punto de vista legal y de políticas públicas existen los espacios de participación ciudadana en el sector forestal de todos los países. Sin embargo, en el caso específico de Honduras al consultar a los actores sobre diferentes aspectos se evidencian limitaciones que impiden una plena participación de muchos actores tanto en la discusión de la problemática y las alternativas de solución, en el desarrollo de la política pública, como en la implementación de los acuerdos y compromisos. En tal sentido, se propone considerar algunos temas prioritarios que permitirán mejorar la Gobernanza a partir de un compromiso de las instituciones del Estado y los demás actores del sector forestal de Honduras; bajo el apoyo de esta operación del BID que pretende contribuir al Manejo Forestal Sostenible.

Entre la propuesta de acciones inmediatas y a corto plazo para mejorar la gobernanza son:

- a. Es importante el apoyo a las instancias de consulta, concertación y coordinación de acciones establecidas en la LFAPVS y otras normativas, ara motivar la participación de los diferentes actores en la recuperación productiva y económica de los territorios afectados por la plaga del gorgojo del pino y sus impactos en la protección de la fuentes de agua, la seguridad alimentaria y el comercio ilegal de madera, entre otros:
  - ✓ Consejos Consultivos Comunitarios, Municipales y Departamentales
  - ✓ Juntas de Agua y organizaciones Agroforestales
  - ✓ Municipalidades a través de la implementación de Oficinas Forestales Municipales
  - ✓ Oficinas Locales Forestales del ICF

Se deben identificar las funciones y procedimientos que de acuerdo a la legislación vigente puedan ser delegados en las Municipalidades, tales como: autorizaciones de pequeños aprovechamientos , consumos de leña y madera de construcción de viviendas y otras que permitan el fortalecimiento del ICF localmente; por medio de la implementación y apoyo de Oficinas Forestales Municipales. Adicionalmente, se incluye lo relacionado a derechos y deberes asociados a la gestión de la administración de microcuencas, áreas protegidas y Areas comunitarias asignadas, énfasis en las estructuras locales mencionadas anteriormente (Consejos consultivos forestales, Juntas de agua, organizaciones agroforestales, entre otros).

- b. La revisión y fortalecimiento de procesos administrativos internos del ICF que faciliten las intervenciones forestales, el tiempo de gestión y los trámites para los distintos actores (comunitarios, cooperativas, privados, etc.); para el aprovechamiento de madera en áreas afectadas por la plaga del gorgojo, para fomentar el manejo forestal y la recuperación de dichas áreas. Esto implica asesorar a las Municipalidades ubicadas en el área de acción del proyecto en el diseño, el consenso y la implementación de normativas con criterios y reglas de uso, planes de arbitrios, revisión de impuestos y tasas municipales para homogenizar montos y evitar la discrecionalidad.

El apoyo a la implementación y coordinación de instrumentos de gestión sectorial como la Política Forestal Nacional, PRONAFOR, plan de acción ENTCl, Plan de acción AVA Flegt, etc; para lo cual es necesario el fortalecimiento de capacidades, institucionales y todos los actores locales, técnicas y organizativas acompañados un plan de capacitación para la buena gobernabilidad local. Aunado a la sistematización de experiencias y lecciones aprendidas y al Fortalecimiento de capacidades de comunicación y modernización de la infraestructura de comunicación, transparencia y gestión electrónica institucional

- c. Apoyar y agilizar la asignación de áreas a comunidades organizadas y cooperativas mediante contratos de manejo y convenios de usufructo, ya que según registros del ICF hasta 2015 se han otorgado 101 contratos en un área de 551,790.83 ha, beneficiando a 275 comunidades y un poco más de 10,000 familias en todas las regiones del país.<sup>35</sup> Estos contratos de manejo deben estar apropiados a las condiciones y capacidades de las comunidades y/o organizaciones beneficiarias, con el acompañamiento en capacitación y asistencia técnica, para lo cual se pueden utilizar mecanismos de apoyo estatal y de cooperación internacional para la preinversión y la ejecución de planes de manejo integrales en las áreas asignadas mediante contratos de manejo forestal.

Promover acuerdos locales entre comunitarios y privados en relación a: manejo forestal, aprovechamiento de productos forestales y la recuperación de la cobertura forestal, puede generar empleo local e ingresos las familias rurales.

- d. Desarrollar una propuesta de Programa Piloto para la recuperación de áreas afectadas por el gorgojo del pino, utilizando incentivos forestales. Así mismo, es necesario desarrollar los mecanismos e implementación de incentivos contemplados en la Ley Forestal y en especial fondos forestales.

---

<sup>35</sup> ICF reporta que en el Departamento de Francisco Morazán se han otorgado 4 contratos que suman un total de 26,829.04 ha, beneficiando a 27 comunidades y 246 familias.

## **4. Análisis general del marco legal y de políticas para implementar un Programa de Incentivos Forestales y Agroforestales**

### **4.1 Antecedentes de Incentivos Forestales en Guatemala**

#### **4.1.1 Programa de Incentivos Fiscales –PIF-**

Los primeros incentivos forestales otorgados por el Estado de Guatemala a actividades de reforestación inician en el año 1974 con la Ley Forestal (Decreto 58-74), bajo la responsabilidad del Instituto Nacional Forestal –INAFOR<sup>36</sup>; dirigido al establecimiento y mantenimiento de plantaciones no menores de cinco hectáreas, mediante la deducción de hasta el 50% del Impuesto Sobre la Renta –ISR-. Se implementó mediante un programa del Departamento de Incentivos Fiscales del INAFOR, el cual continuó posteriormente en las instituciones forestales que sustituyeron a INAFOR. Este programa se implementó mediante el Acuerdo Gubernativo No. 22-75 de los Ministerios de Agricultura y Finanzas Públicas.

En el año 1984, se modificó la Ley Forestal mediante el Decreto 118-84 del Congreso de la República, dando continuidad a los incentivos a la reforestación.

En el año 1989, se deroga la Ley Forestal mediante el Decreto Ley No. 70-89 y se crea la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre –DIGEBOS<sup>37</sup>; continuando vigente los incentivos forestales, siempre basados en conceder incentivos indirectos de exoneración de impuestos, principalmente el Impuesto Sobre la Renta para ser destinados a la reforestación.

El Diagnóstico Forestal de Guatemala (Cabrera, C. y Morales, J., 1996), indica las características de los mecanismos para la aplicación de estos incentivos:

- Limitaban el acceso a propietarios de la tierra
- El incentivo fue más atractivo para empresas que generaban mayor impuesto sobre la renta, desligadas del sector forestal
- No existían mayores criterios para el objetivo de las plantaciones, áreas a reforestar, especies, etc.; lo cual limitó el establecimiento de una masa forestal destinada al abastecimiento de la industria forestal.
- Montos para el establecimiento de plantaciones relativamente elevados (más de Us\$ 1,000.0/ha), debido a que no era un monto fijo por hectárea, sino que variaba según la justificación del gasto, lo cual no estimuló la eficiencia para lograr costos más bajos, premiando al que más gastaba hasta el límite fijado.
- Se otorgaban Certificados de Inversión Forestal –CIF-, que tenían vigencia de cuatro años y que podían ser negociados entre empresas para deducir impuestos<sup>38</sup>

Bajo este programa de incentivos se reforestó durante 23 años, una superficie aproximada de 20,000 ha, con una inversión superior a los Us\$32.5 millones durante el período<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Instituto Nacional Forestal –INAFOR-, institución autónoma y descentralizada, creada mediante el Decreto 58-74 del Congreso de la República, adscrita al Ministerio de Agricultura.

<sup>37</sup> Dirección General de Bosques y Vida Silvestre –DIGEBOS-, institución centralizada creada mediante el Decreto 70-89 del Congreso de la República adscrita al MAGA.

<sup>38</sup> Con los CIF se podía deducir anualmente hasta el 50% del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre Circulación de Vehículos de las empresas.

<sup>39</sup> Programa de Incentivos Fiscales, INAB, 2000.

#### 4.1.2 Programa de Incentivos Forestales –PINFOR–

A finales del año 1996, se deroga el Decreto 70-89 mediante el Decreto Legislativo 101-96<sup>40</sup>, creando el Instituto Nacional de Bosques –INAB-<sup>41</sup>. Esta Ley crea el Programa de Incentivos Forestales –PINFOR–, delegando al INAB y al Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN– la responsabilidad de otorgar incentivos a los propietarios de tierra de vocación forestal, que se dediquen a la ejecución de proyectos forestales (reforestación, manejo y/o protección del bosque natural) y establece que el Estado destinará anualmente en el presupuesto de la nación un monto equivalente al 1% de los ingresos ordinarios y una vigencia del Programa de 20 años, el cual finaliza en diciembre del 2016.

Este programa fue mejor estructurado por el INAB, siendo algunas características<sup>42</sup>:

- Asigna un monto fijo por hectárea con base al costo de cada actividad contemplada en el establecimiento/mantenimiento de plantaciones; mientras que para el manejo y/o protección del bosque natural estableció montos fijos para las primeras 15 ha y luego este monto variaba en función de un rango de área.
- Definió regiones prioritarias en función de la vocación de los suelos y capacidad productiva.
- Inicio con más de 100 especies forestales prioritarias y se fue reduciendo a 30 especies aproximadamente en función de los objetivos del programa y el comportamiento del crecimiento de las especies.
- Período de otorgamiento de los incentivos: i) plantaciones un año de establecimiento y 5 años de mantenimiento, máximo 6 años, ii) bosque natural hasta 5 años, pudiendo ampliarse el período hasta 10 años en función de la disponibilidad financiera.

#### Impactos del Programa PINFOR

Según el Informe anual del INAB<sup>43</sup> los principales logros del PINFOR durante el período 1998 al 2015 son: 132,189 ha de plantaciones forestales con una inversión del Estado de Us\$184.2<sup>44</sup> millones aproximadamente y el manejo y/o protección de 232,792 ha de bosques naturales con una inversión de Us\$53.0 millones; para un total acumulado de inversión durante ese período por el Estado de Guatemala a través del PINFOR de Us\$237.2 millones.

Los informes del PINFOR<sup>45</sup> indican que el impacto social, económico y ambiental del PINFOR es evidente, ya que durante ese período (1998-2015) se ha generado empleo rural por más de 28.74 millones de jornales laborales<sup>46</sup> y ha beneficiado directa e indirectamente a más de 4.16 millones de personas. Del total de beneficiarios del Programa Pinfor el 30% son mujeres, especialmente mujeres del área rural.

---

<sup>40</sup> Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Forestal.

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Bosques –INAB–, institución autónoma y descentralizada, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–.

<sup>42</sup> Programa de Incentivos Forestales –PINFOR–, INAB, 2015.

<sup>43</sup> Informe de Labores 2015, INAB.

<sup>44</sup> Tasa de cambio de referencia del Banco de Guatemala para 5/7/2016 es de Q7.63 por Us\$.

<sup>45</sup> Programa PINFOR, INAB, 2015.

<sup>46</sup> Un jornal laboral es equivalente a un día de trabajo.

#### **4.1.3 Programa de Apoyos Forestales Directos -PPAFD-**

El Programa de Apoyos Forestales Directos -PPAFD<sup>47</sup> tuvo como principal objetivo la conservación de bosques para la protección de las fuentes de agua; que podría considerarse como un pago por servicios ambientales (PSA). El incentivo forestal era un pago en efectivo otorgado por un periodo de 5 años equivalente a Us\$60.0/ha/año.

Sus metas fueron:

- 33,400 ha de bosque natural bajo protección;
- Protección de 3,000 fuentes de agua que abastecen a comunidades y cabeceras municipales, Producción de aproximadamente 500,000 plantas en viveros municipales, comunales y privados.

Este Programa fue liquidado en el año 2010, siendo implementado en comunidades de municipios del Occidente del país.

#### **4.1.4 Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal –PINPEP-**

La principal limitación del PINFOR fue que la ley contemplaba únicamente a propietarios de la tierra<sup>48</sup>, impidiendo el ingreso a poseedores de la tierra.

Derivado de lo anterior en el año 2006 el INAB con el apoyo financiero del Reino de los países bajos<sup>49</sup>, establece un programa piloto de incentivos forestales dirigido a pequeños poseedores<sup>50</sup> de tierra con vocación forestal en 79 municipios con mayor índice de pobreza, denominado PINPEP. Derivado de la amplia participación de los beneficiarios y con el apoyo de Alcaldes Municipales, de las autoridades del INAB, entre otros actores del sector forestal se logra llevar este programa a ser una Ley en 2010<sup>51</sup>, logrando actualmente una cobertura nacional del Programa y una amplia participación de beneficiarios del programa.

#### **Impactos del Programa PINPEP**

Según el Informe anual del INAB<sup>52</sup> los principales logros del PINPEP durante el período 2006 al 2015 son: 10,877 ha de plantaciones forestales y sistemas agroforestales; así como alrededor de 56,000 ha de bosque natural bajo la modalidad de manejo o protección. Durante ese período el Estado de Guatemala a través del PINPEP ha invertido aproximadamente Us\$52.0 millones y un estimado de familias beneficiarias directos e indirectos de 200,000, de los cuales alrededor de 43% son mujeres.

---

<sup>47</sup> Programa de Apoyos Forestales Directos -PPAFD- fue administrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-.

<sup>48</sup> La Procuraduría General de la Nación –PGN- dictaminó en 1997, que propietario era aquella persona individual o jurídica que tiene su propiedad inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble. Para esa época se estima que solamente el 20% de la tierra estaba inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble.

<sup>49</sup> Reino de los países bajos también conocido como Holanda.

<sup>50</sup> La Ley Forestal (Decreto 101-96) establece como pequeño propietario o poseedor a quienes tienen menos de 15 ha.

<sup>51</sup> Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal –PINPEP-. 2015.

<sup>52</sup> Informe de Labores 2015, INAB.

#### **4.1.5 Programa de Incentivos para el Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción, y Protección de Bosques –PROBOSQUE-**

De acuerdo al Artículo 73 de la Ley Forestal, el PINFOR tiene una vigencia de 20 años que finalizan en diciembre del 2016, es por ello que las autoridades del INAB iniciaron a finales del 2012 la preparación de una iniciativa de Ley para una siguiente etapa de incentivos forestales que contó con una amplia participación de actores del sector forestal.

En septiembre de 2015 por mayoría de votos el Congreso de la República aprobó el Decreto 2-2015 Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción, y Protección de Bosques –PROBOSQUE-, la cual amplía el período de otorgamiento de incentivos por 30 años que finalizan en el año 2047.

#### **Objetivos de la Ley PROBOSQUE**

El Artículo 2, establece que la Ley contribuirá al desarrollo rural del país en armonía con el ambiente, a través del fomento de inversiones públicas y privadas dirigidas al cumplimiento de los objetivos específicos siguientes:

- a. Aumentar la cobertura forestal, mediante el establecimiento, recuperación, manejo, producción y protección de bosques que aseguren la producción de bienes y la generación de servicios ecosistémicos y ambientales y la protección de cuencas hidrográficas.
- b. Dinamizar las economías rurales, a través de inversiones públicas en el sector forestal orientadas a la generación de empleo en las actividades directas y los servicios que requieren el establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y forestal y agroforestal.
- c. Incrementar la productividad forestal mediante el establecimiento de plantaciones forestales con fines industriales y energéticos y el manejo productivo de bosques naturales, disminuyendo la presión sobre los bosques naturales y otros recursos asociados.
- d. Fomentar la diversificación forestal en tierras de aptitud agrícola y pecuaria y la restauración de tierras forestales degradadas, a través de sistemas agroforestales, plantaciones forestales y otras modalidades que contribuyan a la provisión de leña y madera en el área rural y a la recuperación de la base productiva y protectora en tierras forestales degradadas.
- b. Contribuir a garantizar los medios de vida, la seguridad alimentaria, la seguridad energética, y la mitigación y la reducción de riesgos a desastres naturales asociados a los efectos de la variabilidad y cambio climático y la protección de la infraestructura rural la población guatemalteca, a través del fomento de actividades de establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción, y protección de bosques.

La credibilidad en el pago año con año a los beneficiarios y la experiencia exitosa de los proyectos del Programa PINFOR<sup>53</sup>, fue fundamental para que mediante el cabildeo político con las diferentes bancadas en el Congreso se logrará la aprobación de esta nueva ley. La principal diferencia de PROBOSQUE en relación a PINFOR son las modalidades a incentivar, ya que de dos modalidades (plantaciones forestales y manejo y/o protección de bosque natural) se amplió a seis modalidades, siendo ellas<sup>54</sup>:

- i) Establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales con fines industriales Incluye el manejo de plantaciones forestales voluntarias registradas como fuentes semilleras;

---

<sup>53</sup> Según el Jefe del Programa PINFOR, los proyectos exitosos en las diferentes modalidades llega a un 92%

<sup>54</sup> Artículo 10 de la Ley PROBOSQUE.

- ii) Establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales con fines energéticos;
- iii) Establecimiento y mantenimiento de sistemas agroforestales;
- iv) Manejo de bosques naturales con fines de producción. Incluye bosques naturales con fines de producción de semillas forestales;
- v) e. Manejo de bosques naturales para fines de protección y provisión de servicios ambientales. Esta modalidad incluye proyectos de protección de bosques para fuentes de agua, conservación de diversidad biológica, ecoturismo, conservación de germoplasma, protección de sitios sagrados y otros que sean calificados como bosques de protección por la Junta Directiva del INAB; y,
- vi) Restauración de tierras forestales degradadas

Una de las modalidades más novedosas es la relacionada con la restauración de tierras forestales degradadas, ya que es un tema muy reciente ratificado por varios países en el Reto de Bonn en 2015<sup>55</sup>, al cual se sumó Guatemala con un compromiso de 1.3 millones de ha y que será financiado en parte con los recursos financieros de PROBOSQUE<sup>56</sup>

## 4.2 Antecedentes de Incentivos Forestales en Costa Rica

### 4.2.1 Deducción del Impuesto Sobre la Renta –DISR-

En Costa Rica en el año 1969 la Ley Forestal 4465 se estableció el sistema de Deducción del Impuesto Sobre la Renta (DISR), pero pasaron varios años antes de su implementación en 1979. A este programa calificaban todas las personas naturales o jurídicas que pagaran impuestos, existiendo dos modalidades:

- a. **Con gasto comprobado:** consistía en presentar los comprobantes de todos los gastos efectuados en el plan de reforestación, reconociendo hasta US\$ 2,000.00/ha.
- b. **Monto fijo de US\$ 1,100.00 /ha:** El Plan de Reforestación contemplaba las actividades a realizar, el cual era aprobado y verificado su cumplimiento por la Dirección General Forestal (DGF)<sup>57</sup>, para posteriormente se emitía un informe. Dicho informe debía ser presentado por el beneficiario al Ministerio de Hacienda al declarar sus impuestos y se le deducía de la base imponible el monto aprobado en el Plan de Reforestación.

Se logró reforestar 33,597 ha, siendo los mayores beneficiarios grandes reforestadores, empresas y profesionales que pagan montos considerables de impuestos.

### 4.2.2 Certificado de Abono Forestal –CAF-

La Ley Forestal de 1986 (No. 7032), amplió los Deducción del Impuesto Sobre la Renta –DISR- creando los Certificados de Abono Forestal –CAF-, como títulos de valor nominativos, pudiéndose utilizar para pagar impuestos o ser negociado en la Bolsa Nacional de Valores.

Posteriormente, estos incentivos fueron ratificados en la Ley Forestal de 1990 (Nº7174), poniéndose en operación en cuatro categorías:

<sup>55</sup> BONN CHALLENGE 2.0. On Forest, Climate Change and Biodiversity. Bonn, Germany 2015.

<sup>56</sup> Estrategia Nacional de Restauración del Paisaje Forestal, 2015.

<sup>57</sup> Institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAG-

1. Certificado de Abono Forestal (CAF): se dirige a promover las plantaciones forestales con fines comerciales.
2. Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA): se dirige a pequeños y medianos propietarios interesados en reforestación y pertenecientes a organizaciones de base.
3. Certificado de Manejo de Bosque Natural (CAFMA): promueve el manejo del bosque natural sujeto a explotación comercial mediante prácticas silviculturales.
4. Certificado para Protección de Bosque (CPB): dirigido a promover el incremento del área y permanencia del bosque natural en áreas de importancia para producción de agua potable, áreas protegidas o corredores biológicos.

El monto otorgado era de US\$ 800.00 /ha y se entregaba en un período de cinco años (Primer año 50% , segundo año 25%, tercer año: 20%, cuarto año:15% y quinto año:10%).

En 1988 se creó otro mecanismo denominado Fondo de Desarrollo Forestal –FDF- para financiar a pequeños y medianos reforestadores organizados, otorgando US\$ 500.00/ha, el cual inició con la reconversión de deuda externa con Holanda, posteriormente fue apoyado por Suecia y Finlandia. Con este mecanismo se financiaron unas 2,000 Sistemas Agroforestales con una inversión de US\$ 650,000.00

Principales impactos de estas modalidades fueron:

- CAF se reforestaron 41,000.0 ha;
- CAFA se reforestaron unas 36,000 ha.
- FDF se reforestaron unas 13,000 ha.

La reforestación tuvo mayor promoción en la década de los 80, posteriormente se promovió conservación de bosques naturales, logrando reducir la tasa de deforestación de 50,000 ha/año a 14,000 ha/año.

#### **4.2.3 Certificado de Protección de Bosques –CPB-**

En 1996 se aprueba la Ley Forestal 7114, la cual crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) y el Departamento de Desarrollo Campesino Forestal (DECAFOR); además, mantiene el Certificado de Abono Forestal –CAF-

En la Ley Forestal N°. 7575, se establece el pago a propietarios de bosque y reforestadores, como una compensación por el servicio que sus actividades ofrecen a la sociedad en general. Esta Ley estableció el marco no sólo para el desarrollo de proyectos de implementación conjunta, sino que además posibilitó el fortalecimiento del FONAFIFO<sup>58</sup>, como una institución especializada en el manejo de mecanismos de financiamiento de acciones de recuperación, manejo y conservación de bosques, dotando al programa de incentivos forestales, de una estructura organizativa más adecuada.

El pago por servicios ambientales que prestan los bosques y las plantaciones forestales, es un instrumento de política novedoso porque reconoce en una ley nacional los bienes y servicios que prestan los bosques y que deben ser retribuidos a los propietarios.

---

<sup>58</sup> Fondo Nacional de Financiamiento Forestal –FONAFIFO-.



La modalidad de pago de servicios ambientales (PSA) en Costa Rica, tiene su origen en los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992 con el Convenio de Cambio Climático. Se basó en el principio que los propietarios de bosques y plantaciones forestales, recibirán pagos como una medida de compensación por los servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad.

Servicios ambientales incentivados:

- ✓ Mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (reducción, absorción, fijación y almacenamiento de carbono)
- ✓ Protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico.
- ✓ Protección de la diversidad para conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas y formas de vida.
- ✓ Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Los recursos financieros del Programa provienen de un tercio del monto recaudado por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles e hidrocarburos, por concepto de venta de servicios ambientales a nivel nacional e internacional y la cooperación internacional. El Estado ejecuta el programa de pago de servicios ambientales por medio del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Ambiente y Energía –MINAE-. El Programa funciona por medio del el FONAFIFO que capta y administra los fondos provenientes del Estado y otras fuentes de financiamiento y se implementa mediante SINAC<sup>59</sup>, quien es el encargado de determinar las áreas prioritarias donde se aplicará el incentivo, recepción y trámite de solicitudes y pago al beneficiario.

Los montos anuales de este Programa de pago por servicios ambientales es de:

Reforestación: US\$600.00/ha <sup>60</sup>

Manejo de bosque natural US\$367.00/ha

Protección de bosque natural US\$ 234.00/ha

---

<sup>59</sup> Sistema Nacional de Areas de Conservación –SINAC-

<sup>60</sup> Por disposición ministerial se dejó de pagar por el manejo forestal con fines de producción de madera

### **4.3 Antecedentes de Incentivos Forestales en Honduras**

#### **4.3.1 Fondos contemplados en la Ley Forestal**

La Ley LFAPVS establece en el Capítulo V, los Fondos para la Inversión y Conservación Forestal. El Artículo 35 establece la creación de dichos fondos para el financiamiento de los programas de protección y reforestación en áreas de vocación forestal, siendo ellos (HONDURAS,2008):

- a) Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones; y,**
- b) Fondo para el Manejo de Areas Protegidas y Vida Silvestre.**

El Artículo 37 le asigna al Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones un monto anual equivalente al 1% de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, destinados a la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas.

La administración y operación Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones lo delega en una Junta Administradora, que se sujetará al Plan Operativo Anual que determinará las prioridades, procedimientos y montos a invertir, en función de las políticas y estrategias de interés social. La Junta Administradora la integran:

- El Director Ejecutivo ICF o el Sub-Director, quién lo presidirá;
- Un representante de la Secretaría de Finanzas;
- Un representante de la Secretaria de Agricultura y Ganadería;
- Un representante de la Secretaría Recursos Naturales y Ambiente;
- Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras;
- Dos representantes elegidos del Consejo Consultivo Nacional Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre; uno de los cuales representa a las Organizaciones Campesinas.
- Cada representante titular de las Organizaciones No-Gubernamentales tendrá su respectivo suplente.

#### **4.3.2 Componentes del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones**

Los Componentes del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones los establece el Artículo 39 de dicha Ley de la siguiente manera:

##### **Reinversión No Reembolsable:**

- Formular y asegurar la protección forestal y la supervisión de la ejecución de los Planes de Manejo en Áreas Públicas; recuperación de áreas desforestadas o degradadas, a través de plantaciones y regeneración forestal, mediante la contratación para actividades específicas a las comunidades o grupos agroforestales legalmente constituidos; y,
- Asignar recursos a las comunidades o organizaciones agroforestales legalmente constituidos para sufragar por primera vez la formulación de Planes de Manejo y Planes Operativos y la supervisión de la ejecución de los mismos;

### **Financiamiento Reembolsable:**

- Formular y asegurar la protección forestal y la supervisión de la ejecución de los Planes de Otorgar créditos para el establecimiento de plantaciones y manejo en áreas forestales; y,
- Otorgar créditos a los grupos agroforestales constituidos legalmente que formen parte del Sistema Social Forestal, para la ejecución de Proyectos de Desarrollo Forestal, en Áreas Forestales Públicas.

### **Financiamiento a las Municipalidades:**

El Artículo 43, establece que las Corporaciones Municipales podrán solicitar al ICF financiamiento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones para la conservación y manejo de áreas de vocación forestal, deforestadas o degradadas o el establecimiento de plantaciones forestales.

#### **4.3.3 Incentivos a la Forestación y Reforestación contempladas en la Ley**

Contemplados en el Capítulo III de la Ley LFAPVS:

Artículo 148, clasifica las actividades a incentivar:

- Forestación y Reforestación;
- Protección del bosque natural y artificial;
- Protección de Cuencas y Microcuencas Hidrográficas;
- Establecimiento de plantaciones energéticas, maderables, y de uso múltiple; y,
- Manejo forestal en bosques públicos y privados.

Los Artículos 149 al 152, establecen los incentivos que el ICF proveerá en relación a la Forestación y Reforestación:

- ✓ Asistencia técnica gratuita en elaboración de propuestas de proyectos forestales;
- ✓ Cosecha gratuita de los productos forestales,
- ✓ Derecho al aprovechamiento forestal hasta un 50% cuando las actividades de protección y silvicultura sean en bosque público de conformidad al convenio suscrito;
- ✓ Devolución anual del 100% de la inversión que se realice en la protección forestal en áreas nacionales y ejidales en etapa regeneración o bosques jóvenes. El ICF publicará anualmente el costo por hectárea según la zona.
- ✓ Devolución anual del 50% de la inversión que realicen los propietarios privados en actividades de forestación y reforestación. El ICF publicará anualmente el costo por hectárea según la zona.
- ✓ Devolución del 100% de la inversión realizada en forestación y reforestación en áreas públicas deforestadas y derecho al 50% del producto final.
- ✓ Derecho de aprovechamiento de los productos que resulten de áreas forestales recuperadas;
- ✓ Compensación por el uso de bienes y servicios ambientales,
- ✓ Certificación del manejo del bosque privado y público;
- ✓ Certificado de plantación con derechos de aprovechamiento y comercialización de los productos derivados del manejo y aprovechamiento las áreas forestadas o reforestadas;

- ✓ Libre comercialización de los productos en los mercados nacional e internacional;
- ✓ Deducir hasta el 100% de la Renta Neta Gravable del costo de la inversión en proyectos de forestación y reforestación;
- ✓ Asignar áreas forestales públicas a personas naturales o jurídicas que ejecutan proyectos de forestación en áreas de vocación forestal.
- ✓ Establecimiento de plantaciones energéticas y eficiencia en el uso de la leña en el hogar y la industria;
- ✓ Apoyo a las Municipalidades en la reforestación y forestación de los derechos de vía de las carreteras primarias;
- ✓ Exoneración de impuestos (bienes inmuebles a predios comprendidos dentro de zonas de reserva hídrica o área protegida);
- ✓ Gestión de fondos para fomentar la forestación de zonas forestales degradadas; Reforestación a través de centros de enseñanza

## 5. Propuesta de Programa Piloto de Incentivos Forestales en Honduras

El Programa Piloto de Incentivos Forestales a implementar por el Gobierno de Honduras con el apoyo del BID, plantea la utilización de incentivos forestales como mecanismo financiero para recuperar áreas de bosque de pino afectadas por la plaga del gorgojo del pino, ubicadas en áreas prioritarias desde el punto de vista social, económico y ambiental en el departamento de Francisco Morazán y con alto riesgo de ser destinadas a otro uso de la tierra.

Este Programa debe considerar la recuperación de áreas forestales bajo distintas modalidades y considerando la tenencia de la tierra, atendiendo seguridad alimentaria, agua para diversos usos (humano, agrícola, pecuario), generación de empleo e ingresos a las familias rurales.

Será necesaria la revisión de la legislación forestal para definir los mecanismos que permita garantizar aportes financieros del Estado, de acuerdo a su capacidad, para un programa permanente de incentivos forestales en áreas prioritarias del territorio nacional. Los incentivos deben ser conceptualizados como facilitadores de la producción forestal y/o agroforestal; por lo tanto se recomienda realizar el manejo sostenible con énfasis en la rentabilidad económica; no obviando los bosques de protección y la recuperación de cobertura en las partes altas de las cuencas.

Se procedió a revisar la experiencia de los países de la región en la implementación de programas de incentivos forestales para la recuperación de tierras sin cobertura forestal y/o protección de bosques latifoliados, coníferas y mixtos.

### 5.1 Objetivos del Programa Piloto

- Recuperar la cobertura forestal en áreas de bosques de pino afectadas por el gorgojo del pino (*Dendroctonus* spp) en el área piloto en los Departamentos de Francisco Morazán y Comayagua, para asegurar los servicios ecosistémicos de los bosques, la protección de las cuencas hidrográficas generando impactos sociales, económicos y ambientales para la población.
- Fomentar la diversificación en tierras de vocación forestal desprovistas de cobertura forestal, mediante los sistemas agroforestales y otras modalidades que contribuyan a la recuperación de las áreas y a la provisión de bienes y servicios a las poblaciones rurales.
- Generar, a través del fomento de actividades de forestación y reforestación en áreas afectada por el gorgojo del pino, oportunidades de empleo e ingresos a los beneficiarios del programa piloto (propietarios tanto personas individuales o jurídicas, cooperativas y grupos comunitarios organizados).

### 5.2 Área de aplicación del Programa Piloto

El territorio priorizado que cubrirá el programa de incentivos forestales será en los Departamentos de Francisco Morazán y Comayagua con un enfoque de cuencas, considerando en las partes altas el manejo de la regeneración natural y/o la reforestación para la recuperación de la cobertura forestal en las zonas de recarga hídrica. En la parte media y baja de las cuencas se pueden considerar la

utilización de sistemas agroforestales para mantener la cobertura forestal o fomentar la diversificación productiva en tierras sin cobertura forestal en función de la capacidad de uso de la tierra.

### **5.3 Duración del Programa**

Con los recursos iniciales del programa piloto de incentivos forestales se podrá otorgar incentivos durante un período de 5 años, dependiendo de la modalidad y la fecha de ingreso al programa. Para el caso del bosque natural puede considerarse un máximo de 5 años y para el caso de reforestación dependerá del año de ingreso al programa, con un año de establecimiento y máximo de 4 años de mantenimiento.

Se recomienda que durante los dos primeros años de ejecución del programa piloto se deberá proceder a la negociación para revisar la legislación forestal, a fin de definir los mecanismos que garanticen aportes financieros del Estado, de acuerdo a su capacidad, para el diseño de un programa permanente de incentivos forestales en zonas prioritarias del país, estableciendo criterios e indicadores que garanticen la transparencia en el uso de los recursos financieros y permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos y las metas anuales del programa.

### **5.4 Administración del Programa**

La Ley Forestal en el Artículo 38 establece que la administración y operación del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones lo delega en una Junta Administradora integrada por:

- El Director Ejecutivo ICF o el Sub-Director, quién lo presidirá;
- Un representante de la Secretaría de Finanzas;
- Un representante de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- Un representante de la Secretaría Recursos Naturales y Ambiente;
- Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras;
- Dos representantes elegidos del Consejo Consultivo Nacional Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre; uno de los cuales representa a las Organizaciones Campesinas.
- Cada representante titular de las Organizaciones No-Gubernamentales tendrá su respectivo suplente.

### **5.5 Requisitos y proceso de aprobación de solicitudes de incentivos forestales**

#### **a. Requisitos para ser beneficiario del Programa de Incentivos**

Se propone que los requisitos mínimos para ser beneficiario del programa deben estar acordes a la legislación vigente, entre ellos:

- ✓ Formulario de Solicitud de ingreso al Programa de Incentivos Forestales
- ✓ Plan de manejo forestal de acuerdo a la modalidad solicitada
- ✓ Documento que acredite el derecho sobre el inmueble
- ✓ Copia del documento de identificación de la persona individual o cuando sea una persona jurídica debe presentar copia de la inscripción de la personería jurídica

Las etapas que conlleva el proceso de aprobar solicitudes para ser beneficiario del programa piloto de incentivos forestales, por parte del ICF, independientemente de las modalidades a incentivar, en las zonas priorizadas del Programa:

**b. Elaboración del plan de manejo forestal**

La elaboración de los estudios que respaldan la propuesta técnica para aplicar al programa de incentivos forestales es recomendable que sea elaborada por técnicos y/o profesionales independientes del servicio forestal, quienes deben atender y cumplir con los requisitos técnicos y legales que establezca el ICF para ser beneficiario del programa.

**c. Recepción y aprobación de la solicitud**

El interesado deberá presentar en las oficinas del ICF la solicitud de ingreso al Programa Piloto de Incentivos Forestales acompañada de los requisitos. El personal de ICF procederá a revisar mediante una lista de chequeo la documentación, para verificar que cumple con los requisitos establecidos y conformará un expediente administrativo.

En esta etapa deberá evaluarse la capacidad del personal del ICF para realizar una visita previa a la aprobación de la solicitud o delega bajo juramento en el técnico y/o profesional que la información técnica de la solicitud cumple con todos los requisitos y procede a una aprobación de oficio a dicha solicitud.

**d. Implementación del plan de manejo forestal**

Para garantizar ejecución de las actividades contempladas en el plan de manejo forestal, se debe incluir un monto dentro del incentivo forestal para la contratación de un técnico y/o profesional que brinde asesoría y asistencia técnica al beneficiario en la implementación del plan de manejo y garantizar el éxito del proyecto. Este personal debe ser independiente del ICF y deberá atender las visitas de personal técnico de la institución cuando se realice la verificación del cumplimiento de las actividades contempladas en el plan de manejo, así como las recomendaciones técnicas cuando sean necesarias.

## **5.6 Beneficiarios del Programa**

Se deberá evaluar los potenciales beneficiarios del Programa Piloto de Incentivos Forestales presentes en el áreas: asociaciones agroforestales, municipalidades, áreas ejidales y nacionales, áreas asignadas, privados, etc.

## **5.7 Modalidades a incentivar**

El análisis económico permitirá establecer las modalidades de aplicación de los incentivos forestales en el bosque natural, plantaciones y sistemas agroforestales. Sin embargo, a continuación se proponen algunas modalidades a considerar:

#### **A. Bosque natural**

Se debe diferenciar los objetivos de las modalidades en el bosque natural

##### **Producción forestal**

Plan de manejo de la regeneración natural

Plan de manejo de tratamientos intermedios

##### **Protección de servicios ecosistémicos**

Plan de manejo de regeneración natural

Plan de manejo para la prevención y combate de plagas e incendios forestales

#### **B. Plantaciones**

La prioridad de las plantaciones será la recuperación de áreas de vocación forestal desprovistas de cobertura forestal que fueron afectadas por el gorgojo del pino, donde la regeneración natural no reúne los requisitos mínimos en cuanto a densidad y/o fitosanidad para la recuperación del área propuesta. Por lo que podrá optarse por el establecimiento de plantaciones forestales puras y/o mixtas, así como el objetivo de su establecimiento, que puede ser: producción de madera o energéticos (leña).

Considerar áreas sin cobertura forestal ubicadas en zonas de vocación forestal antes del ataque del gorgojo del pino, pero que se encuentren en áreas priorizadas.

#### **C. Sistemas agroforestales**

Aquí es necesario revisar la legislación forestal para evitar inducir el cambio de uso de la tierra, por lo que es conveniente considerar esta modalidad para áreas sin cobertura forestal y de acuerdo a la capacidad de uso de la tierra. Los sistemas agroforestales permitirán incorporar el componente forestal en las parcelas agrícolas para proveer de productos y subproductos forestales a las familias rurales, utilizando arreglos agroforestales de preferencia con especies nativas de rápido crecimiento, idealmente especies con capacidad de rebrotar para manejar de uno a dos ciclos de rotación de pendiendo del sitio.

### **5.8 Actividades a incentivar y montos/actividad**

En el análisis económico debe identificarse todas las actividades de cada modalidad a incentivar, posteriormente determinar aquellas actividades que pueden incentivarse parcial o totalmente y definir los montos/actividad. Asimismo, debe determinarse la utilización de rangos de áreas y montos diferenciados por región administrativa del ICF.

En cada modalidad debe definirse los años que se otorgaran los incentivos forestales en función de la duración de este Programa Piloto de Incentivos Forestales.

A continuación se presenta una propuesta actividades para la modalidad de manejo forestal de bosque natural con el objetivo de producción de madera y protección de bosque natural, actividades para el establecimiento de una plantación forestal y sistemas agroforestales:



**Cuadro 10. Propuesta de actividades a incentivar en la modalidad de protección de bosque natural**

Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Area en ha		
			< 15.0	15 a 45	> 45
<b>Planificación</b>					
Elaboración de Plan de Manejo y POA					
Tramites o gestión del expediente					
Asesoría técnica					
<b>Subtotal</b>					
<b>Silvicultura</b>					
Limpias					
<b>Subtotal</b>					
<b>Protección forestal</b>					
Construcción de rondas cortafuego					
Mantenimiento de rondas cortafuego					
Vigilancia					
Monitoreo de plagas/enfermedades e incendios forestales					
<b>Subtotal</b>					
<b>Total</b>					

**Cuadro 11. Propuesta de actividades a incentivar en la modalidad de manejo forestal en bosque natural**

Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Area en ha		
			< 15.0	15 a 45	> 45
<b>Planificación</b>					
Elaboración de Plan de Manejo y POA					
Tramites o gestión del expediente					
Asesoría técnica					
<b>Subtotal</b>					
<b>Aprovechamiento</b>					
Corta y troceo					
Arrastre					
Transporte					
Manejo de residuos					
<b>Subtotal</b>					
<b>Silvicultura</b>					
Poda de árboles remanentes					
<b>Subtotal</b>					
<b>Protección forestal</b>					
Construcción de rondas cortafuego					
Mantenimiento de rondas cortafuego					
<b>Subtotal</b>					
<b>Total</b>					

**Cuadro 12. Propuesta de actividades a incentivar en la modalidad de plantación forestal**

Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Precio/unidad	Monto del año de establecimiento	Monto por año de mantenimiento			
					1	2	3	4
<b>PLANIFICACION</b>								
Elaboración de Plan de Manejo y POA								
Tramites o gestión del expediente								
Técnico elaborador del estudio y gestión de expediente								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>PREPARACION DEL TERRENO</b>								
Limpia del terreno								
Trazo, ahoyado y plantación								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRANSPORTE</b>								
Transporte de plantas								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>CUIDADOS CULTURALES</b>								
Limpías de plantación								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>ASISTENCIA TECNICA</b>								
Asesoría técnica								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRATAMIENTOS SILVICULTURALES</b>								
Raleos								
Poda								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>PROTECCION FORESTAL</b>								
Rondas Cortafuegos								
Control de Plagas y enfermedades								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>INSUMOS</b>								
Valor de plantas en vivero								
Otros materiales								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TOTAL</b>								

**Cuadro 14. Propuesta de actividades a incentivar utilizando Regeneración Natural.**

Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Precio/unidad	Monto del año de establecimiento	Monto por año de mantenimiento			
					1	2	3	4
<b>PLANIFICACION</b>								
Elaboración de Plan de Manejo y POA								
Tramites o gestión del expediente								
Técnico elaborador del estudio y gestión de expediente								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>PREPARACION DEL TERRENO</b>								
Limpia del terreno de material derivado de saneamiento por gorgojo del pino								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRANSPORTE</b>								
Transporte de plantas para completación de densidad								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>CUIDADOS CULTURALES</b>								
Limpías de regeneración natural								
Limpías de liberación de regeneración natural								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>ASISTENCIA TECNICA</b>								
Asesoría técnica								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRATAMIENTOS SILVICULTURALES</b>								
Raleos								
Poda								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>PROTECCION FORESTAL</b>								
Rondas Cortafuegos								
Control de Plagas y enfermedades								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>INSUMOS</b>								
Valor de plantas para completación densidad								
Otros materiales								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TOTAL</b>								

**Cuadro 15. Propuesta de actividades a incentivar en la modalidad de Sistema Agroforestal**<sup>61</sup>

Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Precio/unidad	Monto del año de establecimiento	Monto por año de mantenimiento			
					1	2	3	4
<b>PLANIFICACION</b>								
Elaboración de Plan de Manejo y POA								
Tramites o gestión del expediente								
Asesoría técnica								
<b>Subtotal</b>								
<b>PREPARACION DEL TERRENO</b>								
Limpia del terreno								
Trazo, ahoyado y plantación								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRANSPORTE</b>								
Transporte de plantas								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>CUIDADOS CULTURALES</b>								
Limpías de plantación								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>ASISTENCIA TECNICA</b>								
Honorarios técnico								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TRATAMIENTOS SILVICULTURALES</b>								
Raleos								
Poda								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>PROTECCION FORESTAL</b>								
Rondas Cortafuegos								
Control de Plagas y enfermedades								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>INSUMOS</b>								
Valor de plantas en vivero								
Otros materiales								
<b>SUBTOTAL</b>								
<b>TOTAL</b>								

<sup>61</sup> Son actividades similares a una plantación pura o mixta, la diferencia básicamente está en la densidad y en el periodo de rotación (establecimiento hasta la cosecha).

## **5.9 Area mínima a incentivar**

Según el Artículo 153 de la LFAPVS, el área mínima de plantación que puede ser incentivada es de quince (15) hectáreas continuas y de no alcanzarse el área mínima, los interesados pueden constituirse en cooperativas o cualquier otro tipo de organización legalmente reconocida. Para estandarizar los rangos de áreas en todas las modalidades, se propone utilizar la misma área mínima definida por la ley para las plantaciones, es decir 15 ha.

## **5.10 Verificación del cumplimiento del plan de manejo y certificación de proyectos a incentivar**

El personal técnico del ICF procederá a realizar visita de campo para verificar el cumplimiento de las actividades contempladas en el plan de manejo, en compañía del beneficiario y del técnico y/o profesional responsable de la asistencia técnica del proyecto.

Para la verificación del proyecto según su modalidad y la etapa de ejecución, deberá existir un manual de criterios y parámetros técnicos de certificación de los proyectos, para que el técnico institucional que verifique que el proyecto evaluado cumple con dichos criterios y parámetro establecidos, proceda a elaborar el informe de aprobación. El informe técnico servirá de respaldo administrativo a la Oficina Regional de ICF para proceder a la emisión de un certificado de cumplimiento de las actividades del plan de manejo, a nombre del propietario individual o representante legal, según sea el caso.

## **5.11 Pago de los incentivos**

El pago de los incentivos forestales al beneficiario del Programa, se realizará mediante los procedimientos administrativos de la Secretaría de Finanzas –SEFIN-, para lo cual el ICF deberá trasladar oficialmente copia de los listados de beneficiarios y certificados de cumplimiento de las actividades contempladas en el plan de manejo forestal aprobado.

## **5.12 Presupuesto del Programa**

En función de las modalidades y los montos a incentivar/ modalidad por hectárea, se deben establecer las metas anuales y totales del Programa Piloto de Incentivos Forestales. El monto destinado al Programa Piloto de Incentivos en los 5 años es de \$16 millones de dólares.

## **6. Normativa de Planes de Manejo Forestal y Contratos de Manejo en Honduras**

La LFAPVS<sup>62</sup> de Honduras establece las responsabilidades del Instituto de Conservación Forestal, así como los derechos y obligaciones para los beneficiarios de Planes de Manejo Forestal y de Contratos de Manejo en áreas públicas y privadas.

---

<sup>62</sup> Decreto No. 98-2007, Ley Forestal Areas Protegidas y Vida Silvestre

## **Responsabilidades del ICF**

El Artículo 70 de dicha Ley establece la obligatoriedad del plan de manejo, para asegurar la sostenibilidad y productividad de los bosques públicos o privados, el cual debe incluir una evaluación de impacto ambiental, el cual será presentado ante el ICF para su aprobación.

Los plazos establecidos para atender solicitudes por el ICF, con la documentación completa, son de 30 días laborables cuando sea bosque de coníferas y 60 días cuando sea bosque latifoliado.

Las categorías de planes de manejo están establecidos en el Artículo 74 de la Ley, siendo estas:

1. Terrenos pequeños: Superficies de 1 a 100 hectáreas
2. Terrenos medianos: Superficies de 101 a 500 hectáreas
3. Terrenos grandes: Superficies superiores a 500 hectáreas

Las responsabilidades del ICF en relación a los Contratos de manejo forestal en áreas públicas, está regulado en los artículos 79 al 81, 83 al 88 de LFAPVS, vinculado con: publicación de contratos, adjudicación del aprovechamiento a terceros, determinación de precios de madera en pie, monitoreo en la ejecución de contratos, elementos mínimos y naturaleza de los contratos de manejo forestal.

La ley establece que es obligación del ICF el monitoreo de los planes de manejo y/o contratos de manejo forestal, supervisando la correcta aplicación de las actividades contempladas en los planes de manejo y su planes operativos; cuando existan incumplimientos deberá actuarse de inmediato para suspender el plan de manejo, exigir la corrección del inconveniente y presentar las denuncias respectivas, según sea el caso.

## **Derechos y responsabilidades de Privados y grupos Agroforestales por el manejo forestal ante el ICF**

Para realizar manejo forestal se debe cumplir con elaborar un plan de manejo de acuerdo al Artículo 70, para los bosques naturales que no estén bajo manejo el Artículo 71 obliga a los propietarios de tierras de vocación forestal con Títulos de Dominio Pleno y cuyos bosques no estén siendo aprovechados comercialmente mediante un plan de manejo, a preparar y ejecutar un plan de protección contra descombro, cortes irracionales, incendios, plagas y enfermedades en base a lineamientos del ICF.

Criterios y objetivos del plan de manejo en bosques públicos y privados. Criterios: el uso múltiple, equidad, rentabilidad. Objetivos: protección, mejora del bosque y aprovechamiento de productos (semillas, resina, látex, madera, atracciones escénicas y otros). En bosques públicos maduros de coníferas, fuera de áreas protegidas, sujetas a manejo forestal es obligatorio resinarse intensivamente un mínimo de 3 años antes del corte.

El establecimiento de un nuevo bosque (recuperación de los bosques bajo manejo) el Artículo 73 de la Ley establece que el ICF verificará lo siguiente: 1) Bosques Naturales de coníferas: después del segundo año de realizado el aprovechamiento, que la regeneración natural esté establecida. 2) Bosques naturales de latifoliadas: que después de realizado el aprovechamiento, se hayan respetado las especificaciones técnicas establecidas en el plan de manejo.

El manejo forestal en áreas privadas está regulado en el Artículo 89 de la ley forestal y se realizará en función de los objetivos de producción del propietario, quien es el responsable de la correcta ejecución de las actividades contempladas en el plan de manejo.

El propietario tiene derecho al goce, uso, disfrute, disposición de los productos, subproductos, bienes o servicios forestales, pudiendo comercializarlos, transportarlos, almacenarlos o industrializarlos libremente. Pero también tiene la obligación de mejorar con actividades silviculturales y proteger contra incendios y plagas forestales toda el área forestal que por dominio pleno le corresponde.

### **Derechos y responsabilidades por contratos de manejo forestal en áreas públicas**

Dicha Ley establece en los Artículos 77 al 88 lo relativo a Contratos de manejo en áreas públicas:

El ICF y las Municipalidades podrán suscribir contratos de manejo con personas naturales o jurídicas, a corto, mediano y largo plazo.

Los contratos de manejo forestal comunitario se celebraran entre el Estado, Municipalidades y las Comunidades que tengan personalidad Jurídica asentadas en áreas forestales públicas. Contratos de manejo forestal en áreas públicas con cobertura forestal:

- a. Corto plazo: menos de 5 años
- b. Mediano plazo: entre 5 a 10 años
- c. Largo plazo: mayor de 10 años hasta por un período de rotación de las especies

Los derechos y obligaciones para los beneficiarios de los contratos de manejo forestal están definidos en el Artículo 84 de la ley, estos contratos están considerados como Contratos Administrativos bajo la responsabilidad del ICF y los beneficiarios.

Los beneficiarios serán responsables de la protección, mejora y aprovechamiento de los productos conforme al plan de manejo forestal y al contrato. Dicho contrato debe publicarse por lo menos un mes antes y después del otorgamiento en los diarios de mayor circulación

Cuando las áreas públicas manejadas mediante contrato de manejo forestal, se excluya el aprovechamiento maderable, el ICF o la Municipalidad otorgarán a terceros el aprovechamiento de estas áreas.

### **Comentario**

Las disposiciones respecto a los derechos y obligaciones de los beneficiarios de los planes de manejo forestal y contratos de manejo forestal, están claros y bien definidos en la ley forestal, siendo requisitos fundamentales para el cumplimiento de los planes de manejo forestal y lograr el manejo forestal sostenible.

Los inconvenientes surgen cuando se implementa el procedimiento administrativo para su gestión y aprobación, ya que aún con la revisión de los requisitos y tiempos para los trámites; según el personal del ICF inicialmente eran 78 días laborables en promedio (no se incluye los fines de semana ni feriados o asuetos laborables), se plantea reducir dicho tiempo de gestión a un promedio de 55 a 60 días laborables, lo cual resulta ser aún desmotivador para la inversión por el tiempo demasiado largo y el costo que representan para los beneficiarios para atender una emergencia.





## Bibliografía

- CENTROAMERICANA. UNIVERSIDAD** Los Pagos por Servicios Ambientales como contribución en la Gobernanza Forestal Nicaraguense. [Publicación periódica] // Revista de Derecho, Managua, Nicaragua.. - 2015. - págs. 56-80.
- CHÉ UTZ** PropuesTa de Utz Ché a la estrategia de los pueblos indígenas del INAB [Informe]. - Guatemala, Guatemlala : [s.n.], 2012.
- Europea Union** Hoja de Ruta de la Unión Europea para el compromiso con la sociedad civil en los países socios 2014-2017. [Informe]. - Managua, Nicaragua : [s.n.], 2014.
- FAO** Global Forest Resources Assessment. [Libro]. - Rome : [s.n.], 2010.
- FAO/CCAD** Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático [Publicación periódica]. - 203. - pág. 46.
- FAO/CCAD** Serie de centroamericana de bosques y cambio climatico. [Informe]. - 2003..
- FORESAL/MAGFOR/INAFOR COMITE DE GOBERNANZA** Ajustes y Actualización del marco de Incentivos para el desarrollo sostenible del sector forestal de Nicaragua. [Informe]. - Managua, Nicaragua : [s.n.], 2009.
- Forestal MAG/Dirección de Ordenamiento** [Informe]. - [s.l.] : MAG/CATIE/PRISMA, 2012.
- Gobernanza y el marco de desarrollo post-2015: una propuesta de la sociedad civil. [Conferencia]. - Managua, Nicaragua. : [s.n.], 2014.. - pág. 4.
- Honduras. Congreso de la República de** Ley Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto No. 98-2007 [Libro]. - Tegucigalpa, Honduras : La Gazeta., 2008.
- ICF** Estrategia de Forestería Comunitaria para la Gestión de las Areas Forestales Nacionales de Honduras. [Informe]. - Tegucigalpa, Honduras. : [s.n.], 2013..
- INAB.** Estrategia Institucional de equidad de género con pertinencia ética y cultural. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2013..
- INAB.** Estrategia Institucional para la Atención de los Pueblos Indígenas en el Sector Forestal de Guatemala. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2013..
- INAB.** Estrategia Nacional de Producción Sostenible y Uso Eficiente de la Leña. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2015..
- INAB/CONESFORGUA/IARNA-URL** Diagnóstico y Análisis sobre la ilegalidad en el aprovechamiento y comercialización de productos forestales en Guatemala. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2015..
- INAB/CONESFORGUA/IARNA-URL/FAO** Evaluación de la política forestal de Guatemala a diez años de su implementación [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2011..
- INAB/FAO** Interpretación de los actores más influyentes e incidentes en el Sector Forestal de Guatemala. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2010..
- INAB/IARNA-URL/FAO-GFP** Oferta y demanda de leña en la República de Guatemala [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2012..

**INAB/PAFG** Agenda nacional Forestal de Guatemala en el marco del Programa Forestal Nacional. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : Proyecto FAO-GCP/008/NET, Apoyo a la dirección y coordinación del Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAFG)., 2003..

**INAFOR** Programa Forestal Nacional del Poder Ciudadano. [Libro]. - Managua, Nicaragua. : [s.n.], 2008..

**Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Areas Protegidas y Vida Silvestre -ICF-**. Política Nacional Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre. [Libro]. - Tegucigalpa, Honduras : [s.n.], 2013.

**Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Areas Protegidas y Vida Silvestre -ICF-**. Programa Nacional Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre -PRONAFOR- 2010 - 2030. [Libro]. - Tegucigalpa, Honduras. : [s.n.], 2010.

**Jones M. J.** Evaluation of Honduran Forestry Cooperatives: Five Cases Studies. [En línea] // <http://forest.mtu.edu/pcforestry/people/1998/jones.pdf>. - 2003.

**MAG** Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuicola. [Informe]. - San Salvador, El Salvador. : [s.n.], 2015.

**MAG/CATIE/PRISMA** Memoria Diálogo Nacional hacia una Agenda Forestal en el Salvador. [Informe]. - San Salvador, El Salvador. : [s.n.], 2010..

**MAG/Dirección General de Ordenamiento Forestal Cuencas y Riego**. Política Forestal para El Salvador. [Libro]. - San Salvador, El Salvador. : [s.n.], 2012..

**MAGA/INAB/CONAP/PAFG**. Política Forestal de Guatemala. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 1999.

**Markopoulos M. D.** The Impacts of Certification on Campesino Forestry Groups in Northern Honduras. [Publicación periódica] // Oxford Forestry Institute. Oxford. - Oxford Forestry Institute : [s.n.], 1999.

**MARN** Documento de preparación de propuesta REDD. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2013..

**RURAL. SEGEPLAN/CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y** Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2015..

**SAMANIEGO C.** Contribución del AVA-FLEGTH al Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en Honduras. [Libro]. - San José, Costa Rica. : UICN, 2015.

**SOSTENIBLE FUSADES/CONSEJO EMPRESARIAL SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO** Gobernabilidad Ambiental para el Desarrollo Sostenible de El Salvador. [Informe]. - San Salvador, El Salvador. : [s.n.], 2007..

**SVN/CATIE** La Política y Legislación Forestal nicaraguense: implicaciones para el fomento y aprovechamiento arbóreo en fincas ganaderas. [Publicación periódica] // Revista Encuentro . - 2007/Año XXXIX, No. 77. - págs. 29-52.

**Trends Forest** Information Brieg [Publicación periódica] // #8. - 2013.

**UICN** Análisis del marco legal para el aprovechamiento sostenible y comercio de madera en Nicaragua. [Libro]. - Managua, Nicaragua. : Diseño Editorial S.A., 2013..

**UICN** Legalidad Forestal en Mesoamérica. [Libro]. - San José, Costa Rica : Diseño Editorial S.A., 2015..

**WITNESS. ASOCIACION DE FORESTERIA COMUNITARIA DE GUATEMALA -UTZ CHÉ-/GLOBAL** Informe anual 2012. [Informe]. - Guatemala, Guatemala. : [s.n.], 2012..

## ANEXOS

**Cuadro A. Estimación de costos para componente 3: Gobernanza**

<b>Rubro</b>	<b>Costo Total</b>
Apoyo a la implementación del plan estratégico bosque, suelo y agua	\$ 400,000.00
Análisis económico y estratégico de incentivos forestales existentes y nuevas alternativas de fomento del manejo sostenible de los recursos forestales del país	\$ 400,000.00
Diseño e implementación de estrategia para la socialización del programa Piloto de Incentivos Forestales	\$ 100,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 900,000.00</b>

**Cuadros comparativos de los montos propuestos para el Programa Piloto de Incentivos Forestales en Honduras vrs los Montos de los Incentivos Forestales en Guatemala**

**MONTO EN US \$ INCENTIVOS EN HONDURAS**

<b>Dueño</b>	<b>Estado</b>			<b>Privado</b>	
<b>Con derechos de uso</b>		<b>Ejidos y Grupos Agroforestales</b>			
<b>Tipo de uso aprobado</b>	<b>Areas protegidas</b>	<b>Madera y resina</b>	<b>Agroforesteria</b>	<b>Madera</b>	<b>Agroforesteria</b>
Actividades a apoyar					
Incentivo total (US\$/ha) en 5 años	355	642	97	347	97
Incentivo en dólares por año con limpieza de madera muerta	71	128	19	69	19
Incentivo en dólares por año sin limpieza de madera muerta	23	81	19	46	19

<b>Modalidad equivalente en Guate</b>	<b>Protección Bn</b>	<b>Manejo de Bn</b>		<b>Manejo de Bn</b>	
---------------------------------------	----------------------	---------------------	--	---------------------	--

Montos en US \$ en Guatemala		
Producción de Bosque Natural		
Rango de Area ha	Monto base \$	\$/ha adicional
2.0 a 5.0	-	406.32
5.01 a 15.0	203.16	113.42
15.01 a 45.0	3,165.79	78.95
Mayor a 45	6,126.32	59.21

Es permitida la extracción de madera, leña, carbón y cualquier subproducto

Tasa de cambio \$ 1 = Q7.60

**MONTO EN US \$ INCENTIVOS EN HONDURAS**

Dueño	Estado			Privado	
Con derechos de uso		Ejidos y Grupos Agroforestales			
Tipo de uso aprobado	Areas protegidas	Madera y resina	Agroforesteria	Madera	Agroforesteria
Actividades a apoyar					
Incentivo total (US\$/ha) en 5 años	355	642	97	347	97
Incentivo en dólares por año con limpieza de madera muerta	71	128	19	69	19
Incentivo en dólares por año sin limpieza de madera muerta	23	81	19	46	19

Modalidad equivalente en Guate	Protección Bn	Manejo de Bn		Manejo de Bn	
--------------------------------	---------------	--------------	--	--------------	--

Montos en US \$ en Guatemala		
Protección de Bosque Natural		
Rango de Area ha	Monto base \$	\$/ha adicional
2.0 a 5.0	-	379.61
5.01 a 15.0	1,898.03	97.37
15.01 a 45.0	2,871.71	65.79
Mayor a 45	5,240.13	46.05

No es permitido extracción de madera, leña y cualquier subproducto

**MONTO EN US \$ INCENTIVOS EN HONDURAS**

Dueño	Estado			Privado	
Con derechos de uso		Ejidos y Grupos Agroforestales			
Tipo de uso aprobado	Areas protegidas	Madera y resina	Agroforesteria	Madera	Agroforesteria
Actividades a apoyar					
Incentivo total (US\$/ha) en 5 años	355	642	97	347	97
Incentivo en dólares por año con limpieza de madera muerta	71	128	19	69	19
Incentivo en dólares por año sin limpieza de madera muerta	23	81	19	46	19
De lo cual asistencia técnica (Lps/ha/año)	212	212		212	

Montos en US \$ en Guatemala		Recuperación de áreas sin cobertura forestal.
Establecimiento por Regeneración Natural		
Año	Monto \$/año	
0	500.00	
1	184.21	
2	100.00	
3	65.79	
4	40.79	
5	86.84	
Total	977.63	

Tasa de cambio \$ 1 = Q7.60