

Normativas y trámites para el manejo forestal: un obstáculo para el sector forestal en Centroamérica

Yadid Ordoñez¹, Álvaro Trujillo,
Ronnie de Camino²

Un buen porcentaje de la madera que se consume en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua proviene del aprovechamiento legal. Es el momento momento de generar un cambio, de reajustar las políticas forestales inadecuadas, de eliminar los permisos innecesarios y reducir la cantidad de trámites para facilitar el acceso al “uso legal” de los recursos forestales.



Foto: Proyecto CATIE-Finnfor

1 Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Proyecto Bosques y Manejo Forestal en América Central/Programa Producción y Conservación en Bosques. yordonez@catie.ac.cr

2 Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Cátedra Latinoamericana de Gestión Forestal Territorial/Programa Producción y Conservación en Bosques. rcamino@catie.ac.cr

Centroamérica abarca una superficie terrestre de aproximadamente 51 millones de hectáreas, de las cuales el 38% están cubiertas por bosques (19,4 millones de hectáreas); sin embargo, tal cobertura disminuye año con año a causa de la deforestación y degradación de los bosques. La región reporta un promedio de pérdida de cobertura anual del 1,19% del área total (FAO 2010), pero las tasas más altas de deforestación se dan en los países con mayor cobertura forestal (Guatemala 1,47%, Honduras 2,16% y Nicaragua 2,11%).

El mensaje dado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO 2011) es claro: la pérdida de cobertura forestal y su conversión a otros usos influyen de manera negativa en los recursos hidrográficos, perjudica el medio natural y pone en peligro la supervivencia de millones de personas. Además, afecta negativamente las tendencias del cambio climático.

En la región centroamericana habitan aproximadamente 41 millones de personas, de las cuales el 45% vive en zonas rurales y un cuarto pertenecen a pueblos indígenas. En promedio regional, el 50% de la población vive en condiciones de pobreza y el 22% en pobreza extrema (PNUD 2010). Gran parte del grupo poblacional pobre vive en zonas rurales y áreas forestales, y dependen de los bosques para complementar sus necesidades diarias de sustento, lo que supone una fuerte interrelación entre la problemática forestal y la problemática socioeconómica.

A nivel de gobiernos y organizaciones nacionales e internacionales

se han dado múltiples compromisos en las últimas décadas con el fin de revertir la tendencia actual de pérdida de bosques. Sin embargo, las acciones ejecutadas parecen ser insuficientes, ya que concentran la atención en las causas directas³ e ignoran las causas subyacentes⁴ del problema (De Camino 2010). Esto ha llevado a que muchos de los actores locales, propietarios u ocupantes de los bosques no perciban el valor o beneficio por mantenerlo y, por lo tanto, buscan beneficios económicos en su transformación a otros usos.

Y los bosques se siguen perdiendo...

Dos son las causas subyacentes principales al problema de la pérdida de bosques: la limitada capacidad institucional para fomentar y controlar las operaciones forestales, y la burocracia y cantidad de requisitos e impuestos que deben pagar los productores o dueños del bosque para implementar el manejo forestal con fines de producción.

En los países centroamericanos, el aprovechamiento forestal con fines comerciales en bosques públicos o privados requiere de un permiso de aprovechamiento que se obtiene mediante la aprobación de un plan de manejo forestal (PMF). Este plan es más un instrumento legal para garantizar el uso, transporte y comercialización legal de la madera, que una herramienta de gestión forestal. En tanto que herramienta, en un PMF se detallan las acciones y medios para el manejo forestal y aprovechamiento de bienes y servicios del bosque, con el menor daño y garantizando la permanencia del recurso (Synnott 1991 citado por CATIE (1994)).

La cantidad de trámites para obtener la aprobación de un plan de manejo forestal varía con la legislación forestal vigente en el país, y con los procesos técnicos, legales y administrativos (Cuadro 1). En general, se trata de trámites bastante complicados para el productor común, que implican una fuerte inversión de tiempo, recursos económicos y conocimientos que la mayoría de los productores no poseen. Esto hace, en consecuencia, que el productor prefiera no cumplir con lo establecido por ley y busque otras opciones de uso del recurso (cambio de uso del suelo para agricultura o ganadería, tala ilegal). Para los servicios forestales, esto también representa un problema debido a la escasez de personal para el proceso de aprobación, no solo en aspectos operativos (visitas de verificación en campo) sino también en aspectos administrativos (revisión y evaluación del documento, verificación de pagos, elaboración de informes).

Otro problema relacionado con los trámites es que condicionan o limitan el potencial de producción de madera del bosque, así como las opciones técnicas que el forestal, propietario o usuario del bosque pueden seleccionar para el área de manejo, con el fin de lograr sus objetivos de producción. El sistema de manejo forestal es condicionado por el tipo de bosque, su estructura, composición florística, diámetros de extracción (menores en bosques secundarios) y potencial de uso. Por esta razón, es posible adaptar múltiples alternativas silviculturales⁵ a las características del bosque y los objetivos de manejo, ya que en ningún caso se trata de recetas. Las normativas actuales, sin embargo, no

3 Se consideran causas directas los fenómenos naturales (huracanes, incendios e inundaciones) o el resultado de actividades humanas (expansión agrícola y ganadera, la extracción forestal, la minería, la extracción petrolera, etc.).

4 Las causas subyacentes incluyen las políticas públicas inadecuadas (incentivos equivocados, mecanismos regulatorios, inversiones del gobierno, políticas de cultivos industriales), crecimiento de la población y demanda de recursos, mercado y fallas políticas, dependencia económica respecto de los recursos naturales, derechos de tenencia y acceso a la tierra que llevan a la transformación de los bosques.

5 Tratamientos silviculturales dirigidos a la masa forestal establecida; entre ellos, la cosecha o aprovechamiento, liberación, refinamiento, saneamiento o mejora, raleo, corta de lianas, enriquecimiento y cortas del dosel medio o dosel protector; tratamientos dirigidos al establecimiento de la regeneración como los tratamientos al suelo o los claros y limpieza bajo dosel.

permiten ajustes en los diámetros mínimos de corta, ciclos de corta e incluso en las intensidades de corta.

Es importante que la administración pública, considere que:

- La planificación, manejo y toma de decisiones sobre el uso del bosque requiere de una alta capacidad técnica.
- Desde el punto de vista del productor o usuario del bosque, el manejo forestal tiene que ser una actividad económicamente rentable.

Cadena de trámites

Para obtener la aprobación del plan de manejo forestal, según lo establecido por la normativa en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el usuario o dueño del bosque primero debe demostrar la propiedad o derecho sobre la tierra (Cuadro 1). Otro requisito imprescindible es la contratación de un profesional forestal inscrito como regente ante las oficinas del servicio forestal correspondiente (excepto en El Salvador). Este profesional es quien se encarga de la elaboración del PMF.

El cumplimiento de este requisito tiene un costo variable; un técnico forestal puede cobrar US\$15-25 por hectárea para la elaboración del plan de manejo forestal. Ya desde el inicio de la actividad, este requisito pone en desventaja la producción forestal en relación con el sector agrícola y ganadero pues, por ejemplo, un productor de cualquier cultivo agrícola (arroz, caña, piña, azúcar) no necesita de un “regente agrícola” para manejar y aprovechar su cultivo.

Antes de presentar el PMF ante las oficinas del servicio forestal, el productor debe pagar los impuestos correspondientes, los cuales varían según el país⁶, y conseguir la documentación adicional que

debe aportar. Estos varían entre 7 (en Guatemala) y 19 documentos (en Honduras) (Cuadro 1). En algunos casos, este trámite puede volverse más complejo al involucrar a múltiples actores en los procesos administrativos, con lo que aumenta la cantidad de trámites e impuestos pues la mayoría de los documentos deben estar certificados o notariados. En la RAAN/RAAS en Nicaragua, por ejemplo, la Municipalidad y la Secretaría de Recursos Naturales de las regiones autónomas del Atlántico (norte y sur) participan en el proceso de revisión del documento e inspección de campo; algunas veces, incluso, tienen criterios contrapuestos al aplicar las regulaciones.

En general, el productor debe cumplir con tres trámites antes de entregar el PMF para la aprobación del servicio forestal:

1. Contratación del profesional forestal
2. Elaboración del PMF (fase de campo, procesamiento de información y elaboración del documento)
3. Pago de impuestos

En Honduras debe conseguir, además:

1. Documentos probatorios de la tenencia de la tierra (diez requisitos)
2. Un certificado de no objeción sobre la tenencia de la tierra
3. Solvencia del regente, emitida por la asociación de profesionales

Todos estos trámites se convierten en un proceso más de orden legal que de orden técnico y con un alto costo. Una vez que el PMF es entregado al servicio forestal, se deberán cumplir entre 4-9 trámites adicionales (según el país) para la aprobación del PMF y el otorgamiento del permiso de aprovechamiento forestal (Fig. 1).

En definitiva, la aprobación de un plan de manejo forestal en los países centroamericanos implica un proceso de 7 a 12 trámites, sin contar con los requisitos adicionales que oscilan entre 15 y 20. El tiempo transcurrido desde el inicio del proceso hasta el otorgamiento de la licencia de aprovechamiento puede variar entre 7 y 18 meses. La temporada de aprovechamiento es muy corta: entre 4 y 6 meses, de manera que con frecuencia el aprovechamiento se debe postergar para la cosecha siguiente, lo que financieramente puede ser una catástrofe para la persona dueña del bosque.

Todos estos trámites le ocasionan al usuario un gasto adicional a los costos de elaboración del PMF (viajes, transporte, trámites) y significan una limitación económica para pequeños productores y comunidades que pretenden manejar legalmente sus bosques (Flores y Ruiz 1997, Flores y Santos 1999). La fuerte inversión de tiempo y recursos hacen que el usuario se desmotive y pierda interés en la actividad forestal.

Factores que inciden en la problemática: soluciones para la gente y el bosque

Las estrategias para tratar de revertir las tendencias actuales de pérdida de cobertura forestal pueden centrarse en el valor real de la madera como producto noble, renovable y clave para la carbono neutralidad; asimismo, por medio del pago por servicios ambientales se debiera promocionar el valor de otros servicios que presta el bosque, como la fijación de carbono, la protección del agua y la belleza escénica. También se debiera pensar en incentivos a la reforestación, recuperación de áreas degradadas y manejo forestal de bosques naturales. Todas estas acciones son válidas pero, si no se

⁶ Guatemala: 10% sobre el valor de la madera en pie.

Nicaragua: impuesto por aprovechamiento forestal (INAFOR-DGI), impuesto del 1% a la alcaldía, avales (sindicado, secretaria y otros), tronconaje, inspecciones pre y post aprovechamiento.

Honduras: 40 Lps/m³ para la municipalidad.

Cuadro 1. Requisitos solicitados para la aprobación de planes de manejo forestal en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua

	No.	Requisitos	Honduras	Guatemala	El Salvador	Nicaragua
Legales	1	Carta poder (autenticada) para que el abogado se encargue de los trámites	X		X	
	2	Copia de la escritura pública (autenticada)	X	X	X	X
	3	Autorización de la entidad que tiene gravada la escritura	X			
	4	Certificación de asiento del registro de propiedad (original, copia, autenticada)	X	X		
	5	Libertar de gravamen con fecha de expedición no mayor de dos meses	X	X		
	6	Constancia autorización al servicio forestal para monitorear (autenticada)	X			
Anexos cuando el territorio es comunitario	7	Acta con el punto donde detalla la comunidad que nombra al alcalde para que los represente ante el servicio forestal (solo para ejidales)	X			
	8	Acta de nombramiento del representante legal (sociedad)			X	
	9	Certificación extendida por la autoridad respectiva en la que conste la personalidad jurídica (asociación)			X	
	10	Formación del consejo directivo (asociación)			X	
	11	Copia del contrato del manejo forestal comunitario (nacional)	X			
	12	Dictamen de asignación de área (nacional)	X			
Impuestos	13	Pago tasa administrativa	X			
	14	Pago impuestos municipales	X			X
	15	Pago del 10% del valor de la madera en pie		X		
	16	Pago por revisión del documento			X	
	17	Pago por inspección técnica				X
Anexos al plan de manejo	18	Entrega de plan general de manejo forestal	X	X	X	X
	19	Contrato de derecho y obligaciones (técnico y el propietario)	X		X	
	20	Solvencia vigente del técnico	X			
	21	Nota de responsabilidad legal y técnica (técnico y el propietario)	X			
	22	Constancia de nombramiento del profesional forestal por el propietario para elaborar el PGMF	X			
	23	Constancia de aceptación por el técnico que elaboró el PMF	X			
	24	Fotocopia del certificado de "no objeción"	X			
	25	Solicitud por escrito indicando: nombre del propietario, dirección, número de identificación y descripción de lo que se solicita		X	X	
	26	Solicitud de aprobación del plan de manejo mediante formato (propietario)	X			
	27	Solicitud de inspección técnica				X
	28	Estudio de impacto ambiental (EIA)				X
	29	Nombramiento del regente forestal por parte del propietario		X		X

simplifican y adecuan las normativas actuales, ninguna iniciativa logrará cumplir con lo esperado: mantener y aumentar la cobertura forestal en los países de la región.

La existencia de normativas costosas, excesivas y burocráticas y la incapacidad de control y vigilancia de los recursos por parte de los servicios forestales inciden directamente en los beneficios económicos que se obtendrían con el manejo forestal y, en consecuencia, alientan la ilegalidad. El costo que implica la legalidad del producto es muy elevado debido a la cantidad de trámites y requisitos exigidos. Dichos

costos van desde los trámites para cumplir con los requisitos legales hasta el otorgamiento del permiso para el aprovechamiento.

Se estima que la ausencia de planes de manejo, así como la evasión del pago de impuestos y de permisos de transporte pueden aumentar la ganancia por metro cúbico de madera aserrada entre un 30-60%, según el tipo de madera (Ampié 2002). Estos factores retrasan o impiden que el sector forestal se logre equiparar con los otros sectores productivos; de allí la importancia de que los gobiernos ajusten y simplifiquen la aprobación de planes de manejo como herra-

mientas de gestión forestal y no de cumplimiento legal.

Estudios de acceso a la legalidad de la madera indican que, en algunas regiones de Nicaragua, los costos para optar por un título de manejo de bosque natural alcanzan los US\$20/m³, el trámite más caro de la región centroamericana. Estudios similares en Honduras reportan costos de acceso a la legalidad de US\$13,27/m³ para planes de manejo en bosque latifoliado (Navarro et ál. 2008). Todos estos factores hacen que aumente el aprovechamiento ilegal de madera, ya que los costos de producción y transporte son

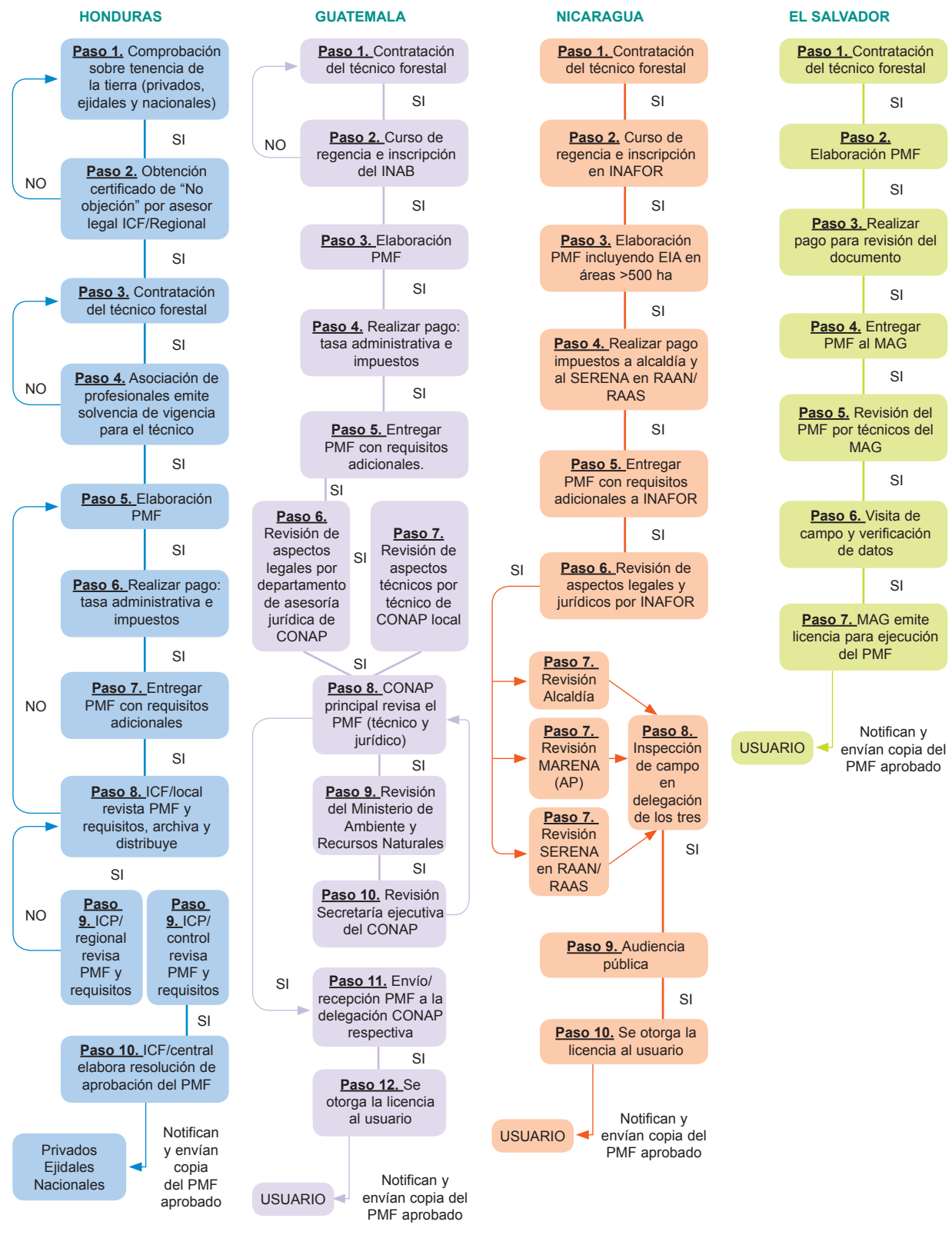


Figura 1. Proceso de aprobación de planes de manejo forestal en países centroamericanos

menores respecto de la madera legal; en consecuencia, se reduce la oferta de madera legal y se genera competencia desleal en los mercados.

La tala ilegal en la región es bastante alta. En Honduras se estima que entre 30-50% de la producción total de madera proviene de la ilegalidad (Del Gatto 2003), 70-80% en Nicaragua (Richard et ál. 2004) y 30-50% en Guatemala (URL/IARNA, s.f.). Aun en El Salvador, uno de los países con menos cobertura forestal de la región, el panorama no es diferente: un buen porcentaje de la madera que se consume en el país proviene del aprovechamiento ilegal en Guatemala, Honduras y Nicaragua.


Cambiar para generar un cambio

Uno de los principales retos de los gobiernos centroamericanos es la ejecución de acciones que permitan corregir la problemática actual para el aprovechamiento y manejo de los ecosistemas forestales. Si bien la reglamentación y normativas son necesarias para asegurar el control y uso adecuado de los recursos forestales de un país, también es importante considerar que un mal diseño e implementación termina convirtiéndose en una odisea burocrática que, en lugar de incentivar el ordenamiento y manejo forestal, genera acciones fuera del marco legal.

Ha llegado el momento de generar un cambio, de reajustar las políticas forestales inadecuadas, de eliminar los permisos innecesarios y reducir la cantidad de trámites para facilitar el acceso al “uso legal” de los recursos forestales. Al mismo tiempo, hay que flexibilizar las disposiciones legales y reglamentarias para el uso adecuado de los productos del bosque con propósitos múltiples.

Este no es un tema nuevo; ya desde hace varios años se viene discutiendo y planteando (Sabogal et ál. 1994); no obstante, el problema persiste. Los propietarios y ocupan-

tes de las áreas de bosque continúan en el desaliento, sin la motivación necesaria para realizar un manejo forestal acorde con las leyes, lo que en consecuencia afecta el alcance de los objetivos gubernamentales de proteger y mantener la cobertura forestal del país. Los propietarios

y manejadores del bosque siguen esperando el cambio en las normativas para superar las barreras que les impiden el manejo forestal con fines de producción, así como el balance entre los costos de la actividad y la eficacia de la regulación... ¿Cuánto más deberán esperar? 

Literatura citada

- Ampié Bustos, E. 2002. La producción forestal no controlada en el Municipio de Puerto Cabezas, Región Atlántico Norte. Managua, Nicaragua, Nicambiental.
- Bascope Sarué, SF. 2010. Aspectos socioeconómicos del modelo de forestería comunitaria post-Huracán Félix en la Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua. Tesis Mag. Sc. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 133 p.
- Cerutti, PO; Nasi, R; Tacconi, L. 2008. Sustainable forest management in Cameroon needs more than approved forest management plans (en línea). *Ecology and Society* 13(2):36. Consultado 17 enero 2012. Disponible en: www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art36/
- De Camino, R. 2010. Deforestación, manejo forestal y desarrollo humano sostenible en el espacio rural de América Latina: avances, retrocesos y posibilidades. 5to Congreso Forestal Español; Conferencias y ponencias (Ávila, 21-25 setiembre del 2009). No. 31, 40 p.
- Del Gatto F. 2003. La producción forestal no controlada en Honduras: ¿Qué es? ¿Cuánta es? ¿Y cuánto cuesta? Respuestas preliminares. La Ceiba, Honduras. Disponible en www.talailegal-centroamerica.org
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2010- Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal. Roma, Italia. 346 p. (Estudio FAO: Montes 163).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2011. Situación de los bosques del mundo al 2011. Roma, Italia. 176 p.
- Flores Rodas, J.; Ruiz, S. 1997. Manejo forestal: conceptos generales, rentabilidad en los bosques de pino de Honduras e impactos de política en su implementación. Tegucigalpa, Honduras, Secretaría de Agricultura y Ganadería. 25 p.
- Flores Rodas, J.; Santos, A. 1999. Lineamientos del sector forestal. Capítulo del Plan nacional de reconstrucción y transformación nacional. Tegucigalpa, Honduras, Ministerio de la Presidencia. 33 p.
- Martins, P.; Sabogal, C.; Flores, J.; Ortiz, E. 1994. Planes simplificados de manejo: una propuesta para los bosques latifoliados de la región centroamericana. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 17 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Edición del Vigésimo aniversario. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos, PNUD. 247 p. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf
- Navarro, G. 2008. Evaluación del sistema administrativo par acceso al uso legal del recurso y propuesta conceptual de simplificación de trámites de permisos forestales para el Sistema de verificación de la legalidad del sector forestal en Nicaragua. Informe parte del proceso de gobernanza forestal. s.l., Inafor. 114 p.
- Richards, M.; Del Gatto, F.; Alcócer, G. 2004. El costo de la tala ilegal en Centroamérica. ¿Cuánto están perdiendo los gobiernos de Honduras y Nicaragua? s.n.t. Disponible en: <http://biblioteca.catie.ac.cr:5050/repositorioforestal/bitstream/123456789/6171/1/EI%20costo%20de%20la%20tala%20ilegal.%20Cuanto%20est%20perdiendo%20los%20gobiernos%20de%20Honduras%20y%20Nicaragua.pdf>
- Robles Valle, G; Barvosa Oliveira, K; Villalobos Soto, R. 2000. Evaluación de los recursos forestales mundiales al 2000. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 25 p.
- Rodríguez Quirós, J. 2005. Centroamérica en el límite forestal: desafíos para la implementación de las políticas forestales en el Istmo. San José, Costa Rica, Proarca/UICN. 172 p.
- Sabogal, C; Martins, P; Flores, J. 1994. Planes simplificados de manejo forestal: una propuesta para los bosques latifoliados de América Central. *Revista Forestal Centroamericana* no. 10:27-32.
- URL/IARNA (Universidad Rafael Landívar/Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Guatemala). s.f. Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Disponible en <http://www.infoiarna.org.gt/media/file/PERFAM2008/PERFAM2008.pdf>