



Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá

Irving Díaz, Edgar Pineda, Dimas I. Arcia



INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS A LA ACTIVIDAD FORESTAL EN PANAMÁ



Panamá, 2012

Irving Díaz, Edgar Pineda, Dimas I. Arcia

Acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
CATHALAC	Centro del Agua para el Trópico Húmedo de América Latina y el Caribe
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CIFP	Colegio de Ingenieros Forestales de Panamá
Conagefor	Comité Nacional de Gestión Forestal
Demafor	Departamento de Manejo Forestal
EIA	estudio de impacto ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Finnfor	Proyecto Bosques y Manejo Forestal para América Central
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fondefor	Fondo para el Desarrollo Forestal
IAIF	índice de atracción de inversiones forestales
IFC	Corporación Financiera Internacional
Inrenare	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFS	manejo forestal sostenible
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
OIMT	Organización Internacional para las Maderas Tropicales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Perfor	Programa Estratégico Regional Forestal
Promecif	Programa para el mejoramiento del clima de inversión forestal
Pronat	Programa Nacional de Administración de Tierras
SAF/SSP	sistema agroforestales / sistemas silvopastoriles
USAID	Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional
WWF	Fondo Mundial para la Vida Silvestre

Índice

Introducción y antecedentes	3
Propósito y alcance del trabajo	4
Definición de incentivos y desincentivos.....	4
Potencial y limitaciones de la actividad forestal en Panamá	6
Razones para incentivar la actividad forestal.....	8
Experiencias con el uso de incentivos en el sector forestal	10
Institucionalidad de los incentivos usados en Panamá	11
Impacto de los incentivos en el sector forestal y en la economía nacional	12
Leyes y normativas forestales emitidas por el Estado panameño desde el año 1962.....	15
Incentivos vigentes para la actividad forestal	22
Desincentivos a la actividad forestal	24
Desincentivos por leyes y normativas	24
Desincentivos de carácter institucional.....	25
Desincentivos causados por el entorno nacional	26
Recomendaciones para promover el desarrollo forestal de Panamá	31
ANEXOS	33
1. Artículos modificados o eliminados de la Ley de incentivos a la reforestación	33
2. Leyes emitidas por el Estado panameño que norman e incentivan al sector forestal.....	35
3. Reclasificación de maderas comerciales definida por la ANAM	39
4. Tarifas y tasas que cobra la ANAM por prestación de servicios.....	43

Introducción y antecedentes

El desarrollo de los países, el acelerado crecimiento poblacional y algunos estilos de vida de ciertas sociedades han afectado los ecosistemas naturales y el ambiente a nivel mundial. Y Panamá no es la excepción. Muchos de los ecosistemas naturales en el país han sido seriamente afectados; algunos, incluso, ya han sobrepasado el umbral de resiliencia. Esta degradación de los recursos naturales y la disminución del potencial del capital natural empiezan a incidir en el aumento de la pobreza en el área rural de Panamá, en contraste con el desarrollo de la ruta del Canal, principalmente en las ciudades de Panamá y Colón (ANAM 2008b).

Para revertir esas tendencias se deben establecer planes y estrategias con programas de incentivos para estimular las inversiones y las actividades de desarrollo sostenible. El mayor potencial del área rural de Panamá es forestal, pero para su pleno desarrollo el Estado debe estimular el crecimiento del sector. En un sentido amplio, un programa de incentivos se define como los elementos que motivan a las personas a actuar. Los incentivos son instrumentos de política que aumentan las ventajas comparativas del manejo de los bosques naturales y de las plantaciones forestales y así estimulan las inversiones en el establecimiento y manejo de bosques. Esto incluye un amplio rango de intervenciones desde la provisión de semillas gratuitas (incentivo directo), hasta la estabilidad política y macroeconómica (incentivo indirecto). Según esta definición, los incentivos constituyen cualquier medio que brinda estímulos “para hacer negocios” (FAO 2005, Keipi 1997).

En varios países se han probado programas de incentivos para estimular al sector forestal y, aunque no se tienen recetas o modelos exactos, algunos han demostrado ser más efectivos que otros. La efectividad de un programa de incentivos cambia con el tiempo a medida que el país avanza de una etapa a otra (FAO 2005). Panamá, sin duda, tiene ventajas comparativas que pudieran favorecer la producción forestal: suelos ricos en nutrientes, clima tropical y subtropical que propicia el rápido crecimiento de especies nativas y exóticas, germoplasma diverso, su ubicación geográfica con respecto a los mercados, la existencia del canal que une los dos océanos, el flujo comercial en el canal y en los puertos del país (BID 2008). Sin embargo, no se ha logrado desarrollar plenamente el manejo, aprovechamiento sostenible y comercialización de productos forestales.

Algunas de las barreras que inhiben la consolidación del sector forestal panameño son la informalidad, la falta de visión de largo plazo y la ausencia de mecanismos para incentivar el desarrollo del sector (Espino y Muñoz 2006). Con este trabajo se trató de precisar los incentivos y desincentivos forestales y su incidencia en el manejo forestal sostenible de bosques naturales y secundarios, plantaciones forestales y sistemas agroforestales y silvopastoriles.

Entre muchos otros, se revisaron documentos relevantes como el Plan de Desarrollo Forestal, documentos de política forestal, la Ley Forestal vigente, la Ley 24 de Incentivos Fiscales y otras leyes relacionadas con los incentivos. Además, se revisaron las resoluciones que definen los procesos para las concesiones y permisos forestales, tanto en tierras del Estado como en tierras privadas, así como las resoluciones que

definen el sistema tarifario vigente, las normas que definen la participación de los municipios en la gestión forestal y la propuesta de anteproyecto de ley forestal presentada por los diversos sectores representados en el Conagefor (Comité Nacional de Gestión Forestal).

Además de la información bibliográfica revisada, se consultó con múltiples actores del sector por medio de talleres de consultas. Muchos de ellos coinciden en la necesidad de mantener los incentivos fiscales definidos en la Ley 24 de 1992, la Ley de Equidad Fiscal del 2005 y la Ley de Migración. Buena parte de los consultados sostienen que un gran incentivo para la actividad forestal sería la disminución en el número de procedimientos, así como la reducción de tarifas, controles y requisitos.

PROPÓSITO Y ALCANCE DEL TRABAJO

El Proyecto CATIE-Finnfor, con apoyo financiero de la cooperación del gobierno de Finlandia, inició actividades en el año 2009. El principal objetivo del proyecto es identificar, analizar y eliminar los obstáculos que impiden alcanzar la producción sostenible de bienes y servicios del bosque y, a la vez, promover el manejo sostenible de ecosistemas forestales para el bienestar de la sociedad (<http://finnfor.catie.ac.cr/>).

Una de las barreras identificadas es la falta de mecanismos que incentiven las inversiones en el sector forestal en los países de la región centroamericana. La silvicultura es una actividad económica de largo plazo (dependiendo de la especie y el propósito, los turnos van de 8 años hasta 30-40 años). Esto hace que se requieran estímulos para que los productores se interesen en la actividad forestal y puedan participar en el mercado actual, muy globalizado y competitivo.

Este trabajo tuvo como objetivos: 1) hacer una revisión histórica de los incentivos que se han empleado con la intención de estimular al sector forestal y los efectos que han tenido en el tiempo; 2) analizar los incentivos vigentes y su potencial. El documento está dirigido a los políticos que toman decisiones y que tienen la visión de futuro y a funcionarios públicos del sector ambiental, forestal y de otros sectores afines. Se espera que este trabajo motive reacciones en el sector privado productivo, cámaras, asociaciones gremiales, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil con interés en el manejo de los recursos naturales, que orienten la discusión nacional de estos temas para reactivar y aumentar el interés en lo forestal como opción económica para el área rural.

DEFINICIÓN DE INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS

El incentivo es un hecho externo que produce estados motivacionales para actuar en cierta dirección. Los incentivos forestales son una ayuda del Estado que pretende incentivar un comportamiento predeterminado que beneficie a la sociedad, sin perjudicar al individuo. El estímulo debe ser temporal (transitorio) y directa o indirectamente financiero, aunque también hay incentivos no financieros que alientan los emprendimientos, como la facilitación de procesos, el mejoramiento de la infraestructura vial o de condiciones de vida. El estímulo es un punto de partida para que la actividad que se está tratando de

fomentar se vuelva atractiva a los ojos de los productores o inversionistas forestales (FAO 2005, Meijerink 1997).

El tema de los incentivos públicos otorgados directamente por el Estado (subsidios) a ciertos grupos económicos ha creado mucha polémica a nivel mundial. Las preguntas esenciales son ¿Por qué son necesarios los incentivos? ¿Cuál es la justificación para otorgar incentivos a potenciales inversionistas en plantaciones forestales o en manejo de bosques naturales? ¿Por qué el Estado debe usar los impuestos de todos para apoyar las actividades económicas de unos? Meijerink (1997) planteó que los incentivos deberían aplicarse únicamente para bienes públicos y en los casos en que el Estado pueda recuperar la inversión.

Desde una perspectiva economicista, los incentivos son medios para corregir las discrepancias entre el análisis financiero del inversionista, que no siempre visualiza tan atractiva la silvicultura por el largo ciclo de retorno de la actividad forestal, y la necesidad económica de reactivar la economía en el área rural con acciones que al final se convierten en estrategias sociales (FAO 1999). Un ejemplo es el incentivo que se aplicó en Chile entre 1974 y 1994, mediante el Decreto Ley 701. Ese ha sido el incentivo más fuerte a la reforestación que ha dado el Estado chileno y que, a la vuelta de los años, impulsó definitivamente al sector forestal. Treinta y cinco años después de haberse iniciado el proceso, la actividad forestal es la segunda actividad económica más importante del país después de la minería, y tributa más de 50 veces el monto que invirtió el Estado en un principio (Keipi 1997).

Según Haltia y Keipi (1997), los incentivos del Estado a grupos privados de la sociedad se justifican únicamente cuando se cumple una o ambas de las siguientes condiciones:

- Los beneficios sociales son mayores, o por lo menos iguales, que los beneficios privados.
- Los costos sociales son menores que los costos privados.

En opinión de expertos que participaron en los talleres de consultas, con solo modificar algunas políticas hechas para otros sectores, o con cambiar algunas medidas macroeconómicas, se tendría un incentivo atractivo para los inversionistas en el sector forestal. Por ejemplo, en el país hay ya más de 28.000 ha de plantaciones de teca (*Tectona grandis*); sin embargo, la ANAM sigue exigiendo un estudio de impacto ambiental para establecer una plantación de teca, con el argumento de que es una especie exótica. Esta disposición aumenta los costos y desincentiva al inversionista nacional o extranjero. Aunque en un inicio la medida respondió a un principio de precaución, en las actuales circunstancias ha dejado de tener relevancia. Los planes de manejo forestal contemplan la aplicación de buenas prácticas de manejo ambiental; esta condición debiera ser sustituto suficiente del estudio de impacto ambiental.

Los requisitos excesivos impuestos por el sector público para emprender actividades o negocios con bosques y madera son desincentivos a la actividad forestal, así como las carencias en infraestructura y apoyo institucional cerca de sitio de trabajo. Los trámites largos, caros y lentos; la falta de infraestructura en la zona; la inexistencia de instrumentos financieros; la inestabilidad política, legislación poco clara e

inseguridad nacional y la corrupción en segmentos del sector público constituyen también desincentivos a la actividad forestal (FAO 2005).

POTENCIAL Y LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD FORESTAL EN PANAMÁ

Por su posición estratégica entre los dos océanos, la extracción de maderas preciosas se inició en Panamá desde la época colonial, sin ningún tipo de consideración ni manejo. Los nativos fueron explotados también y diezmados por las enfermedades traídas de Europa. Los pocos indígenas sobrevivientes se refugiaron en los bosques y formaron las actuales comarcas indígenas (ANAM 2005).

Después de 1821, cuando el país se independizó, muchas potencias mostraron interés por las maderas de Panamá. Los ingleses fueron los que más concesiones forestales lograron en el territorio. En la explotación maderera no se tuvo ningún cuidado por el manejo racional, ni por la recuperación de los bosques. En 1855, con el apoyo de los Estados Unidos, se completó la construcción del ferrocarril interoceánico que permitía el traslado de mercancías entre los dos océanos. Este hecho exacerbó aun más la explotación y comercio de la madera. La construcción del canal durante el periodo 1880-1914 demandó también grandes cantidades de maderas duras que fueron extraídas de los bosques naturales de Panamá (ANAM 2005).

A principios del siglo pasado se otorgaron grandes concesiones madereras a compañías extranjeras que sacaron lo mejor de los bosques de Panamá. Con los bosques descremados y de muy poco valor comercial, el Estado panameño decidió incentivar la agricultura y la ganadería, sin tomar en cuenta la vocación forestal de los terrenos. La actividad forestal quedó relegada a un nivel de muy baja importancia en la economía del país; de hecho, en la actualidad no se cuenta con un programa de extensión ni de investigación forestal. La baja prioridad asignada al sector forestal ha dado lugar a la paulatina desaparición de los bosques y de la industria forestal. La Ley 24, que garantizaba incentivos fiscales a la promoción de la reforestación, fue modificada en el 2005 por la Ley de Equidad Fiscal (en el Anexo 1 se detallan los artículos modificados) que mantiene algunos incentivos limitados a las inversiones extranjeras.

Por otra parte, la Ley 24 ofrecía incentivos fiscales a la reforestación impulsada por quienes tributan al fisco; o sea que las comunidades rurales e individuos con menos de US\$ 900 de ingreso mensual quedaban por fuera. Esto incluye al 37% de la población nacional en pobreza y a cerca del 60% de los predios sin título. Es evidente que la ley beneficia solo a una minoría; sobre todo cuando se sabe que existen unas 40.000 fincas pecuarias en el país, en contraste con unas 1600 fincas de reforestadores inscritas en el Registro Forestal.

El potencial forestal de Panamá sigue vigente y más aun con el desarrollo económico de las ciudades en la región interoceánica que prestan los servicios que la operación del Canal requiere. El acelerado crecimiento de la industria de la construcción en ciudad de Panamá ha exacerbado la demanda por madera de diferentes tipos y calidades, principalmente para amueblar edificios y apartamentos.

Por otro lado, en los mercados internacionales hay mucho interés por las plantaciones de teca, Paulownia, eucalipto y meliáceas. Con la demanda actual de madera de plantaciones, Panamá podría situarse entre los países productores de madera más importantes de América Latina. En la región centroamericana, Panamá y Costa Rica ocupan el primer lugar en cuanto a producción de plantaciones de teca, según fue presentado en la Conferencia Mundial de la Teca (Kent y Rodríguez, 2011). Ahora bien, para aprovechar ese potencial se deben dar las condiciones macroeconómicas y contar con los incentivos adecuados y oportunos. En 2008, el BID impulsó el Programa para el mejoramiento del clima de inversión forestal (Promecif). En las conclusiones generales se dice que “A partir del análisis de los resultados del IAIF 2006 se puede decir que, con un puntaje de 43, el sector forestal de Panamá no llega al óptimo de su potencial pero tiene grandes posibilidades de mejorar su clima de negocios para atraer inversiones foresto-industriales” (BID 2008). El puntaje potencial IAIF (índice de atracción de inversiones forestales) de Panamá es de 71.

A nivel macroeconómico, Panamá tiene condiciones muy favorables que se expresan en el alto puntaje capturado en el subíndice supra. Sin embargo, los resultados a nivel inter- e intrasectorial no resultaron tan favorables; por tanto, sus componentes representan las áreas clave en donde se deben concentrar las acciones de mejoría, según lo señala el informe del BID (2008).

Según el Banco Mundial e IFC, Panamá ocupa el puesto más alto de la región en cuanto a facilidades para hacer negocios (www.doingbusiness.org); sin embargo, en el sector forestal hay trámites excesivos y restricciones que no lo hacen tan atractivo. Panamá se ubica en el puesto 61 de las 183 economías comparadas a nivel mundial. Según la metodología aplicada, entre más bajo sea el puesto, mayores las facilidades ofrecidas. Los indicadores muestran la relación con los productos de la economía y recomienda reformas a las regulaciones para emprender negocios.

El aporte del sector forestal a la economía nacional es poco significativo pues no se contabilizan todos los beneficios que brinda el bosque; en consecuencia, esta invisibilidad ante el ojo público hace que los bosques tengan una baja prioridad política (FAO 2007). Según ANAM (2009b), entre los factores que afectan el potencial del sector forestal están:

- La falta de demarcación del patrimonio forestal del Estado.
- La paralización del Fondo para el Desarrollo Forestal (Fondefor).
- La falta de supervisión y control del manejo sostenible de los bosques en manos de las concesiones forestales.
- El enfoque de las leyes vigentes en un grupo relativamente pequeño de actores reforestadores.
- La legislación y política de permisos de tala de subsistencia a personas de las comunidades rurales ha propiciado la corta masiva y selectiva de árboles en amplios territorios, sin que se ejerzan controles para garantizar el manejo sostenible.
- Los bosques naturales no protegidos siguen siendo objeto de una agresiva deforestación y de una progresiva degeneración.
- La ocupación no controlada, la agricultura de subsistencia y la producción ganadera extensiva en las zonas de frontera agrícola. Las políticas públicas han propiciado estas conductas y actividades.

RAZONES PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD FORESTAL

En Panamá se está dando un acelerado proceso de deforestación (alrededor de 27.000 ha/año entre 2000-2008), al igual que en la mayoría de los países del mundo tropical. Esto trae serias repercusiones negativas de carácter físico, biológico, económico y social para las comunidades humanas. El saldo acumulativo e histórico de bosques maduros degradados alcanza unos dos millones de hectáreas (Cuadro 1), principalmente en la vertiente del Pacífico.

Cuadro 1. Estimaciones históricas de la cobertura forestal en Panamá

Año	Superficie (ha)	Porcentaje	Fuente
1947	5.245.000	70	Garver 1947
1970	4.081.600	53	Falla 1978
1974	3.900.000	50	Falla 1978
1986	3.664.761	48	SIG/ANAM 1994
1992	3.695.160	49	OIMT/ANAM 2003
2000	3.364.591	45	OIMT/ANAM 2003

Fuente: ANAM (2008 b)

Las causas de la deforestación en Panamá son variadas. A continuación se enumeran las que se consideran más relevantes (ANAM 2008a).

- Acaparamiento de las mejores tierras agrícolas en manos de una minoría. En términos generales, el 64% de la superficie nacional son fincas mayores de 50 ha en manos del 6% de la población.
- La relación entre la superficie de tierras agrícolas y el total de la población rural pasó de 0,45 ha/persona en la década de 1950 a 0,27 ha/persona en la actualidad.
- Entre el 60 y 70% de los predios rurales y suburbanos no están titulados, lo cual limita el acceso formal al crédito bancario que exige garantías hipotecarias.
- No se cuenta con suficiente información e incentivos para manejar los bosques naturales, o para establecer plantaciones forestales.
- No se tiene cultura forestal ni agroforestal. El productor rural percibe al bosque como un obstáculo para las actividades agropecuarias que les brindan ingresos y ganancias rápidas. En la mayoría de los casos, estos ingresos rápidos son a costas del capital natural que se degrada.
- En las concesiones forestales no se aplican los principios de sostenibilidad, a pesar de las exigencias de la ANAM. Uno de los pocos casos de buen manejo sostenible es la comarca indígena Emberá-Wounaan en Cémaco, que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional (USAID, OIMT y WWF).

La economía de Panamá es una de las más estables de América Latina debido a que sus principales actividades se enfocan en los servicios financieros, turísticos y logísticos relacionados con el Canal de Panamá. El aporte del sector servicios al PIB nacional se duplicó entre 2003 y 2009; en la actualidad, representa el 75% del PIB. Este crecimiento fue propiciado por una alta inversión externa e interna, el turismo y la industria logística. Según el Banco Mundial, el FMI y la ONU, Panamá tiene el ingreso per cápita más alto de América Central: unos US\$13.100, con más de veinte años seguidos de crecimiento sostenido (www.cgr.gob.pa).

Sin embargo, en Panamá se dan grandes desigualdades. En el área rural, los índices de pobreza son altos, con tasas de desempleo y subempleo del 35,6%. Esta situación es el resultado de un proceso histórico que viene desde la época colonial y que no se ha logrado cambiar, a pesar de las políticas de reformas agrarias que se pusieron en práctica en las décadas de 1960 y 1970. En las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos lanzaron campañas de ocupación de “territorios geográficos vacíos” (conquista de la zona atlántica y el Darién). En general, se trataba de tierras de vocación forestal con bosques y suelos frágiles –y por lo tanto, marginales para la agricultura, lo que causó deterioro ambiental y muy baja rentabilidad de los proyectos agrícolas y ganaderos (ANAM 2005).

Según las encuestas de nivel de vida del 2008 (CGR 2008), más de un millón de personas (32,7%) vivían bajo la línea de pobreza, y el 14,4% se encontraban en pobreza extrema. En las áreas urbanas, el 17,7% de las personas son pobres, en tanto que en las áreas rurales no indígenas poco más de la mitad de las personas es pobre (50,7%) uno de cada cinco se encuentra en situación de pobreza extrema. En las áreas rurales indígenas, en cambio, casi la totalidad de la gente es pobre (96,3%) y en pobreza extrema se encuentra cerca del 90% de los pobladores. Las provincias con mayor nivel de pobreza son Bocas del Toro (53%), Darién (52,7%), Veraguas (52%), Coclé (51,6%) y las comarcas indígenas y zonas aledañas (96%). El 24,9% de las personas ocupadas son pobres y los mayores niveles de pobreza lo tienen los peones y jornaleros (70,7%).

Con base en los aspectos biofísicos, socioeconómicos y coyunturales, se plantea que la actividad forestal en tierras de vocación forestal podría constituirse en un motor importante del desarrollo local y podría reactivar la economía rural actualmente estancada, mediante la generación de empleo, riqueza y oportunidades de crecimiento empresarial (FAO 2007).

Experiencias con el uso de incentivos en el sector forestal

Entre las principales fortalezas de Panamá están su posición geográfica, con una importante vía interoceánica y centro de servicios portuarios y bancarios, y una mayoría de la población con altos niveles de educación o capacitación y con altos ingresos en la ruta del canal (ciudades de Panamá y Colón, principalmente). En este entorno no es de extrañarse que el sector agropecuario no alcance más del 5% del PIB nacional y dentro de este, el subsector forestal no aporta más del 0,5% (ANAM 2009b).

Panamá tiene un territorio de 75.517 km² (IGNTG 2007), con un clima tropical húmedo oceánico de tipo monzónico. Más del 34% de su superficie está legalmente protegida; 1,9 millones ha de bosques se encuentran dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Según el Atlas Ambiental, el 75% del territorio panameño es apto para el desarrollo forestal y el manejo de áreas protegidas (ANAM 2010). Los pocos bosques productivos que quedan se encuentran en los territorios de las cinco comarcas indígenas del país (ANAM 2008a). En el Cuadro 2 se muestra la superficie estimada de bosques productivos por provincias.

Cuadro 2. Superficie estimada de bosques nativos de producción en Panamá (1998)

Provincia / comarca	Superficie (ha)	Porcentaje
Darién: Comarca Emberá-Wounaan	150.000	42,8
Bocas del Toro: Comarca Ngabe-Buglé	50.000	14,2
Panamá	60.000	17,2
Veraguas	60.000	17,2
Colón	30.000	8,6
Total	350.000	100

Fuente: FAO (2007)

En las últimas décadas, el Estado panameño ha apoyado la actividad agropecuaria, principalmente la ganadería, por medio de una política de fomento de la producción ganadera que brinda servicios de asistencia técnica, capacitación y productos financieros muy favorables. Esto ha causado el avance de la frontera agrícola y la consecuente destrucción de los bosques.

La ganadería extensiva no genera mucho empleo rural y, si además se practica en tierras de vocación forestal, trae como consecuencia serios desbalances ecológicos y económicos, como pérdida de biodiversidad, erosión de los suelos, disminución de la productividad de los pastos y del ganado, incremento del déficit hídrico en época seca. Todo ello se traduce en pérdidas millonarias para el subsector ganadero (ANAM 2009b).

Los estímulos al cambio de uso de la tierra aun persisten. Por ejemplo, los bancos estatales ofrecen créditos para el mejoramiento de la actividad ganadera con tasas de interés del 2% anual, en tanto que los créditos para la reforestación tienen tasas de interés del 4,5% anual, sin período de gracia y con limitaciones de tiempo para pagar la deuda. Lo anterior refleja un contrasentido conceptual, pues se castiga la actividad de largo plazo y amigable con la conservación del ambiente.

Una experiencia positiva en la aplicación de incentivos a la reforestación fue la modalidad de “alimentos por trabajo” del Programa Mundial de Alimentos e inversiones directas del gobierno nacional. En esta experiencia participaron pequeños productores y miembros de las comunidades. En el periodo 1978-1984 se reforestaron grandes extensiones en áreas rurales con altos niveles de pobreza y tierras severamente degradadas. En la Reserva Forestal de La Yeguada (distrito de Calobre), en Alto Guarumo (distrito de Santa Fe), en Los Valles (distrito de Cañazas), todos en la provincia de Veraguas y en la Comarca Ngabe Bugle se reforestaron 4000 ha con *Pinus caribaea* (Bognetteau 1984). Actualmente las plantaciones están llegando a la madurez y se están aplicando dos modalidades de aprovechamiento forestal con participación comunitaria, uno en La Yeguada y otro en Alto Guarumo (CIFP 2002). En La Yeguada se beneficiaron 250 jefes de familia, con lo que el desempleo disminuyó a 4-5%. Los pobladores cubrieron sus necesidades básicas en casi un 45% y se logró una gran participación de la mujer rural. Otro aspecto importante fue el aumento de la biodiversidad en las plantaciones establecidas en terrenos que anteriormente carecían de cubierta vegetal y estaban en proceso de desertificación (Cortéz et ál. 1990, CIFP 2002).

INSTITUCIONALIDAD DE LOS INCENTIVOS USADOS EN PANAMÁ

A mediados de la década de 1980 se creó el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inrenare). Un logro del instituto fue la gestión de la Ley 24 de Incentivos Fiscales a la Reforestación, la cual entró en vigor en 1992, con el fin de promover inversiones nacionales y extranjeras, directas e indirectas en los programas de reforestación. Hasta el 2008 se habían reforestado más de 71.300 ha (ANAM 2009b); algunos de los incentivos, sin embargo, fueron derogados en el 2005 (ANAM 2008a).

En 1994 se promulgó la nueva legislación forestal que sustituyó al Decreto Ley 39 de los Recursos Forestales de 1966, para normar la conservación, protección y mejora de los ecosistemas forestales. La nueva ley reconocía la importancia de la educación, investigación y gerencia en el uso racional de los recursos forestales. Esta ley introdujo el mecanismo de licitación pública para otorgar concesiones forestales; no obstante, esta gestión fracasó debido a la falta de control de la deforestación en Darién, donde se tenía previsto iniciar con el proceso.

En 1998, mediante la Ley 41 se anula al Inrenare para dar paso a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). En esta nueva entidad se reúnen el Servicio Forestal, la Dirección de Patrimonio Natural, el Servicio de Áreas Protegidas y el Servicio de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas. En el 2005, el Servicio de Recursos Hídricos se convierte en la Dirección de Cuencas Hidrográficas, la cual absorbe al Servicio Forestal hoy conocido como Departamento de Manejo Forestal (Demafor); el servicio de Áreas Protegidas se eleva a nivel de dirección y se da prioridad a las funciones de control ambiental y evaluación territorial, por sobre las funciones de desarrollo forestal y fomento. Otras tareas inherentes al Servicio Forestal se distribuyeron entre diversas unidades, lo que generó dispersión de competencias, descoordinación y desintegración entre las nuevas unidades y las direcciones de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y de Evaluación y Calidad Ambiental (FAO 2007).

La Ley 1 de Recursos Forestales del 3 de febrero de 1994 incentiva la producción forestal y crea la posibilidad de permisos y concesiones forestales a largo plazo; sin embargo, se mantiene la norma contenida en el Código Agrario de 1962 sobre los permisos de tala de subsistencia. En años recientes, la proliferación de permisos de subsistencia, la ausencia de un manejo policíclico sostenible de los bosques naturales y la falta de control sobre la tala indiscriminada e ilegal han incidido negativamente en la sostenibilidad de la producción forestal.

Desde la creación del INRENARE a la fecha se han elaborado, con apoyo de la FAO, dos planes de desarrollo forestal; el último en el 2007. Estos planes resaltan que, para impulsar y visibilizar el sector forestal, una de las líneas estratégicas más importantes es la difusión de información que se ha generado a través de los años. Por medio de estudios, investigaciones y consultorías de corto y largo tiempo, se ha generado gran cantidad de información valiosa, la cual está dispersa y muchas veces, inubicable. Se impone la realización de un inventario de la información y datos existentes y su traducción a un lenguaje sencillo y entendible por la gran masa de profesionales, inversionistas e interesados en el manejo forestal sostenible.

IMPACTO DE LOS INCENTIVOS EN EL SECTOR FORESTAL Y EN LA ECONOMÍA NACIONAL

En la década de 1980, la tasa de deforestación era de 50.000 ha por año. Aunque se dieron iniciativas para incorporar la inversión privada al control de la deforestación, no se contaba con instrumentos legales que viabilizaran dicha participación ni garantizaran el usufructo de las inversiones. A finales del 1992, con la entrada en vigor de la Ley 24, se empezó a estimular la reforestación y a inicios de 1994, con la nueva ley forestal, se incorporaron mecanismos de manejo de bosques a largo plazo (Segura et ál. 1997).

A principios de la década de 1990, el Inrenare, apoyado por la FAO, impulsó el Plan de Acción Forestal Tropical. Como parte de este esquema se formularon varios proyectos y se convocó a una mesa redonda de donantes en donde se discutió el tema forestal. Un análisis de la cobertura forestal y de la situación del sector forestal permitió determinar que, en 1995, el 45% del país estaba cubierto de bosques concentrados principalmente en la vertiente del Caribe y en el sector Este del país. Se calculó que unas

350.000 mil hectáreas de bosques podrían destinarse a la actividad forestal como un negocio rentable. Las actividades agropecuarias se ubicaban en la vertiente del Pacífico, con grandes extensiones carentes de vegetación y procesos de desertificación y degradación de los suelos que limitaban la agricultura sostenible (Segura et ál. 1997, FAO 2007).

Con la ley de incentivos a la reforestación, en el período 1993-2004 se invirtieron US\$ 314 millones: entre US\$ 90-100 millones aportados por el Estado panameño y US\$ 214 millones por inversionistas privados. Estas inversiones generaron 606.500 jornales, la mayoría temporales, con un valor estimado de US\$ 165 millones (el 52% de toda la inversión) (Ugalde y Gómez 2006). Este incentivo ha tenido mucho más impacto, al desarrollar un patrimonio productivo de unas 43.220 ha –el 61% del área total reforestada en el país en Panamá, Veraguas y Darién, las provincias con mayor desarrollo de plantaciones forestales (Díaz 2009).

Hasta diciembre del 2008, alrededor de 1600 personas naturales y jurídicas se habían inscrito en el Registro Forestal de la ANAM para desarrollar proyectos de reforestación.

El impacto de los incentivos en la superficie anual reforestada empezó a sentirse en 1993 (Figura 1). Antes de la ley, el máximo de área reforestada por año no superaba las 400 ha; con la ley, el incremento anual fue hasta nueve veces mayor, con un promedio anual de 3545 ha. Los incentivos fiscales aplicados fueron la exención del impuesto sobre la renta a los productos de plantaciones forestales, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto de transferencia de estos bienes. Sin embargo, en el periodo 2004-2007, el incremento anual de la reforestación se redujo por debajo del promedio anual, lo que causó un importante impacto en las nuevas inversiones. Los cambios en la legislación, como la modificación de la Ley 24 (Anexo 1) y la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal fueron los causantes, en buena medida, de tal reducción.

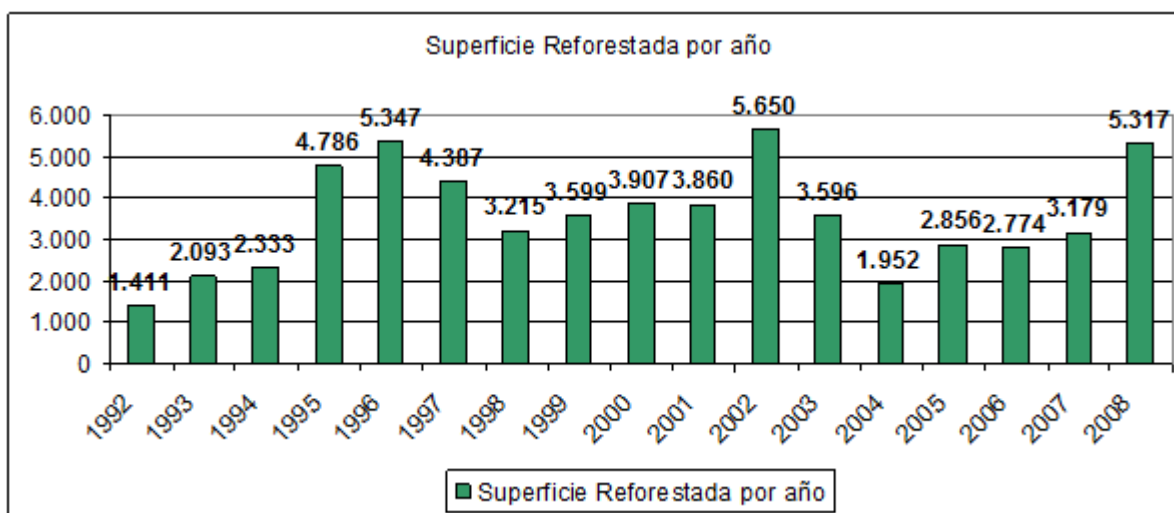


Figura 1. Superficie reforestada (en hectáreas) por año a nivel nacional
Fuente: Díaz (2009).

Otro impacto significativo de la Ley 24 en el sector forestal productivo fue la introducción de especies exóticas y la validación de especies nativas en plantaciones. Las especies más utilizadas para reforestar en Panamá tradicionalmente han sido la teca, pino caribe, cedro espino, acacia, caoba africana y algunas especies nativas. Las plantaciones de teca ocupan aproximadamente 46.800 ha, o sea el 66% del área plantada. Actualmente, la madera de los raleos de la teca de diez años o menos se está vendiendo en rollo y en bloque a US\$ 250/m³, para la exportación a la India. Se espera que ese precio aumente por la competencia entre compradores y el incremento de la demanda mundial.

Los incentivos vigentes en la actualidad son los siguientes:

- Los propietarios que realicen plantaciones durante la vigencia de la Ley 24 (1992 a 2017) no pagarán impuestos sobre la renta, ni sobre las utilidades del aprovechamiento y comercialización.
- Los inversionistas están exentos del pago de impuestos de importación y demás aranceles sobre la maquinaria, equipo, herramientas, agroquímicos, semillas y otros insumos necesarios para el uso exclusivo en la reforestación, manejo y aprovechamiento de las plantaciones.
- Los inversionistas están exentos del pago de impuestos de inmuebles y de transferencia de bienes inmuebles si más del 75% de la superficie de la finca está dedicada a la reforestación y haya sido registrada en ANAM.
- El inversionista extranjero puede optar por visa de inmigrante inversionista si realiza una inversión de US\$ 40.000 o más.
- Se fomenta el establecimiento del sistema de seguros forestales (Art. 14).
- Se da protección contra el precarismo en áreas destinadas a la reforestación; se considera un delito la invasión de tierras reforestadas (Art. 13)

Los impactos de la Ley 24 en la actividad forestal en Panamá han sido tanto positivos como negativos y han causado polémica a nivel nacional. Entre los impactos positivos se reconocen los siguientes (Díaz 1997):

- La necesidad de estimular, a nivel nacional, la reforestación como medio para contribuir al desarrollo rural y la conservación del ambiente. Se acepta que la contribución del sector privado es clave para la inversión forestal.
- La creación del seguro forestal, la necesidad de apoyar la investigación y la divulgación de la reforestación son resultados valiosos del proceso.
- El papel de los actores privados y la organización comunitaria en la reforestación.
- La integración de lo socioeconómico con lo ambiental.

Algunos de los impactos negativos se subsanaron con la Ley de Equidad Fiscal del 2005; otros todavía están vigentes por lo que vale la pena revisar las lecciones aprendidas para los futuros planes de desarrollo forestal en el país. Algunos de los problemas vigentes son:

- No se definieron claramente los objetivos: existe una nebulosa entre el propósito productivo forestal y la restauración del ambiente en general.

- Los incentivos beneficiaron a un número reducido de panameños (que pueden deducir el pago de impuestos); la gran mayoría de productores potenciales del medio rural, de bajos ingresos y que no pagan impuestos, no tuvieron acceso.
- El inversionista privado se beneficia con una gran variedad de incentivos; no se midió el impacto real de la aplicación de dicho capital a la actividad.
- El sistema no tiene suficientes controles para garantizar que la transferencia del capital se invierta realmente en la reforestación.
- No se diseñaron mecanismos de recuperación del capital que se traspasa al sector privado, ya que el inversionista queda exonerado del pago de impuestos sobre sus ganancias. Esto constituye una distorsión importante en la definición de los incentivos. Por principio, se espera que, con el tiempo, la actividad incentivada revierta al Estado (sociedad en su conjunto) la inversión inicial por medio del pago de impuestos y la generación de empleo.
- El programa de incentivos no contempla costos normativos ni montos máximos, por lo que los inversionistas pueden incluir gastos que no son estrictamente necesarios y, en consecuencia, la actividad de reforestación resulta muy onerosa.
- El programa de incentivos no contempla un control de calidad de las reforestaciones.
- Como gastos de inversión se puede incluir la adquisición de la tierra, lo que distorsiona la contribución de este activo en el proceso productivo.
- No se priorizaron áreas para reforestar, a partir de criterios como potencial productivo, áreas de pobreza, etc., sino que el inversionista es quien decide dónde pone su inversión.
- No incluyó la agroforestería, con lo cual se excluyó a los pequeños agricultores y sistemas silvopastoriles en potreros de ganadería extensiva.

LEYES Y NORMATIVAS FORESTALES EMITIDAS POR EL ESTADO PANAMEÑO DESDE EL AÑO 1962

En el Cuadro 4 se detallan las leyes y reglamentos emitidos en los últimos 50 años por los organismos del Estado panameño para normar e incentivar al sector forestal.

Cuadro 4. Leyes y normativas que aplican al sector forestal panameño (periodo 1962-2010)

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
1962	Código Agrario de Panamá, Ley 37 del 21 de septiembre de 1962	<p>Objetivos del Código Agrario:</p> <p>a) Fomentar la productividad agrícola y pecuaria y las operaciones industriales de transformación de los productos que se derivan de dichas actividades, como un medio para contribuir al desarrollo integral de la economía, con miras a lograr una distribución justa y equitativa del ingreso nacional.</p> <p>b) Garantizar los derechos de la propiedad privada de la tierra y el ejercicio de estos derechos, conforme a los principios de la Constitución Nacional.</p>	La entrada en vigor del Código Agrario resultó, en la práctica, la apertura de la frontera agropecuaria, ya que no se definieron controles necesarios para ajustarla a la aptitud de los suelos para la producción agrícola y ganadera. Por otra parte, no se consideraron los servicios ambientales de los bosques.	<p>Se promovió el cambio de uso del suelo con resultados desastrosos para las tierras frágiles con bosques.</p> <p>Se promovió la idea de exceso de bosques y poca producción agropecuaria.</p>
	Artículo 448	Define las áreas de bosque para la explotación comercial permanente como aquellas que se adapten mejor a la producción maderera y que permitan la renovación de los recursos forestales mediante una reforestación adecuada.	Estos conceptos y normas del Código Agrario no tuvieron ninguna repercusión cuantificable porque la política de apertura de la frontera agropecuaria y la expansión se realizó a expensas de los bosques.	En la década de 1960, se manejó el concepto de que "la tierra es de quien la trabaje", lo cual supuso la destrucción de los bosques. La banca fomentó la ganadería en tierras de vocación forestal (en Panamá, solo el 12% de la tierra es de vocación agrícola).
	Artículo 450	Define como áreas que deben ser reforestadas, aquellas zonas deterioradas e inutilizadas por la erosión o mal uso, en donde se deben rehabilitar los suelos, producir maderas y otros productos forestales. Este es un mandato claro desde que se promulgó la ley.	No generó ningún interés en el sector campesino ni privado.	Antes de la Ley 24, el Estado reforestaba en promedio 300-400 ha por año, en todo el país.
1966	Decreto Ley No. 39	Decreto Ley Forestal mediante el cual se expide la legislación forestal de Panamá. Esta se enfoca primordialmente en la explotación del bosque natural, establece elementos o conceptos que abren la posibilidad de desarrollar actividades de reforestación.	Esta fue la primera ley forestal propiamente dicha. No tuvo un reglamento formal. Fue remplazada por la Ley 1 del 3 de febrero de 1994.	No se desarrollaron los incentivos y por lo tanto su impacto fue nulo.
	Artículo 55	<i>"Serán considerados como gastos deducibles del impuesto sobre la renta las inversiones en plantaciones forestales, a partir de la promulgación de este Decreto Ley, debiendo el Ministerio de Hacienda y Tesoro dictar la reglamentación respectiva."</i>	El Ministerio de Hacienda y Tesoro nunca emitió la reglamentación correspondiente.	La reforestación fue un esfuerzo estatal. Se reforestaron 11.000 ha en suelos severamente

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
	Artículo 56	<i>"Declárese exceptuados del derecho aduanero y demás tasas, la internación de los equipos, instrumental y demás elementos necesarios para la reforestación del país y para los trabajos de investigación que deba realizar el Servicio Forestal."</i>		degradados.
1992	Ley 24 del 23 de noviembre	Se establecen incentivos y se reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá. Exonera del pago de impuestos por ganancia a las inversiones forestales; libera del pago de impuestos a las importaciones de equipo e insumos para el MFS y también a los inmuebles y transferencia de bienes inmuebles; establece tasas preferenciales por préstamos para proyectos de inversión forestal. Los incentivos fiscales establecidos en los Art. 4 y 7 fueron modificados y trasladados a la Ley de Equidad Fiscal. El Art. 11 se trasladó a la Ley de Migración para captar inversiones extranjeras.	Esta ley benefició generosamente a los inversionistas con incentivos fiscales para la reforestación. Solo han participado cerca de 1600 reforestadores, en su gran mayoría pequeños, a pesar de que hay unas 40.000 fincas en todo el país. Esta ley es aplicable solo a los que tributan. Algunos artículos fueron eliminados por abuso en el uso de los incentivos y falta de control, al no existir costos normativos.	Con el pago de incentivos se han reforestado cerca de 72.000 ha e invertido cerca de US\$300 millones (US\$100 millones aportados por el Estado). Las provincias más favorecidas fueron Panamá, Darién y Veraguas.
1993	Decreto Ejecutivo No. 89. Reglamento de la Ley 24 de 1992.	Definir los detalles procedimentales de los distintos incentivos fiscales contenidos en la Ley 24, así como los requisitos, formas y plazos específicos.	El reglamento se concentra en los procedimientos de tipo fiscal y no desarrolla aspectos técnicos de seguimiento y aseguramiento de las inversiones.	Se enfocó en controles de tipo fiscal, mas no de tipo técnico forestal.
1994	Ley 1 del 3 de febrero de 1994	Ley Forestal <i>"Por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones".</i> Con esta ley se actualizó la Ley Forestal, Ley 39 de 1966, la cual contempla aspectos relativos a la actividad de reforestación.	Actualización de la Ley 39 de 1966. Incorpora conceptos como manejo forestal sostenido, participación de las comunidades en el aprovechamiento forestal; bosques comunales. Crea el Fondo de Desarrollo Forestal	Se eliminó la policía forestal.
	Artículo 8	<i>"Toda persona natural o jurídica que se dedique al aprovechamiento forestal o reforestación deberá inscribirse gratuitamente, por una sola vez, en el Registro Forestal del Inrenare (ANAM) para mantener actualizadas las estadísticas al respecto y brindarle asesoría técnica para mejorar la calidad del producto."</i>	Inscripción gratuita. Sin embargo, los funcionarios de ANAM consideran que la inspección de campo para la inscripción debe ser cubierta por los interesados, lo cual parece una contradicción con la ley.	La inscripción no ha garantizado la asesoría técnica. Se mantiene una estadística de los reforestadores del país.
	Artículo 43	<i>"Toda superficie de tierra en propiedad privada cubierta de bosques naturales o artificiales quedará exenta de todo impuesto nacional,</i>	A este artículo se han acogido algunos propietarios de fincas con bosques.	Los que deforestan, por lo general, están al margen de la

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
		<i>previa evaluación del Inrenare."</i>	Existe una sociedad de Propietarios de Reservas Privadas.	economía formal y desconocen la norma.
	Artículo 58	Esta ley incentiva, a través de este artículo, a quienes contribuyan con la reforestación de tierras estatales que sean de aptitud preferentemente forestal; además prevé créditos de fomento para promover la reforestación. Se consideran excluidas de los fines de la reforma agraria las fincas privadas, calificadas como de aptitud preferente forestal, con plan de reforestación y de manejo aprobado, en ejecución o por ejecutarse.	En muchas tierras estatales, prevalece la ocupación por campesinos que están la margen de la economía formal. No se ha reglamentado cómo se incorporaría el sector privado en la reforestación de tierras estatales. Sería valioso evaluar el impacto del Bosque del Siglo XXI en Rio Hato, donde desde 1994, se concesionaron tierras para reforestar.	Conceptos recogidos por la Ley 24 de 1992.
	Título IV	Fomento al manejo de los bosques y al establecimiento de plantaciones (considera incentivos para estas actividades).	El concepto fue recogido por la Ley 24 de 1992 sobre incentivos a la reforestación	No existen incentivos al manejo de los bosques naturales. Los incentivos para la industria forestal son limitados.
	Título V de financiamiento	Crea el Fondo de Protección y Desarrollo Forestal para obras y actividades relacionadas con el fomento, protección, manejo, supervisión, control e investigación y extensión de recursos forestales que ejecute o financie el Inrenare.	El 60% de los ingresos de la ANAM, no presupuestarios del Gobierno Central, provienen de la gestión forestal. La mayor parte nutren a otros programas de la ANAM, porque no ha habido voluntad administrativa para cumplir con la norma.	Los programas forestales no reciben el aporte económico de la ANAM, a pesar del alto porcentaje de ingresos que generan. Los recursos económicos no se revierten en asistencia técnica al manejo forestal
1996	Ley No.34 del 29 de abril	Crea el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) que incluye el seguro forestal, el cual debe ajustarse cada año, de acuerdo con los costos de las operaciones forestales.	No se ha implementado. El ISA requiere también de personal especializado en forestal y finanzas.	El impacto es nulo. No se ha priorizado el seguro forestal a nivel de política de Estado.
1998	Resolución de Junta Directiva de Inrenare No. 05-98	<i>"Por la cual se reglamenta la Ley No 1 de 3 de febrero de 1994 y se dictan otras disposiciones."</i>	Hace un extenso desarrollo del control de los aprovechamientos forestales, costos operativos y de supervisión	El Inrenare (hoy ANAM), no tiene capacidad operativa para aplicar los controles que indica el reglamento.
1998	Ley No.41 General del Ambiente	<i>"Por la cual se dicta la Ley General del Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente."</i> Promueve el uso sostenible del ambiente y los recursos naturales, incluyendo los	Esta ley ha tenido impactos sobresalientes en la administración de	El EIA forma parte de los planes de manejo forestal y genera sobrecostos y

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
		<p>bosques. Esta ley se basa en el régimen ambiental de la Constitución Política de la República de Panamá. Se le confiere a la ANAM una serie de atribuciones, entre las cuales están:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales de acuerdo con los planes de desarrollo del Estado. • Emitir las resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, velando por su ejecución de modo de prevenir la degradación ambiental. • Llevar a cabo la ordenación ambiental del territorio. • Mejorar la información y la educación ambiental. • Encaminar el proceso de evaluación ambiental. • Establecer normas y patrones de calidad ambiental. • Establecer la posibilidad de cobro por los servicios prestados a empresas con fines de lucro (cobro de tarifas por servicios técnicos y administrativos). <p>Se reconoce el derecho de las comarcas indígenas al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables.</p>	<p>los recursos forestales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exige el EIA a proyectos forestales. • Exige prácticas de bajo impacto ambiental. • Exige compensación por daños ambientales, incluyendo la pérdida de biodiversidad. • Exige sostenibilidad forestal y ordenamiento territorial. • Permite el cobro por servicios prestados a empresas con fines de lucro. <p>La ANAM ha sido interpretada administrativamente de distintas formas, pero en general, en detrimento institucional del sector forestal.</p>	<p>desincentivos a la actividad.</p> <p>Por el cobro de servicios técnicos ANAM compite con la asistencia técnica privada.</p> <p>El Demafor eliminó los viveros regionales que cumplían una gestión de fomento y que habían funcionado bien por años.</p> <p>Las comarcas indígenas han encontrado formas de involucrarse directamente con el manejo forestal sostenible; algunos procesos podrían tener éxitos en el futuro.</p>
1999	Ley No. 58 de diciembre de 1999: Ley de incentivo a pequeños productores	El propósito de esta ley fue la creación del Certificado de incentivo forestal como un mecanismo de apoyo público, otorgado con el interés de motivar acciones socialmente deseables que estimulen la reforestación por parte del pequeño productor agropecuario. No se han asignado recursos para hacer viable la Ley 58.	Para hacerla operativa habría que buscar otra fuente de recursos distinta del Fondo Fiduciario para el Desarrollo. Quizás podrían negociarse fondos de los pagos del canal para el objetivo de la reforestación social.	No ha funcionado por falta de recursos financieros y de mecanismos de control.
2003	Decreto Ejecutivo No. 2 de 17 enero.	Aprobó los principios y lineamientos básicos de la política forestal de Panamá. Creó un marco de política de apoyo al sector forestal productivo y de conservación.	Es un documento declaratorio y de buenas intenciones. Fue remplazado en el 2009.	No tuvo impacto, no fue implementado, se carecía de instrumentos para la acción.
2004	Ley No. 45 de política energética de agosto de 2004	Considera que se pueden obtener hasta 60 megavatios de potencia a partir de plantaciones y desechos forestales.	Este señalamiento permitiría incorporar plantaciones de energía con producción entre 5 y 10 años, principalmente en la región del Darién, la provincia con el menor potencial hidroeléctrico del país.	Todavía no se notan en la práctica acciones dirigidas a fomentar la creación de biomasa.

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
2005	Ley No. 2 de equidad fiscal de febrero de 2005	Busca eliminar las fugas fiscales provocadas por leyes de mala aplicación -entre ellas la Ley 24 de 1992-. Como incentivo forestal mantiene que <i>“las utilidades de las personas naturales o jurídicas, derivadas exclusivamente de la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales, al momento de la corta final de la plantación y cuyo establecimiento se realice dentro de los trece (13) años a partir de la entrada en vigor de esta ley (2005 hasta 2018) estarán exentas del pago de impuesto sobre la renta, siempre que se encuentre inscrita en el Registro Forestal de la ANAM”</i> .	Deroga los artículos 5, 8, 9,11 y modifica los artículos 4 y 7 de la Ley 24 de 1992; eliminó algunos incentivos fiscales para los nuevos inversionistas. Las fincas dedicadas en más de 75% de su superficie a reforestación quedan exentas del pago del impuesto a inmuebles y del impuesto de transferencia de bienes inmuebles, siempre que estén registradas en ANAM.	Esta ley es aplicable solo para los que tributan, por lo que muchos grupos meta quedan por fuera. Estimula la reforestación pero el Estado y la sociedad en su conjunto no tiene mecanismos de recuperación de las contribuciones traspasadas al sector privado.
2005	Ley No. 5 del 28 de enero de 2005 sobre delitos contra el ambiente	Establece y tipifica el delito ecológico en el ordenamiento penal. Penaliza la tala ilegal con multas y prisión.	Ha permitido disminuir la tala ilegal. Fue sustituida por la Ley No. 14 del Código Penal del 2007.	Su impacto parece evidente, pero no ha sido medido.
2007	Ley No. 14 del 2007, modificaciones al Código Penal (delitos contra el ambiente)	Crea el Título XVIII en el Libro II del Código Penal, con el nombre de Delitos contra el Ambiente y Ordenamiento Territorial. Se añaden nuevos artículos que van desde el 391 hasta el 399. Los tipos penales básicos que se establecen en esta adición al Código Penal son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Delitos contra los recursos naturales • Delitos contra la vida silvestre • Delitos de tramitación, aprobación y cumplimiento urbanístico territorial • Delitos contra los animales domésticos • Disposiciones comunes 	No se tienen estadísticas diferenciadas para el subsector forestal.	Según funcionarios de la ANAM, la tala ilegal ha disminuido.
	Ley de Migración	Incentiva con visa de inversionista a los extranjeros que realicen inversiones forestales directas o indirectas, a través de compra de acciones, bonos, valores o inversiones por cuenta propia más de US\$40,000 en diez años.	El control de la expedición de la visa queda en manos de la Autoridad Nacional de Migración, la cual debe exigir la inscripción del inversionista extranjero en el Registro Forestal	Extranjeros reconocidos se han acogido a estos incentivos.
2008	Resuelto sobre Plan Nacional Desarrollo Forestal aprobado por la ANAM	Plantea el modelo forestal sostenible como estrategia para actuar paralelamente en dos escenarios: tierras con bosques mediante la modalidad del manejo forestal sostenible y tierras sin bosques mediante acciones de reforestación.	Podría ser un mecanismo para implementar un plan nacional de incentivos al sector forestal.	Es necesario definir objetivos claros relacionados con el MFS de bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales. No se tiene

Año	Ley o decreto ejecutivo	Propósito	Comentario	Resultado/impacto en el sector forestal
				conocimiento de su impacto.
2009	Decreto Ejecutivo 37 de 3 de junio de 2009	Política forestal, principios, objetivos y líneas de acción. Define la política forestal vigente.	Es una disposición reciente, poco conocida y muy poco difundida. Para su implementación se requiere de la formulación de un Plan Estratégico Forestal.	Tampoco se ha realizado ningún estudio sobre su impacto.
2009	Ley 79 de fomento y desarrollo de la industria del 29 de noviembre de 2009.	Dicta medidas para el fomento y desarrollo de la industria, incluyendo la totalidad de las operaciones integradas de las empresas industriales que se dediquen a la obtención y transformación de materias primas agropecuarias y forestales.	Entre otros beneficios, crea el certificado de fomento industrial que la empresa puede utilizar para el pago de todos los impuestos nacionales, tasas y contribuciones propias, con reintegros de hasta 35% de los desembolsos, según tipo de actividad (Capítulo III).	La ley es poco conocida en el sector forestal y aun tiene poca incidencia por su reciente promulgación.
2010	Decreto Ejecutivo No. 15 de 15 de enero de 2010.	Define los procedimientos y alcances operacionales de la Ley 76 de 2009, para el mejor cumplimiento de esta, sin apartarse de su texto ni su espíritu.	Muestra los detalles para la aplicación de la ley según su propósito.	Todavía no se conoce su impacto.
2010	Ley No. 59 de 8 de octubre 2010.	Crea la Autoridad Nacional Administración de Tierras (ANATI) que integra en un solo organismo la política y administración de la regularización del estado de la tierra en el territorio nacional, con el fin de agilizar los trámites. Se vincula con el órgano ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el cual preside el Consejo Nacional de Tierras.	Fusionó las funciones de la Reforma Agraria que estaban en el MIDA, con las de Catastro que estaba en el MEF, las del Proyecto Pronat y el Instituto Geográfico Nacional, con el fin de modernizar todo el sistema.	No se percibe que haya cumplido con su Misión; se han denunciado posibles irregularidades de asignación de tierras, en especial en zonas costeras
2011	Ley No 55 de 23 de mayo de 2011 - Código Agrario	Actualiza y moderniza el Código Agrario para regular las actividades agrarias, las empresas y contratos agrarios y aprovechamiento sostenible del suelo; determina la jurisdicción agraria de conformidad con la Constitución Nacional.	De reciente aprobación.	Todavía no se nota su impacto. Se inicia la creación de los tribunales agrarios.

Incentivos vigentes para la actividad forestal

Como es evidente, el Gobierno panameño privilegia las actividades y emprendimientos encaminados hacia la principal actividad económica del país: los servicios logísticos, administrativos y financieros que se prestan en la zona del Canal al comercio mundial en general.

Los escasos incentivos para el sector forestal se encuentran en diferentes leyes y normativas (Cuadro 4). Con el transcurso del tiempo, algunos de los incentivos originalmente planteados fueron modificados o derogados y se han promulgado otros; algunos han funcionado, mientras que otros han quedado en letra muerta, sin ninguna repercusión en el sector al que se ha querido estimular.

En la Ley 24 de 1992 se reglamenta el incentivo a las plantaciones forestales, sin embargo no se indica nada sobre normas o incentivos al manejo forestal en bosques naturales. La Ley Forestal de 1994 buscaba fomentar la actividad forestal, principalmente con los artículos comprendidos entre el 58 al 67. También en el Artículo 43 expresa que *“toda superficie de tierra en propiedad privada cubierta de bosques naturales o artificiales quedará exenta del pago de todo impuesto nacional, previa evaluación de INRENARE”* (hoy día ANAM).

En cuanto al fomento del manejo de bosques naturales y establecimiento de plantaciones forestales, la Ley Forestal establece en el Artículo 58 que *“El Estado brindará incentivos a las personas naturales o jurídicas que contribuyen a la reforestación en tierras estatales que sean de aptitud preferentemente forestal. Asimismo, fomentará y ofrecerá, a través de la institución rectora, apoyo y asesoramiento forestal, y fiscalizará el manejo sostenido (sostenible) de tales plantaciones y del bosque natural”*. Este artículo busca corresponderse con la Ley 24 de 1992 sobre incentivos fiscales a la reforestación.

En el Artículo 63 se establece que *“para los efectos de lo dispuesto en esta ley, todos los créditos de origen estatal que sean otorgados para promover la reforestación, el manejo sostenido de los bosques naturales y artificiales serán considerados créditos de fomento. El Estado incentivará a la Banca Privada para que dedique parte de su cartera, al financiamiento para la actividad forestal. El Ministerio de Economía y Finanzas reglamentará estos incentivos”*.

En el Artículo 64 se realiza una modificación del Artículo 3 de la Ley 68 de 15 de 1975, por la cual se crea el seguro agropecuario para proteger las actividades forestales contra los riesgos del manejo forestal. El seguro forestal está creado. Solo requiere actualización de costos de establecimiento, mantenimiento y manejo año tras año por el aumento de los costos del petróleo.

El Artículo 65 indica que se promoverá el desarrollo de la producción y la industria forestal a través de la proposición al organismo ejecutivo, por parte de la entidad rectora, de medidas a favor de aquellas, para facilitar la importación de equipos con el financiamiento que requieran. La nueva Ley de Incentivos al Fomento (Ley 76 de 2009) de la industria nacional responde a este artículo.

A través del Artículo 66 se podrán conceder primas y premios de estímulo a las actividades forestales científicas, de fomento y de industrialización de los nuevos productos forestales. Sobre este aspecto no se aclara cómo ni con cuáles recursos se implementarán o realizarán estas acciones.

El Artículo 67 establece que *“El INRENARE (actualmente la ANAM) someterá a consideración de la industria forestal nacional, las normas de calidad, tecnologías apropiadas para el aprovechamiento óptimos de la materia prima, sistemas de medidas e inmunización de la madera y otros (secado), con el propósito de hacer un mejor uso de los recursos forestales. Aquellas empresas que adopten lo dispuesto en*

este artículo se podrán acoger a los beneficios estipulados en el Artículo 66". Este artículo se corresponde con la nueva ley de incentivos a la industria nacional.

En las leyes de Equidad Fiscal y de Migración hay también otros incentivos de carácter fiscal:

En la Ley de Equidad Fiscal, el Artículo 4 manifiesta que *"las utilidades de las personas naturales o jurídicas derivadas exclusivamente de la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales, al momento del corte final de la plantación forestal, y cuyo establecimiento se realice dentro de trece (13) años contados a partir de la entrada en vigencia (sic) de esta Ley, estarán exentas del pago del impuesto sobre la renta, siempre que las fincas se encuentren inscritas en el Registro Forestal de la ANAM".*

En el Artículo 7 se declaran exentas del pago de los impuestos de inmuebles y de transferencia de bienes inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más del 75% de su superficie, siempre que la finca se encuentre inscrita en el Registro Forestal de la ANAM.

En la Ley de Migración, el Artículo 11 propicia la inversión extranjera en Panamá. "Todo inversionista extranjero que realice una inversión forestal o una inversión forestal indirecta por una suma de cuarenta mil dólares o más, dentro de la República de Panamá, podrá optar por su visa de inmigrante en calidad de inversionista a través de la compra de acciones, bonos, valores o inversiones a cuenta propia."

En la Ley 76 de Fomento a la Industria Nacional del 23 de noviembre 2009 se crean, entre otros beneficios, el Certificado de Fomento Industrial que las empresas pueden utilizar para el pago de todos los impuestos nacionales, tasas y contribuciones propias, con reintegros de hasta 35% de los desembolsos según tipo de actividad (Capítulo III).

Entre los ajustes que se hicieron a la Ley 24 está la reducción a 13 años del período de vigencia de los incentivos de exención del impuesto sobre la renta; además, para acogerse a la exención del impuesto a bienes inmuebles se requiere que la finca se encuentre reforestada en más del 75% de su superficie. Con la modificación de la Ley 24, solo se mantienen incentivos relacionados con la liberación de impuestos a los equipos e insumos importados y la deducción del impuesto sobre la renta a los ingresos recibidos en la corta final. A pesar de que otras exenciones establecidas en los artículos 5, 8 y 9 también fueron eliminadas, estimaciones técnicas y financieras han demostrado que los incentivos vigentes son suficientes para desarrollar con éxito proyectos o empresas de reforestación con especies nativas o foráneas.

La industria de transformación de la madera, aserraderos y fábricas de *'plywood'* y otras industrias secundarias, talleres y fábricas de muebles cuentan, para sus inversiones iniciales y de modernización, con la Ley 76 del 2009, que reconoce un 35% del financiamiento mediante la deducción del impuesto sobre la renta sobre las inversiones en industrias agropecuarias y forestales.

Algunas leyes y normas -como la Ley 58 del 29 de diciembre de 1999 de incentivos a la reforestación para pequeños productores, por medio de certificados forestales- nunca se han puesto en práctica por falta de voluntad y reglamentación de los procedimientos para el uso de los recursos financieros bajo la supervisión de la Contraloría General de la República. En la misma vertiente se señala la inoperancia del Fondo para el Desarrollo Forestal, que nunca recibió los recursos financieros que permitan su funcionamiento, aunque la Ley Forestal vigente es mandatoria en el sentido de *"ejecutar obras y actividades relacionadas con el fomento, protección, manejo, supervisión, control e investigación y*

extensión de recursos forestales". Una de las funciones principales del Fondefor sería la creación de bosques comunitarios, en colaboración con juntas locales. Este Fondo requiere de una reglamentación de uso apropiada y el control de la Contraloría General de la República. (Los Artículos 68 y 69 de la Ley 1 de 1994 definen la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones).

Desincentivos a la actividad forestal

Muchas normas, medidas, procedimientos, acciones o inacciones de carácter institucional, social y económico han tenido efectos contrarios al estímulo proactivo de hacer cambios positivos por el bien del sector forestal. Entre las causas de estos efectos negativos están la carencia de información técnica útil para la inversión forestal; la ausencia de estructuras institucionales adecuadas para ofrecer información, orientación, asistencia técnica a los demandantes de estos servicios públicos; los procedimientos, trámites y requisitos excesivos para el registro de actividades productivas; los desequilibrios entre las políticas y normas legales de administración y control, en contraposición con las de fomento a la inversión, por parte de las instituciones correspondientes. Además, se puede mencionar la carencia de infraestructura básica y de apoyo al proceso productivo y cadenas de valor.

DESINCENTIVOS POR LEYES Y NORMATIVAS

La propiedad de la tierra es, sin duda, uno de los patrimonios más importantes de los productores; sin embargo, muchas las propiedades no cuentan con títulos legales de propiedad; de hecho, en el PRONAT y la ANATI, se hacen ingentes esfuerzos por regularizar y adelantar los trámites de varios miles títulos de propiedad de todo el país. El no contar con títulos de propiedad limita el acceso al crédito bancario y restringe la asociatividad entre pequeños productores.

Los trámites largos, engorrosos y con demasiados requisitos hacen dudar de la conveniencia de involucrarse en negocios forestales. Más aun, la complejidad de los trámites estimula la corrupción y la ilegalidad.

Las actuaciones de la ANAM se orientan principalmente hacia la conservación de las áreas protegidas del SINAP y el cuidado del ambiente; ni la actividad forestal ni el fomento del sector forestal están entre las prioridades más urgentes. Esto se evidencia en su estructura organizativa y en el presupuesto asignado. Algunos analistas opinan que la ANAM ha prestado más atención a los requisitos legales, cobros y tarifas impuestas por las leyes y regulaciones que al estímulo del desarrollo del sector forestal.

La falta de fomento y los cobros excesivos por la mayoría de los servicios que presta no motivan al sector empresarial a iniciar negocios forestales. Por ejemplo, aunque la Ley 1 de los Recursos Forestales (1994) establece que la inscripción en el Registro Forestal es gratuita, el reglamento obliga el pago de dos tarifas a la ANAM: una tarifa de inspección (US\$ 30) y otra tarifa por servicios administrativos (aprox. US\$ 10). Otro cobro que ejemplifica este desincentivo es la tarifa por troncaje que cobra la ANAM: entre US\$ 10 y US\$ 20 por metro cúbico de madera en rollo autorizada.

Aparentemente la ANAM aun no tiene bien establecidos los criterios para definir los valores de las tarifas del troncaje, por lo que el cobro tiene un carácter subjetivo. Comparado con otros países forestales, este cobro es relativamente alto. Por ejemplo, para los diámetros menores de plantaciones de coníferas, se cobra una tarifa de US\$ 10,50 por metro cúbico en rollo –un costo alto para madera de diámetro pequeño producto de raleos en plantaciones jóvenes. Esta madera cuando se vende aserrada en el mercado recibe un precio muy bajo: aproximadamente US\$ 0,45 el pie tablar puesto en la fábrica.

Los gobiernos municipales también cobran un aforo por la tala de cada árbol en sus territorios. Esta disposición no se ha revisado desde hace más de 30 años y, en la práctica, es similar al troncaje que cobra la ANAM, lo que se traduce en un doble pago por la tala del árbol.

Otras tarifas por servicios técnicos y de control administrativo que cobre la ANAM:

■ Tarifa por inspección forestal	US\$ 30
■ Tarifa del Registro Forestal	US\$ 10
■ Tarifa de verificación y certificación	US\$ 50
■ Tarifa para trámites de titulación de tierras	US\$ 30
■ Tarifa por guías marítima o terrestre	US\$ 1/m ³
■ Tarifa por el derecho de uso de la tierra	US\$ 2/ha

No se tiene una explicación clara sobre los criterios ambientales, sociales, técnicos y económicos para fijar y ajustar periódicamente el monto de las tarifas por uso de tierra y por troncaje a cobrarse por categoría o especie de árboles, madera y otros productos de los bosques. Si se consideran en su conjunto todas, parecen muy altas. En el Anexo 3 se ofrecen mayores detalles de la normativa de tarifas de la ANAM.

Sumado a las tarifas y costos de trámites está el costo de la extracción forestal. Si no se cuenta con infraestructura vial adecuada y en buen estado y con los equipos apropiados, este costo puede ser muy alto. Regularmente en las comarcas indígenas, en donde se encuentran los remanentes de bosques naturales, no hay red de carreteras, ni líneas de transmisión de energía eléctrica. La ausencia de estos servicios públicos desincentiva las operaciones forestales en esos lugares remotos.

DESINCENTIVOS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL

El contar con una estructura institucional sólida y con reglas claras en cuanto a procedimientos y regulaciones es, sin lugar a dudas, un incentivo importante para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Lo contrario es un desincentivo que no permite tener certeza de los posibles escenarios a mediano y largo plazo.

La ANAM es una entidad autónoma del Estado encargada de atender los recursos naturales y del ambiente. La ANAM fue creada el 1 de julio de 1998 por medio de la Ley No. 41, con la que también se sancionó la Ley General del Ambiente de la República de Panamá. Su función principal es asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas nacionales en materia de ambiente. La ANAM tiene como misión primordial conservar, proteger, restaurar, recuperar y mejorar el ambiente y la base de los recursos naturales; a la vez, debe fomentar las ventajas competitivas ambientales de Panamá. La Autoridad está conformada por seis direcciones técnicas; el Departamento de desarrollo y manejo forestal forma parte de la Dirección de gestión integrada de cuencas hidrográficas. Por su bajo nivel jerárquico dentro de la estructura de la ANAM, su nivel de incidencia es bastante limitado.

Tradicionalmente, los funcionarios y políticos han tenido la creencia muy arraigada que los bosques no son un recurso indispensable para el desarrollo del país. Otra creencia igualmente equivocada es que los suelos de las regiones boscosas son de inagotable fertilidad. Esto ha propiciado que tanto el sector público como el privado impulsen la integración de los terrenos boscosos a la economía nacional a través de la explotación irracional. Por décadas, las políticas de desarrollo agropecuario han buscado la expansión ganadera a costa de los bosques. De hecho, muchos políticos siguen pensando que este es un logro económico positivo. No ha sido sino en años recientes que se ha empezado a tomar conciencia de las consecuencias ecológicas y de vulnerabilidad del país por causa de la destrucción de los ecosistemas

naturales. Al menos en los foros internacionales, el sector estatal panameño empieza a hablar del manejo sostenible de los bosques naturales como una oportunidad para el desarrollo del área rural, la reducción de los índices de pobreza y de la vulnerabilidad ambiental. Desafortunadamente, las declaratorias de políticas no se traducen en programas estratégicos y operacionales de desarrollo del sector forestal, según lo expresaron los participantes en los talleres de consultas.

DESINCENTIVOS CAUSADOS POR EL ENTORNO NACIONAL

Los desincentivos a la actividad forestal se perciben en varias áreas, sin que necesariamente sean tan notorios como acciones que intencionalmente desmotiven la actividad forestal. La identificación de estos desincentivos es importante para contrarrestarlos. Algunos de los elementos más importantes que inciden en el fomento de la silvicultura en un país son, por ejemplo, el costo y disponibilidad de tierras, la presencia de infraestructura, aspectos culturales, estabilidad macroeconómica, apertura a nuevos mercados, orientación del crédito, existencia de instrumentos financieros adecuados para la producción forestal, las políticas fiscales, macroeconómicas y de incentivos (FAO 2005).

Debido al aumento de las inversiones en Panamá y el desarrollo de la competitividad en la mayoría de los sectores, la economía ha crecido aceleradamente; sin embargo, esta abundancia ha significado también importaciones excesivas de productos forestales que podrían abastecerse con la producción nacional. La falta de atención a la producción local de materias primas, tanto agrícolas como forestales, hace que el aporte de este sector a la economía nacional no sea mayor del 3,3% del PIB nacional.

Las desigualdades en la distribución de la tierra son otro factor negativo para la producción local. El 64% de la superficie del país se encuentra en manos del 6% de los propietarios, con fincas mayores de 50 ha, en tanto que el 36% son fincas menores de 50 ha ocupadas por el 94% de los dueños. Esta situación da lugar a un minifundismo generalizado que no permite vislumbrar la posibilidad de aumentar los ingresos de las familias campesinas a través de una gestión forestal autónoma y sostenible (CGR 2001).

Otro factor importante es el costo de la tierra. Hace 15-20 años, el valor de la tierra se mantenía en US\$ 500-600 por hectárea; actualmente el valor por hectárea oscila entre US\$ 2000-4000. Este es un factor limitante para los proyectos de reforestación debido, en parte, a la competencia con otros tipos de proyectos con ciclos de retornos más cortos que los turnos de producción de madera.

En el país no existe una cultura tradicional forestal; la actividad extractiva de madera ha sido la tala selectiva de tipo 'minero' y sin intenciones de renovación. La explotación forestal indiscriminada se aceleró con la política de apertura de la frontera agrícola, oficializada en la década de 1970, sin consideración de la capacidad de uso de los suelos. Los sistemas silvopastoriles, que podrían representar una opción más sostenible en las áreas ganaderas, están apenas empezando a interesar al sector ganadero sin que haya hasta el momento ninguna forma de promoción por parte de las instancias gubernamentales.

Con respecto a los instrumentos crediticios, el sector agropecuario recibe una parte pequeña del crédito global. Y dentro de estas pocas líneas crediticias para el área rural, la banca nacional ha priorizado la ganadería. Producto de esta política crediticia es el relativo estancamiento del subsector forestal, ya que la ganadería se ha expandido y financiado a expensas de la destrucción de los bosques; de hecho, entre 1970 y 1990 el PIB de la ganadería se incrementó 12 veces, con los consecuentes impactos ambientales.

El crédito forestal ha mejorado en la última década gracias a las disposiciones de la Ley 24 de 1992. El Banco Nacional de Panamá dispone de crédito forestal al 4,5% de interés anual y 12 años plazo para pagar, lo cual restringe las inversiones forestales en reforestación a turnos relativamente cortos. Un crédito

forestal para lapsos mayores se castiga con un 8% anual, lo cual contradice la lógica de las inversiones de largo plazo y constituye un claro ejemplo de desincentivo para la reforestación con especies valiosas que tienen turnos mayores de 15 años.

El Banco de Desarrollo Agropecuario ha iniciado esfuerzos para implementar una política crediticia para la cuenca del Canal de Panamá con apoyo financiero de USAID. Este esfuerzo tiene como grupo meta los productores agropecuarios establecidos en la cuenca del Canal, y busca mitigar impactos ambientales negativos, disminuir la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas. Las condiciones crediticias son favorables, con 5% de interés anual para tierras con título de propiedad y un período de gracia de cinco años. El desincentivo es que solo se han apoyado inversiones en reforestación con especies nativas; esto dejó por fuera la posibilidad de producir mucha madera con valor económico con especies exóticas de rápido crecimiento, tales como teca, melina, acacia o eucalipto. Hasta mediados de 2009, el Banco no registraba solicitudes de crédito para reforestación o manejo forestal; es decir que no hubo demanda para este tipo de crédito.

Tanto la banca estatal como privada prefieren financiar proyectos agrícolas y pecuarios porque no están dispuestos a otorgar períodos de gracia muy largos como los que requiere el sector forestal. Esto se debe a la escasez relativa de dinero y porque las fechas y los beneficios de raleos no coinciden con los pagos que habría que hacer, lo que obliga a los prestatarios a financiar por su cuenta parte de los costos antes de la corta final.

Recomendaciones para promover el desarrollo forestal de Panamá

Panamá es un país pequeño con una población que se duplica cada 25 años. Por su alto nivel de competitividad, Panamá es un destino favorito de los inversionistas; la economía en general crece de manera constante, aunque en las áreas rurales –y particularmente en las indígenas- los índices de pobreza son altos. Coincidentemente, es en estas zonas donde se encuentran los bosques y tierras con vocación forestal para ser reforestadas (OIMT 2004).

Los programas de incentivos forestales podrían encajar muy bien con la actual política de diversificación de la economía impulsada por el Estado panameño. Los beneficios de cualquier sistema de incentivos deben ser mayores para la sociedad –ya sea en términos ambientales, económicos o sociales, o una combinación de todos ellos- que los costos de inversión. Si el incentivo es muy rentable para los actores directos que participan, pero no ofrece beneficios a la sociedad, se estaría tergiversando el concepto y mal utilizando los fondos públicos.

Aunque los beneficios sociales y ambientales de los incentivos sean para toda la sociedad en su conjunto, quienes se dediquen al “negocio forestal” también deben obtener beneficios económicos suficientes para que resulte una actividad rentable. En otros países forestales de América Latina, se ha demostrado que tener buenas condiciones de mercado y un funcionamiento eficiente de las instituciones son prerrequisitos para el éxito de las plantaciones forestales. Cuando las condiciones de mercado son favorables, no es necesario crear nuevos incentivos estatales explícitos (van Dijk y Savenije 2008).

Para que un plan nacional de desarrollo forestal logre el mayor impacto, se requiere que el marco legal sea claro y estable y, a la vez, se debe contar con la reglamentación correspondiente para que los usuarios directos conozcan la garantía legal que respalda sus acciones y confíen en que el Estado cumplirá con lo

ofrecido. Según van Dijk y Savenije (2008), el plan debe asegurar la continuidad de las acciones en el tiempo, aun después de cesar el incentivo.

Dado que el pago de tarifas al Estado constituye un factor determinante en la estructura de costos del manejo forestal, se sugiere que se revisen los montos actualmente en vigencia. Para la aplicación de tarifas y cobros se debe considerar el valor de la madera de las especies en el mercado nacional y los precios internacionales, así como los costos de extracción de la madera. Es por lo tanto recomendable realizar periódicamente estudios de costos y de tendencias de los precios en el mercado internacional.

El sistema de cobro por troncaje es costoso y de difícil control, ya que se presta para acciones de corrupción cuando queda en manos de personas que no están debidamente calificadas; como resultado, los ingresos del Estado se reducen. En opinión de los participantes en los talleres de consulta, se deben buscar métodos más sencillos y prácticos que beneficien a los involucrados.

La exención temporal de los impuestos nacionales en los primeros años de establecimiento de una empresa pequeña o mediana podría constituirse en un incentivo importante para las actividades de aprovechamiento forestal. Una de las condiciones que el Estado debe exigir es que se cumpla con el plan de manejo aprobado oficialmente.

El desarrollo del sector forestal en Panamá representa una muy buena oportunidad para reactivar las economías de las áreas rurales, en donde se encuentran la mayoría de bolsones de pobreza y pobreza extrema. En algunos casos, los bosques remanentes coinciden con los territorios de pueblos indígenas que tienen una perspectiva particular del manejo de sus bosques. Es imprescindible conciliar los intereses indígenas con los estándares nacionales de manejo sostenible del bosque (WWF 2005 a, b.)

Otra tarea necesaria es la delimitación de las áreas con potencial económico de manejo forestal sostenible; para ello hay que actualizar el valor de la madera en pie. La ANAM debe contar con un sistema de precios de referencia para que las comunidades propietarias de bosques conozcan el valor de su madera y no sean sorprendidas por intermediarios inescrupulosos.

Se deben revisar los costos de tramitación, gestión y demás exigencias a las concesiones y permisos forestales, tanto en términos de tiempo como de valor financiero. Comparativamente con otros países, los costos en Panamá son demasiado altos y desestimulan el desarrollo forestal de largo plazo.

La simplificación de los trámites y los tiempos de aprobación de las licencias y permisos es un requisito para promocionar más emprendimientos. Esto implica cambios en el articulado de la ley forestal y su reglamento. Asimismo, el plan de manejo forestal debe usarse como un instrumento de planificación sujeto a auditoría y control ambiental. Debe eliminarse el doble requisito que se exige actualmente de plan de manejo forestal y estudio de impacto ambiental.

Debe educarse al personal de la ANAM en el manejo sostenible de los bosques naturales, el establecimiento de plantaciones forestales y el manejo de sistemas agroforestales. Todo ello contribuiría a establecer relaciones con los inversionistas y productores forestales. La ANAM debe elaborar los manuales de procedimientos para aplicación general a usuarios y técnicos forestales, así como capacitar a todo el personal en la estandarización de requisitos y procedimientos.

El inventario forestal, el plan de manejo y el estudio de impacto ambiental podrían fusionarse en un solo documento que tenga la información necesaria para garantizar el manejo sostenible del bosque y las medidas de mitigación necesarias. Es contradictorio que mientras los bosques siguen desapareciendo por tala ilegal, desmontes e incendios provocados, al productor individual, empresa o comunidad que se compromete a manejar el bosque se le exijan tantos requisitos y documentos. De no hacerse las

ajustes pertinentes, la legalidad seguirá siendo más cara y difícil que el aprovechamiento y comercialización de madera ilegal.

Panamá debe abocarse a impulsar la certificación forestal como proceso voluntario mediante el cual una autoridad independiente asegura que los productos forestales proceden de bosques cuyo manejo es sostenible. *“Aunque actualmente ningún gobierno la pone en práctica como política oficial, en general se fomenta su aplicación, especialmente entre los consumidores de Europa occidental, que tienen mayor conciencia ecológica, y en el futuro podría convertirse en política en algunos países”* (Hansen y Juslin 1999, citado por FAO (2005)).

Los dueños de bosques buscan en la certificación forestal una ventaja competitiva, ya sea porque pueden lograr mejores precios, o una cuota mayor de mercado, o porque les brinda la oportunidad de entrar en nuevos mercados. Con la certificación ganan el bosque y las comunidades; los beneficios previstos para los inversores forestales solo serán posibles si los costos del proceso de certificación se mantienen dentro de un rango aceptable. Se necesitan esfuerzos para promover y expandir la cobertura de instrumentos alternativos al manejo forestal sostenible (como comercio equitativo, estándares de compilación étnica, desregulación de las barreras de mercado, devolución de derechos y responsabilidades y apoyo empresarial). Las alternativas que se presenten deberán abordar el tema de las empresas con múltiples fuentes de ingreso que muchas comunidades forestales obtienen de los bosques de manera que los instrumentos del manejo forestal sostenible no resulten tan onerosos (Molnar 2003).

Con la finalidad de facilitar la incorporación de las comunidades locales en los procesos de certificación para hacerlos menos onerosos, se ha avanzado en la elaboración de guías prácticas para el sistema de aproximación gradual al manejo (SAGC) como una oportunidad para que los productores y manejadores del bosque vayan superando las exigencias de certificación forestal de manera gradual y progresiva, dentro de los tiempos que les resulten más convenientes (WWF Bolivia 2009).

La experiencia en Panamá demuestra que, en la práctica, el crecimiento del sector forestal se podría lograr mediante un conjunto articulado de incentivos. La difusión y aplicación práctica de esos incentivos requiere de arreglos institucionales muy particulares, por lo que uno de los primeros pasos es el fortalecimiento institucional para lograr también el respaldo político. Se debe contemplar el suministro de los recursos financieros necesarios para la implementación del plan; a la vez, este debe ser promocionado con una estrategia de comunicación ad-hoc para que se haga uso de los incentivos. A nivel nacional se debe ampliar la discusión sobre la importancia de fomentar al sector forestal y de delimitar con criterios técnicos las áreas para ganadería y su mejoramiento con sistemas silvopastoriles.

Aunque la participación del subsector forestal en el PIB es baja, es importante y significativa puesto que las actividades forestales se desarrollan en las áreas rurales, con población indígena y altos índices de pobreza. Sin embargo, una participación tan baja da como resultado que la prioridad de los recursos forestales en las políticas nacionales sea también muy baja. Como resultado de una política de eliminación de los aranceles a las importaciones de productos forestales, se están importando cerca de US\$190 millones anualmente en madera y otros productos forestales, mientras las exportaciones de productos forestales no pasan de US\$15 millones. Se espera que con la venta de teca para la India, la cifra vaya en aumento, y si además se incluyen otros bienes y servicios del bosque, la participación del subsector forestal en el PIB podría duplicarse o más. Esto sería muy conveniente para el fortalecimiento y orientación de las políticas del gobierno hacia el subsector (FAO 2006).

El sector forestal se encuentra “desprotegido”, sin aranceles a las importaciones; esto incide en la poca competitividad de la industria forestal, por lo que se requieren estímulos para su modernización, ampliación y diversificación. Mediante un enfoque integrado bosque-industria-mercado mejorará su nivel de competencia.

En cuanto al recurso humano, los más de 130 profesionales forestales panameños (50 de los cuales trabajan en la ANAM) no constituyen todavía una masa crítica que permita el desarrollo acelerado del sector. Se debiera promover la formación profesional de cuadros nacionales para impulsar la transformación, industrialización y lograr la sustitución de importaciones.

Bibliografía

- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2010. Atlas ambiental de la República de Panamá. 190 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2009a. GEO: Informe del estado del ambiente. 155 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2009b. Estrategia nacional del ambiente: gestión ambiental para el desarrollo sostenible 2008-2012. 189 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2008a. Informe de cobertura boscosa de Panamá. (CD). Departamento de Geomática Ambiental.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2008b. Plan nacional de desarrollo forestal: modelo forestal sostenible. 78 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2006a. Legislación ambiental de la República de Panamá. (Base Electrónica). Proyecto Piloto de Gobernabilidad y Justicia Ambiental. Disponible en www.anam.gob.pa
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2006b. Indicadores ambientales de la República de Panamá. 146 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2006c. Valoración económica de servicios ambientales. Informe de Avance. 25 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2006d. Plan de Acción Nacional: lucha contra la sequía y la desertificación. 43 p.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2005. Recurso forestal de Panamá. Informe Final Revisado. (Valoración Económica de los Recursos Naturales y Diseño de Cuentas Satélites de las Cuentas Nacionales). . Panamá, Consorcio BCEOM – Terram. 133 p.
- Arcia, D; Muñoz, JA. 2006. Propuesta para la implementación de una estrategia nacional de financiamiento forestal: estudio de caso Panamá (en línea). s.l., ORMA/UICN/CCAD, FAO/RLC y Proyecto Amazonia 80 p. Disponible en <http://www.fao.org/forestry/11758-0ddac2cc2bc6f544c31ec2cc2701d9b8f.pdf>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. Informe sobre el proceso de mejora del clima de negocios para la inversión en el sector forestal para Panamá. San José. Costa Rica, INCAE, PROMECIF-Panamá. 249 p.
- Bognetteau, E. 1984. Plan de manejo de las plantaciones de la Reserva Forestal La Yeguada. Proyecto Desarrollo Forestal de Panamá PNUD/FAO/PAN/82/004. 120 p. + Anexos. (Doc. de trabajo no. 13).
- CGR (Contraloría General de la República). 2008. Encuestas de niveles de vida. Panamá.
- CGR (Contraloría General de la República). 2001. VI Censo Nacional Agropecuario. Panamá.
- CIFP (Colegio de Ingenieros Forestales de Panamá). 2002. Evaluación de los impactos biofísicos y socioeconómicos de la reforestación con *Pinus caribaea var hondurensis*, en tierras severamente degradadas: caso de la Reserva Forestal La Yeguada. Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios MIDA-BID-IICA. 560 p.
- Cortéz, R; Monteza, O; Puga y Col, O. 1990. Estudio de impacto del Proyecto Forestal La Yeguada en las comunidades del área de influencia de la Reserva. Panamá, Inrenare.
- Díaz, IR. 2009. Programa Estratégico Regional Forestal (PERFOR). Panamá. Informe de consultoría para la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 70 p.
- Díaz, IR. 1997. Evaluación de la aplicabilidad de la Ley 24 (de 23 de noviembre de 1992) y marco teórico para una propuesta legislativa. Informe final de consultoría técnica para USAID-Panamá. 97 p.
- Dijk, K van; Savenije, H. 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. Roma, Italia, Proyecto GCP/INT/953/NET, FAO, IUCN, CCAD, LNV/DK / Proyecto OTCA-DGIS-BMZ/GTZ/FAO. 133 p. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/k3276s/k3276s.pdf>

Espino JA; Muñoz, JA. 2006. Análisis sobre del desarrollo del Programa Forestal Nacional: cuatro temas fundamentales; caso Panamá. (Puembo II). UICN, FAO, CCAD. 50 p.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2007. Programa nacional de desarrollo forestal sostenible de Panamá. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2006. Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores. Roma, Italia. 188 p. (Estudio Montes no. 142).

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2005. Actualización de la evaluación de los recursos forestales mundiales: República de Panamá. Roma, Italia. 130 p.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1999. Incentive systems for natural resource management. Rome, Italy. (Environmental Reports Series no. 2. FAO Investment Centre).

Haltia, O; Keipi, K. 1997. Financing forest investments in Latin America: the issue of incentives. Washington DC, Inter-American Development Bank.

IGNTG (Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia). 2007. Atlas nacional de Panamá. 4 ed. rev., act. y aum. Panamá. 290 p.

Keipi, K. 1997. Financing forest plantations in Latin America: government incentives. *Unasylva* 188: 50-56.

Kent, J.; J. Rodríguez, 2011. Análisis del marco político, obstáculos estructurales, y barreras de financiamiento para las inversiones de teca en América Latina. En Memoria de la Conferencia Mundial de la Teca. Costa Rica.

Meijerink, GW. 1997. Incentives for tree growing and managing forest sustainably: More than just carrots and sticks. Wageningen, Netherlands, National Reference Centre for Nature Management. 84 p.

Molnar, A; Col. 2003. La certificación forestal y las comunidades: Mirando hacia la siguiente década. Washington D.C., EEUU, Forest Trends. 84 p. Disponible en www.siforestal.org.pe/descargas/ccForestTrends.pdf

OIMT (Organización Internacional para las Maderas Tropicales). 2004. Consecución del Objetivo 2000 y la ordenación forestal sostenible en Panamá. Informe de Misión de Diagnóstico. 87 p.

OIMT (Organización Internacional para las Maderas Tropicales) / ANAM. 1999. La industria forestal en Panamá: consideraciones para su reconversión. Panamá.

Segura, O; Kaimowitz, D; Rodríguez, J. 1997. Políticas forestales en Centroamérica: análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal. San Salvador, El Salvador, CIFOR, CCAB-AP, FAO, GTZ, IICA, UICN, WRI. 335 p.

Ugalde Arias, L; Gómez, M. 2006. Perspectivas económicas y ambientales de las plantaciones de teca bajo manejo sostenible. Panamá, ANAM-USAID-CATIE. 76 p.

WWF-Bolivia. 2009. Guía del sistema de aproximación gradual al manejo y a la certificación forestal: Una herramienta para manejadores de bosques. Santa Cruz, Bolivia, WWF/ASDI. 61 p.

WWF-CA (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2005a. Plan integrado de manejo forestal Río Tupiza, distrito de Cémaco, comarca Embera-Wounaan, Darién. Panamá.

WWF-CA (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2005b. Estudio de impacto ambiental (Categoría II) para el Plan integrado de manejo forestal Río Tupiza, distrito de Cémaco, comarca Embera-Wounaan, Darién.

ANEXOS

ANEXO 1

Artículos modificados o eliminados de la Ley de incentivos a la reforestación

Ley 24 de 1992 Incentivos a la reforestación (versión original)	Modificación en la Ley 2 de Equidad Fiscal, de febrero del 2005
<p>Art. 3. Se consideran las plantaciones forestales como un cultivo con libertad para el aprovechamiento, transformación y comercialización a nivel nacional e internacional; sin embargo, los propietarios deben informar a la autoridad forestal para obtener la guía gratuita de transporte y para consignar la información en los registros estadísticos.</p>	<p>Art. 3 Queda igual.</p>
<p>Art. 4. Las utilidades de personas naturales o jurídicas derivadas de la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales, hasta el corte final de la plantación forestal, y cuyo cumplimiento se realice dentro de los veinticinco (25) años, contados a partir de la vigencia de esta Ley, estarán exentas del pago de impuesto sobre la renta, siempre que los propietarios estén inscritos en el registro Forestal de la ANAM.</p>	<p>Art. 4. Las utilidades, de personas naturales o jurídicas derivadas de la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales, hasta el corte final de la plantación forestal, y cuyo cumplimiento se realice dentro de los trece (13) años, contados a partir de la vigencia de esta Ley, estarán exentas del pago de impuesto sobre la renta, siempre que los propietarios estén inscritos en el registro Forestal de la ANAM.</p>
<p>Art. 5 Se consideran gastos deducibles del impuesto sobre la renta el 100% de la inversiones forestales o de las inversiones forestales indirectas, efectuadas por personas naturales o jurídicas, si las sumas invertidas provienen de una fuente distinta a la actividad de reforestación. Las inversiones indirectas deben mantenerse por un periodo mínimo de cinco años.</p>	<p>Art. 5. Derogado</p>
<p>Art. 6. Quedan exentos del pago de impuestos de importación y demás aranceles, la introducción de</p>	<p>At. 6 Queda igual.</p>

<p>maquinaria y equipo agrícola, forestal, industrial, rodante, herramientas, agro-químicos, semillas, estacas, plantas y equipo de investigación utilizado en el manejo y aprovechamiento de la reforestación.</p>	
<p>Art. 7. Se declaran exentas del pago de impuestos de inmuebles y del impuesto de transferencia de bienes inmuebles, las fincas dedicadas a la reforestación en más de 50% de su terreno y que tengan un mínimo de 200 ha reforestadas.</p>	<p>Art. 7. Se declaran exentas del pago de impuestos de inmuebles y del impuesto de transferencia de bienes inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más de 75% de su terreno, siempre que se encuentre inscrita en el registro forestal de ANAM.</p>
<p>Art. 8. Las utilidades de bonos, acciones y valores de sociedades dedicadas a la reforestación y sus actividades derivadas y afines, y las ganancias que se obtengan en la enajenación de estos bonos, acciones y valores estarán exentas del pago de impuestos sobre la renta. Los tenedores de estos bonos, acciones y valores podrán utilizar estos documentos como garantías de transacciones bancarias.</p>	<p>Art. 8 Derogado.</p>
<p>Art. 9. El Órgano Ejecutivo fomentará la creación de líneas de crédito con intereses preferenciales y de préstamos forestales preferenciales para reforestación a través de instituciones de crédito oficiales y banca privada, asociaciones de ahorro y préstamo, financieras. (...) Los préstamos forestales preferenciales tendrán un tramo preferencial de hasta cuatro puntos porcentuales inferior a la tasa de interés de mercado local</p>	<p>Art. 9 Derogado.</p>
<p>Art. 11. Todo inversionista extranjero que realice una inversión forestal o inversión forestal indirecta por la suma de US\$ 40,000 o más, dentro de la República de Panamá, podrá optar por la visa de inmigrante inversionista, a través de compra de acciones, bonos, valores o inversionista a cuenta propia.</p>	<p>Art. 11. Derogado por Ley 2 de 2005. Transferido a la Ley de Migración.</p>

Fuente: ANAM (2008b).

ANEXO 2

Leyes emitidas por el Estado panameño que norman e incentivan al sector forestal

A continuación se sintetizan las diferentes leyes y disposiciones gubernamentales que ha emitido el gobierno de Panamá en los últimos años y que se refieren a la regulación, normativa, incentivos y desarrollo del sector forestal en general.

Ley No. 41 General del Ambiente (1998)

“Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente” promueve el uso sostenible del ambiente y los recursos naturales, incluyendo los bosques, basada en el régimen ambiental de la Constitución Política de la República de Panamá. Se le confiere a la ANAM un extenso rol de atribuciones entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Elaborar la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales de acuerdo con los planes de desarrollo del Estado, y emitir las resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política nacional del ambiente y los recursos naturales renovables.
- Llevar a cabo la ordenación ambiental del Territorio, y encaminar el proceso de evaluación ambiental.
- Establece la posibilidad de cobro por los servicios prestados a empresas con fines de lucro. De este modo garantiza el cobro de tarifas por servicios técnicos y administrativos.
- Se reconoce el derecho de las Comarcas Indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables.

Un comentario adicional sobre esta normativa es que la oficina responsable del fomento y normativa del sector forestal fue relegada a un nivel jerárquico muy bajo como se ilustra más adelante en la figura No 2. Al constituirse en un Departamento bajo la coordinación de la Dirección de Gestión integrada de Cuencas Hidrográficas.

Código Agrario de Panamá (1962):

El Código Agrario aprobado mediante la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962, en su Capítulo 3° Artículo 448 define las áreas de floresta de explotación comercial permanente, aquellas que se adapten mejor a la producción maderera y que permitan la renovación de los recursos forestales mediante una reforestación adecuada.

El Artículo 450 del mismo código, define como áreas que deben ser reforestadas, aquellas zonas deterioradas e inutilizadas por la erosión o mal uso, en las cuales sea necesario reforestar para rehabilitar los suelos o producir maderas y otros productos forestales, lo cual es un mandato claro desde que se promulgó.

Decreto Ley No.39 (1966)

El Decreto Ley No 39 del 29 de septiembre de 1996, mediante el cual se expide la Legislación Forestal de Panamá, establece en su articulado elementos o conceptos que abren la posibilidad de desarrollar actividades de reforestación, así tenemos que:

Artículo 55. Serán considerados como gastos deducibles del impuesto sobre la renta las inversiones en plantaciones forestales, a partir de la promulgación de este Decreto Ley, debiendo el Ministerio de Hacienda y Tesoro dictar la reglamentación respectiva.

Artículo 56. Declárense exceptuados del derecho aduanero y demás tasas, la internación de los equipos, instrumental y demás elementos necesarios para la reforestación del país y para los trabajos de investigación que deba realizar el Servicio Forestal.

Para extender este beneficio a los particulares, los mismos deberán solicitarlo previa presentación de sus planes de reforestación al Servicio Forestal, sin cuya aprobación no pueden concederse las franquicias solicitadas. Sin embargo, la reglamentación necesaria para aplicar los incentivos quedó en las atribuciones del Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual nunca se elaboró y consecuentemente nunca tuvo un efecto real. Esta Ley Forestal de 1966, fue sustituida por la Ley 1 del 3 de febrero de 1994.

Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 “Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”

Este decreto exonera del pago de impuestos por ganancia a las inversiones forestales, libera de impuestos a las importaciones de equipo e insumos para el MFS, y también a los impuestos de inmuebles y de transferencia de bienes inmuebles y establece tasas preferenciales los préstamos para proyectos de inversión forestal.

Los incentivos fiscales establecidos en los Artículos 4 y 7 de esta ley fueron modificados, y trasladados a la Ley de Equidad Fiscal. Y el Artículo 11 se trasladó a la Ley de Migración para captar inversiones extranjeras. Los Artículos 5; 8 y 9 fueron derogados.

Ley No 1 (1994)

La Ley No1 de 7 de febrero de 1994 "Por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones". Con esta Ley se actualiza en su momento la Ley Forestal, Ley 39 de 1966, la cual contempla aspectos relativos a la actividad de reforestación y fomenta el establecimiento de bosques comunales.

En su Artículo 43 establece que “Toda superficie de tierra en propiedad privada cubierta de bosques naturales o artificiales quedará exenta de todo impuesto nacional, previa evaluación del INRENARE”.

En el Artículo 8. Toda persona natural o jurídica que se dedique al aprovechamiento, reforestación, deberá inscribirse gratuitamente, por una sola vez, en el Libro de Registro Forestal que para tal efecto habilitará el INRENARE (ANAM) con la finalidad de mantener actualizadas las estadísticas y brindar asesoría técnica para mejorar la calidad de los productos. En el Título IV sobre Fomento, la ley establece incentivos al manejo de los bosques y al establecimiento de plantaciones. Además, en su Título V del Financiamiento, crea el Fondo de Protección y Desarrollo Forestal, para obras y actividades relacionadas con el fomento,

protección, manejo, supervisión, control e investigación y extensión de recursos forestales que ejecute o financie el INRENARE. Este fondo –FONDEFOR- nunca se constituyo y consecuentemente nunca ha funcionado.

Esta Ley incentiva, a través del artículo 58, a quienes contribuyan con la reforestación de tierras estatales que sean de aptitud preferentemente forestal, así como prevé los créditos de fomento para promover la reforestación. Se consideran excluidas de los fines de la reforma agraria de las fincas privadas, calificadas como de aptitud preferentemente forestal, con plan de reforestación y de manejo aprobado, en ejecución o por ejecutarse.

Ley 34 de abril del 29 de abril de 1996

Este decreto crea el Instituto de Seguro Agropecuario, ISA, que a su vez establece el Seguro Forestal. El seguro forestal requiere de ajuste de costos de las operaciones forestales a periódicamente. Se considera que la escala actual esta desactualizada.

Resolución de Junta Directiva No 05-89 (1998)

La Resolución J.D. No 05-89 de 6 de marzo de 1998 " Por la cual se reglamenta la Ley No 1 de 3 de febrero de 1994 y se dictan otras disposiciones", tiene como propósito reglamentar la Ley 1 de 1994 para hacerla operativa y también lo relativo a la actividad de reforestación. Es de destacar el periodo de cuatro años que transcurrió entre la emisión de la ley y la elaboración y aprobación del reglamento de dicha ley, lo cual podría denotar falta de interés por parte de los actores involucrados.

Decreto Ejecutivo No 2 (ANAM, dic. 2003)

El Decreto Ejecutivo No 2 de 17 de enero de 2003 " Por el cual se aprueban los Principios y Lineamientos básicos de la Política Forestal de Panamá". Este Decreto recoge en forma amplia los Principios y Lineamientos de la Política Forestal de Panamá, Lineamientos Estratégicos de la Política Forestal de Panamá, Los Objetivos Estratégicos de la Política Forestal de Panamá y finalmente las Acciones Estratégicas de la Política Forestal de Panamá. En estos lineamientos hay aspectos destacables que guardan relación con las plantaciones forestales.

Ley 58 (1999)

La Ley No 58 del 29 de diciembre de 1999 "Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal para Pequeños Productores Agropecuarios y se modifica el Artículo 2 de la Ley 20 de 1995". El propósito de esta Ley es crear el Certificado de Incentivo Forestal como un mecanismo de apoyo público, otorgado con el interés de motivar acciones socialmente deseables que estimulen la reforestación por parte del pequeño productor agropecuario. Esto en razón de que la Ley 24 de 1992 de incentivos a la reforestación, por ser una Ley de incentivos fiscales, no era accesible al pequeño productor. Sin embargo a la fecha aun no se han asignado recursos para hacer viable esta ley 58, por lo que nunca ha funcionado (11 años después) por falta de asignación de los fondos necesarios.

Ley No. 14 de 2007 Ley que adopta el Código Penal

En el 2007 se aprueba la Ley 14, que crea un nuevo Título XVIII al Libro II de Código Penal, con el nombre de Delitos Contra el Ambiente y Ordenamiento Territorial, añadiendo nuevos artículos que van desde el

391 hasta el 399. Los tipos penales básicos que se establecen en esta adición al Código Penal son los siguientes: 1. Delitos contra los Recursos Naturales. 2. Delitos contra la Vida Silvestre. 3. Delitos de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento Urbanístico Territorial. 4. Delitos contra los animales domésticos. 5. Disposiciones Comunes. El Capítulo I Delitos contra los Recursos Naturales consta de 10 capítulos que van desde el 391 hasta el 400, de los cuales el 399 establece lo siguiente: Quién incendie masas vegetales será sancionado con 1 a 3 años de prisión o su equivalente en días multas o arresto de fines de semana.

Ley 45 de Agosto de 2004

Política Energética, que en uno de sus artículos establece que se puede generar hasta 60 Megavatios de potencia a partir de plantaciones y desechos forestales.

Ley 5 del 28 de enero de 2005

Sobre Delitos Contra el Ambiente que establece y tipifica el delito ecológico en el ordenamiento penal. Penaliza la tala ilegal con multas y prisión.

Ley de Equidad Fiscal de 2004

Libera del impuesto sobre la renta a la comercialización de productos forestales de plantaciones, sustituyendo a la Ley 24 de noviembre de 1992.

Decreto Ejecutivo 37 de 3 de junio de 2009

Establece la Política Forestal, sus principios, objetivos y líneas de acción. A esta política se le ha dado poca difusión y no es conocida por los diferentes sectores, tampoco ha sido ampliamente discutida a nivel nacional.

A toda esta normativa y legislación que se ha enumerado y que pretende incentivar al sector forestal, se le ha dado poca difusión, adicionalmente según algunos usuarios y analistas del sector, faltan instrumentos y hay vacíos en las leyes para que estimulen el manejo forestal sostenible.

En las leyes y reglamentos, aun no se encuentran disposiciones para promover el manejo sostenible de los bosques naturales, aparte de la exención del impuesto sobre inmueble. Se requieren mecanismos que incentiven el manejo de bosques naturales, dadas las tendencias mundiales y las oportunidades de captar recursos externos a través de Mecanismos de Desarrollo Limpio, pago por servicios ambientales, REDD, etc.

No aparece mención específica sobre forestería comunitaria y tomando en cuenta que en las comarcas indígenas es donde mas bosque natural se encuentra aun, se requiere incentivar la reforestación y el manejo de bosques naturales en forma comunitaria.

El gobierno central debe seguir promoviendo la descentralización y desconcentración de las funciones del Estado hacia los Municipios y en ese sentido es necesario considerar el empoderamiento de los gobiernos Municipales para mejorar la aplicación de incentivos forestales y el control de la deforestación y la tala ilegal.

El Banco Nacional de Panamá inició recientemente una línea de crédito forestal con un interés de 8.75% y un monto de hasta 2 millones de dólares, con un plazo máximo de 10 años para pagar. En los últimos años, el interés para el crédito forestal es de 4.5% anual, 12 años plazo para pagar y sin período de gracia. En este caso el monto máximo del préstamo es de US\$200,000, incluyendo la compra de tierra. Los préstamos, capital e intereses pueden cancelarse en cuotas mensuales, bimestrales, semestrales o anuales de acuerdo con el flujo de caja del proyecto.

ANEXO 3

Resolución de ANAM para reclasificar maderas comerciales en Panamá

REPÚBLICA DE PANAMÁ, AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE RESOLUCIÓN No. AG -0066-2007

“Por la cual se efectúa una reclasificación de maderas comerciales y potencialmente comerciales, en base a su valor comercial de mercado, en función de lo cual establece el cobro por servicios técnicos en concepto de aprovechamiento del bosque natural y se dictan otras disposiciones.”

El suscrito Administrador General encargado, de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), en uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 7 de la Ley No. 41 de 1998 de julio de 1998 “ Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente”, enumera las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente, entre las que se instituye delegar funciones y emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.

Que la pre-citada Ley en el Artículo 129 establece que, “Son complementarias a la presente Ley, las siguientes disposiciones legales: La Ley 1 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones... (Sic)” y dicha ley contempla la normativa conducente a asegurar el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos forestales.

Que los bosques naturales de producción están constituidos por una diversidad de especies comerciales y que para el manejo sostenible de los mismos es muy importante la promoción e inclusión en el mercado de otras especies potencialmente comerciales.

Que urge el desarrollo de estrategias comerciales, encaminadas a abastecer sostenidamente de materia prima forestal, a la industria nacional, debido a la rápida reducción de los bosques naturales de producción y a su deterioro, situación causada por deforestación y el aprovechamiento forestal sin la aplicación de sistemas de manejo forestal sostenible.

Que la Resolución JD-01-98 de 19 de noviembre de 2001 en su Capítulo VI Artículo Octavo, literal A y B, establece la Tarifa de Servicios Técnicos para Maderas Duras y Maderas blandas por metro cúbico respectivamente.

Que la clasificación de maderas duras y blandas, ha demostrado obsolescencia y no discrimina entre si la madera es comercial reconocida en el mercado o potencialmente comercial o que se promueve su uso en el mercado.

Que dado lo anterior es necesario utilizar otro método para la reclasificación de manera que aquellas especies poco reconocidas en el mercado (potencialmente comerciales) y que por sus particularidades no alcanzan grandes diámetros y por tanto, bajo rendimiento en su procesamiento, sean reclasificadas.

Que la ANAM requiere adoptar las medidas necesarias, dirigidas a promover el desarrollo de iniciativas y procesos de gestión forestal sostenibles, con importantes beneficios sociales y garantizar materia prima forestal a la industria nacional.

RESUELVE

ARTÍCULO 1: Aprobar la reclasificación de las maderas comerciales y potencialmente comerciales como a continuación se describe, de manera que contribuya al aprovechamiento y manejo forestal sostenible de los bosques naturales de producción.

ARTÍCULO 2: Aprobar el pago de los **servicios técnicos** de acuerdo a la reclasificación por especies como sigue:

Especies maderables comerciales clasificadas de alto valor comercial y para las cuales se establece el pago de B/ 15.00 / metro cúbico de madera en rollo (tuca) y B/20.00 /metro cúbico madera aserrada.

NOMBRE COMÚN	NOMBRE CIENTÍFICO
Amargo Amargo	<i>Vatairea</i> sp.
Caoba	<i>Swietenia macrophylla</i>
Cedro amargo	<i>Cedrela odorata</i>
Cedro cebolla	<i>Cedrela tonduzii</i>
Cedro espino	<i>Bombacopsis quinata</i>
Cocobolo	<i>Dalbergia retusa</i>
Guayacán	<i>Tabebuia guayacan</i>
Laurel	<i>Cordia alliodora</i>
María	<i>Calophyllum brasilensis</i>
Nazareno	<i>Peltogyne purpurea</i>
Pino amarillo	<i>Pithecelobium manguese</i>
Quira	<i>Platymiscium pinnatum</i>
Roble, roble de sabana	<i>Tabebuia pentaphyla</i>
Tangará, Cedro bateo, Cedro macho	<i>Carapa</i> sp.

Especies maderables comerciales y potencialmente comerciales clasificadas de menor valor comercial y para las cuales se establece el pago de B/ 10.00/metro cúbico de madera en rollo (tuca) y B/15.00/metro cúbico madera aserrada:

NOMBRE COMÚN	NOMBRE CIENTÍFICO
Amarillo	<i>Terminalia amazonica</i>
Amarillo guayaquil	<i>Centrolobium yavizanum</i>
Amarillo pepita	<i>Lafoensia puniceifolia</i>
Ajo	<i>Cassipourea</i> sp.
Alacarreto	<i>Aspicosperma megalocarpon</i>
Alcornoque	<i>Nora oleífera</i>
Algarrobo	<i>Hymenaea courbaril</i>
Almendra	<i>Coumarouna oleífera</i> Sin. <i>Dipteryx panamensis</i> Sin. <i>Platymiscium polystachyum</i> <i>Dalbergia custatlanica</i>
Baco	<i>Magnolia sororum</i>
Balsa	<i>Ochroma lagopus</i>
Bálsamo	<i>Miroxylon balsamun</i>
Bambito amarillo	<i>Ocotea</i> sp.
Bambito rosado	<i>Ocotea austinli</i>
Berbá	<i>Brosimum utile</i>
Bongo	<i>Ceiba pentandra</i>
Cabimi	<i>Copaifera aromatica</i>
Cañafistula	<i>Cassia fistula</i>
Cativo	<i>Prioria copaifera</i>
Cerillo, Cero	<i>Symphonia globulifera</i>
Coco	<i>Lecythis tuyrana</i>
Corotú	<i>Enterolobium cyclocarpum</i>
Cortezo	<i>Apeaba aspera</i>
Cuajao	<i>Vitex cooperi</i>
Cutarro	<i>Swartzia panamensis</i>
Espavé	<i>Anacardium excelsum</i>
Frijolillo	<i>Poeppigia procera</i>
Guayabillo	<i>Terminalia lucida</i>
Guayabo de montaña	<i>Eugenia</i> sp.
Jobo	<i>Spondia mombis</i>
Madroño	<i>Calycophyllum candissium</i>
Mamecillo colorado	<i>Sloanea</i> sp.
Mango	<i>Manguifera indica</i>
Mata hombro	<i>Cornus disciflora</i>
Mayo blanco, Corozo	<i>Vochysia hondurensis</i>
Mayo negro	<i>Vochysia ferruginea</i>
Membrillo	<i>Gustabia</i> sp.
Miguelario	<i>Virola</i> sp.
Nance	<i>Byrsonima crassifolia</i>
Níspero	<i>Manilkara achras</i>
Nuno, Ceibo	<i>Hura crepitans</i>
Olivo, Ñipa	<i>Sapium</i> sp.

Orey	<i>Camprosperma panamensis</i>
Panamá	<i>Sterculia apetala</i>
Pava, Mangabé, Gargarán, Pavo	<i>Didymopanax morototoni</i>
Punula	<i>Quararibea</i> sp.
Sandé	<i>Brosimum</i> sp.
Sangré	<i>Pterocarpus officinalis</i>
Sangrillo negro	<i>Paramechaerium gruberi</i>
Sigua	<i>Nectandra</i> sp.
Tachuelo, Alcabú	<i>Zanthoxylum</i> sp.
Yaya	<i>Oxandra</i> sp. Sin. <i>Unonopsis</i> sp.
Zapatero, Plátano, Pilon	<i>Hieronyma alchorneoides</i>
Zorro	<i>Astronium graveolens</i>

ARTÍCULO 3: Esta resolución deja sin efecto cualquier otra disposición que le sea contraria.

ARTÍCULO 4: La presente Resolución entrará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, Ley No. 1 de 3 de febrero de 1994.

Dado en Panamá, a ocho (8) días del mes de febrero de dos mil siete (2007)

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANEXO 4

Tarifas y tasas que cobra la ANAM por prestación de servicios

Resolución JD-01-98 de 22 de enero de 1998. "Por medio de la cual se establecen Tasas por los Servicios que presta el INRENARE para el Manejo, Uso y Aprovechamiento de los Recursos Forestales". (G.O. 23,501 de 16 de marzo de 1998)

La Junta Directiva Institucional de Recursos Naturales Renovables. En uso de sus facultades legales, CONSIDERANDO:

Que el INRENARE presta diversos servicios para el manejo, uso y aprovechamiento de los Recursos Forestales.

Que para la prestación de los servicios antes señalados el INRENARE invierte sumas considerables de recursos, tanto en insumos y equipos, así como el pago de sueldos y viáticos a los profesionales que prestan dichos servicios.

Que regularmente los servicios prestados por INRENARE son suministrados a empresas o personas que realizan actividades lucrativas.

Que la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, en su Artículo 5 (Numeral 14) faculta al INRENARE para: "Cobrar por los servicios que preste de acuerdo a la Ley y de conformidad con las reglamentaciones vigentes".

Que también la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986 en su Artículo 8 establece que: "Los servicios prestados por el Instituto a entidades públicas, empresas mixtas o privadas o personas naturales, para el desarrollo de actividades con fines lucrativos, en ningún caso serán gratuitos".

Que la misma excerta legal establece en su Artículo 14, numeral 12, que la Junta Directiva tiene entre sus funciones: "Reglamentar los cobros por los servicios que preste el Instituto".

Que es política del Estado Panameño lograr la auto gestión en sus Entidades Autónomas.

Que de conformidad con la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, la Junta Directiva del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables en uso de sus facultades legales.

RESUELVE:

Capítulo I

De los Servicios de Inspección y Administrativos para la Inscripción en el Registro Forestal.

Primero.

La inspección para la inscripción en el Registro Forestal constituye un servicio único, que se origina en la solicitud presentada por personas naturales o jurídicas que desarrollan proyectos de reforestación con el objeto de acogerse a la Ley, por lo cual se establecen incentivos a la Reforestación y se Reglamenta la Reforestación en la República de Panamá (Ley 24 de 23 de noviembre de 1992) y su Reglamentación (Decreto Ejecutivo 89 de 8 de junio de 1993).

Igualmente deberán inscribirse en el registro forestal según lo dispuesto en la Ley Forestal de Panamá 1 de 3 de febrero de 1994 las personas naturales y jurídicas que realicen actividades de aprovechamiento y procesamiento de productos forestales provenientes del Bosque Natural y las que realicen inventarios, planes de manejo y consultorías forestales.

Segundo.

El servicio prestado por la Institución según corresponda consiste en:

- a) Recepción de la solicitud.
- b) Inspección técnica y mediciones en campo.
- c) Preparación de informe técnico.
- d) Evaluación y emisión de Resolución de inscripción en el Registro Forestal.

Tercero.

Para los efectos de cobro del servicio de inspección y administrativo para la inscripción en el Registro Forestal se establece la siguiente tarifa:

Tarifa de inspección Forestal: Corresponde al pago por los servicios prestados en las fases de inspección técnica y trabajos de campo, preparación del informe y evaluación de resultados con relación a los requisitos. Por los servicios de inspección forestal se cobrará la suma de B/.30.00 por inspección.

Tarifa de Servicios Administrativo: Corresponde al pago por los servicios administrativos prestados en las fases de la recepción, evaluación y emisión del registro forestal a las personas jurídicas y/o naturales que se dediquen a actividades en el campo forestal. Por los servicios administrativos se cobrará la suma de B/.10.00 por los registros.

Parágrafo: Por medio de la cual se establecen tasas por los servicios que presta el INRENARE (hoy ANAM) para el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos forestales", de forma que se lea así:

Para los efectos del cobro de los servicios de inspección forestal para la inscripción en el Registro Forestal de proyectos de reforestación con superficies de hasta dos hectáreas, se establece una tarifa de diez balboas (B/.10.00), por proyecto. Para superficies mayores a 2 (dos) hectáreas, se pagarán tres balboas (B/.3.00) por cada hectárea adicional o fracción, hasta una superficie de 8 hectáreas. Superficies mayores pagarán la tarifa establecida de treinta balboas (B/.30.00). (1)

Capítulo II

Servicio de Certificación de Inversión Forestal.

Cuarto.

El Servicio de Certificación de Inversión Forestal se prestará a las Personas Naturales o Jurídicas que se encuentren debidamente inscritas en el Registro Forestal y presenten la solicitud para acogerse a los beneficios otorgados por la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992; deducible de las sumas invertidas en la actividad de reforestación,

Quinto.

El servicio prestado por la Institución consiste en:

- a) Evaluación de los informes técnicos presentados por las personas naturales o jurídicas.
- b) Verificación de campo.
- c) Elaboración del informe anual para la certificación de la inversión forestal.
- d) Emisión de la certificación.

Sexto.

Para los efectos del cobro de los servicios de certificación forestal se establecen las siguientes tarifas:

A. Tarifa de Inspección o Reinspección, Verificación y Certificación de la Inversión Forestal: Establece el pago por la verificación y certificación de la inversión forestal realizada durante el año. La suma a pagar será de B/.50.00 por inspección.

Parágrafo: Para cualquiera otra inspección en materia de reforestación (asistencia técnica profesional) a solicitud expresa del usuario tendrá un costo de B/.50.00.

Capítulo III

Servicio de Certificación para Titulación de Terreno.

Séptimo.

El servicio de certificación para los trámites de titulación de terreno pertenecientes al patrimonio forestal es aquel proporcionado por el INRENARE, en base a los Artículos 10, 12, 31 y 62 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994 "Por la cual se establece la legislación forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones", a las personas con derechos posesorios que desean obtener su título de propiedad.

Octavo.

Los servicios prestados por la Institución consisten en:

- a) Realizar la inspección de campo para verificar en el área el derecho posesorio del terreno que se desea titular.
- b) Elaborar informe técnico sobre el uso adecuado del terreno de acuerdo a lo que establece la Ley o la necesidad de un plan de manejo.
- c) Emitir opinión sobre la viabilidad o no de la titulación dirigida a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Noveno.

Para los efectos de cobro de los Servicios de Certificación para trámite de titulación de terrenos se establece la tarifa de B/.30.00 por inspección.

Capítulo IV

Servicios Técnicos para Aprovechamiento Sustentable Mangle.

Décimo.

El servicio técnico para el aprovechamiento del mangle es aquel que presta el INRENARE a las personas cuya actividad económica depende de los recursos del manglar.

Décimo Primero.

El servicio prestado por la Institución consiste en:

- a) Inspección de campo.
- b) Inscripción de los usuarios.
- c) Otorgamiento de las guías y permisos correspondientes.

Décimo Segundo.

El aprovechamiento del Manglar estará sujeto al cumplimiento de las siguientes normas y tarifas:

-Inscripción de los usuarios en el INRENARE, registrándose su condición económica y dependencia de la actividad del manglar.

-El INRENARE en coordinación con IPACOOOP y otras organizaciones debe iniciar la organización de los usuarios.

-Aquellas áreas que se consideren como Áreas Silvestres Protegidas no podrán ser aprovechadas bajo ningún pretexto.

-Las Direcciones Ejecutivas Regionales en coordinación con la Dirección Nacional de Administración Forestal definirán cuotas máximas de aprovechamiento por mes, en función del potencial del recurso boscoso del Manglar.

-El Diámetro mínimo de corta será de 7 cm.

-Ningún permiso de tala podrá ser extendido sin que antes se haya realizado una inspección de campo.

-El transporte de los productos del manglar no podrá realizarse si los mismos no están amparados por su correspondientes guías extendidas por el INRENARE y que se haya cumplido con el pago de los impuestos municipales.

-Los permisos, guías y las inspecciones tendrán que pagar un aforo, tasa o servicio de la manera siguiente:

a. Permisos de tala para:

Leña: Producto forestal utilizado para la producción de energía calórica, en el hogar y la industria. Generalmente se comercializa en forma de astillas de 2 a 2.5 pies de longitud.

Delgada.....B/.3.00 por millar

Gruesa.....B/.10.00 por millar

Varas: Producto forestal sin corteza que presenta diámetro de 7cm. Diámetro a la altura del Pecho (DAP) que acuerdo a normas internacionales se utiliza una altura de 1.30 mts, sobre el suelo, y largo mayores de 4mts y que se utilizan para la construcción de ranchos, tiene como función soporte de las pencas u otro material a utilizar como techo.

De 3.0m. a 4.5m.....B/.0.20 por unidad

De 4.5m. a 5.5m.....B/.0.25 por unidad

Más de 5.5m.....B/.0.30 por unidad

Muletillas: Producto forestal con corteza que presenta diámetro de 7cm. (DAP) y 4mts. de largo o más. Es utilizado en la construcción para sostener la losa de edificios.

Hasta 3.0m.....B/.0.15 por unidad

Más de 3.0m.....B/.0.20 por unidad

Soleras: Producto forestal de más de 10cm. (DAP) y más de 8mts, de largo. Se utiliza para colocar en los almacenes de los ranchos, tiene como función el soporte del techo de los ranchos.

De 2.0m. a 3.0m.....B/.0.50 por unidad

De 3.0m. a 4.0m.....B/.0.60 por unidad

De 4.0m. a 5.5m.....B/.0.75 por unidad

Más de 5.5m.....B/.0.85 por unidad

Horcones: Producto forestal de más de 20cm (DAP) y mts. de largo, tiene como función el soporte de todo el techo de la casa.

De 3.0m. a 3.5m.....B/.0.70 por unidad

De 3.5m. a 4.0m.....B/.1.0.75 por unidad

Más de 4.0m.....B/.0.80 por unidad

Pilotes: Producto forestal de más de 30cm. (DAP) y largo de 6mts. o más, se utiliza para la construcción de muelles.

De 5.0m. a 10.0m.....B/.2.00 por unidad

Más de 10.0m.....B/.2.50 por unidad

Producción de Carbón.....B/.0.50 por árbol

Extracción de corteza.....B/.5.00 por árbol

b. Guías de Transporte:

Leña.....B/.2.00 por millar

Varas, Muletillas, Soleras,

Horcones, Pilotes y otros.....B/.2.00 por las primeras 25 unidades más B/.0.05 por unidad adicional.

Carbón.....B/.0.10 por saco

Corteza.....B/.2.00 los primeros 20 quintales más 0.10 por quintal adicional.

c. Inspección: Las inspecciones se realizarán individuales o en grupos, tendrán una tasa por persona, independiente del producto a extraer, y se fijarán fechas fijas para su realización.

El servicio de inspección tendrá un costo individual, variará con la distancia y tiempo empleado y en ningún caso será menor de B/.2.50. En aquellos casos que se requiera movilización los interesados tendrán que proporcionarlo.

Las personas que se dediquen a la ex-tracción de cáscara de mangle tendrán la obligación de aprovechar la madera de los árboles que hayan utilizado o ceder el derecho a terceras personas. En aquellos casos que amerite tendrán que pagar la guía de transporte.

Las Direcciones Ejecutivas Regionales llevarán un Registro estadístico a cada persona como medida de control de las cuotas asignadas y bajo ninguna justificación se podrán exceder de las mismas, solicitar cuotas adelantadas, o traspasar permisos o guías. Las Direcciones Regionales deberán cada mes, enviar un informe a la Dirección Nacional de Administración Forestal.

Capítulo V

Servicios de Verificación y Evaluación de Inventario y Plan de Manejo para el Otorgamiento de Concesión de Aprovechamiento Forestal.

Décimo Tercero.

El servicio de Verificación de Inventario y de Plan de Manejo es el que presta la Institución a las personas naturales o jurídicas que desean obtener una concesión forestal.

Décimo Cuarto.

El servicio prestado por la Institución consiste en:

- a) Inspección en campo.
- b) Verificación del inventario.
- c) Evaluación del plan de manejo.
- d) Informe técnico.

Décimo Quinto.

Para los efectos del cobro de los servicios de verificación del inventario y evaluación del plan de manejo se establecen las siguientes tarifas:

A. Tarifa de Verificación de inventario y Planes de Manejo:

Valor: Hasta cinco mil hectáreas se cobrará treinta centésimos (B/.0.30) por hectárea y de cinco mil hectáreas en adelante se cobrará quince centésimos (B/.0.15) por hectárea.

Parágrafo: Para otras inspecciones relativas a dirimir anomalías en materia forestal y a las verificaciones anuales de planes de manejo en ejecución, de las concesiones se cobraría una tarifa de B/.300.00 por inspección.

Capítulo VI

Servicios Técnicos para el Aprovechamiento Económico de Productos Forestales del Bosque Natural, mediante Concesiones Forestales.

Décimo Sexto.

Los servicios técnicos para el aprovechamiento económico de productos forestales del Bosque Natural son los que presta el INRENARE a las personas naturales o jurídicas en las concesiones forestales y permisos comunitarios vigentes.

Décimo Séptimo.

Los servicios prestados por la Institución consiste en:

- a) Inspección ocular en el área de extracción para determinar y verificar que se cumpla con las normas establecidas.
- b) Inspección para determinar si el producto extraído proviene del área donde se otorgó la concesión o el permiso comunitario.
- c) Cubicación de madera y verificación en los puestos de control para su registro estadístico, administrativo y financiero.
- d) Asesoría y recomendaciones técnicas en el cumplimiento del Plan de manejo.

Décimo Octavo.

Para los efectos de cobro de los Servicios Técnicos para el aprovechamiento de maderas tropicales de Bosques Naturales, se establecen las siguientes tarifas:

A Tarifa de Servicio Técnico para Maderas Duras y Finas: Quince balboas por metro cúbico o fracción de metro cúbico (B/.15.00 por m³), de madera en pie o en tuca, veinte balboas por metros cúbicos o fracción de metro cúbico (B/.20.00 por m³ o fracción de m³), de madera en bloque o en cuadro.

B. Tarifa de Servicio Técnico para Maderas Blandas: Diez balboas por metros cúbicos o fracción de metro cúbico (B/.10.00 por m³ o fracción de m³), de madera en pie o en tuca, quince balboas por metros cúbicos o fracción de metro cúbicos (B/.15.00 por m³ o fracción de m³), de madera en bloqueo o cuadro.

Capítulo VII

Servicios Técnicos para el Aprovechamiento Forestal de Madera Tropical del Bosque Natural a través de Permisos Especiales con carácter doméstico y de subsistencia. (2)

Décimo Noveno.

Este servicio es brindado por la Institución a personas de escasos recursos en atención a lo dispuesto en el Artículo 27 Numeral 1 y Artículo 44 y 45 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994. "Por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones".

Vigésimo.

El servicio brindado por la Institución consiste en:

- a) Tramitación administrativa de la solicitud.
- b) Análisis socioeconómico del solicitante.
- c) Inspección de campo.
- d) Informe técnico.

Vigésimo Primero.

Para los efectos de cobro de los servicios administrativos para el otorgamiento de permisos especiales con carácter doméstico, se establece una Tarifa Única de cinco balboas (B/.5.00), por árbol que se aprovechara. (3)

Vigésimo Segundo.

Para los efectos del cobro de los servicios para el otorgamiento de permisos especiales con carácter de subsistencia se aplicará lo establecido en el Artículo Octavo de esta Resolución y las guías correspondientes, así como cualquier otro pago en concepto de aprovechamiento de Recursos Forestales del Bosque Natural que se encuentren establecidos. (4)

Capítulo VIII

Del Transporte de Productos y Subproductos Forestales.

Vigésimo Tercero.

La guía de transporte es un servicio que brinda el INRENARE a aquellas personas naturales o jurídicas que movilizan productos forestales ya sea por vía terrestre o marítima.

Vigésimo Cuarto.

El servicio prestado por el INRENARE consiste en:

- a) Recepción y verificación de los documentos que amparan la movilización de madera.
- b) Verificación de las especies, dimensiones, volumen, origen, número de permiso comunitario o de subsistencia y de concesión, del producto y sub-producto forestal que se desea movilizar.
- c) Emisión de la guía de transporte.

Vigésimo Quinto.

Para los efectos del cobro de servicios de guía de transporte se establecen las siguientes tarifas:

A. Tarifas por guías marítima o terrestre: comprende el pago por la verificación de las especies, dimensiones, volumen y otras características de las maderas que se desean movilizar.

Un balboa (B/.1.00) por metro cúbico o fracción de metro cúbico.

B. Tarifa por guía de movilización de Productos Forestales importados o exportados: Quedan incorporadas y son parte integral de esta Resolución los requisitos y las tarifas establecidas por la Resolución JD-024-94 "Por medio de la cual se subroga la Resolución DG-05-88 de 2 de septiembre de 1988, y se dictan nuevas medidas sobre la expedición de guías forestales para productos importados y de exportación".

Parágrafo: Se exoneran las plantaciones forestales.

Capítulo IX

Inscripción para uso de Motosierra.

Vigésimo Sexto.

El permiso de inscripción para uso de motosierras es el otorgado por el INRENARE a las personas naturales o jurídicas que poseen y utilizan esta herramienta para la tala de árboles o procesamiento de madera.

Diez balboas (B/.10.00) por el otorgamiento del permiso inscripción de la motosierra. Cinco balboas (B/.5.00) por duplicado en caso de pérdida o deterioro, y renovación del permiso.

Capítulo X

Disposiciones Complementarias.

Vigésimo Séptimo.

Queda derogada la Resolución J.D.009-92 así como cualquier otra disposición que sea contraria a la presente Resolución,

Vigésimo Octavo.

Esta Resolución se hará efectiva a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

Fundamento Legal: Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, Ley 1 de 3 de febrero de 1994.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la Ciudad de Panamá a los 22 días del mes de enero de 1998.