



Nueva política forestal de El Salvador impulsa la participación del sector privado

El Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador presentó en febrero de 1993 un documento sobre la nueva política forestal, preparada por la Unidad de Análisis de Políticas Agropecuarias. Se parte de la concepción que el desarrollo del sector solo será posible si el país cuenta con un marco político que defina claramente las reglas del juego y con un marco legal e institucional que la apoye.

El documento constituye el esfuerzo de un grupo de expertos en el área forestal y es parte del intento por encontrar el balance entre las necesidades de los productos del bosque y la conservación de los ecosistemas que permitan la viabilidad del desarrollo económico y social.

A continuación se presentan los aspectos más sobresalientes de la nueva política, que propone que el sector privado sea el pilar fundamental del desarrollo forestal del país y el Estado el ente regulador y promotor de la actividad forestal.



En el Salvador se puede incrementar sustancialmente la producción forestal a través de la silvicultura y la agroforestería. (Foto: C. Rivas).

Problemática

El Salvador se encuentra casi deforestado. Su población aumenta en forma acelerada (284 habitantes/km²), ejerciendo gran presión sobre las pocas masas boscosas y arbustivas naturales que aún quedan, las cuales están siendo eliminadas o degradadas rápidamente, a una tasa anual de 4 500 hectáreas.

El área boscosa es de 262 000 ha (12 % de la superficie del país), que requiere de esfuerzos urgentes y sistemáticos para su conservación. Alrededor de 1,2 millones de hectáreas están siendo actualmente utilizadas para ganadería extensiva, matorrales o cubierta forestal no manejada. De las 888 000 hectáreas consideradas con potencial para agricultura, 770 800 tienen potencial agrícola con restricciones o bien tienen aptitud exclusiva para cultivos permanentes y agroforestería. Esto evidencia la posibilidad de incrementar sustancialmente la producción forestal del país a través de la silvicultura y la agroforestería y la necesidad de proteger los recursos naturales - suelo y agua - para poder desarrollar una agricultura intensiva pero sostenida, en suelos de vocación agrícola.

Finalidad y dirección

La política forestal de El Salvador está dirigida por un lado hacia la conservación de áreas protegidas y, por otro hacia el fomento del cultivo de árboles para la satisfacción de las necesidades de productos forestales. Las políticas regulatorias deben estar encaminadas casi exclusivamente al control de las actividades dentro de las áreas que por sus características naturales se declaren como protegidas o de protección especial; el resto de las tierras, deberán ser objeto de una política de fomento.

El sector privado será el pilar fundamental del desarrollo forestal. El Estado deberá concentrar su papel como ente regulador y promotor de la actividad privada forestal, dejando al sector privado las



actividades productivas, incluyendo aquellas que tradicionalmente en el país han estado a cargo de instituciones de gobierno. Ello supone una seguridad del derecho de propiedad en un marco regulatorio no perturbado a nivel político.

En gran medida, la problemática del sector forestal proviene de otros sectores, especialmente del agrícola y ganadero. Es por ello que el sector forestal debe clarificar las interrelaciones existentes y tratar de influir en las políticas extrasectoriales, a fin de lograr condiciones favorables para su desarrollo, siendo lo más relevante:

- Incorporar los programas del sector forestal al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y, lograr que la política nacional de asignación de recursos reconozca y satisfaga las necesidades financieras del sector.
- Definir las relaciones entre crecimiento poblacional y bosque, darlas a conocer y concertar en los sectores involucrados estrategias de solución a los problemas identificados.
- Propiciar la modificación de las políticas agropecuarias, a fin de lograr que se intensifique la producción sostenible en suelos apropiados, habilitando así áreas para la producción forestal y agroforestal, lo que permitirá reducir la presión sobre las áreas naturales existentes.

Objetivos

- Mejorar la calidad de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios del bosque para satisfacer las crecientes necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos.
- Promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque para proveer al país de los productos que actualmente requiere, a través de la formación de plantaciones y sistemas agroforestales que produzcan ingresos permanentes y competitivos con otros usos de la tierra.
- Conservar los ecosistemas naturales a través del desarrollo de programas para su conservación y manejo sostenido, que incluyan proyectos de inversión y asistencia técnica en los que participen el sector público, la iniciativa privada y las comunidades rurales ubicadas en las áreas vecinas a los ecosistemas identificados como objeto de protección especial.
- Restaurar áreas degradadas, especialmente las de importancia en la captación de aguas en las cuencas hidrográficas, favoreciendo en ellas el

desarrollo de masas forestales que, además de su función productora - de bienes y servicios a la población -, desempeñen un papel importante en la protección y regeneración de los suelos, en la protección de la vida silvestre y en el abastecimiento de agua subterránea.

Estrategias generales

Las estrategias para cumplir con los objetivos propuestos son las siguientes:

- Fomentar la sensibilización hacia los problemas forestales y brindar información al público y a los sectores de influencia y decisión.
- Crear el Sistema de Areas Protegidas, dotándolo de los instrumentos legales, técnicos, y financieros para su eficaz funcionamiento.

Esta estrategia incluye entre otros que el Estado estimulará la administración privada bajo concesión especial de áreas protegidas y promoverá la organización y la capacitación de las comunidades rurales, ONGs, y otros grupos interesados en el manejo de las mismas.

- Concentrar las regulaciones para el manejo de los recursos forestales en el Sistema de Areas Protegidas y, a las áreas con cobertura forestal natural expresamente delimitadas y que se consideren esenciales en su función protectora de cuencas hidrográficas.
- Elaborar un plan de incentivos que motive el establecimiento de plantaciones forestales.

Se aclara que los incentivos estarán dirigidos a las diferentes actividades forestales, a fin de motivar el establecimiento y manejo de rodales semilleros, producción de plantas forestales, establecimiento y manejo de plantaciones forestales con fines productivos (energéticos, industriales) y de protección, ya sea en masas forestales o en sistemas agroforestales.

Los incentivos podrán incluir distintas modalidades dependiendo del usuario, entre ellas: exenciones fiscales, créditos preferenciales, asistencia técnica gratuita - pero altamente calificada -, bono o pagos directos, insumos de producción. No se contempla el regalo de plantas, ya que se considera que es indispensable incorporar a los productores en todas las etapas productivas y con ello, valorar el recurso e independizar al productor del Estado.

- Desarrollar programas de generación y transferencia de tecnología para el desarrollo forestal, que incluyan temas desde el establecimiento y manejo de rodales semilleros hasta la industrialización y comercialización de productos forestales.

En este contexto se considera importante generar y difundir información apropiada sobre especies y tecnología del cultivo, cosecha, rendimientos, procesamiento y mercadeo de productos forestales. Se enfatiza en los aspectos que garanticen la maximización de los beneficios económicos y sociales del cultivo de árboles.



- Formar recursos humanos, especialmente en establecimiento y manejo de plantaciones y sistemas agroforestales, en tecnología industrial de la madera y en comercialización de productos forestales.

Se inicia con un programa de becas al exterior.

El rol del Estado

Áreas protegidas, ecosistemas especiales y cuencas hidrográficas:

El Estado deberá concentrar las regulaciones a la protección, conservación y restauración de aquellas áreas cuya destrucción y deterioro ocasiona daños a los recursos naturales del país, comprometiendo la capacidad nacional para satisfacer las demandas de la población. Estas áreas incluirán:

- Sistema Nacional de Áreas Protegidas;
- Bosques salados (claramente delimitados);
- Áreas críticas en cuencas hidrográficas (claramente delimitadas).

La acción reguladora del Estado deberá ejercerse en función de planes de manejo elaborados por instituciones públicas, privadas, ONGs y otras especializadas, tomando en cuenta las características de cada una de las áreas consideradas.

La labor de vigilancia será ejercida por agentes forestales pertenecientes a la institución rectora o aquellos que pertenezcan a las ONGs, comunidades rurales o grupos interesados. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) deberá promover la inversión pública y gestionar el financiamiento necesario para ejecutar proyectos de forestación y reforestación en tierras estatales, proyectos agroforestales en comunidades rurales de escasos recursos y otros que beneficien el desarrollo forestal nacional. El Estado deberá fomentar la participación de ONGs y de otras instituciones en la ejecución de los proyectos.

Desarrollo forestal sostenible:

Fuera de las áreas protegidas, ecosistemas especiales y áreas críticas de cuencas hidrográficas, el desarrollo forestal se promoverá a través de la iniciativa e inversión privada. **En estas áreas, el sector privado gozará de libre cosecha, transporte y comercio de los productos forestales que se obtengan.** El Estado ejecutará las siguientes acciones:

- Brindar las garantías y seguridad a los inversionistas y a sus propiedades.
- Generar y difundir información apropiada sobre zonificación forestal, especies forestales apropiadas para cada sitio, tecnología de cultivo, cosecha, rendimientos, procesamiento y mercadeo de productos forestales, y experiencias productivas positivas en materia forestal y agroforestal.
- Establecer un sistema de incentivos viable y de fácil aplicación orientado al establecimiento de bosques energéticos e industriales y al manejo de bosques naturales en terrenos privados.
- Mantener y reforzar el sistema de financiamiento vigente para la producción forestal, a través de un sistema de información apropiado que apoye la toma de decisiones por parte de los inversionistas privados.

Proyectos específicos:

El Estado promoverá la formulación, gestión y ejecución de proyectos que hayan resultado exitosos en la promoción de la conservación y restauración de los recursos forestales, por ejemplo: proyectos agroforestales, difusión de tecnologías de ahorro de leña, manejo de áreas protegidas, viveros comunales y protección de microcuencas.

Marco legal e institucional

La adopción de las acciones de política señaladas, requiere de modificaciones al marco legal e institucional vigente. Por ello el MAG preparará un proyecto de Ley Forestal que incluya los incentivos forestales y defina con claridad el rol del Estado y las regulaciones para la actividad forestal, de acuerdo con los lineamientos señalados.

Se considera sobre todo importante fortalecer las instituciones estatales relacionadas con el desarrollo forestal. El nuevo rol estatal definido en la política, requiere de una institución específica encargada de dirigir y coordinar la aplicación de la política forestal con un pequeño equipo profesional permanente y altamente calificado. Se prevé la necesidad de un ente autónomo y descentralizado, con una junta directiva integrada por representantes del gobierno, sector privado, ONGs y sector académico, con suficientes recursos para cumplir la misión encomendada.