
Propuesta de Políticas GUATEMALA

1.1 Políticas Forestales

1.1.1 Políticas de Promoción

Las principales dificultades del sector forestal para competir con otros sectores de la economía (agropecuario e industrial) son; a) el largo plazo del retorno del capital en el proceso productivo y; b) la desvalorización de los bienes y servicios no monetarios generados en la producción forestal (paisaje, protección del suelo, resguardo de la biodiversidad). Estas desventajas determinan que los agentes económicos no se vuelquen a actividades forestales ya que su tasa interna de retorno es baja, su período de retorno del capital es alto y los servicios no monetarios no reportan ganancias efectivas en el corto plazo.

Para poder contrarrestar estas desventajas desde el punto de vista financiero e involucrar más agentes económicos en procesos de producción forestal se hace necesario ampliar y fortalecer los incentivos para la producción forestal y hacerlos más eficientes e incorporar otros incentivos que actualmente no existen.

- Ampliar los incentivos para la producción forestal:
 - Implementar incentivos forestales para la promoción de la producción forestal, tanto en plantaciones forestales como en manejo de bosques naturales, que tengan por objetivo la incorporación de un mayor número de habitantes a la actividad forestal:

a) Incentivos fiscales

- Fortalecer los incentivos fiscales vigentes para la producción forestal con las siguientes medidas:
 - Ampliar los incentivos forestales y mejorar los mecanismos de aplicación a fin de que sean aplicables a una amplia gama de usuarios incluyendo a propietarios de tierras, arrendatarios y otros individuos o empresas interesadas en la actividad forestal. Para tal fin se recomienda como un mecanismo, poner en práctica la negociabilidad de los certificados de inversión forestal (CIF).
 - Definir áreas y especies de interés para el Estado, en función de la industria forestal y la artesanía y descartar sitios de baja productividad y especies sin posibilidades de transformación y mercadeo.

- Estipular un monto fijo del incentivo, en función del área reforestada, que refleje los costos de producción bajo sistemas eficientes y económicamente competitivos y establecer un método de actualización de los mismos.

b) Incentivos crediticios

- Crear una línea de crédito para la producción forestal. Esta línea de crédito debe poseer condiciones más favorables que los créditos de mercado (17), sobre todo, en su tasa de interés y su período de gracia, con el objeto de contrarrestar el efecto negativo que el tiempo genera en el flujo financiero de un proyecto forestal.
- Iniciar conjuntamente con la GEXPRONT un programa de mercados que incluya dos elementos básicos: implementación de sellos verdes y búsqueda de mercados para especies y productos forestales no ubicados.

Responsables: Servicio Forestal Nacional (Unidad Ejecutora de los Incentivos Forestales), Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Finanzas, Gremial de Productos No Tradicionales, Grupo de Trabajo Subsectorial Forestal Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Promover e implementar un programa nacional de investigación forestal en coordinación con las universidades, organizaciones no gubernamentales, sector público, comunidades e ICTA. El objetivo de dicha política debe ser el complementar la generación de datos básicos y la generación de tecnología, ya existente, en el campo de la producción y transformación forestal.

Responsables: Servicio Forestal Nacional, Universidades, ONG s, proyectos e ICTA.

- Continuar con los proyectos forestales específicos como un mecanismo de inversión en el sector: en este sentido se sugiere: a) fortalecer los mecanismos para la identificación y formulación de proyectos, con énfasis en las necesidades de las comunidades; b) encauzar los nuevos proyectos en las prioridades de la nueva política forestal; c) el rol del Servicio Forestal Nacional debe ser como promotor y coordinador de proyectos, desligándose de la ejecución; d) darle prioridad al componente de extensión forestal en la implementación de los proyectos, en coordinación con el sector privado y las ONG's y; e) continuar apoyando la inversión forestal a través de proyectos específicos.

Responsables: Servicio Forestal Nacional, USPADA, ONG's, Plan de Acción Forestal para Guatemala, Organizaciones de Base.

- Fortalecer el diálogo entre sector público y privado: se recomienda la continuidad y el fortalecimiento del Grupo de Trabajo Subsectorial Forestal como un instrumento directivo de planificación incorporando la participación representantes de grupos de silvicultores (actuales y potenciales) medianos y pequeños, respondiendo al enfoque participativo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Responsables: Grupo de Trabajo Subsectorial Forestal

- Apoyar el Programa de Manejo Forestal Sostenible en Tierras Comunes: este programa pretende incorporar a la producción forestal las áreas de vocación forestal, a través de la identificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión forestal. La característica fundamental del programa se basa en la participación comunitaria en todas las fases de planificación y ejecución de los proyectos.

Responsables: DIGEBOS, PAFG y USPADA

- Constituir legalmente el Consejo de Administración del Fondo de Fomento Forestal y definir los mecanismos operativos del mismo: la puesta en funcionamiento del Fondo permitirá aumentar la inversión en proyectos y actividades prioritarias para el sector forestal. Es de hacer notar que este fondo cuenta actualmente con recursos financieros que no han sido utilizados por falta de los mecanismos operativos para la ejecución del mismo.

Responsables: DIGEBOS y MAGA

- Mejorar la eficiencia de ejecución del Fondo Forestal Privativo: a través de; a) la negociación de las condiciones establecidas en la Dirección Técnica del Presupuesto; b) el apego al artículo 93 de la Ley Forestal, en cuanto a los rubros beneficiarios y sus respectivos porcentajes; y c) no agotar la ejecución presupuestaria de otras fuentes para iniciar la ejecución de dicho fondo.

Responsable: DIGEBOS y USPADA.

1.1.2 Políticas de Regulación

Las políticas regulatorias complementan a las políticas de promoción determinando las reglas para la producción forestal. Siendo el Estado (representante de la colectividad) el único interesado en contrarrestar los efectos negativos del manejo de los recursos naturales renovables (degradación de suelos, pérdida de la biodiversidad, contaminación de aguas) se tienen que establecer medidas de regulación para que dichos efectos no afectan a la nación en su conjunto, a terceras personas ya las generaciones futuras.

- Control de la corta de árboles por parte del Servicio Forestal Nacional:
 - Esta medida regulatoria funciona como un incentivo para el uso de los recursos forestales de acuerdo a su capacidad. Es una política que ha existido en las últimas dos leyes forestales y se considera necesaria. Sin embargo, esta política no debe permanecer intacta sobre todo no debe ser un elemento de desincentivo de la actividad forestal. En la presente propuesta se diferencia de la anterior política por el hecho que se proponen formas de simplificación de las decisiones y de los requisitos.

a) En tierras privadas:

- Para áreas forestales (18) de más de 20 has., se propone que el único requisito para iniciar la producción forestal es el plan de manejo forestal- Se estima que el plan de manejo es el único instrumento técnico para poder aprovechar los bosques, además se propone que se anulen las licencias forestales. El Servicio Forestal deberá monitorear los planes de manejo forestal, dándole énfasis al cumplimiento de la repoblación forestal propuesta (19). El propietario podrá ser beneficiario de dos tipos de incentivos; 1) no pagar impuesto por el aprovechamiento forestal y; b) poder optar a los incentivos propuestos anteriormente (créditos, bonos forestales y comerciales).
- Para áreas forestales menores de 20 has. se solicita un plan de manejo simplificado (un formulario de una hoja). Como se expuso anteriormente, el propietario de este tipo de unidades, podrá ser beneficiario de dos tipos de incentivos: 1) no pagar impuesto por el aprovechamiento forestal y; b) poder optar a los incentivos propuestos (créditos, bonos forestales y comerciales).
- Para áreas agrícolas con bosque (de cualquier tamaño); se permitirá el cambio de uso de la tierra pagando un impuesto de reposición del bosque. Se propone preliminarmente un impuesto sobre 5% del costo del primer año de plantación forestal.
- Prohibir el cambio de uso de la tierra en áreas estratégicas desde el punto de vista hidrológico (cuencas y microcuencas estratégicas con altas pendientes). Estas áreas deberán ser identificadas por las Municipalidades conjuntamente al Servicio Forestal Nacional.
- En tierras privadas dentro de áreas protegidas, se recomienda unificar los permisos forestales tomando como base el otorgamiento de permisos en tierras privadas fuera de áreas protegidas.

Responsables: Servicio Forestal Nacional, Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

b) En tierras nacionales (concesiones de manejo forestal): en tierras nacionales fuera y dentro de áreas protegidas se propone la implementación mecanismos para otorgar concesiones de manejo forestal (20). Propuesta que se puede lograr estableciendo, entre CONAP y el Servicio Forestal una política coherente de concesiones y aprovechamientos

forestales (maderables y no maderables) dentro de las áreas protegidas que permiten el manejo forestal, homogeneizando los requisitos y procedimientos para implementar la política. Responsable: Servicio Forestal Nacional y Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

- Eliminar los obstáculos para la producción forestal: eliminar todos los obstáculos para la producción y transformación forestal con el objeto de incorporar un mayor número de agentes económicos en la actividad forestal, a partir de:
 - Simplificar los procedimientos administrativos (en requisitos y en tiempo) para la aprobación de planes de manejo forestal y exportación de productos forestales; con el objeto de facilitar la producción y evitar la corrupción.
 - Eliminar los controles de transporte de productos forestales;
 - Eliminar el impuesto de la madera en pie;
 - Eliminar la licencia de aprovechamiento forestal;

Responsable: Servicio Forestal Nacional.

- Establecer los mecanismos para delegar el manejo de las áreas protegidas a ONG's, municipalidades y/o comunidades organizadas para las categorías de manejo que no correspondan a los objetivos del Servicio Forestal y fortalecer el manejo de las áreas cuyos objetivos si correspondan al servicio forestal.

Responsable: Servicio Forestal Nacional y Consejo Nacional de Areas protegidas.

- Coordinar con las instituciones encargadas de establecer controles fronterizos, acciones para evitar el contrabando de madera hacia los países vecinos y fortalecer el control en el resto de las áreas prioritarias de contrabando de madera hacia afuera, apoyando la Comisión de Tráfico de madera ilegal.

Responsable: Servicio Forestal Nacional, Dirección General de Aduanas, Guardia de Hacienda y Ejército Nacional.

1.2 Políticas Agropecuarias

- Desincentivar el cambio de uso de la tierra en zonas de vocación forestal: con el objeto de frenar los proceso de cambio de uso de la tierra y degradación de la capacidad productiva de los suelos se propone desincentivar el cambio de uso de la tierra en zonas de vocación forestal a través de las siguientes acciones:
 - Compatibilizar la política agraria con la política forestal, estableciendo una instancia de decisión para la colonización y titulación de tierras estatales, que a la vez cumpla funciones de cooperación técnica entre las instituciones. Propuesta: Comité Agrario Forestal conformado por miembros de las siguientes instituciones;

Servicio Forestal, Comisión Especial para Atención a Repatriados (CEAR), Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP) Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y Vice Ministerio del Petén. El objetivo de este Comité sería el diseño y la implementación de un programa nacional de colonización en las tierras de vocación forestal del país. Además se iniciaría un proceso de intercambio entre las instituciones en lo que respecta la política agraria y el sector forestal.

- Apoyar las iniciativas de legalización de la propiedad; como primer paso para iniciar un proceso de conversión tecnológica en sistemas de producción sostenibles.

- Apoyar y fortalecer los proyectos que proponen cambios tecnológicos para sedentarizar la agricultura migratoria (CATIE/OLAFO, Centro Maya, CARE, entre otros).
 - Elaborar e implementar una estrategia y un programa de apoyo forestal a los procesos de repatriación y reasentamiento.

 - Suspender los créditos de cambio de uso de la tierra en zonas o unidades de producción de vocación forestal, con el objeto de desincentivar los sistemas de producción no sostenible.

 - Iniciar acciones en las instituciones del sector público.

- Asignar los recursos necesarios al Servicio Forestal para que pueda cumplir las obligaciones la ley le asigna: a través de un análisis detallado de las obligaciones del Servicio Forestal asignarle un presupuesto que obedezca a sus necesidades. El objetivo es otorgarle capacidad financiera a la institución rectora de los recursos forestales a fin de que pueda cumplir eficientemente con las obligaciones que la ley le asigna.

Responsables: Ministerio de Finanzas Públicas, USPADA y Servicio Forestal Nacional, CEAR. INTA y MAGA.

- Fortalecer a USPADA en el campo forestal: fortalecer en número y capacitación al equipo forestal en la Unidad Sectorial de Planificación para el Sector Agropecuario (USPADA) con el objeto de readecuar la inversión del sector agropecuario de acuerdo a la capacidad de uso de los suelos nacionales, incrementando la participación del sector forestal en el sector agropecuario;

Responsables: MAGA, USPADA y Servicio Forestal Nacional.

- Crear una instancia eficiente de coordinación para la identificación, formulación, gestión y aprobación de proyectos forestales en coordinación con los fondos de inversión social (esencialmente FIS y FONAPAZ) , el Servicio Forestal y el PAFG

a fin de lograr mayor eficiencia y complementariedad en la implementación de proyectos del sector forestal.

Responsables: Servicio Forestal Nacional, PAFG, FIS, FONAPAZ y SEGEPLAN.

1.3 Políticas Extrasectoriales

- Establecer un mecanismo para incorporar a las municipalidades en la administración y gestión de los recursos forestales conjuntamente con el Servicio Forestal, se pretende compartir los compromisos de control y monitoreo de los bosques remanentes.

Responsables: Municipalidades (ANAM, INFOM) y Servicio Forestal Nacional.

- Diseñar en coordinación con las municipalidades, sistemas urbanos de áreas verdes que incluyan esencialmente la conservación de los ecosistemas naturales y la recuperación de zonas degradadas con fines de recreación (Proyecto).

Responsables: Municipalidades y Servicio Forestal Nacional.

- Apoyar una política de población que contribuya a frenar el crecimiento poblacional, fuente esencial de las migraciones y de los problemas de colonización espontánea de las tierras forestales del Estado. Siendo ésta última una de las causas más importantes de la deforestación a nivel nacional.

Responsables: Todas las organizaciones y instituciones vinculadas al sector forestal.

(17) Según Braier (1991), más allá de las consideraciones ecológicas y sociales de la importancia de los recursos renovables, diversos agentes económicos ven con escepticismo y desconfianza la posibilidad de invertir en dichas actividades, si se considera a la grave situación de la crisis económica de diversos países de la región y las altas tasas de interés, que impiden pensar a largo y obligan a recuperar el capital invertido en menos tiempo, haciendo esto incompatible con la dinámica de los recursos naturales.

(18) Áreas forestales son áreas de capacidad de uso forestal que aún no poseen bosque.

(19) Una vez aprobado el plan lo más importante para el Estado es garantizar la reposición de la materia prima y no determinar el método de extracción forestal.

(20) Estas concesiones de manejo forestal no son equivalentes con las antiguas concesiones para aprovechamiento forestal que existieron en las décadas pasadas en donde no existía el plan de manejo forestal como principal instrumento técnico de las actividades forestales.