



Sistema de la Integración Centroamericana
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
Consejo Agropecuario Centroamericano

Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR)



Comité Técnico de Bosques
2010

Derechos de propiedad intelectual © 2010
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines educativos o sin intenciones de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, con la condición de que se cite la fuente de donde proviene.

Las denominaciones y la forma de presentar los datos en esta publicación no denotan, en modo alguno, la opinión de la CCAD, o de las fuentes cooperantes, con respecto a la condición jurídica de países, territorios, ciudades o áreas de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites nacionales.

574.5

C733p Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)
Programa estratégico regional para el manejo de los ecosistemas
sv forestales (PERFOR) / Comisión Centroamericana de Ambiente y
Desarrollo (CCAD), Comité Técnico de Bosques, Consejo Agropecuario
Centroamericano (CAC). – 1ª. ed. – San Salvador, El Salv.:
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), 2010.
108 p. : il., mapas, tablas ; 28 cm.

ISBN 978-99923-52-28-1

1. Ecosistemas Forestales. 2. Manejo Forestal. 3. Conservación de
Bosques. 4. Políticas Forestales. I. Consejo Agropecuario
Centroamericano (CAC). II. Comité Técnico de Bosques,
Coaut. III. Título.

EQUIPO COORDINADOR

Por SE-CCAD

Danilo Saravia Téllez

Por el Comité Técnico de Bosques

Belice: Wilber Sabido

Guatemala: Luis Ernesto Barrera Garavito,
Rolando Zanotti y Edwin Olivas

El Salvador: Guillermo Mayorga, Edgar Cruz y
Lucía Gómez

Honduras: Juan Blas Zapata, Roberto Medina,
José Rubén Palacios y Luis Cortez

Nicaragua: William Schwartz, Jorge Canales,
Jader Guzmán, Fátima Calero, Mario García y
Edilberto Duarte

Costa Rica: Jorge E. Rodríguez Quirós, Gilbert
Canet, Ronald Vargas Brenes y Alfonso Barrantes

Panamá: Joaquín P. Díaz y Carlos Melgarejo

República Dominicana: Arístides Santana,
Ramón Díaz y Miguel Abreu

Por UICN

Alberto Salas y Ronald McCarthy

Por ACICAFOC

Alberto Chinchilla

Evelyn Chávez

EQUIPO FACILITADOR

Lorenzo Cardenal (q.e.p.d.).

Danilo Saravia

Fabio Buitrago

Alberto Salas

Gilbert Canet

Victor Tercero Talavera

Otros expertos regionales

ASESORÍA TÉCNICA Y REDACCIÓN DEL DOCUMENTO FINAL

Victor Tercero Talavera

Consultor en Desarrollo Forestal Sostenible

Fabio Buitrago

FOTOGRAFÍAS

Cortesía del Proyecto Finnfor

ARTE Y DISEÑO

Rocío Jiménez, Oficina de Comunicación, CATIE



Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero del proyecto Finnfor, Bosques y Manejo Forestal en América Central, parte integral del Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP) del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).



Índice general

| | |
|---|----|
| Acrónimos | 5 |
| Agradecimientos | 7 |
| Presentación | 9 |
| Resumen ejecutivo | 11 |
| Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales (PERFOR) | 11 |
| Antecedentes y descripción del problema | 11 |
| Breve descripción del programa | 12 |
| Objetivo general | 14 |
| Componentes | 14 |
| Resultados esperados | 15 |
| Introducción | 17 |
| Antecedentes | 18 |
| El ámbito espacial, temático y temporal del PERFOR | 19 |
| El enfoque ecosistémico | 20 |
| Antecedentes internacionales | 20 |
| Componentes del PERFOR | 21 |
| Resultados esperados con el PERFOR | 22 |
| Capítulo I. Contexto estratégico | 25 |
| 1.1. Contexto biofísico | 27 |
| 1.2. Contexto socioeconómico | 33 |
| 1.2.1. Población, pobreza y conservación | 33 |
| 1.2.2. Tenencia de la tierra | 35 |
| 1.2.3. Las políticas económicas | 35 |
| 1.3. Situación de los recursos boscosos e hídricos | 37 |
| 1.3.1. Problemática de los bosques | 38 |
| 1.3.2. Algunas estrategias e instrumentos para el manejo sostenible de los ecosistemas forestales | 45 |
| 1.3.3. Problemática del recurso hídrico | 50 |
| 1.4. Contexto político institucional | 51 |
| 1.4.1. Antecedentes | 51 |
| 1.4.2. Un nuevo marco legal y una nueva institucionalidad | 54 |
| 1.4.3. Limitaciones y obstáculos | 55 |
| Capítulo II. Justificación y conceptualización del Programa | 57 |
| 2.1. Justificación del programa | 59 |
| 2.2. El contenido del PERFOR | 61 |

| | |
|--|------------|
| 2.3. Aspectos territoriales y temas prioritarios que sustentan el Programa | 63 |
| 2.3.1. El Corredor Biológico Mesoamericano | 63 |
| 2.3.2. El contexto de Puenbo I y II | 65 |
| 2.3. Oportunidades para el Programa | 65 |
| 2.4. Desafíos para el Programa | 66 |
| Capítulo III. Marco institucional que sustenta el Programa | 69 |
| 3.1. El marco institucional | 71 |
| 3.2. Relación con otros programas estratégicos | 72 |
| Capítulo IV. Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales | 77 |
| 4.1. Elementos estratégicos del PERFOR | 79 |
| 4.1.1. Principios | 79 |
| 4.1.2. Criterios para la buena gestión forestal | 82 |
| 4.1.3. Visión | 82 |
| 4.1.4. Misión | 83 |
| 4.1.5. Imagen objetivo | 83 |
| 4.2. Elementos programáticos | 83 |
| 4.2.1. Objetivo general | 83 |
| 4.2.2. Objetivos específicos | 84 |
| 4.2.3. Componentes, estrategias y resultados | 84 |
| Capítulo V. Estrategia de implementación | 93 |
| 5.1. Estrategia y niveles de ejecución del PERFOR | 95 |
| 5.2. Unidad de coordinación del programa | 96 |
| 5.3. Los actores: roles e interrelaciones | 97 |
| Capítulo VI. Sistema de monitoreo y evaluación | 101 |
| 6.1. Elementos a considerar en el establecimiento del sistema de monitoreo y evaluación | 103 |
| 6.2. Unidad de monitoreo y evaluación | 103 |
| 6.2.1. Metas claras | 104 |
| 6.2.2. Indicadores | 104 |
| 6.2.3. Recopilación y análisis de los datos | 105 |
| 6.2.4. Disseminación de datos | 105 |
| Bibliografía | 107 |



Acrónimos

| | |
|------------------------|---|
| ACDI | Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional |
| ACICAFOC | Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria de Centroamérica |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| AEIR | Áreas estratégicas de interés regional |
| AFE | Administración Forestal del Estado |
| ALIDES | Alianza para el Desarrollo Sostenible |
| ASDI | Agencia Sueca para la Cooperación Internacional |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAC | Consejo Agropecuario Centroamericano |
| CATIE | Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza |
| CBM | Corredor Biológico Mesoamericano |
| CCAD | Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| COFLAC-Cono Sur | Comisión Forestal para América Latina y el Caribe-Cono Sur |
| COHDEFOR | Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (actualmente ICF: Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre) |
| COSUDE | Cooperación Suiza al Desarrollo |
| CTB | Comité Técnico de Bosques |
| DGIS | Directorate General for International Cooperation, Holanda |
| EFCA | Estrategia Forestal Centroamericana |
| ERAS | Estrategia Regional Agroambiental |
| ERB | Estrategia Regional de Biodiversidad |
| ESNACIFOR | Escuela Nacional de Ciencias Forestales, Honduras |
| Facility | National Forest Programme, FAO |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FINNIDA | Finnish International Development Agency/Agencia de Cooperación de Finlandia |
| FLEG/BM | Forest Law Enforcement and Governance/Gobernanza y cumplimiento de la ley forestal/Banco Mundial |
| FOSCAD | Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo |
| GEF | Global Environment Facility |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Agencia de Cooperación Técnica Alemana |

| | |
|-----------------|--|
| IICA | Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas |
| IRBio | Instituto de Investigación de la Biodiversidad/Biodiversity Research Institute |
| ITTO | International Tropical Timber Organization/Organización Internacional de Maderas Tropicales |
| JICA | Agencia de Cooperación Internacional del Japón |
| KFW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MFS | Manejo forestal sostenible |
| NORAD | Norwegian Agency for Development Cooperation/Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OTCA | Organização do Tratado de Cooperação Amazônica/Organización del Tratado de Cooperación Amazónica |
| PARCA | Plan Ambiental de la Región Centroamericana |
| PERCBM | Programa Estratégico Regional del Corredor Biológico Mesoamericano |
| PERCON | Programa Regional de Conectividad |
| PERFOR | Programa Estratégico Regional para la Gestión de los Ecosistemas Forestales |
| PERTAP | Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas |
| PFN | Programa Forestal Nacional |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PROMEBIO | Programa Estratégico Regional de Monitoreo de la Biodiversidad |
| PSA | Pago por servicios ambientales |
| SE-CAC | Secretaría Ejecutiva del CAC |
| SE-CCAD | Secretaría Ejecutiva de la CCAD |
| SIAM | Sistema de Información Ambiental Mesoamericano |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SICAP | Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas |
| UCP | Unidad de Coordinación del PERFOR |
| UICN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| UME | Unidad de Monitoreo y Evaluación |
| WWF | Fondo Mundial para la Naturaleza |



Agradecimientos

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Consejo Agropecuario Centroamericano agradecen profundamente a todas aquellas personas e instituciones que dieron sus aportes y conocimientos para que este Programa Estratégico para la Gestión de los Ecosistemas Forestales (PERFOR) fuera una realidad. Su formulación es producto de un proceso de trabajo liderado por la SE-CCAD, la SE-CAC y el Comité Técnico de Bosques.

Es justo reconocer el acompañamiento comprometido de la UICN, quien ofreció su conocimiento y experiencia para que el Programa tuviera la calidad y contenido esperado.

Agradecemos la participación beligerante de ACICAFOC, por mantener presente, en todo momento, que el tema forestal tiene múltiples dimensiones y actores.

A la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional y al Proyecto FLEG/BM por el apoyo financiero que nos brindaron.

A FAO-Facility por su apoyo a la Estrategia Forestal Centroamericana, sobre la cual se ha basado la formulación del PERFOR. A FAO-Holanda y GTZ por su apoyo al proceso de formulación del PERFOR en sus inicios, a través de los insumos que se generaron por medio de Puenbo II.

Al CATIE y su Programa MAP, a través de su proyecto Finnfor, Bosques y Manejo Forestal en América Central, financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, por el apoyo financiero para la publicación del PERFOR en español e inglés.

Se reconoce la participación de una serie de personas e instituciones comprometidas con el concepto y visión del Corredor Biológico Mesoamericano. Con sus oportunos señalamientos y aportes, se enriqueció este documento y se dio impulso a un amplio proceso de participación, un alto nivel de apropiación y un enfoque adecuado para estos tiempos de cambio, mediante un instrumento de integración regional como lo es este.



Presentación

Desde el año 2000, casi todos los países de la región centroamericana empezaron a formular e implementar sus Planes Forestales Nacionales. Sin embargo, el nivel de avance y de apoyo político recibido ha sido variable.

El reconocimiento de la relevancia de las áreas de conservación, así como el papel de los mecanismos internacionales de observancia y certificación han contribuido a la apropiación de responsabilidades en la búsqueda e implementación del manejo forestal sostenible. A pesar de estos avances, el sector forestal productivo sigue teniendo una mala imagen y poca eficiencia; esto ha llevado a la polarización entre la conservación de bosques y el manejo para la producción.

En consecuencia, la atención política nacional e internacional se ha concentrado más en la conservación, y se ha dejado de lado el diálogo sobre la concertación del uso productivo y la conservación de los recursos forestales. El distanciamiento entre los responsables del sector forestal productivo y los responsables de la biodiversidad (conservación), ocurrido en las últimas décadas, no ha ayudado a que el uso y la conservación se integren.

El reconocimiento y la participación activa y real de actores relevantes juegan un rol determinante en construir una “buena gobernabilidad” sobre los bosques. Como actores relevantes se reconocen no solo los del sector forestal, sino los del bosque. Entre ellos, colonos, agricultores, comunidades locales, ONG, municipios, la empresa forestal privada, el sector financiero, el sector minero y las instituciones gubernamentales.

La legislación y normativa necesaria para un buen manejo forestal sostenible existe en casi todos los países, pero es necesario reforzar su implementación y aplicación. Esto, sin embargo, no es tan fácil. La falta de recursos, de personal técnico y de campo y las malas experiencias con sistemas de control y vigilancia tradicionales obligan a buscar soluciones innovadoras. En varios países se han desarrollado nuevas formas de control y vigilancia

con la participación de terceros (regencias, auditorías, mejores sistemas de información, tecnologías novedosas); en su implementación, la transparencia, la participación de comunidades y el diálogo con actores han sido pilares importantes.

Indudablemente, el PERFOR constituye el instrumento de planificación orientador para guiar el funcionamiento del sector forestal en Centroamérica y República Dominicana, con el fin de potenciar la coordinación interinstitucional y la construcción conjunta de sinergias a favor de la integración regional ambiental y el desarrollo sostenible.

Gaspar Vega
Viceprimer Ministro y Ministro de Recursos
Naturales y Medio Ambiente de Belice
Presidente Pro Tempore de la CCAD
Agosto 2010



Resumen ejecutivo

Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales (PERFOR)

Marco institucional: CCAD/CAC/CTB/Ministerios del Ambiente y Agricultura/ Administraciones Forestales Nacionales para la ejecución de los PFN.

Antecedentes y descripción del problema

En la región mesoamericana se están llevando a cabo procesos de formulación de políticas, estrategias y planes forestales nacionales que plantean un marco conceptual orientado a la conservación y el manejo forestal sostenible. No obstante, es evidente que estos instrumentos todavía no constituyen el marco orientador para el accionar de los actores públicos y privados relacionados con los bosques. La deforestación sigue siendo un flagelo que afecta a todos los países, continúa la ilegalidad y la informalidad y, dentro del marco de las políticas nacionales, el sector forestal sigue apareciendo en un lugar insignificante.

Los países han venido trabajando el enfoque bosque de manera aislada, más asociado a la actividad maderera que a los ecosistemas forestales y su multifuncionalidad. Esto ha traído como consecuencia problemas de gobernabilidad, desarticulación institucional, incoherencia entre los marcos jurídicos y normativos y falta de reconocimiento de los actores claves del sector: los dueños de los bosques y las comunidades locales. En la práctica, esta desarticulación del marco institucional y de políticas ha producido vacíos y obstáculos en la gestión de los ecosistemas forestales, sobre todo en relación con el desarrollo agropecuario.

La falta de claridad en la tenencia de la tierra fomenta la ingobernabilidad forestal y el avance descontrolado de la frontera agrícola y la consecuente pérdida de bosques. Por otra parte, la falta de incidencia real de los actores

sociales en los espacios de concertación y en el debate de políticas y estrategias no ha permitido plantear acciones que renueven, innoven y dinamicen el manejo de los ecosistemas forestales. Esta falta de visión integral no ha ayudado a identificar los usos y manejo de productos no maderables del bosque, ni aumentar la asignación de recursos para investigación y desarrollo en estos temas. Tampoco se ha reconocido el aporte del conocimiento cultural y tradicional en los procesos de gestión forestal, lo que tendría una importancia directa en la generación de empleos en las zonas rurales y permitiría, además, una activa participación de las mujeres.

Esta situación evidencia la necesidad e importancia de un Programa Estratégico Regional de Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR). Este Programa busca establecer ese enfoque integral, sistémico e intersectorial para la gestión de los ecosistemas forestales de la región, reconociendo el papel de los espacios regionales de trabajo conjunto y coordinación entre los actores que intervienen. El PERFOR reconoce la relevancia del manejo sostenible de los ecosistemas forestales como fuentes productoras de riqueza para el combate de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad ambiental y social y la disminución de las amenazas de fragmentación. También se reconoce la importancia del MFS en la estrategia de adaptación al cambio climático para potenciar las ofertas de bienes y servicios que estos ecosistemas ofrecen a la sociedad, no solo en materia económica, sino también en el bienestar y la calidad de vida de manera integral.

Breve descripción del programa

Este documento detalla el **Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR)** para Centroamérica y República Dominicana, el cual se ejecuta en una primera etapa del 2008-2012 y con una perspectiva de 15 o más años. Como su nombre lo indica, PERFOR es de carácter estratégico; es decir, se debe considerar de manera amplia como un instrumento de planificación estratégica de la política forestal regional y de la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA). Por su carácter regional y estratégico es un verdadero programa marco; o sea que va más allá de lo que normalmente se considera un programa forestal. PERFOR no sustituye los esfuerzos nacionales de planificación forestal, pero tampoco es la sumatoria de las estrategias y los planes forestales nacionales, sino que proporciona un



valor agregado regional de inmenso valor cualitativo, a nivel técnico y político para el desarrollo forestal sostenible.

El PERFOR es la expresión de la integración de voluntades políticas y procesos técnicos a nivel regional. Como tal, ofrece una visión compartida de integración regional forestal que es acompañada de un enfoque holístico para el manejo regional de los ecosistemas forestales de Centroamérica y República Dominicana. Es este enfoque multifuncional, intersectorial y ecosistémico, lo que hace del PERFOR un instrumento de planificación estratégica moderno y útil. Se constituye así en una base firme para alcanzar la gobernabilidad, el mantenimiento de la biodiversidad, el crecimiento económico, la lucha contra el flagelo de la pobreza y el bienestar de la población, en particular, de los pueblos indígenas, grupos étnicos y comunidades campesinas que viven en los bosques o en su entorno.

El contenido del Programa se articula y desarrolla en un modelo de gestión de los ecosistemas forestales adaptado a las necesidades y particularidades de la región; se integra y complementa la conservación del medio natural con la gestión sostenible de los recursos forestales y el desarrollo agropecuario sostenible. PERFOR se concibe, por tanto, como un instrumento básico de carácter estratégico que organiza, complementa y opera la política y estrategia forestal regional impulsada por la CCAD. Se han definido, para el PERFOR, los principios, visión, misión, imagen objetivo y objetivos generales y específicos para el desarrollo forestal sostenible, así como los resultados esperados. Una vez establecidas estas bases, se propone a los países miembros la necesidad de estructurar de manera coordinada un modelo regional capaz de garantizar la gestión sostenible de los espacios y recursos forestales, así como su conservación. Se plantea entonces la planificación y gestión forestal mediante cinco elementos fundamentales que conforman la política forestal regional.

- 1. Establecimiento de un marco jurídico armónico** que proporcione una plataforma común adecuada para el desarrollo forestal sostenible. Se considera sumamente importante la finalización del marco jurídico en cada uno de los países y su armonización y compatibilización a nivel regional, particularmente en lo referido al marco reglamentario y normativo.

- 2. Formulación de una propuesta de organización institucional regional y nacional** eficaz en lo que se refiere, por una parte, a la configuración de una estructura administrativa dotada de los medios humanos y recursos económicos y financieros suficientes para garantizar el desarrollo de los componentes regionales y nacionales del Programa y, por otra, la creación de los foros de participación que se determinen necesarios.
- 3. Establecimiento de un marco territorial común** expresado en las áreas prioritarias de interés regional que tienen como fundamento el CBM y las prioridades territoriales que determine la República Dominicana.
- 4. Formulación de una propuesta de estrategias y lineamientos**, componentes y resultados, para garantizar el alcance de los objetivos propuestos a partir de los principios establecidos. La valoración de estas acciones corresponderá a cada uno de los PFN, lo que permitirá articular su programación económica con un horizonte inicial de cinco años en la primera etapa de implementación (2008-2012) y una perspectiva de ejecución de largo plazo (15 años o más).
- 5. Establecimiento de una propuesta de financiamiento** y mecanismos financieros que sea capaz de financiar el desarrollo del programa en sus componentes regionales y para la ejecución de los PFN.

Localización: regional

Duración: I etapa 5 años, del 2008 al 2012.

Objetivo general

Mejorar la gestión de los ecosistemas forestales de la región centroamericana y República Dominicana, recuperando su potencial de generación de bienes y servicios ambientales para mejorar el bienestar de los habitantes de la región.

Componentes

1. Fortalecimiento institucional para la buena gobernanza.
2. Fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión empresarial.
3. Gestión económica financiera.
4. Armonización y alineamiento con la ERAS



Resultados esperados

Se fortalece la gestión institucional de los ecosistemas forestales para contribuir a la gobernabilidad y buena gobernanza del manejo sostenible y el acceso a los bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.

Las capacidades técnicas de los sectores públicos, privados y comunidades se han fortalecido y cuentan con instrumentos de gestión para contribuir al manejo sostenible y a la reversión del deterioro de los ecosistemas forestales.

Los recursos y mecanismos financieros e instrumentos económicos se han establecido y están en operación de forma justa, accesible y equitativa a todos los actores; se valora económica y financieramente la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales en los países de la región.

El manejo de los ecosistemas forestales contribuye a la implementación de la agenda intersectorial agroambiental, particularmente en la generación de oportunidades para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.



Introducción

La formulación del **Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales (PERFOR)** es una iniciativa de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Dicha Comisión tiene como origen, mandato y fundamento jurídico-institucional la Declaración de Ministros del área, de manera específica, la XXXIII Reunión ordinaria del Comité Técnico de Bosques (CTB) en Ciudad de Panamá, el 26 y 27 de abril de 2006. En esa reunión se decidió revisar y actualizar la Estrategia Forestal de Centroamérica (EFCA) y formular el Programa Estratégico Regional Forestal de CTB-CCAD, como parte del Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA) y la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB). Estas acciones buscan responder a las demandas de los países miembros y del concierto de las naciones a nivel mundial, que cada vez manifiestan una mayor preocupación por el deterioro o desaparición de los ecosistemas forestales. En el proceso de formulación del PERFOR se involucraron las principales instituciones relacionadas con el ambiente, los bosques y el desarrollo humano sostenible en cada uno de los países miembros.

Por su carácter regional y estratégico, el PERFOR es un verdadero programa marco; es decir, va más allá de lo que normalmente se considera un programa forestal, pero no sustituye los esfuerzos nacionales de planificación forestal. Tampoco es la sumatoria de las estrategias y programas forestales nacionales, sino que proporciona un valor agregado regional a nivel técnico y político para el desarrollo forestal sostenible, por la sinergia positiva que genera su implementación.

El PERFOR es la expresión de la integración de voluntades políticas y procesos técnicos a nivel regional; o sea que presenta una visión compartida de integración regional forestal, acompañada de un enfoque holístico para el manejo de los ecosistemas forestales de Centroamérica y República

Dominicana. Es este enfoque multifuncional, intersectorial y ecosistémico, lo que hace del PERFOR un instrumento de planificación estratégica moderno y útil, que está llamado a dinamizar y llevar a un nivel más avanzado el debate y las acciones en pro de la conservación y el desarrollo sostenible de nuestros ecosistemas forestales. Se constituye así en una base firme para alcanzar la gobernabilidad, el mantenimiento de la biodiversidad, el crecimiento económico, la lucha contra el flagelo de la pobreza y el bienestar de la población, en particular, de los pueblos indígenas, grupos étnicos y comunidades campesinas que viven en los bosques o en su entorno.

Antecedentes

Desde el año 2000, en la región centroamericana se inició un proceso de formulación de estrategias y programas forestales nacionales, el cual desembocó, en el 2006, con la formulación de la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA). En tanto que estrategia, la EFCA requería de un instrumento programático que la complementara e hiciera operativa; en tanto que programas específicos, los PFN requerían de una estructura programática que proporcionara un marco general de acción, como un programa sombrilla, que diera cobertura, armonía, coordinación y dirección regional a los esfuerzos nacionales que los países estaban realizando de manera aislada.

El PERFOR viene a llenar ese vacío. Dentro del marco institucional centroamericano de la política regional de ambiente y desarrollo, a través de la CCAD, PERFOR hace suyos los principios de multifuncionalidad de los ecosistemas forestales, entre los que se incluyen la sostenibilidad en la producción y el manejo y la conservación y protección. De esta manera, los países de la región responden a los compromisos internacionales que adquirieran a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra de 1992). Entre esos compromisos están la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio de las Naciones Unidas para combatir la Desertificación (ambas en 1994) y, más concretamente, los principios forestales y el programa sobre bosques de la Agenda 21.

El marco institucional regional se definió con la firma de la Convención Regional de Biodiversidad y con la Alianza para el Desarrollo Sostenible



(ALIDES), ambas en el año 1992. Asimismo, con el PARCA se reafirmó el compromiso de adoptar el concepto de “desarrollo forestal sostenible”, el cual busca la compatibilización y armonía entre la producción y la conservación de los bosques y tierras forestales, según se planteó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Johannesburgo (setiembre del 2002).

Tal como lo establece la EFCA, *“hay que retomar la agenda forestal en Centroamérica para aumentar la cobertura forestal de la región, restaurar los bosques degradados, fortalecer el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), apoyar la implementación del Programa Estratégico del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y convertir al sector forestal centroamericano en uno de mayor competitividad y proyección, pues todo ello contribuirá a reducir la vulnerabilidad y combatir la pobreza en el Istmo”*.

La EFCA pretende armonizar las políticas y los PFN bajo la supervisión de la CCAD a través del Comité Técnico de Bosques, un organismo regional constituido como garante de la ejecución coordinada del PERFOR, por voluntad soberana de los países miembros. La ejecución del PERFOR se hará en el marco del respeto a la soberanía de los países, tomando en cuenta las asimetrías regionales y las especificidades, ritmos, intereses y necesidades nacionales. La idea es que las autoridades nacionales utilicen el PERFOR como un programa sombrilla o de referencia para formular sus propios programas de mediano y largo plazo, así como planes de acción operativos orientados al uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales. El PERFOR asume los objetivos que plantea la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB) en lo relacionado a la biodiversidad de los ecosistemas forestales.

El ámbito espacial, temático y temporal del PERFOR

El ámbito de acción del PERFOR comprende no solamente un conjunto de áreas temáticas prioritarias de carácter estratégico, como se verá adelante, sino que también incluye el ámbito territorial estratégico. Como prioridad, se definen las “áreas estratégicas de interés regional” (AEIR) de Centroamérica y República Dominicana, así como las prioridades identificadas en la estrategia de conectividad del CBM y las definidas por República Dominicana, como instrumentos del ordenamiento territorial a escala

regional para la conservación y el desarrollo sostenible de los espacios naturales y forestales con visión ecosistémica. Este enfoque abarca, además, las áreas agropecuarias para el desarrollo sostenible, incluidas en la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica (ERAS) y la conservación de los ecosistemas, los hábitats y paisajes cuya diversidad posibilita una inmensa variedad de usos del suelo en la región y de opciones para el desarrollo sostenible.

El enfoque ecosistémico

El enfoque ecosistémico del PERFOR consiste en incorporar en su conjunto y complejidad todos los elementos que condicionan la sostenibilidad de los ecosistemas. Por ello, es de vital importancia entender las relaciones de interdependencia entre los factores abióticos de clima y suelo y su relación con otros procesos bióticos y ecológicos en la dimensión ambiental, económica, social y cultural. Se pondrá especial atención a las tierras con cobertura o vocación forestal y aquellas en donde el árbol, arbusto y hierbas juegan un papel fundamental en el desarrollo de sistemas productivos sostenibles (sistemas agroforestales y silvopastoriles) y son elementos claves para el desarrollo agropecuario sostenible y el manejo de las cuencas hidrográficas.

Por su carácter estratégico para impulsar un cambio de visión y enfoques de desarrollo, el PERFOR es un programa que trasciende el corto y el mediano plazo. Sin embargo, se ha concebido como un programa de acciones estratégicas urgentes, cuya ejecución se materializará en una primera etapa comprendida entre el 2008 y el 2012.

Antecedentes internacionales

La iniciativa Pumbo para fortalecer el diálogo forestal en América Latina y el Caribe es un antecedente de importancia. Pumbo es una iniciativa conjunta de la CCAD, OTCA y COFLAC-Cono Sur, y se implementa con el apoyo del Mecanismo para los PFN, la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, UICN y los gobiernos de Alemania y de los Países Bajos.

Pumbo se ha constituido en un espacio de diálogo para el sector forestal, del cual han surgido diversas orientaciones y resultados promisorios que destacan el valor y potencial del diálogo para avanzar en la implementación



del manejo forestal sostenible. Esta iniciativa se formuló a partir de los resultados del taller “Implementando los acuerdos internacionales relativos al bosque y los programas nacionales forestales en América Latina” que tuvo lugar en Puenbo, Ecuador, en febrero de 2002 y organizado por los gobiernos de Ecuador, Alemania y los Países Bajos. Puenbo se sustenta en:

1. La gobernabilidad y capacidad institucional (normatividad, descentralización, participación, transparencia, grupos de interés, manejo de conflictos).
2. La valorización y mecanismos financieros (políticas, estrategias e instrumentos de financiamiento basados en la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales).
3. La influencia de otros sectores sobre los ecosistemas forestales y viceversa (finanzas, agricultura, minería, turismo, etc.).

La relación entre los procesos regionales e internacionales y su implementación nacional (relación de los países con los procesos y organizaciones forestales regionales e internacionales, representación de los países en ellos y relación con los países vecinos en asuntos relativos a los bosques).

Componentes del PERFOR

El presente documento representa un importante esfuerzo por avanzar en el cambio de los paradigmas de conservación pura y de aprovechamiento maderero hacia un manejo integral y sostenible de los ecosistemas forestales de la región.

En el capítulo I se ofrece un análisis del contexto general de la región (aspectos biofísicos, socioeconómicos, político-institucionales y situacionales de los recursos boscosos y el agua). En el capítulo II se recogen las principales justificaciones que dan pie al desarrollo del programa, y en el capítulo III se describe el Programa y los elementos estratégicos y programáticos que lo componen. En el capítulo IV se define la estrategia de ejecución y en el capítulo V se presenta el marco institucional y los principales actores a nivel regional y nacional y sus roles preponderantes. Por último, en el capítulo VI se incluye el sistema de monitoreo y evaluación del programa, el cual permitirá valorar el avance en los países de la región.

El PERFOR tiene como **objetivo general**: “Mejorar la gestión de los ecosistemas forestales de la región centroamericana y República Dominicana,

recuperando su potencial de generación de bienes y servicios ambientales para mejorar el bienestar de los habitantes de la región”.

Como **objetivos específicos** están los siguientes:

1. Fortalecer las capacidades regionales, nacionales, públicas, privadas y comunitarias para la gestión sostenible de ecosistemas forestales, como base esencial del desarrollo sostenible de los países de la región.
2. Mejorar las capacidades administrativas y de gestión económica y financiera de los actores del sector, con el fin de alcanzar la sostenibilidad a partir de la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales.
3. Posicionar la agenda forestal en la agenda intersectorial de ERAS para contribuir a la reducción de la pobreza, de la vulnerabilidad y la mitigación y adaptación al cambio climático.

El Programa consta de cuatro **componentes**:

1. Fortalecimiento institucional para la buena gobernanza.
2. Fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión empresarial.
3. Gestión económica financiera.
4. Armonización y alineamiento con la ERAS.

Resultados esperados con el PERFOR

1. Se fortalece la gestión institucional de los ecosistemas forestales para contribuir a la gobernabilidad y buena gobernanza del manejo sostenible y el acceso a los bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.
2. Las capacidades técnicas de los sectores públicos, privados y comunidades se han fortalecido y cuentan con instrumentos de gestión para contribuir al manejo sostenible y a la reversión del deterioro de los ecosistemas forestales.
3. Los recursos y mecanismos financieros e instrumentos económicos se han establecido y están en operación de forma justa, accesible y equitativa a todos los actores; se valora económica y financieramente la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales en los países de la región.
4. El manejo de los ecosistemas forestales contribuye a la implementación de la agenda intersectorial agroambiental, particularmente en la



generación de oportunidades para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Para cada componente se han definido estrategias de implementación, y para cada una de estas se han definido lineamientos de acciones estratégicas a desarrollar para alcanzar los resultados esperados.

Capítulo I

Contexto estratégico





1.1. Contexto biofísico

El istmo centroamericano, con 533 mil km², y la República Dominicana, con 48.442 km², poseen interesantes características físicas y naturales que otorgan a la región un alto potencial de biodiversidad reconocido a nivel mundial.

La reciente formación geológica de Centroamérica y su particular geografía permiten la existencia de una rica diversidad biológica y gran variedad climática. Estas condiciones hacen que se hayan desarrollado más de doscientos ecosistemas, veintidós ecorregiones naturales (CBM-CCAD 2003) y más de trescientas formas de paisaje. La región también alberga una rica diversidad cultural, con alrededor de 46 pueblos indígenas. Además, posee una cobertura forestal estimada, en el 2005, en 20.064 millones de hectáreas (36,5% del territorio), el 8% de los manglares del mundo y la segunda barrera más larga de arrecifes coralinos del planeta (Rodríguez 2005). Las características de la región centroamericana han sido determinadas por condiciones muy singulares. Su configuración ístmica, su variabilidad climática y su ubicación en la franja neotropical del planeta le han permitido contar con una rica diversidad biológica y jugar el rol de un verdadero puente geográfico, biológico y cultural de las Américas que enlaza las dos grandes masas continentales del norte y sur de América y, además, se ubica entre las dos más importantes masas oceánicas del mundo.

República Dominicana, por su parte, tiene un 67% de tierras con vocación forestal y una cobertura forestal de 1,6 millones de hectáreas que representan el 33% de su superficie terrestre, con una rica y variada biodiversidad constituida por unas 5600 especies de plantas, de las cuales el 36% son endémicas y 700 son arbóreas (Díaz 2008). El país ocupa el primer lugar en biodiversidad de las Antillas, y el tercer lugar mundial en biodiversidad de isla, en proporción a su territorio (Troncoso 2008). Cuenta con la mayor diversidad geomorfológica (relieves), representada por tres cordilleras, cinco sierras, tres regiones kársticas o calizas, cuatro llanos costeros o literales, cuatro valles, más de quince valles intramontanos y una depresión tectónica u hoyo. El territorio dominicano cuenta con la mayor cantidad de zonas de vida determinadas por la altitud, ya que su relieve se extiende desde 45 m bajo el nivel del mar en el lago Enriquillo

y la isla Cabritos, hasta 3087 msnm en el Pico Duarte. En cuanto a diversidad étnico-cultural, durante todo su proceso histórico-poblacional se reconocen más de 18 grupos de inmigrantes que han enriquecido el acervo de la isla.

Centroamérica actúa como puente biológico pues allí se han encontrado migraciones de especies de la biota neoártica, neotropical y de la zona del Caribe, lo que ha generado una alta variedad y abundancia relativa de especies. Del neoártico se diseminaron por el istmo diferentes tipos de plantas originalmente adaptadas a climas fríos y secos, como los pinares o las cactáceas del sur de México. Del neotrópico arribaron varios tipos florísticos amazónicos que poblaron principalmente la vertiente Caribe, como caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*), y el ciprés de origen andino (*Cupressus* sp.). Del Caribe llegaron especies de bosque seco caducifolio y especies de bosque de manglar: *Avicennia bicolor*, *Rhizophora mangle* y *Laguncularia racemosa* (PNUMA 2004 citado por CTB-CCAD (2008)).

Esto ha permitido la existencia de una amplia gama de bosques de manglar, bosques de hoja caducifolia y robledales, bosque húmedo tropical alto, bosque de coníferas y bosque bajo y de sabana. El bosque tropical alto, los robledales y las coníferas tienden a ubicarse en las zonas de vida húmeda, muy húmeda, pluvial y montana, mientras que el bosque bajo y mediano y la vegetación de sabana se ubican en las zonas de bosque seco. El bosque seco de la costa pacífica ha sido destruido masivamente y sólo han sobrevivido pequeños relictos aislados; ello ha hecho que aumente la vulnerabilidad y se reduzca la oferta productiva en estos ecosistemas.

En la zona central y caribe se distinguen dos grandes tipos de formaciones vegetales: las coníferas y los latifoliados. Los primeros tienen un rango restringido y bien definido que comprende las sabanas de La Mosquitia hondureña y nicaragüense, así como algunos bosques de montaña en Honduras y Guatemala. Los latifoliados se extienden desde las cordilleras y conos volcánicos (nebliselvas) hasta las llanuras costeras del Caribe centroamericano (bosques pluviales), la península de Osa en Costa Rica, y Darién en Panamá.

Las condiciones y características descritas hacen que en Mesoamérica se concentre el 12% de la riqueza biológica del mundo en tan sólo el 2% del área continental. La región tiene una diversidad biológica reconocida mundialmente con más de veinte mil especies de flora y fauna; es por ello que la región es considerada como megadiversa.

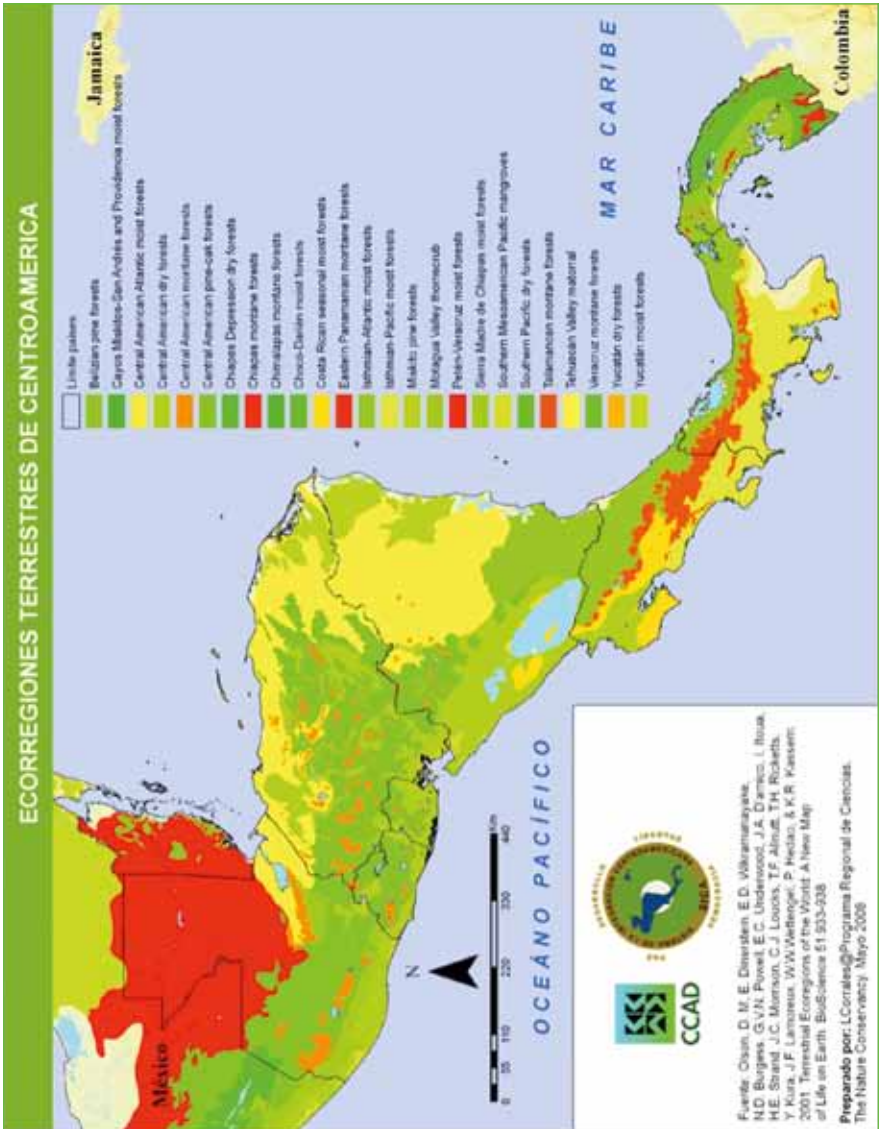
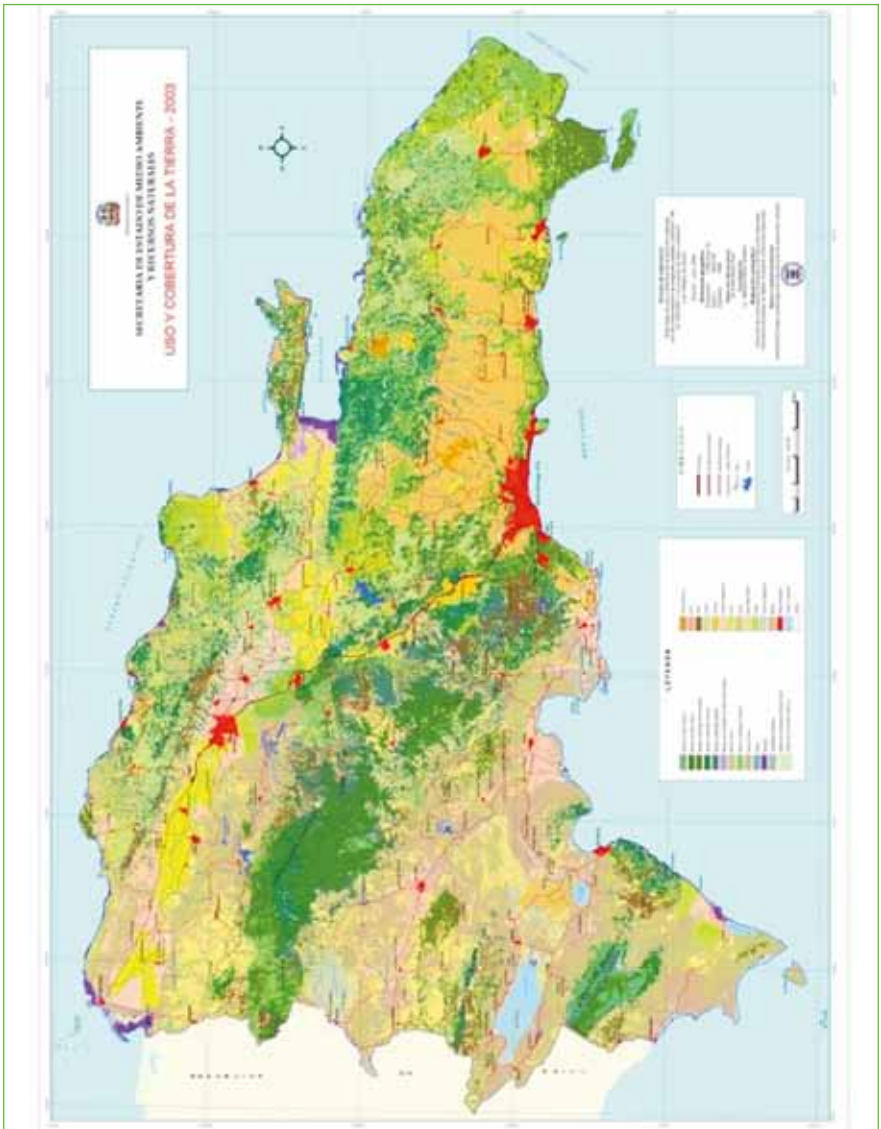


Figura 1. Ecorregiones terrestres de Centroamérica





La región también ha actuado como un puente cultural. En su territorio confluyeron migraciones de grupos de la cultura macro-chibcha de Suramérica –kunas, ngobes, bribris, guatusos, botos-, con migraciones aztecas y mayas desde el norte -mayas, náhuatl, chorotegas, entre otros- (CCAD 2005).

La historia geológica del istmo, relativamente reciente, se ha caracterizado por una intensa actividad tectónica y volcánica que ha modelado su territorio. La geomorfología de Centroamérica está determinada por un corredor volcánico que la divide en dos vertientes y que ha definido el perfil del territorio y ha contribuido a la modelación del mismo y a la formación de los suelos de la región.

La activa dinámica de placas, la frecuente actividad sísmica y volcánica y el continuo depósito de material volcánico y aluvial han contribuido a la formación del territorio. Durante milenios de fallamientos y plegamientos, esa actividad ha esculpido la geografía y paisajes de la región. Debido a sus climas tropicales cálidos, el istmo dispone de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo.

República Dominicana, por su parte, cuenta con la región kárstica (caliza) más impresionante de las Antillas: Los Haitises, la cual cubre un área de 1600 km² con formaciones de haitises (montañas cónicas), dolinas (micro-valles de



hundimiento), cavernas, ríos subterráneos y bosque húmedo. Gran parte de este territorio está protegido en el Parque Nacional del Este. Allí se encuentra la mayor cantidad de cavernas en las Antillas; entre ellas, la caverna de José María donde es posible admirar más de 1700 pictogramas en una sola sala.

Pese a la riqueza en condiciones ambientales y recursos naturales, la situación de quienes viven en estos países dista mucho de ser próspera, estable o segura. Todo el potencial natural de la región se ve amenazado por ubicarse en la zona de inestabilidad geológica en la parte continental, y en el corredor ciclónico del Caribe. Estas condiciones propician la ocurrencia de eventos extremos que impactan fuertemente a la región y aumentan la vulnerabilidad social y ecológica del territorio.

Otra importante amenaza se deriva del uso inapropiado de la tierra y de los recursos naturales y las condiciones de pobreza y extrema pobreza de gran parte de la población. Esto ha incidido en el establecimiento de patrones inadecuados de asentamiento y ocupación de la tierra. Como resultado, avanza la frontera agrícola, continúa la fragmentación de los hábitats, los procesos de deforestación¹ y la contaminación de suelos y aguas y, en conse-

1 A mediados de la década de 1990, se estimaba una tasa de deforestación anual del 2,1% (SICAP 2003).



cuencia, aumenta la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los recursos naturales. Esta situación ha llevado a muchos especialistas a considerar que la región es uno de los “sitios críticos” del planeta en materia de biodiversidad.

1.2. Contexto socioeconómico

1.2.1. Población, pobreza y conservación

La población de la región centroamericana ronda los 38 millones; es predominantemente joven y crece a una tasa constante del 2,2%; la mitad se ubica en el área rural y el 24% está compuesto por pueblos indígenas. República Dominicana tenía una población estimada de 9,2 millones de habitantes en el 2005.

En términos generales, Centroamérica muestra índices medios y altos de privación de necesidades básicas, según el índice de pobreza humana estimado por PNUD (2003). Costa Rica y Panamá tienen índices bajos de privación (4,0 y 8,4, respectivamente), pero en el resto de países es bastante alto: Nicaragua 24,4; Guatemala 23,5; Honduras 20,5; y El Salvador 18,3. La estimación para toda la región en el 2002 arrojó un índice similar al de El Salvador.



El Informe de Desarrollo Humano del 2004 para República Dominicana determinó un índice de pobreza humana de 11,9. Comparado con las cifras publicadas en el informe del año anterior, el país perdió posiciones respecto del desempeño de otros países en desarrollo; es decir que la pobreza humana aumentó en comparación con otros países.

Durante los años 90 la pobreza disminuyó en Centroamérica, pero en décadas anteriores se habían acumulado niveles altos debido a crisis económicas y políticas, y pérdidas económicas y humanas por desastres naturales. Por esa razón, el Proyecto Estado de la Región afirma que la disminución no ha sido suficiente y que Centroamérica tenía en el 2003, en términos absolutos, más pobres que veinte años atrás (PNUD 2003).

“Así mientras en 1990 había alrededor de 16,8 millones de personas pobres, hacia el año 2001 su número había aumentado a 18,8 millones, o sea 2 millones de nuevos pobres entre esos dos años. En el caso de la pobreza extrema el aumento es menor, pues se pasó de 7,6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990 a casi 8,5 millones en el 2001, es decir cerca de 850.000 personas. En lo que respecta a áreas rurales la disminución fue menor, de un 5,8% en el caso de la pobreza total y prácticamente nula en el caso de la pobreza extrema (0,1%)” (PNUD 2003).

Este último resultado es muy significativo pues refleja las pocas opciones de superación para los extremadamente pobres en las áreas rurales. Si se considera que es precisamente esta población la que tiene estrecha relación con los bosques, se puede afirmar que gran parte de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema vive en áreas forestales, entre ellos, los pueblos indígenas.

Esta situación tiene serias implicaciones para la conservación de los ecosistemas forestales, pues para estos sectores, el bosque es una importante fuente de alimento, energía, material de construcción y medicinas. Esto tiene múltiples consecuencias para la conservación de la biodiversidad; sobre todo por el incremento en la presión sobre la tenencia de tierra y los recursos naturales, el avance de la frontera agrícola y la continua fragmentación de las áreas remanentes de concentración de biodiversidad. Ante una demanda creciente de alimentos, crecen las áreas agrícolas, se talan los bosques y surgen nuevas industrias con impacto sobre los ecosistemas; en consecuencia, hay mayor contaminación y deterioro del ambiente en general.



1.2.2. Tenencia de la tierra

La estructura de tenencia de la tierra en la región es una limitante para las buenas prácticas y el buen manejo de los bosques y sus bienes y servicios ecosistémicos. Gran parte de quienes usan los recursos del bosque no cuentan con título de propiedad, lo que les excluye de incentivos como el pago por servicios ambientales (PSA) y otras fuentes de ingresos que son una alternativa para las actividades que ejercen presión sobre los recursos de los ecosistemas forestales.

Por otro lado, la ausencia de políticas claras de ordenamiento territorial ha provocado un uso inadecuado de la tierra, ya que la mayor parte de la legislación exige que para acreditar la posesión de un terreno sea necesario demostrar su uso (normalmente agropecuario). Esto ha impulsado el cambio de uso del suelo y, en consecuencia, la deforestación y el avance de la frontera agrícola y ganadera.

Algunos de los problemas que deben ser resueltos para propiciar cambios en la estructura de la tenencia de la tierra son los siguientes:

- Altos niveles de inseguridad en la tenencia
- Gran número de propietarios informales
- Falta de seguridad para los derechos de propiedad de las mujeres y los pueblos indígenas
- Sistemas complejos de administración de tierras
- Falta de información y/o desorden en los registros de propiedad
- Centralización política y administrativa
- Ausencia de mecanismos para el acceso al crédito con la tierra como garantía

Otra limitante es que la información sobre tenencia de la tierra es muy escasa en muchos países de la región y no está disponible para los análisis que permitirían formular políticas de tierras y de conservación de los ecosistemas forestales. Se prevé que en los próximos tres años se dispondrá de más información, dado que en todos los países de la región se están implementando proyectos de catastro que apuntan a disminuir este problema.

1.2.3. Las políticas económicas

Centroamérica ha experimentado con diferentes modelos de desarrollo en los últimos 50 años. Las políticas de sustitución de importaciones y de fomento

a las exportaciones, al igual que los programas de ajuste estructural, marcaron el período de transición hacia una mayor apertura económica. El tímido crecimiento económico que se tuvo en los noventa fue producto del proceso de estabilización política e institucional y de la adopción del modelo de mercado y promoción de medidas estructurales en los aparatos gubernamentales. Los logros en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental para ese período fueron limitados. Todo este proceso histórico y los modelos de desarrollo han mostrado que el modelo agroexportador, el crecimiento demográfico, los patrones desiguales de distribución de los recursos y las formas inadecuadas de explotación de la tierra han traído como consecuencia la deforestación de grandes extensiones de bosque y la marginación de importantes sectores de la población, principalmente campesinos de frontera agrícola y pueblos indígenas.

El análisis por país muestra que el crecimiento económico ha sido modesto y no sostenido; persisten déficit públicos que atentan contra la estabilidad económica y que emiten señales poco claras para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ello obliga a una reforma estructural que transforme el carácter regresivo del sistema tributario en uno progresivo, mejore los sistemas de recaudación y resuelva los problemas de evasión con el apoyo de un marco legal expedito. Asimismo, se debe reorientar el gasto público hacia aquellos rubros y programas que tienen mayor incidencia en la generación de oportunidades económicas, el desarrollo de capacidades y competencias y, consecuentemente, en la competitividad de las economías. Las políticas monetarias deberán tener un carácter anti-inflacionario, en tanto que las políticas cambiarias deberán ser flexibles para no presentar un sesgo anti-exportador. Habrá que modernizar los sistemas financieros para apoyar los esfuerzos empresariales en forma eficiente, bajar los costos de intermediación financiera y facilitar el acceso al crédito para la inversión productiva. En ese entorno, la actividad forestal podrá jugar un rol importante.

No obstante, según la CEPAL, la actividad económica se expandió 5,9% en el Istmo Centroamericano en 2006, lo que representa casi un punto y medio porcentual más que en 2005 (4,5%), y un medio punto superior al promedio de América Latina y el Caribe (5,3%). Una tasa de crecimiento similar no se registraba desde 1992, cuando la variación se ubicó en 6,6% (la segunda más alta en 30 años). En términos del PIB por habitante, el aumento fue de 3,6%. Si bien esta fase expansiva del ciclo económico ha durado varios



años seguidos, también es cierto que ha estado estrechamente ligada a la evolución de la economía estadounidense, lo que la hace muy sensible a lo que ocurra en ese país. Si bien casi todos los indicadores económicos mostraron avances, para mejorar decisivamente la situación social en Centroamérica sería necesario crecer a tasas similares o superiores de manera sostenida por varios años, lo cual constituye un gran desafío para las economías de los países centroamericanos.

República Dominicana ha tenido, en la última década, un desempeño calificado de sobresaliente por la CEPAL. Después del retroceso de 1990 (-6%), el producto interno bruto tuvo un crecimiento promedio cercano a 6% en los siguientes nueve años y 8% en el trienio 1996-1999, el más alto en toda la región latinoamericana. La política económica y las reformas instrumentadas a lo largo de los noventa coadyuvaron a mantener la estabilidad macroeconómica. La inflación descendió a niveles de un dígito, el tipo de cambio se estabilizó y se lograron avances importantes en el saneamiento fiscal. En el sector externo, el creciente déficit de la balanza comercial de bienes fue contrarrestado por los superávits de la industria de zonas francas, el turismo y las transferencias privadas, lo que ha mantenido el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos en niveles razonables como proporción del producto. Según el informe preliminar de la CEPAL, la República Dominicana creció un 10% en el 2006, una de las tasas más altas de toda la región, siguiendo con la tendencia positiva del año anterior. La fuerza motriz del crecimiento económico dominicano se basó más en el gasto en inversiones que en el gasto en consumo.

1.3. Situación de los recursos boscosos e hídricos

Entre 1990 y 1995 se perdieron más de dos millones de hectáreas de bosque. La deforestación tiene causas diversas y profundas, desde patrones culturales hasta económicos: el desmonte para las actividades agropecuarias, la extracción de madera, el uso de la leña para cocinar, el urbanismo. Se estima que el 92% de la producción total de madera es empleada para leña y el 8% restante para usos industriales. La destrucción de los bosques ha afectado la fauna por la pérdida de hábitat natural y por la sobre-explotación de los recursos, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies silvestres de

flora y fauna. Sin embargo, pareciera que los esfuerzos por detener la deforestación no han sido bien enfocados, pues la literatura sobre deforestación y las políticas diseñadas para proteger los bosques se han concentrado, más que todo, en la situación de los recursos naturales y han marginado aspectos importantes relacionados con la gente (Usting 1996).

1.3.1. Problemática de los bosques

La deforestación

La pérdida de cobertura vegetal, estimada en alrededor del 2,1% anual, contribuye a profundizar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los habitantes de la región. En la década de 1990, la tasa de deforestación alcanzó 48 ha por hora, lo que es igual a una tasa de destrucción de 416.000 ha anuales. Según recientes informes recabados en los países de la región, la deforestación entre 2000 y 2005 alcanzó entre 375.158 ha y 416.158 ha por año. Es decir, a pesar de esfuerzos realizados en control y vigilancia en los últimos diez años, no se ha logrado avanzar en este tema (Cuadro 1).

La tala ilegal y los mecanismos de control y vigilancia

Esta actividad, por su naturaleza, es difícil de cuantificar. Sin embargo, la información existente hace presumir que en Centroamérica la tala ilegal supera en mucho el volumen autorizado, cuyo promedio es de 3 millones de metros cúbicos anuales.





Cuadro 1. Situación del recurso forestal en Centroamérica y República Dominicana

| | Belice | Guatemala | El Salvador | Honduras | Nicaragua | Costa Rica | Panamá | República Dominicana | TOTAL |
|--|------------|-----------------------|------------------|---------------|--------------|------------|------------|----------------------|--------------|
| Superficie (km ²) | 22.966 | 108.889 | 21.040 | 112.492 | 130.642 | 50.100 | 75.516 | 48.442 | 570.087 |
| Población (miles) | 266,4 | 12.000 | 6.500 | 6.900 | 5.484 | 4.262 | 3.253 | 9.200 | 47.865.4 |
| Cobertura forestal (miles ha y %) | 1721 79 | 4344 39,9 | 202 9,6 | 4830* 46,9 | 3200 24,5 | 2131 46 | 3364 45 | 1585 33 | 21.377 37 |
| Deforestación (ha) | 36.000 | 50.000 a 60.000 | 4.000 a 7.000 | 80.000 | 70.000 | 4.720 | 47.158 | – | – |
| Volumen autorizado (m ³ /año) | 60.145 | 800.000 | 300.000 | 759.000 | 210.720 | 950.000 | 95.000 | 85.000 | 3.259.865 |
| Plantaciones forestales (ha) | 3.000 | 133.000 | 3.000 | 37.112 | 58.000 | 117.438 | 62.812** | 75.000 | 481.924 |
| Consumo de carbón y leña <i>per cápita</i> (m ³) | 0,47 | 1,00 | 0,65 | 1,26 | 1,06 | 0,81 | 0,38 | 0,1 | – |

Fuente: FAO 2005.

* Resultados del inventario de bosques y árboles 2005 - 2006

** ANAM, Dpto. de desarrollo y manejo forestal

En República Dominicana, la deforestación legal es de 85.000 m³/año, aunque la tala ilegal es un problema no cuantificado. En Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal estimó que el 25% de la madera que el país consume proviene de la tala ilegal. En Guatemala, estimaciones realizadas en el 2003 señalaban que la tala ilegal con fines de producción maderable representaba del 30% al 50% del volumen de madera comercial cosechado por año. En Honduras, según algunos estudios, la tala ilegal sobrepasa el 60% de los aprovechamientos forestales legales, principalmente en el bosque latifoliado. Sin embargo, según la Comisión Interventora de la COHDEFOR, supera el 80% de dicha corta. En Nicaragua algunos estudios indican que

la tala ilegal supera el 100% del volumen de aprovechamiento autorizado legalmente.

Los sistemas de control y vigilancia no han sido eficaces. La normativa existente reduce la rentabilidad y es muy burocrática, lo cual ha estimulado el aprovechamiento ilegal. Por esa razón, se plantea la necesidad de mejorar la gobernanza de los bosques, fortalecer la participación y descentralización y permitir el involucramiento más activo de la organización civil. La experiencia demuestra que cuando las comunidades tienen mayor control sobre la gestión de los recursos se reducen las actividades ilegales. Por otro lado, es urgente modernizar los sistemas de control -actualmente basados en la coerción- y valorar más la verificación de origen, cadenas de custodia y uso de guías de movilización inteligente con código de barras.

El consumo de leña

En Centroamérica se consume alrededor de 39 millones de metros cúbicos de madera para leña y carbón -13 veces más que el volumen autorizado oficialmente para abastecer la industria forestal (Cuadros 2 y 3). Lo anterior nos hace pensar que existe un promedio de consumo de carbón y leña de aproximadamente un metro cúbico *per cápita*, parte del cual se emplea como





Cuadro 2. Consumo de leña y carbón en Centroamérica y República Dominicana (miles de metros cúbicos)

| País | 2001 | 2002 | 2003 | Consumo <i>per cápita</i> m ³ | Población que utiliza leña (%) |
|----------------------|--------|--------|--------|--|--------------------------------|
| Belice | 126 | 126 | 126 | 0,47 | --- |
| Guatemala | 14.540 | 14.870 | 15.207 | 1,0 | 60 |
| Honduras | 8.732 | 8.720 | 8.710 | 1,26 | 29 (urbano) 100 (rural) |
| El Salvador | 4.518 | 4.518 | 4.518 | 0,65 | 38,6 |
| Nicaragua | 5.756 | 5.791 | 5.827 | 1,06 | 64,3 |
| Costa Rica | 3.486 | 3.474 | 3.463 | 0,86 | 11,8 |
| Panamá | 1.280 | 1.264 | 1.248 | 0,38 | 20,7 |
| República Dominicana | 48 | 61 | 22 | 0,1 | 10,4 |
| TOTALES | 38.486 | 38.824 | 39.121 | - | - |

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

fuelle de energía para la preparación de alimentos. Otro porcentaje nada despreciable es la producción de energía. En Honduras, por ejemplo, entre el 65% y 70% de la energía consumida proviene de la leña.

En República Dominicana, el 10% de la población consume 0,1 m³ de carbón y leña *per cápita* por año, según datos de los años 2001 a 2003. El alto consumo de la leña en la región reduce el gasto en otros combustibles, situación que parece no variará en los próximos años. De allí la importancia de desarrollar proyectos dendro-energéticos (bosques para leña) que apoyen la cogeneración de energía renovable. Para esto se podría aprovechar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto.



Cuadro 3. Participación porcentual de la leña en la oferta energética total en Centroamérica (2002)

| Pais | Leña no sostenible | Leña residencial | Leña industrial | Carbón vegetal | Total leña sostenible | Total leña |
|-------------|--------------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------------|------------|
| Costa Rica | 0,2 | 1,1 | 0,1 | 0,2 | 1,4 | 1,6 |
| El Salvador | 3,7 | 23,5 | 1,2 | 0,4 | 25,1 | 28,8 |
| Guatemala | 39,3 | 1,6 | 0,4 | 0,3 | 2,3 | 41,6 |
| Honduras | 4,3 | 30,1 | 1,2 | ----- | 31,3 | 35,8 |
| Nicaragua | 5,0 | 37,9 | 0,3 | 1,4 | 39,6 | 44,6 |
| Panamá | 2,3 | 16,0 | 0,6 | 0,2 | 16,8 | 19,1 |

Fuente: Majano 2005.

Los incendios forestales

Los incendios forestales son un problema generalizado para toda la región y se reportan con diferentes magnitudes todos los años. Entre 1996 y 2001 se dieron 104.900 episodios en toda la región; Honduras y Nicaragua fueron los más afectados. Entre 2000 y 2001 se reportaron casi 34.000 incendios, de los cuales 9000 ocurrieron en Nicaragua y Honduras (Figura 3).

En República Dominicana entre 1962 y 2005 se registraron 5815 incendios forestales que afectaron unas 308.176 ha.



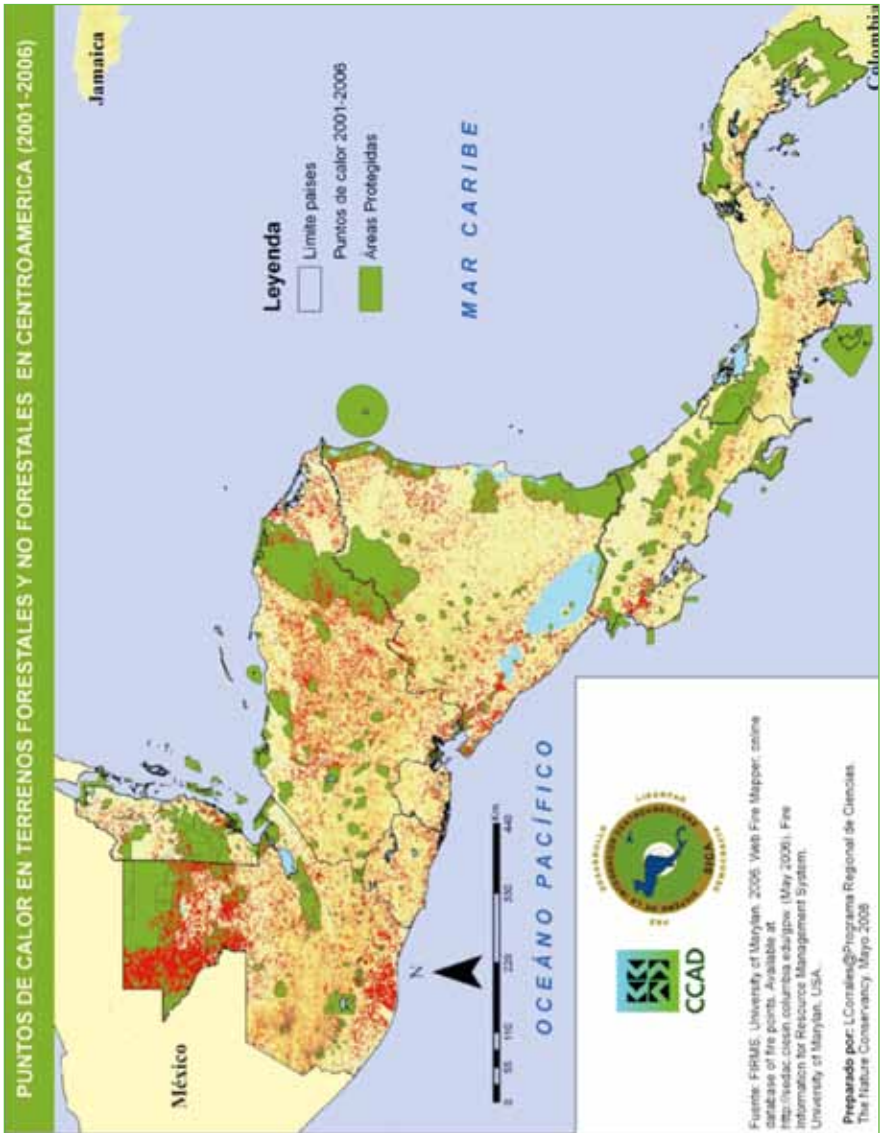


Figura 3. Puntos calientes en terrenos forestales y no forestales en Centroamérica (2001-2006)

La CCAD (1998, 2001) establece causas institucionales, políticas, agropecuarias y forestales, detrás del problema. Entre las causas institucionales y políticas se alude al uso de sistemas de detección inapropiados, débiles estructuras organizativas para la prevención y el combate de los incendios, marcos legales desactualizados o del todo inadecuados y serias deficiencias en la coordinación entre instituciones y entre las políticas sectoriales y extra-sectoriales. A ello se agrega la escasez o carencia de personal capacitado y de equipo.

Entre las causas agropecuarias están el cambio de uso de la tierra y la agricultura de subsistencia, las prácticas de cosecha de cultivos industriales; la ganadería extensiva, cuya demanda por tierras tiene en el fuego una de sus principales herramientas para el establecimiento y resguardo de los pastos; la falta de un buen manejo sostenible de los bosques y las débiles regulaciones y mecanismos de control. Además, hay otras causas más puntuales como los cazadores, los pirómanos y los rayos. Los meses de mayor incidencia y probabilidad de incendios forestales son marzo y abril, que coinciden con la época de preparación de la tierra para la siembra. Estas actividades se realizan en forma espontánea y sin control por parte de las instancias del Estado.

Un estudio reciente de TNC/CCAD (2006) calculó el costo total y por hectárea de la quema anual de bosques. Se partió del valor económico de los daños generados a través de los impactos directos e indirectos. En dicho cálculo se consideró únicamente el promedio de hectáreas de bosque quemadas





anualmente. La mayor cantidad de áreas afectadas están dentro de los bosques de producción y de conservación y menos en las áreas protegidas. Este hecho se debe, por un lado, a que la mayor concentración de la población está en áreas fuera de las AP y, por otro, que las especies predominantes en las AP son latifoliadas (bosques húmedos).

La quema de aproximadamente 289.088 ha tiene un costo social de aproximadamente US\$498,7 millones. El monto de los impactos directos producidos por los incendios es de US\$118,2 millones, mientras que el monto de los impactos indirectos es de US\$380,6 millones (Cuadro 4).

Cuadro 4. Hectáreas incendiadas en la región centroamericana y República Dominicana en el período 2002-2004

| País | Hectáreas Incendiadas | | | |
|----------------------|-----------------------|---------|---------|----------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | Promedio |
| Guatemala | 22.467 | 83.058 | 7.463 | 37.662 |
| Honduras | 63.442 | 56.655 | 56.655 | 58.917 |
| Nicaragua | 26.148 | 27.448 | 33.252 | 28.949 |
| Panamá | 3.739 | 17.755 | 1.723 | 7.739 |
| El Salvador | 1.261 | 3.661 | 3.497 | 2.806 |
| Costa Rica | 50.337 | 32.372 | 35.228 | 39.312 |
| Belice | ND | ND | ND | ND |
| República Dominicana | 1.186 | 5.430 | 4.265 | 3.627 |
| TOTAL | 168.580 | 226.379 | 142.083 | 179.012 |

Fuente: TNC-CCAD 2006.

1.3.2. Algunas estrategias e instrumentos para el manejo sostenible de los ecosistemas forestales

Por años, el futuro de los bosques en el mundo ha sido una preocupación mayor entre los científicos, pero sólo recientemente se ha vuelto un tema de preocupación pública (Evans 1995). Los temas de preocupación más significativos relacionados con los bosques tropicales son: la reducción del área y calidad del bosque, degradación medioambiental del área forestal, pérdida de la biodiversidad, pérdida de activos culturales y conocimientos, pérdida de medios de vida y cambio climático. De aquí la importancia de fomentar el

MFS mediante la aplicación de estrategias e instrumentos que garanticen la existencia de los ecosistemas forestales a perpetuidad.

La gestión de las áreas protegidas

Más del 50% de los bosques de Centroamérica se encuentran en áreas legalmente protegidas, de allí la importancia de una gestión efectiva en los sistemas nacionales de áreas protegidas. Hasta el presente, la región cuenta con 743 áreas protegidas con una superficie de 143.908 km², destinadas a la conservación de la biodiversidad y bajo diferentes categorías y regímenes de protección (Cuadro 5). En República Dominicana existen unos 10.164 km² bajo el régimen de áreas protegidas, para un 24% de la superficie del país.

Una gran parte de estas áreas fueron establecidas, precisamente, para la conservación de ecosistemas boscosos y su biodiversidad. Como área protegida se incluye las categorías de parque nacional, refugio de vida silvestre y reserva natural. También existen otras categorías para el manejo de bosques y servicios vinculados, como las reservas forestales, las zonas protectoras y las reservas hídricas. Sin embargo, en muchos casos no se ha valorado el potencial de estas áreas y se están subutilizando, o no se utilizan para los objetivos de su creación. La tendencia es hacia una conservación casi absoluta en áreas

Cuadro 5. Situación de las áreas protegidas en Centroamérica y República Dominicana entre 2003 y 2006

| País | # áreas protegidas | | Extensión (ha) | | % territorio nacional | |
|----------------------|--------------------|------|----------------|------------|-----------------------|-------|
| | 2003 | 2006 | 2003 | 2006 | 2003 | 2006 |
| Belice | 94 | 94 | 1.071.664 | 1.071.664 | 47,21 | 47,21 |
| Costa Rica | 155 | 160 | 1.288.565 | 1.840.448 | 25,21 | 22,7 |
| El Salvador | 3 | 87 | 7.111 | 63.670 | 0,33 | 3,0 |
| Guatemala | 120 | 163 | 3.192.997 | 3.357.509 | 29,4 | 31,0 |
| Honduras | 76 | 98 | 2.220.111 | 3.215.3397 | 19,7 | 34,8 |
| Nicaragua | 76 | 76 | 2.242.193 | 2.242.193 | 17,0 | 18,2 |
| Panamá | 50 | 65 | 2.941.386 | 2.600.018 | 26,0 | 34,4 |
| República Dominicana | 70 | 86 | 917.588 | 1.150.000 | 19,04 | 24,0 |
| TOTAL | 624 | 829 | 13.881.614 | 15.540.839 | 24,35 | 27,26 |

Fuente: Informes Nacionales 2003 y 2006.



que bien permitirían un uso sostenible de los recursos boscosos a través de sistemas silvopastoriles y agroforestales.

Por otra parte, hay factores que amenazan la existencia y estabilidad de las áreas protegidas; entre otros, las actividades extractivas inapropiadas, invasión de tierras, deforestación, incendios forestales, avance de la frontera agrícola. Todos estos son elementos que ponen en peligro la biodiversidad a largo plazo y generan pérdida y fragmentación de hábitat, incrementan los procesos de deterioro ambiental, la degradación de los ecosistemas y crean mayores niveles de vulnerabilidad ambiental y social. Gran parte de los problemas señalados persisten por la débil presencia institucional del Estado y por prácticas inadecuadas. Casi un 70% de las áreas protegidas no cuentan con recursos humanos que garanticen su manejo y efectiva gestión.

Para compensar esta situación, en los últimos años se han hecho esfuerzos por incentivar la participación de actores de la sociedad civil en la gestión de las AP y han surgido nuevas modalidades de gestión, como el co-manejo o gestión compartida (administración de un AP de manera conjunta entre una ONG y grupos locales organizados). En la actualidad, prácticamente el 75% de las áreas protegidas con presencia institucional están siendo co-manejadas por actores de la sociedad civil.

Sin embargo, aún prevalecen políticas que conciben las áreas protegidas de manera excluyente para las comunidades, ya que se les limita el acceso a los recursos naturales con lo que genera mayor pobreza y conflictos socio-ambientales. En este sentido, los sistemas nacionales de áreas protegidas siguen teniendo el reto de convertir sus AP en instrumentos para el desarrollo sostenible y no en fuentes de conflicto.

No obstante los esfuerzos realizados, queda de manifiesto que una cosa es la intención de conservar y proteger estas áreas y otra, la realidad socioeconómica que las rodea. La mayor parte de las AP se han definido como islas de conservación pero, en la práctica, han quedado en “parques de papel”, sin asidero real con las comunidades que allí viven ni sustento oficial. El debate que al respecto se viene dando apunta a que un AP podrá ser viable a largo plazo, en la medida en que su conservación sea parte importante de los sistemas socioeconómicos locales y aporte beneficios tangibles a la comunidad local; de lo contrario, la visión conservacionista tradicional chocará con las urgentes necesidades socioeconómicas de las poblaciones.

A pesar del panorama descrito, las áreas protegidas de la región continúan siendo un recurso natural de enorme potencial para el desarrollo sostenible de Centroamérica y de República Dominicana. El conjunto de bienes y servicios ambientales que generan -como agua para distintos usos, biomasa forestal, productos no maderables, recursos genéticos, estabilización y adaptación al cambio climático, prevención de riesgos naturales, conservación de carbono-, puede traducirse en beneficios económicos concretos que, distribuidos equitativamente, contribuyan a mejorar el bienestar y el ingreso de la población, especialmente la rural.

Las áreas protegidas además tienen una riqueza potencial de gran importancia para otros sectores económicos, como el turismo en sus diferentes modalidades e intensidades, el desarrollo científico-técnico, especialmente biotecnológico y oportunidades recreativas y educativas para la población en general.

Pago por servicios ambientales y multifuncionalidad de los ecosistemas forestales

En los últimos años Centroamérica ha buscado el PSA como mecanismo de conservación. La formulación y puesta en práctica de programas de esta índole no sólo beneficiaría a todos los países, sino que representa una opción viable de desarrollo rural, tanto en los sectores agrícolas, como en los no agrícolas. Este tema permite una nueva visión que trasciende los bosques como fuente de madera, para considerarlos como ecosistemas que pueden cumplir múltiples funciones.

En este sentido, las discusiones sobre el Protocolo de Kyoto y sus mecanismos han dado paso a una





realidad nueva. La visión de los bosques como productores o fijadores de carbono ha incrementado su valor financiero. En general, la interrelación entre los ecosistemas forestales y el agua, el turismo, la biodiversidad, las fuentes de energía, el bienestar y la salud, es cada día más evidente y reconocida. Este tema adquiere relevancia y se convierte en una oportunidad si los recursos generados con los proyectos en tierras Kyoto se invierten en procesos de conservación y desarrollo, así como en procesos de adaptación al cambio climático.

La certificación forestal

La región centroamericana ha manifestado una tendencia creciente en materia de certificación forestal. En febrero de 1999 había solamente 90.000 ha de bosque certificados, pero en octubre del 2000 ya se contaba con 160.078 ha, y con 398.971 ha en noviembre del 2001. El corte de agosto del 2003 informaba de 537.781 ha de bosque certificado en Centroamérica; es decir, cinco veces más que en 1999. Para el 2005 ya se tenían 830.589 ha -el 4,7% de la superficie forestal de la región. Guatemala era el país con el mayor número de sitios certificados en el 2003 (16: 435.090 ha), y para el año 2005 Guatemala tenía 579.916 ha (20,3% de su superficie forestal), seguido por Belice con 104.888 ha (7,8% de su superficie forestal) (GTZ- FAO, FSC, WWF 2005). El bosque natural es el tipo de bosque que más ha sido certificado, 85% del área total certificada, seguido por las plantaciones forestales y plantaciones mixtas.



En República Dominicana se han certificado 354,64 ha de bosque natural de *Pinus occidentalis* bajo régimen de manejo forestal en 16 fincas de pequeños productores, con los auspicios del proyecto ‘Manejo de la cuenca alta del río Yaque del Norte’.

1.3.3. Problemática del recurso hídrico

El agua como indicador del desarrollo humano es uno de los temas prioritarios en las agendas internacionales y regionales y está estrechamente relacionada con el estado de conservación de los ecosistemas forestales. Puesto que los bosques son los verdaderos productores de agua, gran parte de los esfuerzos de conservación y manejo están directamente relacionados con la protección y producción del recurso hídrico. El istmo cuenta con 120 cuencas principales (18 son cuencas transfronterizas) que abarcan una extensión estimada de 276.322 km², lo que corresponde aproximadamente al 50% del territorio regional (CCAD 2006) y el 10,7% de todas las cuencas transfronterizas del mundo. La región cuenta con una gran riqueza hídrica, pero con escasa planificación y mal uso del recurso. Los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos, y las prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de producir agua.





Por su parte, los recursos hídricos de la región se encuentran distribuidos en forma irregular, tanto en el espacio como en el tiempo, lo que afecta su disponibilidad. La costa del Caribe es mucho más húmeda que la del Pacífico. Dependiendo de los patrones de distribución y de la demanda del recurso, muchos territorios y poblaciones padecen situaciones de estrés hídrico. El 66% de los pueblos y ciudades se asientan en la vertiente del Pacífico, pero el 70% de los recursos hídricos se sitúan en la vertiente del Caribe (Asociación Mundial por el Agua 2006).

La extracción *per cápita* de agua se estima en 656 m³ por año. El Salvador es el país con menor disponibilidad de agua y posee una de las tasas de extracción más altas (4,1%), lo que refleja serios problemas de escasez y estrés hídrico. Costa Rica es el país con la mayor tasa de extracción (5,1%), pero con una alta disponibilidad de agua. Guatemala muestra una tasa de extracción del 3% y la segunda menor tasa de disponibilidad de agua, después de El Salvador (Asociación Mundial por el Agua 2006).

1.4. Contexto político institucional

1.4.1. Antecedentes

La preocupación por el ambiente como objetivo regional es bastante tardía en Centroamérica. En la década de los sesenta se esbozaron los primeros intentos por concretar iniciativas centroamericanas de gestión de asuntos ambientales (como el Comité Regional de Recursos Hidráulicos, o el Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana). Pero no fue sino hasta la década de 1990, una vez finalizada la fase más aguda de los conflictos armados, que se lograron frutos en materia ambiental debido a tres factores principales:

1. El advenimiento de los procesos de paz en la región, lo que permitió la adopción de una agenda regional inclusiva, cada vez menos condicionada por los temas de seguridad.
2. La promulgación del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 que creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual permitió la recuperación del espacio regional como objeto de políticas públicas de todos los Estados del área.

3. La convocatoria de la Cumbre de Río (1992) y su seguimiento.

Las circunstancias anteriores permitieron en pocos años la entrada en funcionamiento de la CCAD, la aprobación del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres en América Central (1992) y su principal instrumento, el SICAP; la creación del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica; la formación de Comisiones Nacionales de Desarrollo Sostenible; la suscripción del Convenio para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones (1993) y la firma de lo que llegaría a ser el marco estratégico del SICA: la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994.

Por esta misma época se formularon en los países de la región los planes de acción forestal con el apoyo de la FAO. En ellos se plasmaron los primeros intentos por construir una visión programática sobre este tema. En 1999 se dio a conocer el primer PARCA, cuyo objetivo principal era facilitar una articulación estratégica entre desarrollo y conservación del patrimonio ambiental centroamericano. El aporte más significativo del PARCA I fue la búsqueda de estándares ambientales que permitiesen una gestión ambiental más efectiva y actualizada. Ese enfoque permitía superar el estrecho ámbito de la creación de leyes ambientales que predominó durante los primeros años de ALIDES.

Para el año 2008, Centroamérica ya tenía más de una década de esfuerzos orientados a resaltar las bondades del desarrollo sostenible. En efecto, luego de la Cumbre de la Tierra, la región entró en un proceso de diálogo político que condujo a la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, la puesta en vigencia de una serie de instrumentos jurídicos de carácter vinculante en diversas materias (biodiversidad, áreas protegidas, bosques, cambio climático, desechos peligrosos) y el desarrollo de un número aún más abundante de documentos de políticas y estrategias en estas áreas.

Este nuevo espíritu ambientalista, más sofisticado y flexible, se reforzó con la propuesta de creación del Corredor Biológico Mesoamericano, entre 1977 y 2000. Más recientemente, la CCAD ha revisado y formulado un nuevo plan, PARCA III (2010–2014), el cual actualiza la situación de la región e incorpora una serie de principios y lineamientos que orientan las acciones en diferentes áreas estratégicas que contribuyan con la sostenibilidad de la región.



No hay duda de que Centroamérica ha experimentado, en años recientes, mejoras en el marco institucional y legal para la gestión ambiental y forestal. Los países han continuado trabajando en el fortalecimiento de las capacidades estatales, legales, empresariales y de las comunidades. A nivel estatal sobresalen los procesos de modernización institucional, el impulso a sistemas de información y los esfuerzos de coordinación con otros sectores para el desarrollo de agendas de trabajo conjuntas con los ministros de salud, de agricultura, economía y comercio, y turismo.

Se continúa trabajando con la pequeña, mediana y gran empresa para aplicar estrategias de producción limpia o producción “ecoamigable”; además, se incrementan los esfuerzos en la certificación ambiental, certificación forestal y el seguimiento a los impactos ambientales, entre otras acciones estratégicas. Con la sociedad civil, los gobiernos han logrado abrir el diálogo y se han creado espacios para la participación social; entre ellos, el Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD).

En muchos países de la región se moderniza el marco legal y se promulgan leyes que garantizan la participación ciudadana y el acceso a la información pública. Si bien esta participación aún debe mejorarse, existe una tendencia positiva en la relación entre gobiernos y ONG u organizaciones comunitarias. En algunos países se han establecido comités de gobernanza forestal,



comisiones forestales a diferentes niveles y otras estructuras de participación formal de las organizaciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado en la gestión forestal.

1.4.2. Un nuevo marco legal y una nueva institucionalidad

En la región se han producido cambios, tanto en la legislación forestal nacional como en las agencias forestales nacionales, los cuales se complementan con la legislación sobre AP. Además se prevén diversos mecanismos de coordinación entre los ministerios del ambiente y agricultura de los cuales dependen, a fin de hacer más eficientes las iniciativas de fomento y aplicación de la normativa forestal nacional. En cuatro países se atiende al sector forestal desde los ministerios de ambiente y en otros cuatro se atiende desde los ministerios agropecuarios, lo que demuestra el énfasis conservacionista o productivo que tiene el manejo institucional del sector.

Se han creado instituciones forestales autónomas, con patrimonio propio, descentralizadas y con gobierno propio, que cuentan con mecanismos de fomento de la actividad forestal, con programas de incentivos forestales que contribuyen a que un mayor número de actores de todo tipo puedan ingresar a la actividad económica-productiva. También se han iniciado procesos de descentralización y desconcentración de la gestión forestal al compartir responsabilidades con los gobiernos municipales y se ha tipificado el delito forestal, con lo cual se contribuye a reducir el margen de discrecionalidad en torno a la aplicación de la ley -particularmente el juzgamiento de acciones ilícitas en detrimento de los ecosistemas forestales.

Probablemente, el mayor avance de la región en los últimos años se ha dado en el campo del marco regulatorio forestal, manifestado en la formulación y aprobación de políticas y leyes forestales, algunas consideradas como muy modernas y avanzadas. Sin embargo, no se puede afirmar que existan avances significativos en la implementación y aplicación de estas leyes y políticas, ya que el marco institucional para la aplicación de las mismas es débil. Los recursos humanos y presupuestarios con que cuentan las instituciones no corresponden a su mandato, lo que hace que las leyes no se cumplan. Por otra parte, se carece de estructuras sólidas y “cultura” de coordinación interinstitucional y, muchas veces, hasta a lo interno de las instituciones se desconocen las herramientas legales y técnicas con que se cuenta.



Estas debilidades conducen a una escasa planificación y capacidad de respuesta a los requerimientos urgentes de sus principales actores, lo que se traduce en ausencia de información forestal confiable y actualizada, falta de programas de investigación, formación, extensión y capacitación forestal y un marco financiero poco favorable para las necesidades del sector. A pesar de ello, y sin dudar en ningún momento que ha habido avances importantes en diferentes aspectos de la legislación y la institucionalidad regional, queda el sinsabor de no poder reconocer los mismos avances en el terreno. Las condiciones macroeconómicas, sociales y ambientales en general, y con excepciones muy puntuales, indican que los anhelos y las metas de la agenda regional de desarrollo sostenible expresadas en la ALIDES están aún lejos de ser logradas.

En este sentido, uno de los obstáculos por vencer es la dicotomía conceptual entre conservación y uso sostenible de los ecosistemas forestales, con la visión del bosque como simple productor de madera. Es fundamental, en este programa, llevar adelante una visión integral e integradora, como resultado de distintas iniciativas, políticas y programas, que permita el ejercicio intersectorial articulado, pero con verdaderos esfuerzos de descentralización que favorezcan la participación de los diversos actores vinculados a los ecosistemas forestales.

Con base en lo anterior, el fortalecimiento y desarrollo institucional debe involucrar a las instituciones responsables del desarrollo sostenible del sector forestal, tanto a nivel regional, como de gobiernos locales e instituciones autónomas vinculadas, organizaciones y actores de carácter privado y no gubernamental que actúan en el sector. De manera paulatina pero sostenida se podrá ir superando las limitaciones y obstáculos para el desarrollo del sector y fortaleciendo los avances y logros.

1.4.3. Limitaciones y obstáculos

Entre las principales limitaciones y obstáculos que más inciden en el buen manejo de los ecosistemas forestales se encuentran los siguientes:

- a. La participación del sector forestal en la economía de los países de la región es escasa y tiende a circunscribirse a la actividad maderera, sin mayores consideraciones sociales, económicas y territoriales.
- b. La industria forestal se encuentra atrasada y desarticulada horizontal y verticalmente y eso impide que el sector forestal sea competitivo y sostenible.

- c. Los países empiezan a importar madera para satisfacer sus mercados internos, pese a ser productores privilegiados. Mientras tanto, el mercado ilegal se incrementa y el tráfico de maderas preciosas va en aumento.
- d. El proceso de desconcentración en las administraciones forestales no sigue los pasos de la descentralización. Persisten las estructuras centralizadas y una actitud negativa hacia la transferencia de competencias.
- e. La falta de capacitación de los municipios, el tráfico de influencias, la falta de financiamiento y la falta de organización pueden tener repercusiones negativas para el manejo de los bosques.
- f. La falta de atención a la cadena de corrupción vinculada a la actividad maderera en los países afecta severamente las intenciones de manejar y planificar el uso de los ecosistemas forestales, toca a múltiples actores e incide en la ingobernabilidad e ilegalidad de esta actividad.
- g. La falta de articulación y encadenamiento horizontal y vertical de las políticas, sectores y procesos vinculados al manejo de los ecosistemas forestales.
- h. La intromisión e incidencia de funcionarios públicos en defensa de infractores forestales. En algunos casos existen funcionarios infractores que se escudan en testaferros.

La superación de estos aspectos negativos por parte de la sociedad requerirá del concurso coordinado, valiente y decidido de todos los actores vinculados a los ecosistemas forestales. Solamente la acción concertada del Estado, el sector privado y comunitario y la sociedad civil, organizados alrededor de un programa de acción estratégica como el propuesto, con expresiones programáticas a nivel regional, nacional y local, podrá frenar, y hasta revertir, las consecuencias de estos graves problemas que afectan a la región y obstaculizan el manejo sostenible de sus recursos y ecosistemas forestales.



Capítulo II

Justificación y conceptualización del Programa





2.1. Justificación del programa

En la región se están llevando a cabo procesos de formulación de políticas, estrategias y programas forestales nacionales que plantean un marco conceptual orientado a la conservación y el manejo forestal sostenible. Sin embargo, es evidente que estos instrumentos todavía no constituyen el marco orientador para los actores públicos y privados, en relación con los ecosistemas forestales. La deforestación sigue siendo un flagelo que afecta a todos los países; la ilegalidad y la informalidad continúan siendo el pan nuestro de cada día, y el sector forestal sigue apareciendo en un lugar insignificante dentro del marco de las políticas nacionales.

Más aún, la sociedad sigue privilegiando la preservación pura como el único esfuerzo válido de conservación de los bosques. En la mayoría de los países, en la implementación política, el tema “conservación” tiene más prioridad que el tema “uso sostenible del bosque”. Por otra parte, la política de uso de la tierra, incluyendo las tierras de vocación forestal, históricamente ha estado bajo el predominio del enfoque productivo agropecuario de corto plazo, considerado como prioridad nacional por su impacto económico y social en las exportaciones y en la producción de alimentos básicos para el consumo interno.

Esta separación entre el tema de la conservación, más ligado a la biodiversidad, el manejo forestal sostenible, más ligado al clásico sector forestal productivo con predominio del enfoque extractivista o maderero, y el desarrollo agropecuario, vinculado a la producción de alimentos, se refleja en el ordenamiento institucional diferenciado de los países y ha producido una polarización entre las políticas sobre los bosques, que afecta a todo el conjunto de relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

Esta triple relación entre el marco institucional y las políticas de conservación de la biodiversidad, MFS y desarrollo agropecuario no sólo ha sido contradictoria sino que muchas veces ha retardado y complicado la toma de decisiones sobre el uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales, tanto por parte de las autoridades nacionales como por los otros actores del

sector forestal y agropecuario. En otras palabras, al sector forestal le falta articulación porque no se tiene una visión articulada del tema.

Los países han venido trabajando el enfoque bosque asociado a la actividad maderera, más que a los ecosistemas forestales y su multifuncionalidad. Esto ha traído como consecuencia problemas de gobernabilidad, desarticulación institucional, incoherencia entre los marcos jurídicos y normativos y falta de reconocimiento de los actores claves del sector (los dueños de bosques y las comunidades locales). En la práctica, esta desarticulación del marco institucional y de políticas ha producido vacíos y obstáculos en la gestión de los ecosistemas forestales; asimismo, la falta de claridad en la tenencia de la tierra fomenta la ingobernabilidad forestal y el avance descontrolado de la frontera agrícola y la consecuente pérdida de bosques.

La poca incidencia real de los actores sociales en el debate de políticas y estrategias no ha permitido plantear acciones que renueven, innoven y dinamicen el manejo de los ecosistemas forestales. De la misma manera, aunque los ecosistemas forestales representan grandes superficies de los territorios nacionales, el ordenamiento territorial no juega el rol que debiera con los encargados de los bosques y los tomadores de decisiones, a pesar de su importancia reconocida.

Esta falta de visión integral no ha permitido que se identifique el uso y manejo de productos no maderables del bosque, que aumente la asignación de recursos para investigación y desarrollo en estos temas, ni que se reconozca el aporte del conocimiento cultural y tradicional en los procesos de gestión forestal. Caso contrario, ya habría aumentado la generación de empleos en las zonas rurales y la participación activa de las mujeres en estas actividades.

La falta de innovación en la ejecución de muchos de los proyectos forestales que se han implementado en la región, y la falta de sistematización de los procesos de transferencia e intercambio de conocimientos han contribuido a que la opinión pública tenga una imagen negativa y prejuiciada sobre el sector forestal. Tampoco se tienen mecanismos de reproducción de experiencias ni de difusión de las buenas prácticas y experiencias exitosas de innovación y aprendizaje.

Al nivel de los países, los programas forestales nacionales han sido producto de largos periodos de discusión y negociación. Sin embargo, aún no se visualizan como una herramienta principal que la sociedad debe fortalecer



y aprovechar. Se requiere de un renovado esfuerzo conjunto entre la comunidad internacional de cooperación y los países para impulsar una visión compartida sobre la multifuncionalidad e intersectorialidad de los ecosistemas forestales, como base para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, no todo ha sido negativo en la región. Ya hay logros significativos, como el desarrollo de estrategias para la conservación de la biodiversidad no sólo en áreas protegidas (creación de corredores biológicos), y una mayor atención al MFS y a la agrobiodiversidad. Se evidencian cambios positivos porque, en forma creciente, la multifuncionalidad del bosque y sus valores para la sociedad son el concepto central en el que se basan las políticas nacionales de manejo forestal.

Tal como se expresó en Puenbo, el MFS solo se puede hacer con una buena política de participación (multiactoral), con instrumentos en todos los niveles: internacional, regional, nacional y local (multinivel) y con una amplia visión de buen manejo (multifuncional y multisectorial) de los bosques. Para concretar esta aspiración en los diferentes países de la región, se hace necesaria la integración de voluntades políticas y procesos técnicos que fomenten la integración forestal regional, con un enfoque ecosistémico que permita orientar las acciones de los países en la formulación y operación de los PFN.

De aquí la necesidad e importancia de un programa como el PERFOR, que permitirá: a) consolidar ese enfoque integral, sistémico e intersectorial para el manejo de los ecosistemas forestales de la región, y b) reconocer el papel de los espacios regionales de trabajo conjunto y de coordinación entre los diferentes actores participantes. Por ello, el PERFOR reconoce la relevancia del manejo sostenible de los ecosistemas forestales como fuentes productoras de riqueza y de combate a la pobreza, y como medio para reducir la vulnerabilidad ambiental y social y las amenazas de fragmentación. Además, se reconoce la importancia del MFS en la estrategia de adaptación al cambio climático, y en la oferta de bienes y servicios que estos ecosistemas ofrecen a la sociedad, tanto económicos como de bienestar y calidad de vida de manera integral.

2.2. El contenido del PERFOR

El contenido del Programa se articula y desarrolla en un modelo de gestión de los ecosistemas forestales adaptado a las necesidades y particularidades

de la región. La conservación del medio natural se integra y complementa con la gestión sostenible de los recursos forestales y el desarrollo agropecuario sostenible. Por lo tanto, el PERFOR pretende servir como un instrumento de planificación estratégica a nivel regional que garantice la conservación, mejore el uso sostenible de los ecosistemas forestales y defina los elementos estratégicos y programáticos para la gestión de los sistemas forestales.

El PERFOR se concibe como un instrumento básico de carácter estratégico, que organiza, complementa y opera la política y estrategia forestal regional impulsada por la CCAD. El PERFOR establece los principios, visión, misión, imagen objetivo y objetivos generales y específicos para el desarrollo forestal sostenible; además, delinea los resultados esperados. Una vez establecidas estas bases, el Programa propone a los países miembros la necesidad de estructurar de manera coordinada un modelo regional que sea capaz de garantizar la gestión sostenible de los espacios y recursos forestales, así como su conservación. Se plantea, entonces, la planificación y gestión forestal que dará como resultado el nuevo modelo regional, mediante cinco elementos fundamentales que conformarán la política forestal regional:

- 1. Establecimiento de un marco jurídico armónico** que proporcione una plataforma común adecuada para el desarrollo forestal sostenible. Se considera sumamente importante la finalización del marco jurídico en cada uno de los países y su armonización y compatibilización a nivel regional, particularmente en lo referido al marco reglamentario y normativo.
- 2. Formulación de una propuesta de organización institucional regional y nacional** eficaz en lo que se refiere, por una parte, a la configuración de una estructura administrativa dotada de los medios humanos y recursos económicos y financieros suficientes para garantizar el desarrollo de los componentes regionales y nacionales del Programa y, por otra, la creación de los foros de participación que se determinen necesarios.
- 3. Establecimiento de un marco territorial común** expresado en las áreas prioritarias de interés regional que tienen como fundamento el CBM y las prioridades territoriales que determine la República Dominicana.
- 4. Formulación de una propuesta de estrategias y lineamientos**, componentes y resultados, para garantizar el alcance de los objetivos propuestos a partir de los principios establecidos. La valoración de estas acciones corresponderá a cada uno de los PFN, lo que permitirá



articular su programación económica con un horizonte inicial de cinco años en la primera etapa de implementación (2008-2012) y una perspectiva de ejecución de largo plazo (15 años o más).

- 5. Establecimiento de una propuesta de financiamiento y mecanismos financieros** que sea capaz de financiar el desarrollo del programa en sus componentes regionales y para la ejecución de los PFN.

2.3. Aspectos territoriales y temas prioritarios que sustentan el Programa

2.3.1. El Corredor Biológico Mesoamericano

El trabajo con corredores dio comienzo en la región entre 1993 y 1994, cuando se propuso la creación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). En ese entonces se le conoció como “Paseo Pantera”. Posteriormente, en 1995, la CCAD solicitó al PNUD una asistencia preparatoria para diseñar el CBM. En 1997 se presentó dicha propuesta al más alto nivel político, en una Cumbre de Presidentes de Centroamérica y se firmó una declaración conjunta que definía el CBM así:

“El Corredor Biológico Mesoamericano es un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de amortiguamiento, de usos múltiples y áreas de interconexión, organizado y consolidado que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial, proporcionando los espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos”.

El CBM profundiza los esfuerzos realizados en Mesoamérica en los últimos años, en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental; a la vez, procura mejorar el nivel y calidad de vida de la población que usa, maneja y conserva la biodiversidad. Esta iniciativa parte del convencimiento de que la conservación de la biodiversidad a largo plazo no puede ser lograda sin trabajar al mismo tiempo en la reducción de la pobreza rural y el fortalecimiento de la viabilidad económica de los países de la región. El CBM también persigue contribuir con la prevención y reducción de riesgos que afectan a los asentamientos humanos, la infraestructura y los cultivos, y que son agravados por la deforestación y el uso inapropiado de la tierra (Figura 4).

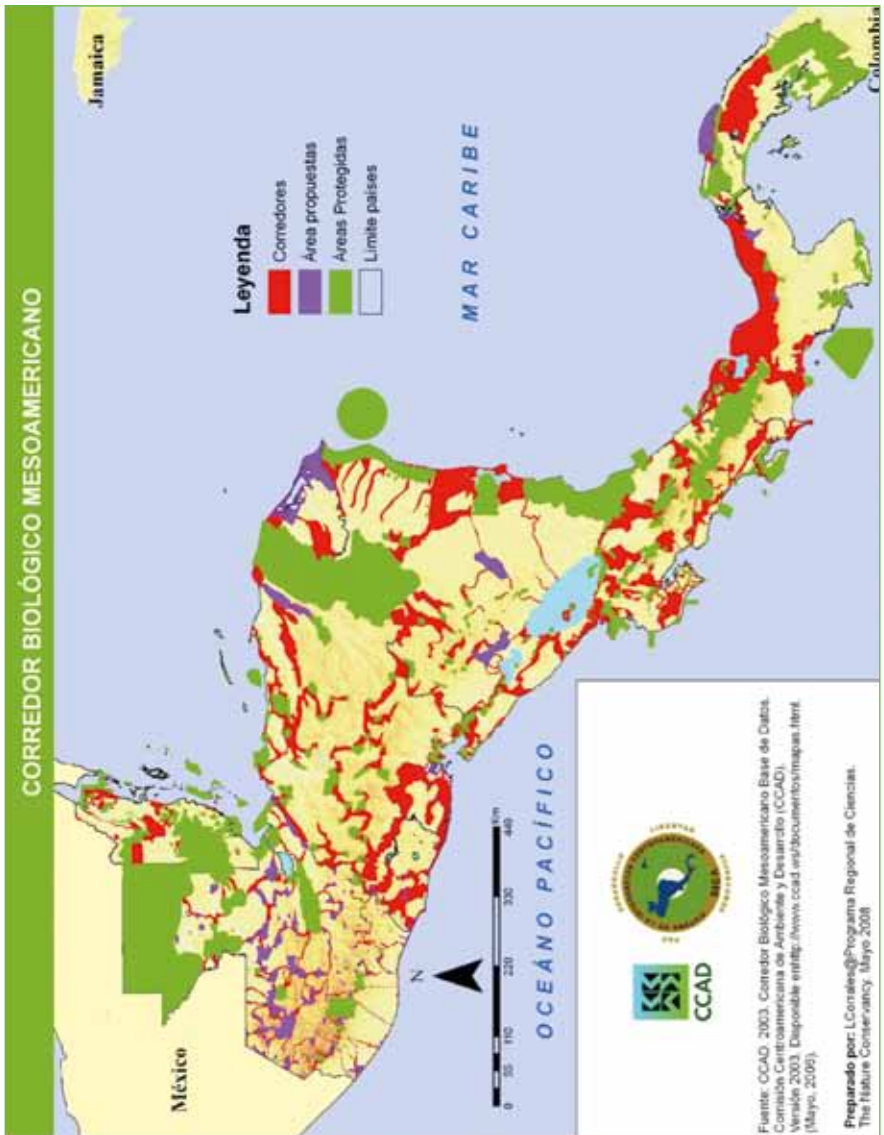


Figura 4. Corredor Biológico Mesoamericano



2.3.2. El contexto de Puenbo I y II

El PERFOR define como temas prioritarios para el manejo de los ecosistemas forestales, aquellos establecidos bajo el contexto de las iniciativas Puenbo I y Puenbo II. Estas son procesos que buscan fomentar la agenda política forestal y apoyar acciones a nivel local, nacional, regional e internacional, para fortalecer los programas forestales nacionales y el manejo sostenible de los ecosistemas forestales en los países. Posteriormente, en el Congreso Forestal Latinoamericano de Guatemala (2002) y reuniones de la Comisión Forestal Latinoamericana y del Caribe (Argentina 2002 y Perú 2003) se delimitaron cuatro temas considerados como fundamentales para los programas forestales nacionales y para la región de América Latina:

- **Gobernabilidad y capacidad institucional** (normatividad, descentralización, participación, transparencia, grupos de interés, manejo de conflictos)
- **Valorización y mecanismos financieros** (políticas, estrategias e instrumentos de financiamiento basados en la multifuncionalidad del bosque)
- **Influencia de otros sectores** sobre los bosques y viceversa (finanzas, agricultura, minería, turismo, etc.)
- Relación entre los **procesos regionales e internacionales y su implementación** nacional (relación de los países con los procesos y organizaciones forestales regionales e internacionales, representación de los países en ellos y relación con los países vecinos en asuntos relativos a los bosques)

Puenbo II² fue una iniciativa promovida por CCAD y CTB, en conjunto con GTZ, FAO-Holanda y UICN-Mesoamérica, a partir de los resultados de Puenbo I. Sobre la base de los cuatro temas señalados, se hizo un análisis transversal del sector forestal para cada país de Centroamérica, el cual ha permitido destacar las oportunidades y desafíos del sector.

2.3. Oportunidades para el Programa

- Los ecosistemas forestales de Centroamérica constituyen un eje articulador idóneo para llevar adelante algunas de las metas más apremiantes en cuanto al desarrollo humano y ambiental sostenible, vinculadas a los

² El propósito de Puenbo II es establecer una plataforma para el diálogo entre organismos regionales y nacionales para formular propuestas y recomendaciones a partir de experiencias existentes.

planes de desarrollo de los países y a otras oportunidades, como los objetivos del milenio.

- El uso sostenible de los ecosistemas forestales puede significar oportunidades financieras y favorecer procesos de integración en cuanto a la industrialización y comercialización de recursos maderables y no maderables del bosque.
- La posibilidad de encadenamientos productivos que vinculen las actividades de manejo y aprovechamiento maderable de los ecosistemas forestales con otras de gran potencial como el turismo, la agricultura sostenible y los proyectos de adaptación al cambio climático, permite visualizar a la actividad forestal como un instrumento para mejorar la calidad de vida de los habitantes del bosque, en particular, y las economías de los países, en general.
- Se cuenta con condiciones favorables en los países y en la región para aprovechar agendas y acuerdos internacionales.
- El PSA constituye una oportunidad importante para los países de la región, es un incentivo muy positivo para promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales y ofrece muchas alternativas de mejoramiento de ingresos y calidad de vida de la población rural. De aquí que su aplicación y promoción sea de gran interés regional.
- En todos los países se elaboraron, desde el año 2000, estrategias nacionales de desarrollo forestal. La mayoría de ellas se basan en la multifuncionalidad de los bosques e incluyen la conservación y protección de los recursos forestales, la producción y el manejo sostenible.
- La identificación y valoración de la participación de nuevos actores sociales y económicos en el manejo sostenible de los ecosistemas forestales representa oportunidades de generación de ingresos y riqueza para sectores que tradicionalmente han estado marginados de estos procesos.

2.4. Desafíos para el Programa

Los desafíos y retos del programa son muchos y muy diversos. Para efectos de aplicabilidad, los dividiremos en dos grupos: unos de carácter global y de largo plazo y otros de carácter específico y de corto o mediano plazo.



Los primeros tienen que ver con la emisión y aplicación de instrumentos generales de política en los países, orientados a fortalecer la institucionalidad, la productividad, la normatividad y los procesos de participación efectiva de los sectores sociales y económicos en el proceso. El segundo grupo apunta a desarrollar o fortalecer instrumentos de política y agendas más concretas, tales como:

- Establecer la multifuncionalidad del bosque y sus valores como el concepto central en el cual se base la implementación de las políticas nacionales y sectoriales.
- Robustecer políticas que incorporen la gestión de los ecosistemas forestales, como un componente estratégico para cada país y para el sistema institucional regional de combate a la pobreza.
- En el caso del aprovechamiento forestal, será necesario superar la arcaica dicotomía de conservación *versus* uso sostenible de los ecosistemas forestales, con nuevas políticas y estrategias que permitan la preservación de esas áreas y que promuevan la competitividad y el aprovechamiento de su gran valor potencial.
- Promover decididamente el establecimiento de plantaciones industriales, principalmente en aquellas áreas en donde la vocación del uso de la tierra es forestal y donde existen tierras sin uso económico actual, como pastizales abandonados.
- Destacar la importancia del bosque en relación con otros recursos estratégicos para el desarrollo. Por su relación con elementos tan esenciales como el recurso hídrico y el energético, el bosque es un factor principal, pero inadvertido, del desarrollo, y esa condición lo aleja de las políticas y estrategias gubernamentales.
- Fortalecer la buena gobernabilidad de los bosques, crear espacios de participación de la sociedad civil y descentralizar la toma de decisiones a nivel local.
- Incorporar de manera amplia a todos los actores vinculados a los ecosistemas forestales, más allá del conjunto de actores del llamado “sector forestal”.
- Establecer relaciones intersectoriales con la agricultura, minería, turismo, energía, recursos hídricos y el sector financiero, para aprovechar el potencial de sinergias y cooperación.

- Crear mecanismos eficaces de coordinación y colaboración entre las instituciones del Estado y las organizaciones comunitarias e indígenas para consolidar las sinergias entre ambas.
- Promover los programas de forestería comunitaria que fomentan la participación activa de las comunidades en el manejo integrado de los ecosistemas forestales; fortalecer capacidades del sector gubernamental y del sector comunitario como mecanismos de gobernabilidad local.
- Promover programas de desarrollo de sistemas productivos sostenibles, en particular los sistemas agroforestales y silvopastoriles.



Capítulo III

Marco institucional que sustenta el Programa





3.1. El marco institucional

El marco institucional para la ejecución del PERFOR está sustentado, a nivel regional, en el SICA, a través de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que proporcionan un amplio respaldo jurídico-institucional. El 12 de diciembre de 1989, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, deciden firmar el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con el fin de establecer “un régimen regional de cooperación para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico”, que garantice una mejor calidad de vida a la población centroamericana. Un Protocolo al Convenio, en 1991, incorpora a Belice y Panamá. En el año 2005, República Dominicana se une a la CCAD como País Estado. La autoridad máxima de la CCAD es el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de Centroamérica y República Dominicana.

Por su parte, el CAC surgió como tal con la entrada en vigencia del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica. Su máxima autoridad es el Consejo de Ministros de Agricultura de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua y Panamá. Ambos consejos cuentan con sus respectivas Secretarías Ejecutivas (SE) cuyas funciones son apoyar, dar seguimiento y ejecutar los acuerdos de los Consejos de Ministros, incluyendo la coordinación o ejecución de acciones, programas o proyectos.

La formulación del PERFOR es una iniciativa de la CCAD que tiene como origen, mandato y fundamento jurídico-institucional la Declaración de Ministros de la CCAD y CAC. Su implementación forma parte de la Agenda de trabajo intersectorial de la CCAD y CAC, particularmente en lo referido a la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica (ERAS) que ambos Consejos de Ministros se han comprometido a impulsar en la región. Se pretende con ello crear sinergias que den respuesta a un

verdadero desarrollo rural integrado y sostenible, especialmente en aquellas zonas de alta marginalidad social pero de gran potencial para el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, en donde el manejo de los ecosistemas forestales es un factor estratégico.

El PERFOR es un instrumento de planificación estratégica de la política regional y la EFCA y, como tal, proporciona un marco operativo para adecuarla y complementarla con acciones y enfoques estratégicos, como los siguientes:

- Aumentar la cobertura forestal de la región, con énfasis en la conectividad del paisaje forestal.
- Retomar y posicionar la agenda política para el manejo de los ecosistemas forestales en Centroamérica.
- Restaurar los bosques degradados con sentido social y económico para contribuir a la reducción de la fragmentación de los ecosistemas.
- Fortalecer el SICAP y la conservación de la biodiversidad.
- Impulsar el manejo de los ecosistemas forestales de Centroamérica hacia una mayor sostenibilidad, competitividad y proyección como contribución a la reducción de la vulnerabilidad, la mitigación y adaptación al cambio climático y combate de la pobreza y, en general, al desarrollo sostenible.

El PERFOR promueve la implementación de acciones para contribuir a la reducción de la pobreza de las comunidades que rodean o viven en los bosques y dependen de los recursos naturales para la satisfacción de sus necesidades. Esto es particularmente importante para los pueblos indígenas quienes además guardan una relación anímica con el bosque. Por esa razón, se promueve el establecimiento de mecanismos necesarios para el uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales a nivel comunitario. Lograr una recuperación significativa de la cobertura forestal permitirá reducir la vulnerabilidad económica y social, y conservar la alta biodiversidad de la región. Estas acciones contribuirán a reducir la tendencia a la desaparición de los bosques de la región.

Estos elementos, ya señalados por la EFCA, son retomados por el PERFOR con la finalidad de que los PFN y los planes sectoriales agropecuarios se complementen mutuamente en acciones de interés común. La idea es impulsar un aprovechamiento más integral de los territorios, que propicie el



desarrollo rural en armonía con la naturaleza y que contribuya a la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza. En el ámbito regional, PERFOR se ejecutará como un mandato de la CCAD-CAC a través del CTB. Según el Reglamento Interno para los comités técnicos de la CCAD, *“los Comités Técnicos de la CCAD tienen carácter de órgano asesor técnico en la materia de su competencia, y serán el mecanismo para facilitar la comunicación entre el Consejo de Ministros y las autoridades encargadas de la instrumentación de las políticas a escala nacional, con miras al logro de los objetivos derivados de los planes de acción y decisiones del Consejo de Ministros en cada país”*.

El PERFOR considera la consolidación de la institucionalidad a través del accionar del CTB, como instancia técnica rectora en la temática administrativa de los ecosistemas forestales de la región. Además, aprovechando las relaciones intersectoriales entre los Ministerios de Agricultura y de Ambiente, y los avances en la agenda de trabajo intersectorial de la ERAS, propone establecer el vínculo con lo forestal a partir del CCAD-CAC.

A nivel nacional, el PERFOR se ejecutará a través de los PFN, en donde existan, o a través de las AFE, el Ministerio de Agricultura o del Ambiente, según sea el caso. Se deberá trabajar con la institucionalidad existente en cada país, donde el tema forestal está contenido en el sector agropecuario o en el sector ambiental, dependiendo del marco jurídico-institucional del país.



Además de las instituciones mencionadas, la ejecución de este programa estratégico sigue la misma filosofía de ejecución de todos los programas estratégicos de la CCAD, abiertos a todos los actores de la sociedad pero, en particular, las municipalidades, las cámaras empresariales, las universidades y centros de investigación y capacitación, en particular. Entre estos últimos, se consideran el CATIE, el Zamorano, la UICN, el foro de donantes, FOSCAD, las asociaciones de productores, ACICAFOC, los pueblos indígenas y comunidades étnicas y las organizaciones no gubernamentales con intereses afines.

3.2. Relación con otros programas estratégicos

La Secretaría Ejecutiva de la CCAD, a través de proyectos regionales, viene desarrollando un proceso para reordenar los diferentes comités técnicos y programas estratégicos regionales; entre ellos, el Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas (PERTAP), el Programa

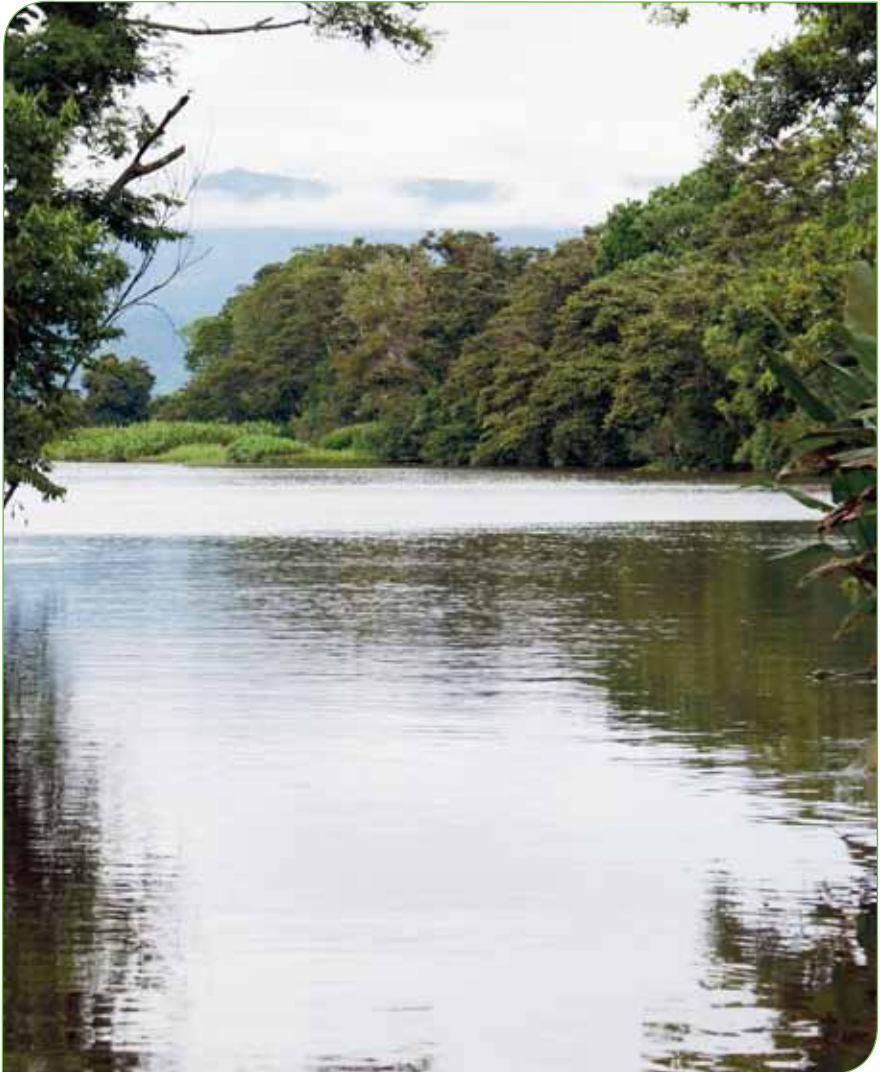


Estratégico Regional para la Conectividad (PERCON) y la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA). Todos ellos forman parte del PARCA III, dentro del Área Estratégica 3, Gestión del patrimonio natural y de ecosistemas priorizados y, más directamente, dentro de la Estrategia Regional de Biodiversidad.

El PERFOR, como instrumento estratégico de la CCAD, es un esfuerzo hacia la operativización y armonización de la EFCA y el logro de los objetivos del PARCA relacionados con la gestión del patrimonio natural y de los ecosistemas priorizados. Asimismo, promueve la armonización y sinergia con el PERCON, el PERTAP y el PROMEBIO. Todos estos procesos, incluida la reorientación y configuración institucional de los comités técnicos, deben conducir el accionar de la CCAD en el próximo quinquenio, por medio del PARCA como instrumento de referencia de cada uno de los programas y proyectos que se formulen.

Capítulo IV

Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales





4.1. Elementos estratégicos del PERFOR

4.1.1. Principios

Los actores que participaron en el proceso de definición del PERFOR han acordado un conjunto de principios y criterios que inspiran y orientan su ejecución. Esos principios y criterios retoman planteamientos y declaraciones de otros foros nacionales y regionales, con el fin de conectar y coordinar acciones regionales, nacionales y locales con el contexto internacional.

Los siguientes principios definen el marco filosófico y ético que orientará el PERFOR en los países.

Sostenibilidad de los procesos de conservación de la biodiversidad, planificación y gestión para el desarrollo forestal sostenible. La sostenibilidad es entendida como el mantenimiento de las funciones ecológicas de los sistemas productivos y el manejo de los ecosistemas forestales de manera permanente.

Multifuncionalidad de los ecosistemas forestales y espacios naturales. Se trata de una concepción más amplia y horizontal de la sostenibilidad, dirigida simultáneamente a diversos usos y recursos, según prioridades. De esta forma, un nuevo criterio de multifuncionalidad se une a los principios de sostenibilidad y biodiversidad universalmente reconocidos para el ejercicio de una gestión forestal eficaz, racional, ordenada y ambientalmente responsable. La inclusión de la variable de multifuncionalidad forestal supone el desarrollo de un manejo forestal que ha de organizarse mediante una ordenación multicriterio de diversos elementos y factores.

El manejo forestal y la ordenación multicriterio permiten gestionar los ecosistemas y recursos forestales en el tiempo y el espacio, de modo que se puedan llevar a cabo acciones productivas simultáneas en un ecosistema o área forestal, a la vez que se mantengan criterios de conservación y protección.

Los ecosistemas son entidades biofísicas funcionales interconectadas por importantes ciclos naturales. A su vez, los bosques son ecosistemas



íntimamente interrelacionados donde confluyen ciclos naturales y una serie de procesos culturales y socio-económicos. De hecho, existen fuertes vínculos entre los ecosistemas forestales y el bienestar social de las comunidades que habitan en ellos.

Los servicios que brindan los ecosistemas forestales (agua, regulación del clima, productos maderables y no maderables, adaptación al cambio climático) son, en la práctica, componentes del bienestar humano pues ofrecen materiales y servicios para mejorar la calidad de vida.

Sin embargo, el enfoque extractivista y la fragmentación de los bosques son las principales amenazas a la biodiversidad y la capacidad productiva de la región. Reconocer la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales es el primer paso para empezar a resolver varios de los problemas y amenazas que inciden sobre ellos.

Intersectorialidad como enfoque para el manejo de los ecosistemas forestales. Se trata de propiciar que los temas relativos al manejo de los ecosistemas forestales se incorporen en las acciones planificadas en los diferentes sectores, en las agendas de desarrollo y agendas sectoriales de los países y en las acciones que se emprendan en la región, dado el carácter transversal del tema (agricultura, salud, turismo, etc.).

Desarrollo de una visión sistémica y territorializada. Cualquier medida o política tiene su ámbito de aplicación en el territorio, de allí que será



importante poner atención a las relaciones que se dan en el sistema territorial en donde se asientan los ecosistemas forestales, para modificar las que sean inadecuadas.

La gobernabilidad forestal para la gestión forestal aspira a poner en práctica un nuevo modelo de gestión mediante el establecimiento de relaciones participativas entre las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil. El concepto de gobernabilidad subraya los principios de transparencia, participación y responsabilidad que fueron los elementos cardinales de la Agenda 21. Dicha Agenda formula la importancia de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones para un desarrollo sostenible.

Otros elementos funcionales relacionados con la buena gobernabilidad son: impulsar las reformas institucionales necesarias para promover la ética profesional en todos los sectores, ofrecer capacitación a técnicos y funcionarios públicos, promover la investigación y análisis de los problemas y soluciones complejas que afectan a la sociedad y mantener una buena comunicación con toda la población.

Otros principios que regirán la ejecución del PERFOR son la igualdad, la equidad, la solidaridad, la soberanía, la transparencia, la búsqueda del consenso, la territorialidad, la subsidiariedad y complementariedad, la rendición pública de cuentas, la educación y la capacitación en todos los niveles.



4.1.2. Criterios para la buena gestión forestal

Sin ser una lista exhaustiva, los siguientes criterios orientarán la gestión forestal para la ejecución participativa, eficiente y eficaz del PERFOR.

Cooperación intrarregional (manejo y reducción de las asimetrías): este principio busca reducir asimetrías negativas y aprovechar las positivas para promover el desarrollo de sinergias y el intercambio de experiencias y conocimientos entre los actores e instituciones relevantes en los países de la región. Incluye, además, el principio de responsabilidad compartida en la ejecución del PERFOR con otros programas estratégicos de la CCAD y el PARCA III, así como el fortalecimiento de procesos, mecanismos e instancias de integración regional.

Contribución al desarrollo nacional sostenible y la reducción de la pobreza: las iniciativas que han de desarrollarse en el marco del programa deben orientarse a generar riqueza y aprovechar las ofertas de bienes y servicios de los ecosistemas forestales. La inclusión de los diferentes actores que intervienen en el manejo deberá tomar en cuenta la distribución de los beneficios y responsabilidades y el aprovechamiento de las oportunidades de mercado.

Descentralización: la descentralización de las acciones se basará en un proceso de ordenamiento del territorio que determine las intervenciones que se deben realizar en el espacio y en el tiempo.

Coordinación interadministrativa y territorial: las acciones de las AFE deben ser coordinadas con las municipalidades de manera activa desde la perspectiva de sus competencias, para evitar duplicidades y contradicciones e integrar a todos los actores del territorio, como dueños de la tierra, ONG y otras organizaciones sociales.

Simplificación de procedimientos técnicos y administrativos para facilitar el acceso al aprovechamiento sostenible de los recursos de los ecosistemas forestales, incluyendo el aprovechamiento en sistemas agrosilvopastoriles.

4.1.3. Visión

Centroamérica y República Dominicana manejan sus ecosistemas forestales sosteniblemente para revertir los procesos de deterioro y recuperar el potencial de bienes y servicios, con la participación activa de todos los actores de la sociedad.



4.1.4. Misión

Fortalecer la institucionalidad y la buena gobernabilidad del sector forestal para, dentro del marco de la intersectorialidad, fomentar el manejo sostenible y la recuperación de los ecosistemas forestales y contribuir al desarrollo sostenible humano en la región.

4.1.5. Imagen objetivo

La región ha logrado establecer un régimen de gestión territorial forestal con la participación activa y comprometida de todos los actores del sector público, privado y comunitario y de la sociedad civil. Dicho régimen se caracteriza por la buena gobernabilidad en el manejo de los ecosistemas forestales, tanto para la conservación de la biodiversidad como para el MFS. Las instituciones también se han fortalecido y contribuyen al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza.

El régimen de manejo sostenible de los principales ecosistemas forestales ha logrado revertir los procesos de deterioro que afectaban a los recursos forestales más importantes y, además, ha incrementado la cobertura forestal y las áreas bajo manejo forestal efectivo y sostenible. Se ha logrado garantizar la conservación de la biodiversidad a perpetuidad *in situ* y *ex situ*, tanto en el manejo de sus áreas protegidas como en el manejo de sus bosques de producción y de otros ecosistemas forestales.

La sociedad aprovecha los recursos de manera integral, sostenible, e intersectorial, como base para el desarrollo de múltiples actividades productivas de bienes y servicios ambientales, agropecuarios, turísticos, energéticos. También se ha logrado que los ecosistemas forestales que mantienen sus funciones ecológicas en el territorio, contribuyan a la generación de la riqueza con beneficios ambientales y económicos tangibles para la sociedad en general y para las comunidades indígenas y campesinas, en particular.

4.2. Elementos programáticos

4.2.1. Objetivo general

Mejorar la gestión de los ecosistemas forestales de la región centroamericana y República Dominicana para recuperar su potencial de generación de

bienes y servicios ambientales y mejorar el bienestar de los habitantes de la región.

4.2.2. Objetivos específicos

- Fortalecer las capacidades regionales, nacionales, públicas, privadas y comunitarias para la gestión sostenible de ecosistemas forestales, como base esencial del desarrollo sostenible de los países de la región.
- Mejorar las capacidades administrativas y de gestión económica y financiera de los actores del sector, apuntando a la sostenibilidad, con base en la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales.
- Posicionar la agenda forestal en la agenda intersectorial de la ERAS, con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad, y la mitigación y adaptación al cambio climático.

4.2.3. Componentes, estrategias y resultados

Componente 1: Fortalecimiento institucional para la buena gobernabilidad

Estrategia

El resultado se logrará a través de una modernización institucional y legal para la buena gobernabilidad de los ecosistemas forestales, bajo una visión integradora, incluyente y participativa que considere la multifuncionalidad de los ecosistemas, la valoración económica de los recursos y los intereses de los actores a lo largo de las cadenas de valor.

Resultado

Fortalecida la gestión institucional de los ecosistemas forestales con el fin de contribuir a la buena gobernabilidad para el manejo sostenible y el acceso a los bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.

Lineamientos estratégicos

1. Promover y fortalecer los espacios y mecanismos nacionales y regionales de concertación forestal en el marco de los PFN.
2. Facilitar y reforzar los sistemas e instrumentos de coordinación y articulación para la gestión de los ecosistemas forestales.



3. Apoyar las iniciativas nacionales para la promoción de los derechos de acceso y uso justo y equitativo de los bienes y servicios ambientales provistos por los ecosistemas forestales.
4. Apoyar a las instituciones nacionales en la armonización de sus políticas y legislación, y en el mejoramiento de sus funciones de supervisión y control; promover la implementación de sistemas nacionales de verificación de la legalidad en el sector forestal, que sean creíbles y eficaces.
5. Promover y apoyar procesos de desconcentración y descentralización basados en las experiencias y lecciones aprendidas en la región.
6. Promover una plataforma de intercambio de experiencias para las iniciativas nacionales que revisan los aspectos institucionales para mejorar el uso y acceso a los recursos de los ecosistemas forestales.
7. Apoyar el análisis del desempeño de las políticas y marcos normativos que regulan el recurso bosque y su armonización a nivel nacional.
8. Apoyar las iniciativas nacionales para el fortalecimiento de las capacidades nacionales mediante la aplicación de la normativa.
9. Facilitar y reforzar sistemas e instrumentos de coordinación y articulación para la gestión de los ecosistemas forestales entre gobiernos nacionales y locales.
10. Promover acuerdos bi o trinacionales y regionales para prevenir y controlar el tráfico ilegal de bienes provenientes de ecosistemas forestales.
11. Promover la simplificación de los procedimientos técnicos y administrativos para facilitar el acceso al manejo y aprovechamiento de los recursos de los ecosistemas forestales.



Componente 2: Fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión empresarial

Estrategia

El resultado se logrará a través de la educación, capacitación y adiestramiento para cambiar el enfoque de gestión hacia una visión sistémica, autogestionaria, empresarial y emprendedora, basada en la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales y las oportunidades de mercado. Otras acciones que se emprenderán son: asistencia técnica, desarrollo tecnológico y empresarial, provisión de recursos financieros, capacidad de gestión financiera, monitoreo y evaluación por parte de los actores, acompañamiento a los actores, nuevo enfoque de trabajo que considere la multifuncionalidad ecosistémica.

Resultado

Las capacidades técnicas del sector público, privado y comunidades se han fortalecido y cuentan con instrumentos de gestión para contribuir al manejo sostenible y a la reversión del deterioro de los ecosistemas forestales.

Lineamientos estratégicos

1. Fortalecimiento de la red de centros de investigación y formación (universidades, centros de investigación, ONG) para la investigación/acción en materia forestal, agroforestal, ordenamiento territorial y manejo de ecosistemas forestales. Promover el intercambio de buenas prácticas, sistematización y capacitación de cuadros locales y comunitarios para la gestión de los ecosistemas forestales y la forestería comunitaria.
2. Establecimiento de un plan de capacitación con enfoque intersectorial para promover la competitividad social, económica y ambiental de la región en el manejo sostenible de ecosistemas forestales. Incentivar la incorporación de actores nacionales y locales, gubernamentales y no gubernamentales, con atención especial a la capacitación de pueblos indígenas y comunidades étnicas.
3. Elaboración e implementación de estrategias de difusión y comunicación sobre técnicas y experiencias existentes con énfasis en las



capacidades de los sectores comunitarios, comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como del sector privado.

4. Consensuar y armonizar regionalmente los instrumentos de gestión y aprovechamiento forestal sostenible para su adaptación e implementación en los países.
5. Promoción de procesos intersectoriales de ordenamiento territorial, nacional y local, junto con actores privados, para una gestión adecuada de los ecosistemas forestales y los recursos hídricos en áreas de interés regional.
6. Definición de criterios, procedimientos y mecanismos para establecer sitios piloto (áreas estratégicas de interés regional) para la implementación del PERFOR.
7. Establecimiento de un sistema regional de monitoreo y evaluación de los ecosistemas forestales y el cumplimiento de los acuerdos internacionales, sobre la base del Sistema de Información Ambiental Mesoamericano (SIAM) y el PROMEBIO.
8. Fortalecimiento de los sistemas de información forestal nacionales articulados con el SIAM.



Componente 3: Gestión económica y financiera

Estrategia

Este resultado se logrará a través de la creación, desarrollo y fortalecimiento de capacidades empresariales, organizativas, de mercados (físicos y financieros) y de gestión de inversiones que promuevan la producción y el intercambio de bienes y servicios provenientes de los ecosistemas forestales.

Resultado

Los recursos, mecanismos financieros e instrumentos económicos se han establecido y están en operación de forma justa, accesible y equitativa a todos los actores; se valora económica y financieramente la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales en los países de la región.

Lineamientos estratégicos

1. Generar las condiciones adecuadas para aprovechar las oportunidades de los tratados de libre comercio; maximizar los beneficios y servicios de los ecosistemas forestales, con el fin de fortalecer las transacciones de alto valor agregado, a partir de un valor competitivo.
2. Intercambiar experiencias y promover la implementación de estrategias nacionales y locales de financiamiento que den respuesta a las necesidades de los PFN.
3. Crear nuevos instrumentos fiscales y financieros (títulos valores, garantías, seguros, bonos, ventas de futuro, acciones) que se adecuen a los marcos macroeconómicos, jurídicos e institucionales de cada país. Armonizar los existentes para promover una gestión integral de los ecosistemas forestales de la región.
4. Crear, armonizar y/o operativizar los fondos nacionales forestales como un instrumento para investigar, innovar, promover y facilitar los procesos de inversión pública, comunitaria y privada en el sector forestal, con el fin de mejorar la competitividad.
5. Promover la creación de mecanismos y plataformas de comercio ambientalmente sano (bolsa regional, ferias comerciales, expoventas) de los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas forestales, preferentemente con alto valor agregado, en el marco de la institucionalidad de los países de la región.



6. Promover portafolios y sistemas de inversión regional para el manejo sostenible de los ecosistemas forestales, donde se incorporen los distintos actores y se consideren las oportunidades que ofrece el Protocolo de Kyoto y otros mercados para bienes y servicios ambientales.
7. Desarrollar instrumentos e indicadores para la valoración del aporte de los ecosistemas forestales a las cuentas nacionales.
8. Promover principios de ética y responsabilidad empresarial social y ambiental en las cadenas de valor de los bienes y servicios provenientes de los ecosistemas forestales.
9. Promover e implementar una política que asegure la valoración, el reconocimiento de los derechos, rescate y protección de los sistemas de conocimiento local asociados a la utilización de bienes y servicios derivados de los ecosistemas forestales.



Componente 4: Armonización y alineamiento con la ERAS

Estrategia

Impulsar procesos participativos intersectoriales de negociación y concertación de acciones para posicionar la gestión de ecosistemas forestales en la implementación de la agenda intersectorial agroambiental.

Resultado

El manejo de los ecosistemas forestales contribuye a la implementación de la agenda intersectorial agroambiental, particularmente en la generación de oportunidades para el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Lineamientos estratégicos

1. Crear y promover espacios intersectoriales de diálogo (local, nacional y regional) mediante mecanismos de coordinación, seguimiento y apoyo técnico para su implementación.
2. Promover el reconocimiento y la valoración de la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales a partir de una visión compartida y un rol consensuado que debe desempeñar cada sector en su gestión.
3. Promover la incorporación de los elementos de la agenda intersectorial en los diferentes instrumentos de planificación nacionales y regionales.



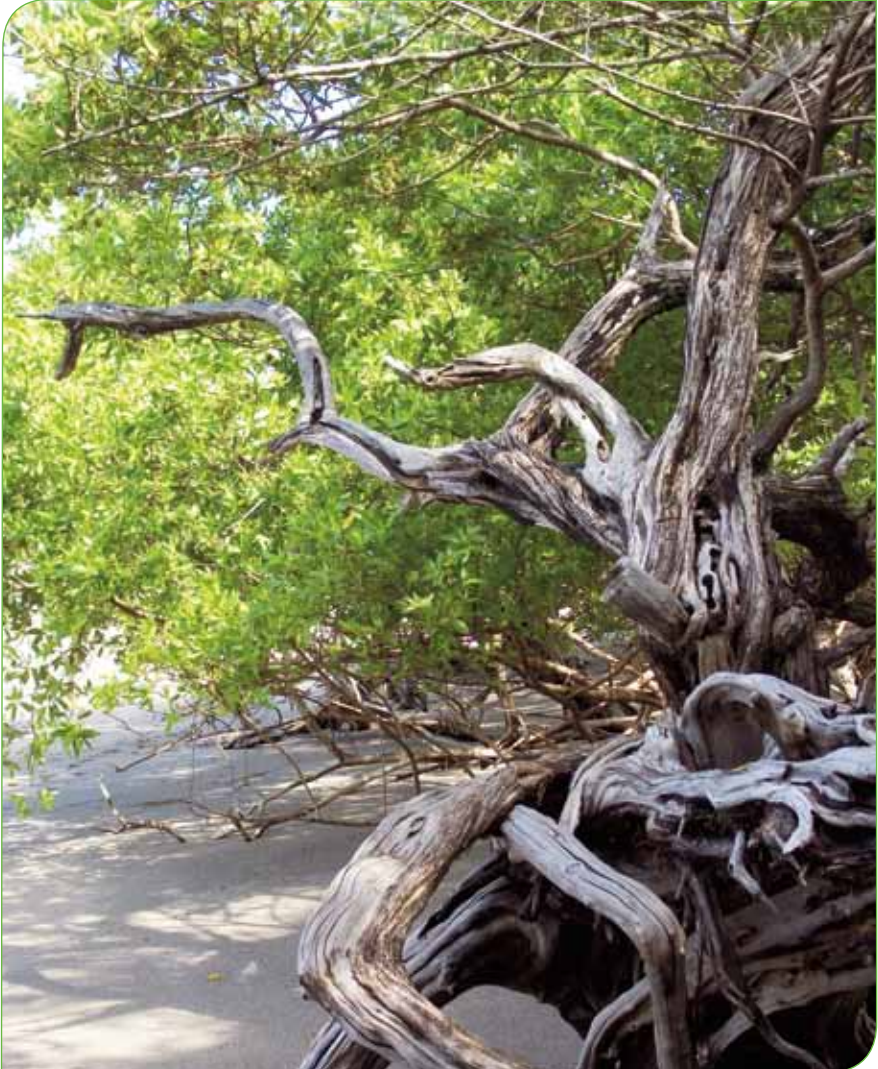


4. Promover la armonización regional de los criterios de manejo sostenible de ecosistemas forestales y su incorporación en las políticas agropecuarias y ambientales nacionales, así como en los procesos de ordenamiento territorial.
5. Promover y facilitar la implementación de acciones de restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales, en el marco de la estrategia agroambiental.
6. Incorporar el tema de la agroforestería (con énfasis en la agroforestería comunitaria) como elemento estratégico de concertación en torno a la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales y descentralización de la administración forestal.
7. Fortalecimiento de las capacidades de incidencia de los actores del sector forestal en la formulación e implementación de la agenda intersectorial agroambiental.



Capítulo V

Estrategia de implementación





5.1. Estrategia y niveles de ejecución del PERFOR

El PERFOR se ejecutará en dos etapas: la primera comprendida en el período 2008-2012 y la segunda por definirse con un horizonte de 15 años y más. En el ámbito regional, el Programa se ejecutará bajo la coordinación del CTB y, en cada país participante, a través de los PFN, de acuerdo con el ordenamiento institucional correspondiente en la estructura de las AFE. El PERFOR es, por lo tanto, un instrumento regional liderado por el CTB como estructura técnica de la CCAD, la que a su vez promueve, apoya y refuerza los programas forestales nacionales que se implementan en la región y coordina el apoyo de la cooperación internacional.

El cumplimiento del Programa se fundamenta en la articulación entre las autoridades e instituciones regionales y nacionales de cada uno de los países y su capacidad de involucrar a los actores del sector privado y de la sociedad civil organizada que viven de los ecosistemas forestales. La coordinación y facilitación serán responsabilidad de la CCAD y el CAC, y los organismos e instancias regionales y organizaciones internacionales con presencia en la región (FAO, Facility, UICN, GTZ) servirán de facilitadores y apoyo al seguimiento.

Dentro de su ámbito estratégico, el PERFOR también busca fortalecer las instituciones públicas encargadas de administrar el patrimonio forestal en los países centroamericanos. Se espera contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad de los ecosistemas forestales, promover una mayor participación de las poblaciones locales en la toma de decisiones, mejorar su acceso a los recursos naturales en especial, bosques y agua. Además, el PERFOR apunta a promover oportunidades para quienes cumplan con los criterios técnicos y generen encadenamientos productivos, como una contribución a la reducción de la pobreza rural en la región.

La ejecución del PERFOR dará contenido y contribuirá decididamente a la articulación y conectividad social, económica y ecológica establecida por el CBM en Centroamérica y áreas priorizadas en República Dominicana. Por ello, se desplegarán acciones políticas y operativas que fortalezcan el



marco territorial planteado por el CBM, como la plataforma territorial para el desarrollo sostenible.

En los primeros años de operación del programa se espera haber propiciado cambios importantes en las capacidades de las instituciones públicas y privadas de la región y en los países. Asimismo, se espera haber fortalecido sus capacidades de abordar y participar calificadamente en los procesos que requieren la gestión sostenible de los ecosistemas forestales, con instrumentos adecuados y mejores conocimientos sobre el tema.

5.2. Unidad de coordinación del programa

Para garantizar la ejecución del Programa, el CTB y las AFE deberán continuar desempeñando con eficiencia y eficacia las funciones que le han sido encomendadas. Se deberán establecer claramente las prioridades para realizar las actividades relacionadas y dedicar recursos humanos, técnicos y financieros al seguimiento de las tareas institucionales que se derivan de este programa. Una de las primeras acciones del CTB, en la ejecución del PERFOR, será la elaboración de un programa multianual de inversiones, con planes operativos anuales y una estrategia de financiamiento. Además, de manera urgente se deberá crear la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), con el personal mínimo idóneo para su funcionamiento.

Dado que la ejecución de este programa trasciende las capacidades y responsabilidades del CTB y de las AFE, se deberán establecer, a la mayor brevedad, asociaciones mutuamente beneficiosas, alianzas estratégicas y convenios formales de cooperación interinstitucional. Los convenios específicos de cooperación técnica y financiera, tanto en el ámbito regional como con sus expresiones nacionales, se deberán realizar con organismos internacionales, centros de investigación, universidades y otras instituciones regionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente, el desarrollo y la investigación, además con el sector privado y comunitario, la industria y propietarios de tierras (individuales, cooperativas y comunales).

Especial atención requerirá el desarrollo de una estrategia de comunicación y diálogo permanente con la sociedad civil. Se deberán promover actividades de fortalecimiento de las convenciones, foros y congresos



nacionales, regionales e internacionales, entre ellos, el Foro de los Bosques, la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención de Diversidad Biológica.

5.3. Los actores: roles e interrelaciones

En la construcción de la buena gobernabilidad, los actores juegan un rol determinante para la formulación de las agendas. En la discusión y definición de los programas de bosques se debe tomar en cuenta a todos los actores que tengan relación con los ecosistemas forestales. Hay que tener un criterio amplio que se sustente en la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales y el enfoque intersectorial. Sin que sea una lista exhaustiva, en el Cuadro 6 se presentan los principales actores regionales y nacionales y su rol preponderante para la ejecución del PERFOR.





Cuadro 6. Actores y roles en el sector forestal

| Actores regionales | Roles / funciones |
|--|---|
| CCAD / CAC | Directivos, ápice estratégico |
| CTB | Dirección ejecutiva, representación legal del PERFOR |
| Comités Técnicos de la CCAD | Asesoramiento, acompañamiento, apoyo técnico, coordinación |
| UICN | Asesoramiento, acompañamiento, apoyo técnico, coordinación |
| IRBio | Acompañamiento, fortalecimiento de capacidades, ejecución, apoyo técnico |
| ESNACIFOR | Acompañamiento, capacitación, investigación, fortalecimiento de capacidades, ejecución, apoyo técnico |
| CATIE | Acompañamiento, capacitación, investigación, fortalecimiento de capacidades, ejecución, apoyo técnico |
| Zamorano | Acompañamiento, capacitación, investigación, fortalecimiento de capacidades, ejecución, apoyo técnico |
| FOSCAD | Concertación |
| ACICAFOC | Acompañamiento, apoyo técnico |
| Congreso Forestal Centroamericano | Promover la difusión y análisis de temas y/o prácticas de interés |
| Cámara Regional Forestal | Actores y beneficiarios del PERFOR en temas de producción y comercialización |
| Organismos de cooperación | |
| Banco Mundial, ONU | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| GTZ, IICA, JICA, ITTO, GEF | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| FAO, AECID, NORAD, COSUDE, ACDI, WWF | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| ASDI, DGIS (Holanda), Austria, FINNIDA | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| BCIE, BID, KFW, | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| Facility | Acompañamiento, apoyo técnico y financiero |
| Actores nacionales | |
| Asambleas legislativas nacionales | Aprobación de marcos legales |
| Ministerios de hacienda | Soporte presupuestario |
| Ministerios de ambiente / energía / minas | Formulación, adecuación, ajuste de políticas nacionales; formación y regulación |
| Ministerios de educación / turismo | Formulación, adecuación, ajuste de políticas nacionales; formación y regulación |
| Ministerios de comercio y economía | Formulación, adecuación, ajuste de políticas nacionales; formación y regulación |
| Ministerios de agricultura / bosques | Formulación, adecuación, ajuste de políticas nacionales; formación y regulación |
| Municipalidades | Coordinación y planificación territorial, apoyo político |
| Institutos nacionales forestales / bosques | Ejecución de acciones de su competencia en el marco de los PFN |



| | |
|---|--|
| Foros forestales | Promover la difusión y análisis de temas y/o prácticas de interés, aval político / técnico |
| Congresos y/o colegios forestales | Promover la difusión y análisis de temas y/o prácticas de interés |
| Mesas de concertación / Consejos locales de desarrollo | Concertación intersectorial |
| Cámaras empresariales | Actores y beneficiarios del PERFOR en temas de producción y comercialización |
| Universidades / Centros de investigación y/o capacitación | Capacitación, investigación, acompañamiento |
| Corporaciones de reforestación | Fomento forestal |
| Asociaciones de productores (regionales y/o nacionales) | Actores y beneficiarios del PERFOR en temas de producción y comercialización |
| Pueblos indígenas y comunidades étnicas | Actores y beneficiarios del PERFOR en temas de producción y comercialización |
| Organizaciones no gubernamentales | Acompañamiento, investigación, capacitación, monitoreo y evaluación |
| Organizaciones agroforestales comunitarias | Actores y beneficiarios del PERFOR en temas de producción y comercialización |

Capítulo VI

Sistema de monitoreo y evaluación





6.1. Elementos a considerar en el establecimiento del sistema de monitoreo y evaluación

El horizonte temporal del PERFOR es de 15 años y más, con una primera etapa operativa de cinco años del 2008-2012, con revisiones periódicas tanto a nivel regional como a nivel de los PFN. Las revisiones tienen como objeto propiciar la adaptación de los programas, planes, medidas y acciones programadas en los PFN en función de las condiciones existentes en cada uno de los países.

Las revisiones del PERFOR serán sometidas, en principio, a un proceso de participación interno entre los técnicos de la CCAD y el CTB. También permitirán rendir cuentas ante los Consejos de Ministros de la CCAD y del CAC y los diversos agentes sociales implicados en el medio forestal.

La evaluación y seguimiento del Programa se realizará periódicamente a través de los indicadores estratégicos regionales que al efecto se establezcan. La evaluación deberá tener en cuenta las acciones calificadas como de alta prioridad en los lineamientos estratégicos del Programa, a fin de cumplir con los tres objetivos específicos establecidos y alcanzar los cuatro resultados esperados. Los indicadores estratégicos regionales se establecerán sobre la base de las medidas previstas en el desarrollo e implementación del PERFOR.

Para garantizar el buen funcionamiento del Programa se requiere del establecimiento formal de la Unidad de Monitoreo y Evaluación (UME) y de un sistema de indicadores regionales y nacionales de desempeño, de tiempo y de impacto, en armonía con los objetivos específicos, resultados y sus lineamientos estratégicos.

6.2. Unidad de monitoreo y evaluación

La UME deberá ser creada como parte del Comité de Bosques de la CCAD, y articulada al Sistema de Información Ambiental Mesoamericano; deberá tener un enlace con los ministerios correspondientes en cada país. Un

informe de monitoreo formal se realizará al menos cada doce meses y una evaluación cada dos años.

Se deberá asignar presupuesto para el monitoreo y evaluación del programa, como un porcentaje (nunca superior al 10%) del presupuesto asignado al PERFOR. También deberá haber un presupuesto nacional de monitoreo y evaluación para los PFN, complementario al presupuesto de monitoreo y evaluación a nivel regional.

Se deberán establecer relaciones formales a través de convenios de monitoreo y evaluación con instituciones de investigación regionales y nacionales, con ONG relevantes y con los donantes vinculados al PERFOR.

La UME deberá contar con un equipo mínimo de carácter interdisciplinario de profesionales:

- Expertos en desarrollo forestal sostenible
- Expertos en ciencias sociales o del comportamiento
- Expertos en procesamiento de datos y estadística
- Expertos en difusión de información

6.2.1. Metas claras

Para el buen funcionamiento de la Unidad de Monitoreo y Evaluación se requiere de la formulación de metas y objetivos programáticos regionales y nacionales bien definidos y armonizados con los PFN. Esta tarea será una de las acciones prioritarias para el PERFOR. Además se deberán elaborar documentos técnicos de apoyo para el monitoreo y la evaluación, tales como:

- Revisiones/evaluaciones nacionales periódicas de los avances en la ejecución de los planes del programa regional y de los PFN.
- Pautas y guías de monitoreo y evaluación para las AEIR.
- Pautas para relacionar el monitoreo y la evaluación con otros sectores.
- Coordinación de las necesidades de monitoreo y evaluación (nacionales y de los donantes).

6.2.2. Indicadores

Se requerirá el diseño de un sistema regional y nacional de indicadores para el monitoreo y evaluación del PERFOR, que considere entre otros elementos los siguientes:

- Indicadores de desempeño cuantitativo, de impacto y de tiempo.



- Un conjunto de indicadores prioritarios e indicadores adicionales para diversos niveles de monitoreo y evaluación.
- Indicadores que sean comparables a lo largo del tiempo.
- Varios indicadores claves que sean comparables con los de otros países.

6.2.3. Recopilación y análisis de los datos

Para garantizar la captación oportuna y eficiente de los datos, se requerirá entre otras cosas lo siguiente:

- Formular planes nacionales globales para la recopilación y análisis de los datos.
- Formular planes para la recopilación y análisis de indicadores en los diferentes niveles de monitoreo y evaluación.

6.2.4. Diseminación de datos

El sistema de monitoreo y evaluación se completará con los siguientes elementos:

- Formulación de planes nacionales globales de difusión de información.
- Un informe anual regional de la unidad de monitoreo y evaluación será ampliamente difundido.
- Reuniones anuales con quienes toman decisiones de política y planificación para difundir y discutir los resultados del monitoreo y la evaluación de los hallazgos de investigaciones.
- Un centro de información que genere y difunda los hallazgos y articulado a los sistemas de información forestal (SIF - SIAM).
- Una base de datos centralizada que contenga toda la información relacionada con el PERFOR, incluso la de investigaciones en curso generadas por el programa.
- Coordinación de las necesidades de monitoreo y evaluación nacionales y de los donantes.





Bibliografía

- Asociación Mundial por el Agua. 2006. Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada. San José, Costa Rica, GWP-CA. 100 p. Disponible en <http://www.gwpcentroamerica.org/uploaded/content/article/1360713710.pdf>
- CBM (Corredor Biológico Mesoamericano) – CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2003. Corredor Biológico Mesoamericano: Repensando la conectividad Regional. snt. Disponible en [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uGVIJX1cpvkJ:www.ccad.ws/pccbm/docs/zuniga_repensando.doc+desarrollado+m%C3%A1s+de+doscientos+ecosistemas+\(ecorregiones+naturales\)+y+m%C3%A1s+de+trecientas+formas+de+paisaje&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=crCCAD](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uGVIJX1cpvkJ:www.ccad.ws/pccbm/docs/zuniga_repensando.doc+desarrollado+m%C3%A1s+de+doscientos+ecosistemas+(ecorregiones+naturales)+y+m%C3%A1s+de+trecientas+formas+de+paisaje&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=crCCAD)
- (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2003. Estrategia regional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Mesoamérica. snt. Disponible en <http://www.ccad.ws/FF6ED0BF-5A91-482B-A84B-3CF13BA23DE1/FinalDownload/DownloadId-D4C2DEDE0022BE009AAA1AC9D76FA149/FF6ED0BF-5A91-482B-A84B-3CF13BA23DE1/documentos/comitestechnicos/ERB.pdf>
- CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2005. Programa estratégico regional de monitoreo y evaluación de la biodiversidad. Managua, Nicaragua. 68 p. Disponible en <http://www.ccad.ws/FF6ED0BF-5A91-482B-A84B-3CF13BA23DE1/FinalDownload/DownloadId-108DC01B8148514EB50654326C6B2288/FF6ED0BF-5A91-482B-A84B-3CF13BA23DE1/documentos/cbm/PROMEPIO.pdf>
- CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2006. Identificación de cuencas hidrográficas transfronterizas de relevancia regional para formular y ejecutar proyectos de gestión sostenible.
- CTB (Comité Técnico de Bosques – CCAB (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2008. Documento técnico (borrador) de trabajo y discusión para la reunión técnica PERFOR/FLEG. San Salvador, El Salvador. Disponible en http://www.ccad.ws/documentos/talleres/2008/04_FLEG/Documento%20tecnico%20Borrador%20203.pdf
- Díaz, R. 2008. Diagnóstico sector forestal dominicano. Santo Domingo, República Dominicana, Universidad Católica Tecnológica de Barahona.

- Evans, B. 1995. Technical and scientific elements of forest management certification programs. A background paper for the UBC-UPM Conference on Certification.
- FAO. 2005. Situación de los bosques del mundo. Roma, Italia, CCAD-EFCA-UICN. Informes nacionales.
- Majano, AM. 2005. Programa de políticas energéticas para el desarrollo sostenible. INCAE.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Región.
- 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/APM-UICN. Aquí solo hay que agregar lo señalado en verde a la referencia actual.
- SICAP (Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas). 2003. Un entorno para conservar la diversidad biológica. Informe Regional 2003: Avance en el cumplimiento del Convenio de la Diversidad Biológica. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 31 p. Disponible en <http://www.ccad.ws/documentos/comitestechnicos/informeSICAP2003.pdf>
- TNC (The Nature Conservancy) – CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). 2006. Modelo de incendios forestales y valoración económica de los impactos de estos incendios sobre diferentes sectores de la economía regional. (Análisis del impacto del fuego en los ecosistemas de la región centroamericana en el periodo 2000 – 2005).
- Troncoso, B. 2008. Atractivos ecoturísticos relevantes de República Dominicana Santo Domingo, República Dominicana, SECTUR.
- Usting, P. 1996. Bosques, sociedad y poder. Managua, Nicaragua, UCA/UNRISD. 194 p.