



Leyes forestales en América del Sur

Documento
de trabajo

Santiago, Chile
Abril de 2010



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

LEYES FORESTALES EN AMÉRICA DEL SUR
(Documento de Trabajo)

**SANTIAGO, CHILE
ABRIL DE 2010**

Para mayor información dirigirse a:

Jorge Alberto Meza Robayo
Oficial Forestal
Equipo Multidisciplinario de América del Sur
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Dag Hammarskjöld 3241
Vitacura, Santiago - Chile
Teléfono: + 56 - 2 -9232189
E-mail: jorge.meza@fao.org

Consultores:

Patricio Hurtado, Ingeniero Forestal. Diplomado en Dirección Estratégica.
María Cristina Puente, Abogada. MSc. Estudios Socio-Ambientales.

Para el análisis, se contó con el apoyo de la Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental (Paulina Baca y Carla Cárdenas -temas económicos y de financiamiento-), especialistas de la Red Latinoamericana de Derecho Forestal y Ambiental, y como equipo investigador, Gabriela Costa y David Carrillo.

Editora:

Luz Adriana Henao, Comunicadora Social. Periodista.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de los países, territorios, ciudades o zonas, de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ÍNDICE

Prólogo	iv
Resumen Ejecutivo	v
Siglas	vii
CAPÍTULO I: PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES, INSTITUCIONALIDAD Y LEGISLACIÓN	1
ARGENTINA	1
BOLIVIA	5
BRASIL	10
CHILE	14
COLOMBIA	19
ECUADOR	23
PARAGUAY	27
PERÚ	31
URUGUAY	36
VENEZUELA	39
CAPÍTULO II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ENFOQUES, PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDADES EN MATERIA DE LEGISLACIÓN FORESTAL EN TEMAS SELECCIONADOS	43
SOBRE DEFINICIONES Y PRINCIPIOS	43
RÉGIMEN INSTITUCIONAL	45
PROMOCIÓN, INCENTIVO, FOMENTO Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE	47
MANEJO FORESTAL, PLANES DE MANEJO, PROCESOS DE APROBACIÓN, SUPERVISIÓN, CONTROL FORESTAL	49
CAMBIO PARCIAL Y TOTAL EN EL USO DE LA TIERRA, USOS NO FORESTALES Y USOS NO AGRARIOS	51
OTROS TEMAS	52
CAPÍTULO III: PRINCIPALES HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	54
PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES E INSTITUCIONALIDAD	54
LEGISLACION	56
SOBRE SERVICIOS AMBIENTALES	58
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXOS	64
ANEXO 1. LEYES FORESTALES ANALIZADAS	64
ANEXO 2. TABLA REFERENCIAL DE INCENTIVOS EXISTENTES EN LAS LEYES REVISADAS, POR PAÍS	65

Prólogo

Durante el Congreso Forestal Mundial realizado en Buenos Aires del 19 al 23 de octubre de 2009, en evento paralelo de la COFLAC-OTCA que ocurrió el 20 de octubre de ese año, se realizó una reunión de programación y planificación entre la FAO y la OTCA, para establecer actividades de coordinación y apoyo a los países amazónicos. En la ocasión, en atención a los procesos que realizan algunos países para la reformulación de los marcos legales del sector forestal, los representantes de dichos países solicitaron el apoyo de FAO para la realización de un análisis comparativo de la legislación forestal en América del Sur.

Por otro lado, en el Informe de la 25a. Reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe – 2008 - (COFLAC) se indica que *“hay una dinámica muy alta en la actualización de las políticas, la legislación y la institucionalidad forestal, incluyendo mecanismos de diálogo y concertación, en muchos países. Se hace necesario prestar especial atención a la creación y desarrollo de tales instancias, así como al incremento de la socialización de las políticas y las normas entre la población de los países”*.

En cuanto a servicios ambientales, la Comisión solicitó *“un mayor apoyo en facilitar el diálogo de los países, para identificar nuevos mecanismos que permitan mejorar la contabilización de los valores y servicios ambientales que generan las actividades forestales en las cuentas nacionales”*. Así mismo, coincidió en *“la necesidad de explorar nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento para el sector forestal, incluyendo pago por servicios ambientales y la incorporación en mecanismos de mercado (bolsa de valores)”*.

En este contexto, la FAO realizó tres estudios relacionados, que se consolidan y resumen en el presente documento, que contiene información sobre los programas forestales nacionales, la institucionalidad, y principalmente, sobre aspectos de la legislación ambiental, forestal (leyes forestales) y relacionada con los servicios ambientales, en los países de América del Sur. Los estudios completos en los que se basa este trabajo pueden ser consultados en el sitio Web de FAO para América Latina y el Caribe (<http://www.rlc.fao.org/es/bosques/estudios.htm>).

Se espera que el presente documento genere el interés de las autoridades forestales en los países, técnicos en el área y personas que trabajan en el tema, para promover la ampliación del intercambio de información y experiencias a través de investigación adicional y contacto con las organizaciones forestales de cada país, entre autoridades y técnicos.



Carlos Marx R. Carneiro

Secretario

Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC)

Oficial Principal Forestal

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Resumen Ejecutivo

Los países de América Latina disponen, en mayor o menor grado, de un marco orientador para el manejo sustentable de sus recursos forestales y de biodiversidad, conocido con el nombre genérico de “programas forestales nacionales”. Bajo diferentes denominaciones según el país, estos planes son producto de procesos participativos donde los principales actores que dependen de los recursos forestales y de biodiversidad, han hecho valer sus puntos de vista en la elaboración de una hoja de ruta por donde debería transitar el sector forestal en los próximos 10 a 20 años. En todos estos países, el plan, programa o estrategia, es considerado en términos generales, como una política forestal de largo plazo.

Los instrumentos de la política forestal, legislación e instituciones, en el último quinquenio han sufrido cambios significativos. En lo que respecta al marco normativo forestal, seis de los 10 países de la sub-región estrenaron una nueva legislación sobre recursos forestales en general, o bien sobre bosques nativos o servicios ambientales forestales. Destaca en todas ellas el énfasis en el equilibrio entre la producción de bienes y los servicios ambientales forestales. Otros tres países además, formulan actualmente una nueva legislación al respecto. La institucionalidad forestal por su parte ha ido pasando rápidamente de un esquema en donde los organismos forestales gubernamentales fueron durante décadas la fuerza dominante del sector, a una institucionalidad más plural, en donde el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil pasan a desempeñar un papel fundamental en la ordenación sostenible de los recursos forestales de los países, poniendo énfasis los primeros, en aspectos económicos, y los segundos, en asuntos sociales y ambientales. La aparición de nuevos actores ha hecho que la institucionalidad del sector sea más compleja, provocando también un cambio de equilibrio entre ellos. Lo anterior hace imprescindible la adaptación de los organismos forestales gubernamentales al cambio en el ambiente del sector forestal y fuera de éste, para representar así un papel más preponderante.

Este documento está compuesto por tres capítulos. En el primer capítulo se presenta por país, una rápida descripción del programa forestal nacional (o la política forestal nacional) y la institucionalidad pública forestal, así como un análisis detallado de la legislación ambiental, leyes forestales y los aspectos normativos relacionados a los servicios ambientales forestales.

Para el análisis de las leyes forestales, se utilizaron los siguientes temas de análisis: definiciones y principios (de la gestión forestal); régimen institucional; promoción, incentivo, fomento y financiamiento para el desarrollo forestal sustentable; manejo forestal, planes de manejo, procesos de aprobación, supervisión, control forestal; cambio parcial y total en el uso de la tierra, usos no forestales y usos agrarios; además de otros temas relacionados.

Con relación a este análisis, la revisión ha tomado como base las leyes forestales vigentes en los 10 países de América del Sur (ver Anexo 1). Se ha hecho una excepción a esta premisa, en los casos en que se encuentra vigente otra ley de igual jerarquía y relevancia para el estudio. Dichos casos son los de la Ley de Recuperación sobre Bosque Nativo y Fomento Forestal (Chile) y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Argentina).

A diferencia de lo mencionado, Colombia no cuenta a la fecha con una ley forestal como tal; su marco jurídico llega a aproximadamente 10 normas importantes, de diversa jerarquía, que regulan las cuestiones forestales. Ante esta situación -diferente de la de los otros países- se optó, por una identificación básica de las normas vigentes, lo cual limita el análisis comparativo relacionado con este país. No obstante, al tener un desarrollo importante en lo relacionado con

incentivos y fomento a la actividad forestal, se han tomado referencias secundarias para tenerlas en cuenta en la revisión comparativa de dicho tema.

El documento reconoce la existencia de procesos en marcha para la formulación de nuevas leyes forestales en Bolivia, Perú y Ecuador, así como la dinámica de puesta en vigencia y derogación de las leyes forestales de Colombia (2006, declarada inexecutable por la Corte Constitucional) y Perú (2008, declarada inconstitucional y suspendida indefinidamente por el legislativo). De allí que estas dos normas no hayan sido consideradas para la revisión comparativa.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis comparativo entre las leyes forestales, utilizando los mismos temas de análisis anteriormente mencionados, y se extraen aspectos legales y normativos relevantes, comunes o diferenciados entre los países. Tablas comparativas de las leyes forestales en relación a los temas mencionados, pueden ser consultadas en los estudios base del presente documento, ubicados en la página Web de FAO para América Latina y el Caribe (<http://www.rlc.fao.org/es/bosques/estudios.htm>).

Para finalizar, se presentan los principales hallazgos, recomendaciones y conclusiones, en relación a los programas forestales nacionales y la institucionalidad, la legislación y sobre el tratamiento legal de los servicios ambientales en los países de América del Sur.

Siglas

APN	Administración de Parques Nacionales (Argentina)
CIREN	Centro de Información de Recursos Naturales (Chile)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
CONAFLOOR	Comisión Nacional Forestal (Brasil)
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (Bolivia)
IBAMA	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Renovables (Brasil)
ICMCB	Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (Brasil)
INFONA	Instituto Forestal Nacional (Paraguay)
INFOR	Instituto Forestal (Chile)
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (Perú)
MAE	Ministerio del Ambiente (Ecuador)
MINAM	Ministerio de Ambiente (Perú)
ONG	Organización no gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSINFOR	Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales (Perú)
PACUS	Plan de Aprovechamiento para Cambio de Uso de Suelo (Argentina)
PAUS	Plan de Aprovechamiento para Uso de Suelo (Argentina)
PFE	Patrimonio Forestal del Estado (Uruguay)
pfn	Programa Forestal Nacional
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Colombia)
PMS	Plan de Manejo Sostenible (Argentina)
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Argentina)
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Argentina)
SFB	Servicio Forestal Brasileño (Brasil)
SIRENARE	Sistema de Regulación de Recursos Renovables de la Superintendencia Forestal (Bolivia)

CAPÍTULO I: PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES, INSTITUCIONALIDAD Y LEGISLACIÓN

ARGENTINA

Argentina no posee una política forestal explícita; sin embargo, a partir de la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se pueden inferir las bases implícitas de su posición en esta materia.

En cuanto a la institucionalidad, las competencias forestales en el ámbito federal se encuentran divididas en tres organismos principales: i) la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), que es la autoridad máxima para la implementación de la temática ambiental con responsabilidad nacional en la protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques nativos, ii) la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), actualmente Ministerio, que tiene responsabilidad principal sobre las plantaciones forestales, y iii) la Administración de Parques Nacionales (APN), como organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Turismo y que tiene a su cargo la planificación y manejo de las áreas protegidas.

En el ámbito provincial la gestión de los recursos forestales, tanto nativos como cultivados, está a cargo de la Dirección de Bosques del Ministerio de Asuntos Agrarios. Cada provincia detenta el dominio originario de sus recursos naturales y por ende, es responsable de su administración, gestión y conservación.

Actualmente se encuentra en formulación el Plan Forestal Nacional sobre la base de consensos locales, provinciales y regionales proyectados al plano federal, los cuales se espera que actúen como fuerza impulsora para el desarrollo sustentable de la actividad forestal en el país. En este contexto la Dirección de Bosques de la SAyDS en coordinación con la Dirección de Forestación de la SAGPyA (actual Ministerio), y la APN de la Secretaría de Turismo, seleccionaron la región patagónica como zona piloto para iniciar el proceso, junto al Centro de Investigación y Extensión Regional Forestal Andino Patagónico, que actúa como coordinador de las cinco provincias de la región. Con lo anterior se busca generar acuerdos y definir lineamientos estratégicos, que posteriormente puedan replicarse en todo el país y que respondan a las necesidades locales, regionales y provinciales.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

Con la reforma constitucional de 1994, Argentina consagra de manera expresa, la necesidad de proteger el medioambiente. Es a partir de los lineamientos establecidos en la Constitución Política Nacional y de los tratados internacionales ratificados sobre protección del medioambiente, que este país continúa evidenciando su atención en los temas ambientales. Entre las leyes nacionales que regulan diversos aspectos relacionados con el medioambiente, destacan:

- a) Ley de Defensa de la Riqueza Forestal de 1948, que declara de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques. También contiene normas referidas a la protección de las fuentes de agua en relación con el recurso bosque.

- b) Ley General del Ambiente de 2002, que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.
- c) Ley de Gestión Ambiental de Aguas de 2002, que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación del agua, su aprovechamiento y uso racional.
- d) Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos de 2007, que establece *"los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad"*.

Particularmente importante para el desarrollo forestal nacional son las siguientes leyes:

Ley Nacional 13.273. Ley de la Defensa de la Riqueza Forestal Argentina

Data de 1995 y se orienta a la regularización de propiedades forestales; así como a la forestación y reforestación, especialmente de propiedades degradadas y abandonadas. Para esto, el Estado se hace cargo y se convierte en el promotor económico de estas actividades.

En primer lugar, se regula el objeto de la ley; así como sus definiciones principales. Posteriormente, establece un breve ordenamiento forestal, regulaciones sobre el manejo, aprovechamiento, forestación y reforestación. Finalmente, aunque no tiene incentivos expresos para la conservación, si incluye, tácitamente, normativa orientada en esa dirección.

La ley no incluye mecanismos de participación o desconcentración. El régimen de estado en Argentina es federal, y por tanto, descentralizado; en este caso, las provincias tienen la potestad de adscribirse o no a la ley; si no lo hacen, no pueden acceder a los incentivos en ella contenidos.

Ordena a los bosques según la siguiente clasificación: bosques protectores y permanentes (denominados así por declaratoria), experimentales, montes especiales y bosques de producción. Para poder explotarlos, es necesario presentar una solicitud acompañada con un plan de manejo, y contar con la autorización correspondiente. La ley regula el régimen de transporte, forestación y reforestación. Adicionalmente, promueve la recuperación de tierras afectadas, en los términos y condiciones que determine la autoridad.

Establece una interesante medida de protección con la declaración de conservación obligatoria de árboles de valor agregado y contempla la posibilidad de indemnizaciones. Dispone restricciones en la explotación de bosques protectores y permanentes; declaración de inalienabilidad de los bosques fiscales, salvo casos de interés social, y un régimen de aprovechamiento forestal según la extensión de las superficies boscosas. Establece un sistema de concesiones y permisos forestales, y establece el pago de un aforo fijo o móvil para la explotación de bosques fiscales. No se permite la ocupación o pastoreo de los bosques fiscales sin permiso de la autoridad, la violación de esta disposición conlleva a la expulsión del ocupante.

Se incluyen varios incentivos. En primer lugar, beneficios para las provincias que se acojan a la ley, como se dijo anteriormente. Además se excluyen los bosques y montes artificiales del cálculo de la contribución inmobiliaria, y exenciones para las tierras con bosques protectores o permanentes situadas en las zonas especificadas sometidas a trabajos de forestación o reforestación. Dispone que los bancos deben dar crédito especial para las actividades contempladas en la ley; además, premios y primas de estímulo y liberación de derechos aduaneros.

En cuanto al régimen de sanciones, establece las contravenciones forestales y multas. Además, contempla penas de comisión de enseres y suspensión de derechos. Asimismo, dispone los tiempos para la prescripción de acciones, los lineamientos para la responsabilidad de personas jurídicas, el procedimiento, la autoridad de aplicación, la obligación de denuncia, y finalmente, adopción de medidas de los diferentes actores sociales.

En temas varios establece que los parques nacionales se rigen por esta ley en lo referente a permisos y planes de explotación. Dispone un régimen de permisos gratuitos para las personas carentes de recursos y exonera el pago del aforo cuando la extracción de leña y madera sea para entidades de beneficencia. Finalmente, contempla la prevención y lucha contra incendios, obligaciones y normas generales sobre el tema.

Para terminar, es menester señalar que esta ley no agota la regulación jurídica relacionada con los recursos forestales del país, a su alrededor se encuentran varias normas que la complementan. Así, es necesario tomar en cuenta su existencia, de otro modo, no se podría tener una adecuada comprensión de la situación forestal en Argentina. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta que existe una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

Ley 26.331. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

Esta ley se aplica solamente a los bosques nativos, y de entre ellos, excluye de su aplicación, los aprovechamientos forestales en terrenos menores a 10 ha, pertenecientes a comunidades indígenas y pequeños productores¹. Para el resto de cuestiones forestales, se estará sujeto a la ley del ramo, mencionada anteriormente.

La ley de presupuestos mínimos establece los lineamientos generales para que cada provincia expida su propia normativa de manejo de recursos forestales. Por esta razón, la ley no trata temas como el control, sistemas de fiscalización, procedimientos punitivos, entre otros.

La ley no incluye, de manera explícita, principios de manejo o conservación forestal. Sin embargo, de la lectura del objeto de la ley, se desprenden los siguientes: presupuestos mínimos, conservación y mejoramiento de los bosques nativos; y, precaución y prevención. Por otro lado, la ley define bosque nativo, ordenamiento territorial, planes de aprovechamiento y manejo, plan de manejo sostenible de bosques nativos (PMS), plan de aprovechamiento del uso del suelo (PAUS)², desmonte y servicios ambientales.

Respecto al marco institucional, la autoridad nacional es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), y cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, dentro del ámbito de su jurisdicción, establecen una estructura orgánica y de control, regulación forestal local y régimen sancionador. Además, contempla la participación ciudadana en los términos de la Ley General de Gestión Ambiental. Finalmente, esta ley contempla mecanismos de acceso a la información sobre temas ambientales.

En cuanto al ordenamiento, manejo y aprovechamiento forestal, el principal instrumento es el ordenamiento territorial del bosque nativo. En él constará el detalle de los bosques existentes y su clasificación, de acuerdo al valor de conservación de flora y fauna, en tres categorías: roja

¹ Sin embargo, las autoridades locales deberán capacitarlos para que logren un aprovechamiento sostenible.

² Debe tomarse en cuenta la existencia de un Plan de Aprovechamiento para Cambio de Uso de Suelos, cuyas siglas son PACUS, pero no se encuentra dentro de las definiciones.

(I), amarilla (II) y verde (III). Cabe mencionar, que la elaboración de este instrumento es requisito previo para recibir recursos y otorgar las autorizaciones establecidas en esta norma.

Se contemplan dos tipos de autorizaciones: de desmonte y de aprovechamiento forestal. En el caso del desmonte, es pre-requisito obligatorio contar con la evaluación de impacto ambiental; por el contrario, para el caso del aprovechamiento, sólo será necesaria cuando éste pueda causar impacto ambiental (afectar grupos humanos, reservas naturales, la cantidad y calidad de los recursos renovables y el valor paisajístico). No se establece el trámite a seguir para concesiones de aprovechamiento forestal a particulares en tierras públicas (bosques públicos).

Para cumplir con los objetivos de esta ley, se establece el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, así como sus respectivas fuentes de financiamiento. A través de este fondo, se compensa a los gobiernos locales por las actividades de conservación y fomento forestal.

La distribución de los recursos la hace la SAYDS junto con las autoridades locales que tengan aprobado su ordenamiento de bosques nativos. Esta distribución se llevará a cabo, de acuerdo con el número de bosques de cada jurisdicción; el porcentaje que éstos representan en relación con su territorio; y las categorías de bosque. Por último, se regula la forma en que el gobierno seccional deberá emplear estos recursos. En cuanto a los incentivos, los propietarios de terrenos con bosques nativos recibirán recursos anualmente para su conservación, de acuerdo a su extensión y categorización.

Las sanciones establecidas son supletorias, es decir, que se aplican en caso de que los gobiernos locales no las hayan dictado o que sean inferiores a las establecidas en esta ley. Se contemplan, apercibimiento, multas y suspensión o revocatoria de la autorización. Tienen carácter solidario entre los firmantes del PMS o del PAUS. Además, se establece un registro público de infractores, a nivel nacional, administrado por la SAYDS, tendiente a impedir que se concedan nuevas autorizaciones a las personas que no han cumplido con sanciones anteriores.

El cambio de uso de suelos se permite en los bosques de categoría III. Para esto, se debe indicar en el Plan de Aprovechamiento para Cambio de Uso de Suelo (PACUS), el nuevo uso del suelo junto con las condiciones mínimas de producción sostenible, a corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, debe contemplarse el uso de tecnologías que permitan el rendimiento eficiente de las actividades que se quieran emprender.

Finalmente, entre los temas varios, se prohíbe la quema de residuos de las actividades contempladas en esta ley; se garantiza el respeto a las comunidades indígenas y se establece la obligación estatal de restauración de los bosques afectados por incendios.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

Si bien no existe en el país una legislación específica sobre servicios ambientales, la preocupación por el tema se manifiesta ya a partir de la Ley 13.273 de 1948, de Defensa de la Riqueza Forestal, analizada anteriormente, y donde se asocia el concepto de bosques protectores a aquellos que generan servicios ambientales, y se emiten orientaciones para su conservación.

Por su parte la Constitución Política de 1994 señala expresamente en sus artículos 41 y 43, lo siguiente:

“Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo.”

“Artículo 43.- La acción de amparo podrá ser ejercida en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, por tres categorías de sujetos: los particulares afectados, el Defensor del Pueblo y las asociaciones constituidas para la defensa de aquellos derechos, siempre que su organización y registro se adecuen a la legislación reglamentaria.”

Por último y aunque la Ley de Presupuestos Mínimos no es una ley específica sobre servicios ambientales, su articulado recoge en forma amplia este concepto. Determina los principales servicios ambientales que brindan los bosques nativos y establece un régimen de distribución de fondos para fomentar el mantenimiento de los mismos.

BOLIVIA

Bolivia cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (2006 - 2010) que establece y define un conjunto de políticas, estrategias y programas relacionados con el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y la biodiversidad, la reducción de gases de efecto invernadero y secuestro de carbono. El Plan propone dos grandes objetivos: *“a) consolidar el sector forestal como eficiente y sostenible, con alta capacidad de generación de empleos y excedentes, en un marco adecuado y justo de relaciones de trabajo basadas en la seguridad jurídica y social, desarrollando sus actividades con un enfoque preventivo y de mínimo impacto ambiental sobre los ecosistemas, garantizando la regeneración del bosque que se explota y privilegiando la participación de las comunidades indígenas, campesinas, originarias; y b) estimular la utilización, agregación de valor y el comercio de bienes y servicios de los recursos de biodiversidad, bajo criterios de sostenibilidad ecológica, social y económica, principalmente en regiones con altos índices de pobreza y de gran biodiversidad, donde la conservación en sí misma carece de sentido si no va acompañada de beneficios tangibles y directos para la población local”.*

A inicios de 2010, el marco institucional del sector forestal, estaba liderado por el Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal, que dependía del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como organismo rector en la nación; y de acuerdo al Decreto Supremo N° 0071 de 09/04/2009, por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). Ésta última, como ente regulador de las actividades que realizan personas naturales y jurídicas, privadas, públicas, comunitarias, mixtas y cooperativas en el sector forestal. La ABT asumió desde su creación todas las atribuciones, competencias, derechos y obligaciones de la ex Superintendencia Forestal. Las prefecturas departamentales y los municipios actúan como organismos de apoyo operativo al Régimen Forestal en sus respectivas jurisdicciones.

En febrero de 2010, el Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal fue transferido al Ministerio del Medio Ambiente y Agua, en calidad de Dirección de Gestión y Desarrollo Forestal, bajo el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución Política de Bolivia de 2009 sobre los valores, principios y fines del Estado, establece la necesidad de promover el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, así como la conservación del medioambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras. La Constitución indica en los artículos 33 y 34 que *"las personas tienen derecho a un medioambiente saludable, protegido y equilibrado"* y que *"cualquier persona a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercer acciones legales en defensa del derecho al medioambiente sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medioambiente"*.

La temática de los bosques y tierras forestales así como la relacionada con la flora y fauna silvestre y las áreas protegidas, ha sido recogida en la Constitución de 2009 al dedicar más de 60 artículos al medioambiente, recursos naturales, tierra y territorio, elevando el abordaje de estos temas en el marco legal nacional, y como consecuencia de ello, en las políticas de desarrollo nacional. Actualmente se encuentra en formulación una nueva ley forestal adecuada al marco de la nueva Constitución y que entre otros, incluye temas como el de la judicatura agroambiental, y principios asociados al vivir bien, término adoptado desde la cosmovisión indígena.

El Título II está dedicado exclusivamente al Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. En 62 artículos de la Constitución (del 342 al 404), se hace referencia a los temas indicados, destacándose los artículos 342, 343, 345 y 347, que señalan el deber del Estado y de la población de *"conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, mantener el equilibrio del medioambiente, el derecho de participación de la población en la gestión ambiental, la aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medioambiente"*. A su vez precisa la obligación del Estado y de la sociedad en su conjunto de *"promover la mitigación de los efectos nocivos al medioambiente, y de los pasivos ambientales que afecten al país"*.

El artículo 348 en su párrafo segundo establece el carácter estratégico y de interés público de los recursos naturales para el desarrollo del país. El artículo 385, precisa que *"las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable"*.

En el Capítulo VII, Sección IV, sobre los recursos forestales, se destacan el artículo 386 que señala que *"los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano"* y precisa que el Estado *"promoverá las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable"*; y el artículo 387, que establece que *"el Estado deberá garantizar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, la conservación y la recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas"*.

De manera específica, los siguientes cuerpos legales hacen referencia al medioambiente y los recursos forestales:

- a) Ley del Medio Ambiente de 1992

b) Ley Forestal (Ley 1700 del 12/07/1996)

La Ley del Medio Ambiente de 1992 tiene por objeto la protección y conservación del medioambiente y los recursos naturales, regula las acciones del hombre en relación con la naturaleza y promueve el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. La temática de la ley relacionada con los bosques y tierras forestales, así como la relacionada con la flora y fauna silvestre y las áreas protegidas, ha sido recogida en la nueva Constitución Política de 2009, elevando el abordaje de estos temas en el marco legal nacional y como consecuencia; en las políticas de desarrollo nacional.

Ley 1.700. Ley Forestal

Durante la década de los noventa e inicios del nuevo milenio, Bolivia pasó por profundas transformaciones políticas y legales que afectaron fuertemente la gobernabilidad del sector forestal boliviano. Durante ese período se promulgó un conjunto de leyes entre las que se encuentra la Ley Forestal (Ley 1.700 de 12/07/1996), que es el cuerpo legal que rige actualmente el quehacer de este sector.

La Ley Forestal, en su aspecto medioambiental, tiene por objeto *"normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país"*. Entre los objetivos para el desarrollo forestal sostenible se destaca lo indicado en el artículo 2 letra b), *"lograr rendimientos sostenibles y mejorados de los recursos forestales y garantizar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el medioambiente"*. Es decir, incorpora el aprovechamiento del recurso forestal, en un marco de conservación del ambiente y de los recursos naturales en general.

Otro aspecto importante a destacar es la "democratización" del uso de los recursos forestales, al establecer instrucciones que posibilitan el aprovechamiento forestal en tierras comunitarias, indígenas y campesinas, y al crear la figura legal de las "Asociaciones Sociales del Lugar", que permite a grupos locales no empresariales, solicitar concesiones forestales. Además, la misma ley reorganiza la administración y la fiscalización de las tierras forestales.

La Ley Forestal de Bolivia incluye principios de manejo sostenible y enfatiza en el rol tutelar y de control del Estado respecto de la gestión forestal. En detalle, estos principios son los siguientes: promoción del establecimiento de actividades forestales sostenibles y eficientes que contribuyan al cumplimiento de las metas de desarrollo socioeconómico de la nación; rendimientos sostenibles y mejorados de los recursos forestales y garantía de la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el medio ambiente; protección y rehabilitación de las cuencas hidrográficas; prevención y detención de la erosión de la tierra y la degradación de los bosques, praderas, suelos, y aguas, y promoción de la forestación y reforestación; facilitación del acceso a los recursos forestales y a sus beneficios para toda la población, en estricto cumplimiento de las prescripciones de protección y sostenibilidad; promoción de la investigación forestal y agroforestal, así como la difusión al servicio de los procesos productivos, de conservación y protección de los recursos forestales; y, fomento del conocimiento y promoción de la formación de conciencia de la población nacional sobre el manejo responsable de las cuencas y sus recursos forestales.

En cuanto a la descentralización y desconcentración, las municipalidades y prefecturas son ejecutores y formuladores de política seccional, además, son organismos de apoyo. Es decir, que existe cierto nivel de descentralización, sin embargo, todas sus actuaciones están sometidas a los organismos nacionales. La entidad rectora es el Ministerio de Desarrollo

Sostenible, y se encarga de la formulación de políticas y regulaciones forestales. La Superintendencia Forestal, por su lado, es un organismo autárquico, es decir independiente del ejecutivo nacional, dedicado a la regulación y control; y, finalmente el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) como organismo financiero. La ley establece el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables y de la Superintendencia Forestal (SIRENARE).

Para el ordenamiento, manejo y aprovechamiento, establece, en primer lugar, las clases de tierras; y posteriormente, su protección jurídica. Dentro de la mencionada clasificación se establecen tierras de protección, de producción permanente, aptas para cambio de uso, con cobertura boscosa aptas para diversos usos, de rehabilitación y de inmovilización.

Define al plan de manejo como documento que contiene los lineamientos de las actividades forestales, y debe acompañar las autorizaciones y concesiones. Dispone el origen y condiciona el ejercicio de los derechos forestales al cumplimiento de la ley, y establece el régimen de autorización para centros de procesamiento primario. Por otro lado divide el aprovechamiento forestal en tres clases, a través de concesiones, autorizaciones y permisos, para lo cual establece las reglas adjetivas y sustantivas, según las particularidades de las actividades o las clases de tierra a las que se refiere. Dispone casos en los que se prohíbe la concesión por cuestiones personales (extranjeros y funcionarios públicos); así como los instrumentos de gestión forestal (Planes Generales de Manejo, los Planes Operativos Anuales Forestales, los censos e inventarios forestales).

Establece las razones para que opere la caducidad de la concesión y para la autorización de aprovechamiento forestal en tierras privadas. Finalmente, la ley establece la patente forestal, es decir, un pago de derecho de aprovechamiento, los montos que deberán calcularse, y las clases de patentes forestales.

En cuanto al financiamiento, se crea el FONABOSQUE que se compone de asignaciones estatales, donaciones, fondos de cooperación, patentes forestales (los ingresos que se generen se distribuyen para financiar actividades de prefecturas y municipios, así como las de la Superintendencia Forestal y FONABOSQUE), entre otros. Además, incluye incentivos específicos para tierras de rehabilitación, entre ellos, la posibilidad de adquirir la propiedad de las tierras fiscales que se rehabiliten y la exoneración del pago de la patente forestal.

En lo que se refiere al régimen sancionatorio, se enuncian amonestaciones escritas; un sistema de multas progresivas y acumulativas; revocatoria de derechos; la reversión de tierras y cancelación de licencias de concesiones. Establece la prohibición de adquirir concesiones para funcionarios públicos y personas cercanas, y sanciona el incumplimiento de la respectiva disposición con la pérdida de la concesión e inhabilidad para ser concesionario por cinco años. El reglamento detalla el procedimiento y la gravedad de las infracciones. En cuanto a los delitos, se remite al Código Penal y suma agravantes para esos delitos.

Con respecto al cambio de uso, dispone procesos, reglas, condiciones y limitaciones. Finalmente, establece servidumbres ecológicas, la presunción de derecho de su existencia y las condiciones de inviolabilidad e irreversibilidad por abandono.

Un tema interesante considerado en esta ley es el régimen de propiedad que puede interpretarse como perpetuo. Se establece la prohibición de adquirir tierras protectoras por ocupación. Es decir, que, en estricto sentido, no se está sujeto a los principios de uso y conservación sostenible o de propiedad social, sino a la propiedad privada y del estado como valor a proteger. Si el fin es la conservación, es indiferente quien posea la tierra, es decir, que en cuanto una persona ocupe el bosque, debería tener derecho de adquirir la propiedad si

cumple con los supuestos de sostenibilidad y protección necesarios para no afectar su estabilidad y preservación.

Cabe mencionar que a la fecha, el esquema institucional propuesto por la ley ha sido modificado, siendo las actuales instituciones con competencia para los temas forestales y de tierras forestales: el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques, FONABOSQUE, los municipios y las prefecturas.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

A pesar de los relevantes cambios de la legislación nacional de Bolivia, en el ámbito ambiental y forestal, no existe una ley específica sobre servicios ambientales, ni está incorporada en el marco legal alguna norma sobre dichos servicios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010³ se indica entre otros aspectos, que *"existen deficiencias, debilidades e inconsistencias en el marco normativo de políticas nacionales para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad"*. Sin hacer mención específica a los servicios ambientales, en el Plan se indica también que se promoverá el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque y de la biodiversidad para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de las comunidades indígenas y originarias. Es decir, de cierta manera en el enunciado anterior, se abordan los servicios ambientales cuando se hace referencia a los *"recursos del bosque y de la biodiversidad"*.

De manera específica sobre servicios ambientales, en el Plan se define un conjunto de políticas y programas, entre los que se destacan la Estrategia de Aprovechamiento Sostenible de los Bienes y Servicios de la Biodiversidad, que establece como uno de los objetivos *"reconocer el potencial de servicios ambientales y el uso sostenible de los recursos de flora y fauna"*. También es importante mencionar la Estrategia de Desarrollo Económico Social Sostenible con Participación Social en la Gestión de las Áreas Protegidas. Ésta incluye como programa a ser implementado, el Desarrollo de Servicios Ambientales en Áreas Protegidas para promover el *"aprovechamiento de los servicios ambientales que regulan el ciclo hídrico, almacenan dióxido de carbono, ofertan recursos forestales, previenen la erosión de suelos, suministran agua en cabeceras emergentes, entre otros servicios estratégicos"*. En el Programa se establece que se promoverá la valoración económica de los servicios ambientales.

Una propuesta de este Plan, orientada hacia la valoración económica de los servicios ambientales, es la Estrategia de Generación de Ingresos por Sumideros de Carbono a través de la forestación, reforestación y conservación. Ésta plantea la generación de ingresos para el país a través de la comercialización de certificados de carbono en mercados emergentes. Destacan dentro de la Estrategia, el Programa de Certificación de Reducción de Emisiones, Secuestro y Conservación de Carbono, y el Programa Nacional de Secuestro de Carbono, que tiene como objetivo reducir las tasas de deforestación en áreas protegidas amenazadas por la intervención negativa del hombre.

De esta manera, se reconoce la importancia del secuestro de carbono y las reducciones certificadas de emisiones de gases de efecto invernadero, para la generación de ingresos económicos para el país.

³ Sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, mediante Decreto Supremo No. 29.272 del 12 de Septiembre del 2007, se emitió el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien". Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011.

BRASIL

Brasil cuenta con un Programa Forestal Nacional creado por el Decreto N° 3.420 de 20/04/2000, que fue elaborado a partir de un amplio proceso participativo. Su objetivo es articular las políticas públicas sectoriales para promover el desarrollo forestal sustentable, conciliando el uso de los recursos con la protección de los ecosistemas y compatibilizando la política forestal con los demás sectores, para promover la ampliación del mercado interno y externo y el desarrollo institucional del sector forestal. La Comisión Nacional Forestal (CONAFLOOR) es la encargada de establecer las directrices para la implementación de las acciones del Programa Forestal Nacional (pfn) y permite articular la participación de los diversos grupos de interés en el desarrollo de las políticas públicas del sector forestal brasileño. El Departamento Forestal dependiente de la Secretaría de Biodiversidad y Bosques es el responsable actual de su coordinación (Decreto N° 6.101 de 26/04/2007).

Brasil cuenta también con instituciones de planificación, definición de políticas y ejecución de instrumentos de política y aplicación legal a nivel federal, estadual y local. Las competencias forestales se encuentran centralizadas en el Ministerio del Medio Ambiente, ya sea a través de organismos autónomos como el Servicio Forestal Brasileño (SFB), que actúa exclusivamente en la gestión de los bosques de propiedad pública, y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), que ejerce el control y fiscalización sobre el uso, manejo y transporte de los recursos forestales por medio de su Dirección de Uso Sustentable. Por su parte el Departamento Forestal dependiente de la Secretaría de Biodiversidad y Bosques del Ministerio es el rector institucional en el nivel federal para las políticas públicas, además de coordinar el Programa Forestal Nacional a través de la CONAFLOOR. Adicionalmente, cabe destacar al Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMCB), organismo responsable de la gestión de las Unidades de Conservación, entre ellas las reservas de uso sustentable: bosques nacionales, reservas extractivistas y reservas de desarrollo sustentable.

A nivel estadual se han conformado Secretarías, Institutos, Fundaciones, entre otras organizaciones, para administrar los recursos forestales y las áreas protegidas estaduais.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988, en su artículo 23 determina que *"es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, proteger el medioambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas al mismo tiempo de preservar los bosques, la fauna y la flora"*. El artículo 24 establece además, que es competencia de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, legislar concurrentemente sobre *"bosques, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medioambiente y control de la polución y responsabilidad por daños al medioambiente"*.

Sin embargo, es el artículo 125 del capítulo VI, del Título VIII del Medio Ambiente, el que se refiere in extenso al tema ambiental, al señalar que *"todos tienen derecho a un medioambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo, y preservarlo para las generaciones presentes y futuras"*. Señala además que para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al poder público, entre otros, *"a) preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas; b)*

preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético; y c) proteger la flora y fauna, prohibiéndose las prácticas que pongan en riesgo su fusión ecológica y/o provoquen la extinción de especies".

Algunos cuerpos legales del Brasil, importantes para la gestión del ambiente y de los recursos forestales, son los siguientes:

- a) Ley que define la Política Nacional sobre Medio Ambiente de 1981.
- b) Código Forestal Brasileño de 1965 (con modificaciones posteriores).
- c) Programa Nacional de Bosques. Decreto 3.420 de 2000.
- d) Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza de 2000 y Reglamento de 2002.
- e) Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible de 2006.
- f) Ley sobre Uso y Protección del Bosque Atlántico de 2006.
- g) Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible. Ley 11.284 de 2006.
- h) Ley del Bioma del Bosque Atlántico (Ley 11.428 de 2006) y su reglamento (Decreto 6.660 de 2008).

La Ley que define la Política Nacional sobre Medio Ambiente de 1981, establece que los objetivos de la referida Política son *"la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental propicia para la vida, asegurando en el país condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana de acuerdo, entre otros, a los siguientes principios: planificación y fiscalización del uso de los recursos ambientales, protección de los ecosistemas, así como la preservación de áreas representativas, incentivos para el estudio e investigación de tecnologías orientadas para el uso racional y la protección de los recursos ambientales, acompañamiento del estado de la calidad ambiental y recuperación de áreas degradadas"*.

Como principales instrumentos de la Política se establecen, entre otros, el Sistema Nacional del Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Medio Ambiente, además del establecimiento de patrones de calidad ambiental, la zonificación ambiental y la evaluación de los impactos ambientales.

En el año 2000 fue lanzado por el Gobierno Federal el Programa Nacional de Bosques, compuesto por tres subprogramas: 1) SUSTENTAR para manejo de bosques, 2) FORESTAR para expansión de la base forestal, y 3) FLORECER para prevención y combate de los incendios forestales. Entre los principales objetivos podemos señalar: a) estímulo al uso sostenible de los bosques nativos y plantados, b) fomento de las actividades de reforestación, principalmente de pequeñas propiedades rurales, c) recuperación de las áreas de preservación permanente, de reserva legal, y alteradas, d) apoyo a las iniciativas económicas y sociales de las poblaciones tradicionales e indígenas que viven en los bosques y, e) prevención y combate de incendios forestales.

También en el año 2000 se emitió la Ley que establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza, que incorpora los criterios y normas para la creación, implementación y gestión de las unidades de conservación (artículo 1). En el artículo 2 de la ley se definen varios conceptos legales, entre los que se destacan, la conservación de la naturaleza, la diversidad biológica, el recurso ambiental, la protección integral, el uso sustentable, los corredores ecológicos y el plan de manejo.

La Ley de Gestión de Bosques Públicos de 2006 para la Producción Sostenible, dispone sobre la gestión de los bosques públicos, crea el Servicio Forestal Brasileño dentro del Ministerio de Medio Ambiente y crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal. En el artículo 2, establece los principios de la gestión de los bosques públicos, destacando *"la protección de los ecosistemas, del suelo, del agua, de la biodiversidad y valores culturales asociados; el establecimiento de actividades que promuevan el uso eficiente y racional de los bosques y que contribuyan para el cumplimiento de las metas del desarrollo sustentable local, regional y de todo el país; la promoción y difusión de la investigación forestal relacionada con la conservación, recuperación y el uso sustentable de los bosques; el respeto y el derecho de la población, en especial de las comunidades locales de acceder a los beneficios producto de su uso y conservación; y, el fomento al conocimiento y a la promoción de la concientización de la población sobre la importancia de la conservación, de la recuperación y del manejo sustentable de los recursos forestales"*.

Como se mencionó en el apartado anterior, un aspecto importante de la ley, es el referido a las concesiones madereras de los bosques localizados en tierras federales, con el propósito de llevar a cabo una producción sostenible de los mismos, con la participación del sector privado, comunidades y otros.

Ley 4.771. Código Forestal

El Código Forestal Brasileño emitido en 1965 y posteriormente modificado, constituye el principal sistema normativo de control y uso de los recursos forestales en Brasil. El propósito principal del Código es promover la conservación y el desarrollo de los recursos forestales productivos, además de fijar el principio de la reposición obligatoria. Algunos de los principales aspectos a destacar de esta ley son: a) la definición de las áreas forestales y demás formas de vegetación, objeto de preservación permanente; b) el establecimiento de las unidades de conservación; y, c) el establecimiento del área mínima de reserva legal en propiedades rurales.

Pese a que la ley brasileña data de 1964 y fue emitida en 1965, contiene interesantes preceptos de sustentabilidad y conservación, y ha logrado un nivel de actualidad, de la mano con las reformas posteriores hechas a su texto. El principio de la ley es que los bosques son bienes de interés común a todos los habitantes del país.

Establece las atribuciones del poder federal y estatal, y las atribuciones – funciones del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA). En el primer caso, no se distinguen funciones entre ambos niveles de gobierno, lo cual podría interpretarse en función del esquema federal y el régimen descentralizado del país. Aunque no establece explícitamente la rectoría de esta institución -IBAMA- en cuanto al manejo de recursos forestales, ésta se desprende de la lectura de la ley, por ejemplo, es la que aprueba los instrumentos de manejo del bosque.

En cuanto a la fiscalización, se trata de una competencia que puede ser ejercida tanto por el ejecutivo, como por éste en conjunto con los estados y municipios, y en casos especiales, los municipios con prioridad. Equipara a los agentes forestales con los de la fuerza pública, otorgándoles los mismos derechos y funciones. Establece las autoridades sancionadoras, y las reglas de concurrencia respecto de la autoridad local forestal con los fiscales comunes. Habla del Consejo Forestal Federal como organización consultiva y normativa de la política forestal.

Ordena a los bosques en dos categorías: permanentes por ubicación y permanentes por su finalidad; y establece la reglamentación correspondiente. Cabe mencionar la centralización de la autorización para supresión de bosques (ejecutivo), la obligación de preservación de áreas para

cubrir necesidades alimentarias, régimen de aprovechamiento libre para bosques que no son de preservación permanente, reglas para bosques privados, entre otras. Además establece medidas de protección, obligación de mantener áreas forestadas para industrias relacionadas con lo forestal.

Como incentivos plantea exenciones tributarias y prioridad de crédito. Incluye un pequeño fondo conformado por el 50% de lo recibido por multas, derechos, entre otros. El régimen de sanciones contempla multas y también prisión, en razón de la gravedad de la infracción. Establece contravenciones penales, sanciones complementarias, sujetos pasivos, disposiciones supletorias, agravantes, etc. No contiene un procedimiento, y se remite en el tema a la Ley 1.508 de 1951.

La ley contiene varias disposiciones de interés. Por ejemplo define lo que es el interés público de manera taxativa, lo cual facilita la comprensión del contexto de la ley y coadyuva a evitar las interpretaciones extensivas. Establece varias obligaciones del poder público, obligación de los medios de incentivar cuidado forestal, determinación de la semana forestal, educación forestal, entre otras.

Ley 11.284 y Ley 11.428

Los mecanismos de implementación de la Política Forestal están contenidos en un conjunto de cuerpos legales que forman parte del marco normativo que rige el ordenamiento de los recursos forestales. Si bien el Código Forestal Brasileño (Ley 4.771 de 15/09/1965) y sus modificaciones, es considerado el principal sistema normativo de control y uso de los recursos forestales en este país, existen dos cuerpos legales adicionales y de reciente promulgación que fortalecen este marco normativo; uno es la Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible (Ley 11.284 de 02/03/2006), y el otro es la Ley del Bioma del Bosque Atlántico (Ley 11.428 de 22/12/2006) y su reglamento (Decreto 6.660 de 21/11/2008).

La primera, establece los principios de gestión de los bosques públicos y los criterios que deben tenerse en cuenta al asignar concesiones madereras (bosques ubicados en tierras federales) para una producción sostenible con la participación del sector privado, las comunidades y otros sectores interesados. La norma crea también el Servicio Forestal Brasileño como ente responsable de la aplicación de la ley y del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal. La importancia de esta normativa radica en que determina que más del 80% de las tierras boscosas de la Amazonía pertenece al gobierno, e incluye las reservas indígenas, los parques nacionales, las reservas nacionales, las reservas de extracción, las reservas biológicas y otras categorías de áreas protegidas.

La Ley 11.428 Uso y Protección del Bosque Atlántico tiene por objeto asegurar el desarrollo sustentable, salvaguardar la biodiversidad, los valores paisajísticos, estéticos y turísticos, el régimen hídrico y la estabilidad social del bosque atlántico (95.000 km² actualmente), considerada la quinta área más amenazada y rica en especies endémicas del mundo.

En sus artículos 6 y 7, la ley establece lo siguiente:

“Artículo 6.- La protección y utilización del Bosque Atlántico tiene por objetivo general el desarrollo sustentable y por objetivos específicos, el resguardo de la biodiversidad, de la salud humana, de los valores paisajísticos, estéticos y turísticos, del régimen hídrico y de la estabilidad social.”

“Artículo 7.- La protección y utilización de Bosque Atlántico se hará dentro de las condiciones que aseguren: a) el mantenimiento y o recuperación de la biodiversidad, vegetación, fauna y régimen hídrico del Bosque Atlántico para las generaciones presentes y futuras, b) estímulo a la investigación, difusión de tecnologías de manejo sostenible de la vegetación y la formación de una conciencia pública sobre las necesidades de recuperación y el mantenimiento de los ecosistemas, c) fomento de actividades públicas y privadas compatibles con el mantenimiento del equilibrio ecológico.”

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

El artículo 3 de la Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible, define una serie de términos para aplicación legal. En el inciso IV y VI, se establecen aquellos que se refieren respectivamente a los servicios forestales y al manejo forestal sostenible. Define como servicios forestales al *“turismo y otras acciones o beneficios resultantes del manejo y conservación de los bosques, no caracterizados como productos forestales”*. No hay una definición específica de los “servicios ambientales”, no obstante, en los términos establecidos en la ley, se entendería que servicios ambientales y servicios forestales, son equivalentes.

Por otro lado, cabe resaltar que si bien el Código Forestal no hace referencia alguna al término “servicios ambientales”, en su articulado está implícita la necesidad de conservar los recursos forestales como mecanismo para garantizar la provisión de los servicios ambientales. Lo anterior se verifica cuando en el Código Forestal se establecen normas para la protección de las fuentes de agua, márgenes de los ríos y áreas de fuerte pendiente.

La temática de los servicios ambientales y el pago por estos servicios, ya es parte de la discusión de políticas e instrumentos para promover la conservación de los recursos forestales en Brasil. En 2008, el Ministerio de Medio Ambiente estaba preparando un proyecto de ley para aplicación en la Amazonía, con el objeto de definir un conjunto de prácticas ecológicamente correctas que serían compensadas con dinero público, con créditos especiales y con un mercado que pagaría más por los productos ambientalmente sustentables. Es decir, la conservación del bosque natural pasaría a ser considerada un servicio para la sociedad, que debe ser compensado. Esta iniciativa estaba dirigida a los pequeños agricultores, pescadores y buscadores de minerales tradicionales.

CHILE

Dentro de los Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal 2006 - 2010, tres de sus cinco ejes están relacionados con el sector forestal, a saber: a) adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria, b) promover el uso sustentable de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad, y c) contribuir a ampliar y diversificar la matriz energética del país, promoviendo fuentes renovables.

Con el propósito de disponer de una Política Forestal Nacional explícita, en 2008 se entregó, a consideración del Ministerio de Agricultura, una propuesta de política forestal preparada en conjunto por el Colegio de Ingenieros Forestales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado forestal, contando para ello con el apoyo del Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales de FAO. La propuesta está siendo promovida en el ámbito político, buscando su aprobación.

En Chile, la institucionalidad forestal pública está representada por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto Forestal (INFOR), entidades dependientes del Ministerio de Agricultura. La CONAF es una entidad de derecho privado con oficinas y agencias en todas las regiones y provincias del país y su principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector forestal. Su objetivo general es contribuir al desarrollo del país a través de la conservación del patrimonio silvestre y el uso sostenible de los ecosistemas forestales, para el servicio integral de la ciudadanía. Por su parte el INFOR, como instituto tecnológico del Estado de Chile, es una entidad de derecho privado con cinco sedes regionales y su objetivo principal es transferir conocimientos científicos y tecnológicos de excelencia, para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales y el desarrollo de productos servicios derivados, así como generar información relevante para el sector forestal, en los ámbitos económico, social y ambiental.

La promulgación de la Ley 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente (12/01/2010), hace necesario un rediseño de la institucionalidad en materia de áreas protegidas, biodiversidad y otros temas forestales. La ley contempla también la creación del Servicio de Evaluación Ambiental, responsable de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia Ambiental. Se crea también un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, espacio donde se podrá discutir las políticas medioambientales y resolver el contenido de la regulación ambiental sin tener competencias de dirección superior sobre el Ministerio de Medio Ambiente.

Las facultades de política y regulación en materia forestal son traspasadas al Ministerio del Medio Ambiente y al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que busca garantizar la transversalidad del tema ambiental al interior del Ejecutivo. Para la solución institucional definitiva, la ley obliga a los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente a que en el plazo de un año a partir de la fecha de promulgación de la ley, se presente ante el Consejo de Ministros, un rediseño de la institucionalidad de áreas protegidas, biodiversidad y materias forestales.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución Política de la República (actualizada en junio de 2009), señala expresamente en su artículo 19, numeral ocho del Capítulo III. De Los Derechos y Deberes Constitucionales, "*el derecho de todas las personas a vivir en un medioambiente libre de contaminación*". Además, indica que "*es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*". El segundo párrafo del mismo numeral ocho, destaca a su vez que "*la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente*". En su artículo 24, la Constitución asegura el derecho de propiedad y dispone que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta limitación puede darse cuando lo exijan los intereses de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental.

Habiendo incluido el tema ambiental en la Constitución, en el artículo 20 de la misma, se consagró una acción específica para la defensa del medioambiente, denominada el "recurso de protección", que determina, que los afectados en su derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, pueden acudir a la Corte de Apelaciones respectiva.

En materia ambiental y forestal, entre otros cuerpos normativos, son relevantes los siguientes:

- a) Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 2004.
- b) Ley de Bosques de 1931.
- c) Decreto ley de Fomento Forestal de 1974.
- d) Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal de 2008.

La Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 2004, modificada por la Ley 20.173 de 2007, establece un conjunto de disposiciones y definiciones legales, los instrumentos de gestión ambiental, la responsabilidad en materia ambiental, la fiscalización, el fondo de protección ambiental y la creación de la institucionalidad estatal que tiene a su cargo el tema ambiental. La ley contiene además numerosos mandatos que de una u otra forma se vinculan con el sector forestal.

En su artículo 1 del Título I, la ley expresa que *"serán las disposiciones contenidas en esta ley las que regularán el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental"*. El artículo 2 de la misma ley define para todos los efectos legales un conjunto de conceptos entre los que destacan la biodiversidad, conservación del patrimonio ambiental, desarrollo sustentable, preservación de la naturaleza y protección del medioambiente entre otros. Por su parte el artículo 34 establece que el *"Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas, con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental"*. El artículo 35 abre las puertas a la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán sujetas a igual tratamiento que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Otro artículo a destacar es el 41, que se refiere al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que de acuerdo con la ley se realizará asegurando su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos. Lo anterior exigirá la presentación y cumplimiento de planes de manejo.

La Ley de Bosques de 1931 se constituye en la primera iniciativa legal tendiente a fomentar y regular el uso de los recursos forestales. Entre los considerandos de la ley se destaca la importancia de los bosques para la protección y mejoramiento de los suelos, para la regulación del caudal de los ríos, para la conservación de los recursos hídricos en general, como fuente de materia prima y fuente de salud para la población. Esta ley puede considerarse también como el primer instrumento legal de una política de incentivos para el desarrollo forestal del país, puesto que eximió de impuestos territoriales por un periodo de 30 años, a las plantaciones establecidas en terrenos de aptitud preferentemente forestal, definiendo también por primera vez en la legislación forestal chilena, el término "terrenos forestales" (artículo 1).

Decreto ley 701. Ley Forestal de Chile

Para acelerar el crecimiento del sector forestal, en 1974 se emitió el decreto ley de Fomento Forestal, con el doble objeto de preservar los bosques existentes e incorporar nuevos terrenos al proceso de forestación. Este cuerpo normativo puede ser considerado uno de los de mayor trascendencia en el sector forestal chileno y que cambió su rumbo. El decreto ley 701 sufrió modificaciones mediante el decreto ley 2.565 de 21 de marzo de 1979 y mediante la Ley 19.561 de 16 de mayo de 1998.

La ley forestal chilena data del año 1974. Contiene conceptos básicos de protección como sostenibilidad, procesos de degradación y desertificación, algunos de ellos producto de reformas posteriores. Tiene un doble objeto; por un lado, se alinea a la conservación; y por otro, se

orienta a la inclusión de terrenos a procesos de reforestación. No se centra en la producción industrial y comercial masiva de productos maderables y no maderables.

Contiene también definiciones importantes, así como procedimientos, incentivos y sanciones, para cumplir los fines mencionados y que giran en torno al manejo racional de los recursos forestales. No contempla explícitamente las figuras de participación, desconcentración o descentralización. De las definiciones, puede entenderse que existe una suerte de ordenamiento forestal, pues de ellas se desprenden diversas categorías, útiles para este fin. Por ejemplo, la definición de bosques de protección, manifiesta la intención de la ley de dar paso a la recuperación de espacios forestales, en peligro por procesos de degradación.

Mediante este decreto ley el Estado promueve la forestación y su manejo a través de diferentes instrumentos económicos, tributarios y jurídicos; asimismo protege el recurso en la medida que cualquier "corta" o "explotación" se efectúe previa la aprobación de un plan de manejo y la reforestación compensatoria, en una superficie al menos igual a la cortada. La ley contempló tres tipos de incentivos: a) aquellos que garantizaron el derecho de propiedad (inexpropiabilidad de los terrenos de Aptitud Preferentemente Forestal - artículo 3 del decreto ley), b) de carácter tributario, al dejar exentos de pagar impuesto territorial a los terrenos de "Aptitud Preferentemente Forestal" que cuenten con plantaciones bonificadas, y c) económicos, al bonificar por una sola vez y en una misma superficie las plantaciones forestales establecidas en terrenos de Aptitud Preferentemente Forestal (artículo 12 del decreto ley).

Aunque no se encuentra una mención expresa acerca de los servicios ambientales de los recursos forestales, cabe destacar la definición de "Plan de Manejo", instrumento obligatorio para los procedimientos de autorización de aprovechamiento, cuyo fin es "obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema".

Con respecto al marco institucional, se limita a la mención que la autoridad máxima es el Consejo Nacional Forestal, y se refiere a las autoridades sancionadoras en caso de incumplimientos e infracciones.

En lo referente a ordenamiento, manejo y aprovechamiento, en primer lugar, establece el procedimiento para calificación de tierras de aptitud forestal, de carácter administrativo y contempla el silencio positivo, en caso que la autoridad no emita resolución dentro de los plazos establecidos para el efecto. Con respecto al plan de manejo, a pesar de que las normas no son claras, se entiende que es un instrumento obligatorio para la autorización de ciertos aprovechamientos. Establece las cuestiones relativas a la reforestación en tierras de aptitud forestal.

Tanto los incentivos como las sanciones se orientan a fomentar el desarrollo forestal. Respecto de los incentivos, incluye exenciones de impuestos y bonificaciones por actividades de protección. No establece mecanismos de financiamiento. Por su parte, las sanciones son por incumplimiento de planes de manejo, obligación de forestación y cortas no autorizadas en terrenos de aptitud preferentemente forestal. Pueden referirse a multas, obligación de reforestar, paralización de faenas, decomiso y las aplica el juez de policía local o provincial. Para cortas y quemas en la frontera, incluye al Ministerio de Defensa Nacional. Finalmente, establece reglas de debido proceso.

En 1998 fue publicada la Ley 19.561 que modificó el decreto ley de Fomento Forestal. A través de esta ley, se amplió el período de aplicación de las bonificaciones forestales hasta el año 2010

y se pudo regular la actividad en suelos de aptitud preferentemente forestal e incentivar la forestación en suelos degradados, en especial por parte de los pequeños propietarios forestales.

En estos 35 años se han establecido más de dos millones de hectáreas de plantaciones forestales que son la base del desarrollo alcanzado por esta industria, pasando el sector forestal a constituirse en el segundo exportador del país y el primero basado en un recurso natural renovable.

Un segundo cuerpo legal de gran importancia lo constituye la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Ley 20.283 de 11/07/2008) cuyo objetivo es la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos (13,6 millones de ha) con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.

Ley 20.283. Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal

La ley se orienta a la protección, recuperación y mejoramiento del bosque para asegurar la sustentabilidad forestal y medioambiental, es decir, refuerza la intención conservacionista de la ley anterior. En cuanto a las definiciones, incluye la de bosque nativo, de preservación, amplía la definición de los bosques de conservación y protección, crea la categoría de bosques de uso múltiple y renoval. Además, incluye la definición de ordenación y formación xerofítica.

En cuanto al marco institucional, se otorga facultades reglamentarias al Ministerio de Agricultura, aunque no se explicita en la ley detalles para el ejercicio de esta atribución. Se reconocen funciones a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), vinculadas con la aplicación de la ley, y se crea un Consejo Consultivo del Bosque Nativo. En este último, se establece la participación civil a través de dos miembros escogidos por los gremios profesionales, distintas ONG, propietarios forestales, entre otros; quienes intervendrán en la absolución de consultas, formulación de observaciones sobre política forestal y otras, en conjunto con el Ministro de Agricultura. No establece normas específicas que fomenten la descentralización o desconcentración.

Para el ordenamiento, manejo y aprovechamiento, la ley instaura un régimen de “tipos forestales” a cargo del Ministerio de Agricultura, y un “catastro forestal público” a cargo de la Corporación Nacional Forestal. Establece las regulaciones para los planes de manejo; el procedimiento para su aprobación; el ámbito de su aplicación, es decir, solamente bosques nativos; y los datos que deberá contener. Permite la tala en bosques de conservación y protección bajo medidas especiales.

Adicionalmente, regula lo concerniente a formaciones xerofíticas, planes tipo, modificación de los planes de manejo, desistimiento (conlleva a la renuncia de beneficios fiscales), establece prohibiciones para la tala y corte, y finalmente, regula cuestiones referentes al transporte de productos forestales y no forestales. El cambio de uso, de bosque a vivienda o infraestructura, requiere un plan de manejo que incluya los detalles de la operación y un plan de reforestación.

Para la promoción, incentivo, fomento y financiamiento se crea el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo; se establecen beneficios tributarios; y se destina recursos para fomentar la investigación. El fondo, busca compensar actividades de conservación y manejo sustentable.

Establece varios tipos de sanciones, tanto de carácter penal como administrativo. En primer lugar, sanciones a los acreditadores, sanciones en general y procedimientos, normas de

prescripción; posteriormente, establece los tipos penales, es decir, delitos e infracciones a la ley, con sus respectivas sanciones.

Finalmente, en lo que se refiere al cambio parcial y total en el uso de la tierra, establece que para construir viviendas u obras de infraestructura, se deberá contar con un plan de manejo.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

A la fecha, el país no cuenta con una legislación específica sobre servicios ambientales o normas específicas en cuerpos legales vigentes, que hagan referencia directa a la producción y valoración de dichos servicios. No obstante, de manera indirecta, los cuerpos legales mencionados anteriormente, promueven el mantenimiento de los servicios ambientales, por sus orientaciones para la conservación del recurso forestal.

Cabe recalcar que a poco tiempo de concluir el plazo establecido en el decreto ley de Fomento Forestal, para otorgar bonificaciones forestales, se discute sobre la necesidad de su continuidad. En su primera fase este instrumento ha permitido el establecimiento de plantaciones forestales esencialmente con fines industriales, y estuvo dirigido a todo tipo de propietarios sin limitación del tamaño de propiedad. En una segunda fase, se focalizó el incentivo en pequeños propietarios, promoviéndose la recuperación de suelos degradados. En relación con una posible prolongación del beneficio de las bonificaciones forestales, que debería entrar en vigencia en el año 2011, se analizan dos elementos novedosos. El primero tiene que ver con el fomento a las plantaciones dendroenergéticas, con el propósito de crear un recurso (biomasa) para la generación de energías renovables. El segundo tiene que ver con los servicios ambientales, relacionados con la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. En el país, están alcanzando especial importancia en el marco del desarrollo nacional, los servicios ambientales, tales como el mantenimiento de la calidad y cantidad de agua, la conservación de la biodiversidad, y la captura de carbono para reducir y mitigar los efectos del cambio climático.

COLOMBIA

Colombia cuenta con una política de bosques explícita desde 1996, que fue sancionada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Documento CONPES N° 2834), dependiente de la Presidencia de la República. Su objetivo general es lograr el uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para alcanzar estos objetivos se formulan cuatro estrategias fundamentales con sus respectivas líneas de acción: a) modernizar el sistema de administración de bosques, b) conservar, recuperar y usar los bosques naturales, c) fortalecer la investigación, educación y participación ciudadana, y d) consolidar la posición internacional en materia de bosques.

Para fortalecer la política forestal nacional y como estrategia para su puesta en marcha, el Gobierno Nacional aprobó en el año 2000, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2000-2025 (PNDF), mediante el cual se define un esquema de gestión coordinada con las Corporaciones Autónomas Regionales y demás entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, con el propósito de implementar acciones en el sector forestal. El PNDP ofrece una visión estratégica de la gestión forestal nacional para el período indicado, trascendiendo períodos de gobierno al constituirse en una política de Estado. El Plan está basado en la participación de los actores que tienen relación con los recursos y ecosistemas forestales, poniendo en marcha estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación y restauración de

ecosistemas, manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales y la adopción de una visión concatenada en los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercial de productos y servicios ambientales forestales. También considera los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación.

En el ámbito nacional las competencias forestales están segmentadas en el Departamento Nacional de Planeación (organismo técnico asesor de la Presidencia), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El primero, a través de la Subdirección de Producción y Desarrollo Rural, es responsable de coordinar el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en relación con el desarrollo rural sostenible, el manejo sostenible del medioambiente y de los recursos naturales renovables, la valoración económica del patrimonio natural y la evaluación de impacto y el desarrollo alternativo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Dirección de Ecosistemas, tiene la función de contribuir a la preservación, conservación, restauración, manejo, uso y aprovechamiento de la diversidad biológica, como base estratégica actual y potencial para el desarrollo sostenible del país. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural participa como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera y como única entidad competente para formular las políticas para el sector forestal comercial y sistemas agroforestales.

A nivel territorial y de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales son los entes encargados por la ley, de administrar dentro de sus jurisdicciones, el medioambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución Política de Colombia de 1991, trata el tema del medioambiente relacionado con la necesidad de lograr el desarrollo sostenible del país. El Capítulo III del Título II "De los Derechos Colectivos y del Ambiente", eleva la protección ambiental a la categoría de derecho colectivo, al señalar expresamente en el artículo 79 que "*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano*". En el párrafo segundo del mismo artículo se establece además que "*es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*". El artículo 80 establece que "*el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*".

Dos leyes importantes para el sector forestal y que de manera directa e indirecta, tratan sobre los servicios ambientales de ecosistemas forestales, se derivaron de la Constitución de 1991:

- a) Ley General Ambiental de 1993
- b) Ley General Forestal de 2006 (derogada en 2007)

La Ley General Ambiental de 1993, destinada a orientar la política ambiental del país, reorganiza el sector ambiental encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, al crear el Ministerio del Medio Ambiente, hoy denominado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al organizar el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta ley encamina las acciones ambientales hacia el logro de los principios

generales ambientales establecidos en la Constitución. En el marco de la ley se crea el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) cuya función principal es ser el ente científico y técnico encargado de hacer *"el levantamiento de la información ambiental y el seguimiento al estado de los recursos naturales que constituyen el patrimonio ambiental del país"*.

Como parte de su declaración de principios, la ley en su artículo primero señala expresamente que *"el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo"*. Indica a su vez que *"las políticas tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"*. El artículo tercero define el concepto de desarrollo sostenible como aquel que *"conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar a la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medioambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlos para la satisfacción de sus propias necesidades"*.

Leyes con injerencia en el sector forestal

En 2004, dentro del análisis oficial denominado "La legislación en materia de bosques, plantaciones forestales, su industrialización y comercialización", se menciona que la normativa estaba inmersa en varias regulaciones, en el ámbito de acción de los ministerios de Agricultura, Desarrollo y Ambiente, el de Vivienda y Desarrollo Territorial y otros. Se añade que la falta de una ley que regule la materia, ha provocado un aprovechamiento descontrolado y desordenado de los recursos forestales, y la tolerancia de ciertas ilegalidades en las actividades trascendentales de los sujetos relacionados con estas actividades.

Con el objeto de unificar la situación, se expide la Ley 1.021 del 20 de abril de 2006 o Ley General Forestal, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2007, bajo el argumento de falta de consulta a los pueblos indígenas y afro-colombianos - propietarias legales de casi 30 millones de hectáreas de bosques naturales. Lo anterior en atención a que mediante Ley 21 de 1991, Colombia había ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que señala en su artículo 7 que *"los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural sobre el medioambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"*. El artículo 15 de la misma Ley expresa *"el derecho de los pueblos indígenas a que los recursos naturales existentes en sus tierras se protejan"* y comprende *"el derecho de esos pueblos de participar en la utilización, administración y conservación de esos recursos"*.

Con la derogatoria de la ley, los dos cuerpos legales vigentes, más importantes para la gestión de los recursos forestales en Colombia son el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2.811 del 18/10/1974) y el Régimen de Aprovechamiento Forestal (Decreto 1.791 del 04/10/1996). El primero tiene por objetivos, regular el manejo de los recursos naturales renovables (flora, fauna y los recursos del paisaje, entre otros) y la defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales y otros elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, denominados en el Código como "elementos ambientales". El segundo regula las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo,

aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre, con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

Así, la situación legal del sector forestal colombiano, por el momento, va más allá de una única ley que regule la materia. Se trata de todo un marco jurídico, que se encuentra establecido de forma difusa en leyes, decretos, normas institucionales y planes. Además, se cuenta con varios documentos oficiales y no oficiales que buscan sistematizar esta realidad normativa:

- Ley 93 de 1931, por la cual se fomenta la explotación de los recursos forestales.
- Ley 2 de 1959 sobre economía forestal de la Nación y recursos renovables.
- Ley 37 de 1989 por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo forestal.
- Ley 139 de 1994 que crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2.278 de 1953 que dicta medidas sobre cuestiones forestales.
- Decreto 2.811 de 1974 con el Código Nacional de Recursos Naturales.
- Decreto 877 de 1976 por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 622 de 1977 que reglamenta parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto-Ley 2.811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.
- Decreto 1.741 de 1978 que reglamenta parcialmente la Ley 23 de 1973, el Decreto 2.811 de 1974 y los Decretos 2349 de 1971 y 133 de 1976, en lo relacionado con la creación de un Área de Manejo Especial.
- Decreto 1.824 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la (Ley 139 de 1994).
- Decreto 2.915 de 1994 por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1.791 de 1996, mencionado al principio, por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.
- Decreto 900 de 1997 que reglamenta el certificado de incentivo forestal.
- Decreto 1.498 de 2008 que reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 139 de 1994.
- Acuerdo AC0038 de 1973 que establece el Estatuto de Flora Silvestre del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables –INDERENA
- Acuerdo AC0029 de 1975 por el cual se modifica y adiciona el Estatuto Forestal del INDERENA.

Actualmente se tramita en el Senado de la República un proyecto de ley ya aprobado por la Cámara de Diputados, por medio del cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial. Se trata de una iniciativa para promover la reforestación comercial y la creación de empresas e industrias forestales y agro-forestales con la ayuda de créditos estatales.

A pesar que no existe una normativa específica que agrupe todas las normas relacionadas con el sector forestal, es importante remitirse al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, aprobado el 5 de diciembre de 2000, con una proyección de acción de 25 años. Este plan busca rebasar las coyunturas de gobierno y establecer una política de estado. El plan pretende una gestión participativa de los actores relacionados con los recursos y ecosistemas forestales y busca establecer "estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, y restauración de ecosistemas, el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales, y la adopción de una visión de cadena en los procesos de reforestación comercial, desarrollo

industrial y comercio de productos forestales. Igualmente, considera los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación”.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal aprobado en el año 2000 por el Consejo Nacional Ambiental de Colombia, representa un evento de alta trascendencia para el patrimonio ambiental del país y por supuesto para el sector forestal. El Plan constituye un marco global que consolida la política forestal del Estado y se basa en la participación de los principales actores relacionados con los recursos y ecosistemas forestales. Hace referencia a la zonificación, conservación y restauración de ecosistemas, el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales y la adopción de una visión concatenada en los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercial de productos y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas forestales.

Con relación a los servicios ambientales, cabe destacar dentro de sus objetivos específicos los siguientes: *“a) caracterizar, ordenar y valorar la oferta de bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales, b) incorporar, conservar y manejar los ecosistemas forestales para la prestación de bienes y servicios ambientales, y c) desarrollar procesos en los cuales la población vinculada al sector forestal, participe con equidad en la preservación, protección, conservación, uso y manejo de los ecosistemas forestales orientados a la construcción de una sociedad sostenible”*.

La derogada Ley General Forestal de 2006, fortalecía el papel del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. El artículo 10 señalaba que *“El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, adoptado por el Gobierno Nacional constituirá el marco orientador de la política de desarrollo forestal del país”*.

Sobre los servicios ambientales, el artículo 2 establecía que *“el objetivo del manejo integral de los bosques naturales es mantener un nivel sostenible de productividad de sus recursos forestales maderables y no maderables y sus servicios ambientales, conservando sustancialmente las calidades originales de sus ecosistemas y de su diversidad biológica”*. Además, en el mismo artículo se determinaba que *“el Estado estimulará el establecimiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales en tierras que no cuenten con cobertura boscosa natural, en razón de que cumplen, entre otras, una función fundamental para la producción de energía renovable, abastecimiento de materia prima y suministro de bienes y servicios ambientales”*. El numeral 17 de este artículo reconocía *“el ecoturismo sobre los bosques, como una estrategia fundamental para su conservación en pie y el mantenimiento de la biodiversidad y los servicios ambientales”*. Finalmente, el artículo 31 en su párrafo segundo determinaba que *“en el Plan Nacional de Desarrollo se integrará el manejo sostenible de los bosques naturales como un factor de la economía nacional que es determinante para la estabilidad productiva de sus recursos y servicios ambientales, en beneficio de los productores forestales, las comunidades locales, la industria forestal, la sociedad en general y los mercados”*.

De esta forma, la ley dejaba de manifiesto, la importancia que asignaba el país a los servicios ambientales de sus ecosistemas naturales y forestales.

ECUADOR

Considerada como la Política Forestal de largo plazo, la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (2000), evaluada y actualizada en 2005, propone en esencia valorizar

los bosques nativos, reconociendo la importancia para la sociedad de sus bienes y servicios ambientales forestales, al expresar textualmente en su introducción que “los programas y acciones estarán orientados a una mejor valorización de los bosques y servicios ambientales que éstos proveen y hacia la implementación del manejo sustentable del bosque nativo”. Propone además la incorporación de una decisiva participación social en la gestión del Estado.

La institucionalidad forestal pública en Ecuador está representada por la Dirección Nacional Forestal y la Dirección Nacional de Biodiversidad ambas dependientes de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente, organismo del Estado ecuatoriano, encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La Dirección Nacional Forestal como responsable de la gestión forestal para la conservación y uso sustentable de los bosques del Ecuador, trabaja esencialmente a través de cuatro líneas de acción: a) bosques de protección, b) control forestal, c) normativa forestal y d) desarrollo forestal sustentable. Por su parte, la Dirección Nacional de Biodiversidad trabaja a través de las siguientes líneas de acción: a) áreas protegidas, b) vida silvestre y ecosistemas frágiles, c) recursos genéticos y d) bioseguridad.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La nueva Constitución Política de la República del Ecuador de 2008, reconoce la importancia del tema ambiental desde un principio, al señalar ya en su artículo 14 el “*derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado*”. Sin embargo, es el capítulo segundo del Título VII Biodiversidad y Recursos Naturales, el que muestra en toda su dimensión, la importancia asignada al tema ambiental. En 21 artículos de la misma (395-415) se explicitan diferentes aspectos del tema entre los que destacan: naturaleza y ambiente, biodiversidad, patrimonio natural y ecosistemas, recursos naturales, suelo, agua y biosfera, ecología urbana y energías alternativas.

El artículo 395 reconoce un conjunto de principios ambientales que señalan expresamente que “*el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras*”. Otro de los principios ambientales en este mismo artículo es el que reconoce que “*el Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales*”.

El artículo 400, señala a su vez que “*el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad y declara de interés público la conservación de la misma y todos sus componentes*”. El artículo 406 establece que “*el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados*”; finalmente, el artículo 414 indica que “*el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de emisiones de gases efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica y para la conservación de los bosques y la vegetación*”.

Ecuador posee un amplio marco legal que trata el tema ambiental en general, y forestal y de áreas naturales, en particular. Entre los principales cuerpos legales es preciso señalar:

- a) Ley de Gestión Ambiental de 1999
- b) Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre de 1981

La Ley de Gestión Ambiental de 1999, constituye la principal normativa ambiental después de la Constitución, ya que *"establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades y niveles de participación de los sectores públicos y privados en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia"*. De acuerdo con esta misma ley, el proceso de Gestión Ambiental se orienta de conformidad con los principios universales del Desarrollo Sustentable de la Declaración de Río de 1992; se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como organismo de coordinación y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales y finalmente; se crea el Régimen Institucional de la Gestión Ambiental, establecida por las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación y aprovechamiento del patrimonio natural y de los recursos naturales que establezca el Presidente de la República.

Ley 74. Ley Forestal y de Conservación de Área Naturales y Vida Silvestre

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (Ley 74 del 24/08/1981) y su Reglamento General (Decreto Ejecutivo 1.529 del 22/02/1983) constituyen la normativa legal vigente que rige tanto al aprovechamiento y manejo de los recursos forestales como a gestión de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres del Ecuador.

Esta ley regula conjuntamente los recursos forestales y los de fauna silvestre. No contiene mención de principios explícitos, sin embargo, se encuentran varios artículos, y en general, del texto de la ley, se entiende que está orientada al mayor aprovechamiento de recursos, siempre que sea racional, y su adecuado manejo, con un eje transversal de conservación.

La ley contempla definiciones vinculadas con el desarrollo forestal. La más importante es aquella sobre la conservación, pues determina exactamente, los parámetros bajo los que el manejo y aprovechamiento deben realizarse, es decir, actividades de protección, rehabilitación, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, de acuerdo con principios y técnicas que garanticen su uso actual y permanente.

La institucionalidad del manejo y aprovechamiento forestal gira alrededor del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). Se establece una estructura básicamente centralizada, sin perjuicio que las actividades forestales (aprovechamiento, forestación y reforestación) que se realizan, pueden ser delegadas o los predios adjudicados; de forma descentralizada, cuando se refiere a organismos autónomos del estado; desconcentrada, a unidades administrativas de la institución en las provincias; o participativa, cuando da el derecho a organismos especiales a ejecutar estas actividades. Se establece la participación obligatoria de la sociedad civil, a través de programas de servicio para estudiantes de colegio, en tareas de reforestación básicamente.

Para el ordenamiento, manejo y aprovechamiento, se refiere mayormente a las tierras que constituyen el Patrimonio Forestal del Estado. Sin embargo, también hace referencia a tierras privadas. En primer lugar, se refiere a la forestación y reforestación (en tierras públicas y privadas), como un tema obligatorio. Luego, al tratar el tema de aprovechamiento, habla de adjudicación a través de subasta, y de autorizaciones para el caso de tierras comunitarias. En todos los casos, se requiere de plan de manejo y autorización del MAE.

La regulación del aprovechamiento se enfoca a los bosques estatales de producción permanente. Adicionalmente, la ley prevé un régimen de protección a la industria local, pues

establece que la importación de materia prima y productos forestales requiere autorización, y además las obligaciones de los productores industrializados de adquirir materia prima a aquellos no industrializados. Alto nivel de control en lo referente a transportación de madera y otros productos forestales. Para la conservación, establece medidas como obligatoriedad de cubrir los daños que se generen con el desarrollo de otras obras, y el establecimiento de zonas de protección.

De acuerdo a la actividad, prevé incentivos técnicos y crediticios para grupos especiales, promoción de empresas que se orienten a cumplir los objetivos de la ley, exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural, y excepción de inclusión de tierras en la reforma agraria. Establece un mecanismo de financiamiento explícito a través de la creación de un "Fondo Forestal", constituido por ingresos de diversas fuentes.

En lo referente a las sanciones, las establece por incumplimiento de obligaciones de reforestación y contratos o licencias de aprovechamiento forestal, actividades que no se realicen con autorización, obligaciones de transporte, etc. Incluye un régimen de infracciones, juzgamiento y penas, así como la jurisdicción y procedimiento administrativo, para efectivizarlas.

Finalmente, se refiere a varios temas como reglas para grupos especiales, precios de referencia para madera (materia prima); normas sobre exportación e importación; regulaciones sobre incendios, plagas, enfermedades y riesgos; obligaciones de propietarios y contratistas, seguro forestal; y, regulaciones sobre áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Mediante Decreto Ejecutivo 346 de 2000 de la Presidencia de la República, se introducen cambios importantes en el Reglamento de Aplicación de esta ley, al incorporar en el marco legal que rige el sector forestal los siguientes criterios básicos de manejo forestal sustentable: "*sustentabilidad de la producción, mantenimiento de la cobertura boscosa, conservación de la biodiversidad, corresponsabilidad en el manejo y reducción de los impactos ambientales negativos*". Conforme a estos criterios, el Ministerio del Ambiente emitió en el año 2000 las Normas para el Manejo Forestal Sustentable del Ecuador, instrumento legal orientado a mejorar el aprovechamiento de madera del bosque húmedo tropical y su control, sobre la base de indicadores verificables correspondientes a cada uno de los criterios mencionados. Con esto se establece una base sólida para estimular la ordenación sostenible de los bosques naturales e impedir la extracción ilegal o destructiva.

En virtud que la actual Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, vigente desde el año 1981, requiere ser actualizada, lo que implica considerar los compromisos que el Ecuador como Estado debe aplicar en el marco de los convenios internacionales, se ha iniciado un proceso para estructurar una propuesta de Nueva Ley Forestal que, teniendo como línea de base la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, deberá ser valorada tanto por la Autoridad Ambiental como por los diferentes actores que participan y actúan en el sector forestal. La propuesta debe también estar en sintonía con la nueva Constitución Política de 2008, en donde queda de manifiesto la importancia asignada por el país al tema ambiental en general y a los recursos naturales y biodiversidad en particular.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

A principios de 1999 y ante la evidencia de que uno de los mayores problemas ambientales en la nación era la destrucción de los bosques nativos, el Ministerio del Ambiente tomó bajo su tutela la Administración Forestal Pública, generando nuevas políticas que se plasmaron en la

Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador del año 2000, evaluada y actualizada en 2005.

La Estrategia propone en esencia valorizar los bosques nativos, reconociendo la importancia de sus bienes y servicios ambientales para la sociedad. La reposición del recurso ya no se considera más el principio fundamental de la sostenibilidad forestal sino, el aprovechamiento racional de los *"bienes y servicios ambientales del bosque"*.

En la introducción de la Estrategia se expresa textualmente que *"los programas y acciones estarán orientados hacia una mejor valorización de los bosques y servicios ambientales que éstos proveen y hacia la implementación del manejo sustentable del bosque nativo"*. El punto 5.1 de la misma, que está relacionado con estrategias específicas para la valoración de los bosques nativos, señala como una de ellas el *"crear y promover mecanismos y la base legal que permitan el cobro por los servicios ambientales que prestan los bosques, para que sus propietarios reciban un pago mensual en efectivo por los servicios que éstos brindan"*. Se señala a su vez que en el país *"no se han creado los mecanismos para internalizar el costo de estos servicios y compensar directamente a los propietarios de los bosques"*.

La Constitución Política de 2008, se refiere a los servicios ambientales en su artículo 74, al señalar que *"los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento, serán regulados por el Estado"*. El artículo 321 de la misma, indica a su vez que *"el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus diferentes formas: pública, privada, comunitaria, asociativa, cooperativa, y mixta y que deberá cumplir su función social y ambiental"*.

PARAGUAY

Paraguay cuenta con una Política Forestal Nacional aprobada en 2009 por el Consejo Asesor del Instituto Forestal Nacional (INFONA) y en proceso de ser institucionalizada mediante decreto del Poder Ejecutivo. Su objetivo general es optimizar la contribución del sector forestal al desarrollo económico, social y ambiental del Paraguay sobre la base de un conjunto de principios rectores, entre los que destacan:

- a) Los bosques son un bien estratégico para el desarrollo económico del Paraguay.
- b) El aprovechamiento sostenible de los bosques constituye una fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida, generando oferta suficiente para la demanda social, industrial y de exportación y el mejoramiento de la capacidad productiva de los ecosistemas forestales, para optimizar sus beneficios.
- c) Las normas y criterios técnicos y administrativos viables y ágiles para el manejo forestal, considerando las funciones económicas, sociales y ambientales de los bosques.
- d) La responsabilidad del Estado sobre las funciones normativas, reguladoras y supervisoras y de garantizar la seguridad jurídica de las inversiones forestales.
- e) La responsabilidad del sector privado sobre las funciones productivas de los bosques bajo principios de sostenibilidad.

La Política cuenta con un conjunto de líneas programáticas con sus respectivas estrategias e instrumentos necesarios para operativizar los programas que la forman. El escenario esperado, considerando un horizonte de 15 años, es el siguiente:

- a) Bosques y su biodiversidad, conservados y manejados eficientemente en el marco de un desarrollo forestal sostenible.

- b) Producción y productividad de los bienes y servicios forestales incrementados.
- c) Cobertura boscosa del país ampliada mediante plantaciones forestales.
- d) Funciones económicas, sociales y ambientales de los bosques del país contribuyendo significativamente al desarrollo económico y social del Paraguay.

En Paraguay, la institucionalidad forestal pública está representada por el Instituto Forestal Nacional (INFONA), creado en virtud de la Ley 3.464 de 6 de mayo de 2008 como órgano de aplicación de la Ley 422/73 Forestal, de la Ley 536/95 De Fomento a la Forestación y Reforestación, y demás normas legales relacionadas el sector forestal. Se trata de un organismo autárquico y descentralizado del Estado, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuyo nexa con el Poder Ejecutivo es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sin perjuicio de establecer vínculos directos con otras instituciones oficiales y privadas.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución de Paraguay de 1992, constituye un hito importante en lo que a derecho ambiental se refiere. En ella se introduce un capítulo específico para la Protección del Ambiente, que tiene igual rango de importancia que el Derecho a la Vida, e incluso, que estaría por sobre la protección de los demás bienes jurídicos indicados en la propia Constitución. Lo anterior queda reflejado en el artículo 7 que señala que *"toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado"* y que son objetivos prioritarios de interés social *"la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral"*. El artículo 8 señala a su vez que *"las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por ley"* y finalmente el artículo 38 dice que *"toda persona tiene derecho individual o colectivamente a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor, y de otros que por su naturaleza jurídica pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y el patrimonio colectivo"*.

Sobre la base de los enunciados de la Constitución, se inició a partir de 1992 la promulgación de diferentes normativas que legislan sobre diversos aspectos relacionados con la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente. Destacan, entre estos cuerpos legales, los siguientes:

- a) Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de 1993
- b) Ley de Áreas Silvestres Protegidas de 1994
- c) Ley de Creación del Sistema Nacional del Ambiente de 2000
- d) Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales de 2006

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental declara la obligatoriedad de dicha evaluación y establece el concepto de impacto ambiental como *"toda modificación del medioambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos"*.

La Ley de Creación del Sistema Nacional del Ambiente es considerada la “Ley Madre del Ambiente”. A través de ella se establece el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente, y se regula su funcionamiento en cuanto a la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional.

Ley 422/73 Ley Forestal

La Ley Forestal crea la autoridad en materia de administración de los recursos forestales y establece las normas de aprovechamiento y conservación de los mismos. En su artículo 1 declara *“de interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables que se incluyan en el régimen de esta ley. Asimismo declara de interés público y obligatoria la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales”*. En el artículo 2, se determina que entre otros objetivos, la ley promueve: *“a) la protección, conservación, aumento, renovación y aprovechamiento sostenible y racional de los recursos forestales del país... d) la protección de las cuencas hidrográficas... e) la promoción de la forestación, reforestación, protección de cultivos, defensa y embellecimiento de las vías de comunicación, de salud pública y de áreas de turismo”*.

La Ley Forestal declara de interés público, y obligatoria, la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables que se incluyen en el régimen de esta ley.

Esta ley no contiene referencia expresa a principios para la gestión forestal; sin embargo, se entiende que está orientada al interés público para el manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales. No se define el concepto de “racionalidad”. En la ley se definen los bosques de producción, de protección y especiales, estando permitido el aprovechamiento solo en los dos primeros, y salvo caso especial en el tercero.

Con respecto al financiamiento, se crea un fondo para cumplir los objetivos de la ley, que está compuesto por diversos rubros: asignación anual en el presupuesto del estado, recursos que se obtengan en aplicación de la norma, donaciones, entre otros. En cuanto a los incentivos, se refieren a la exoneración de impuestos, facilidades para el crédito, y premios a la investigación e innovación en el campo forestal.

Se establecen controles, limitaciones, reglas para los usuarios, y atribuciones de la autoridad. El aprovechamiento se otorga a través de permisos, autorizaciones y concesiones. En el caso de personas de escasos recursos, es gratuita, pero solo para autoabastecimiento. También establece normativa sobre el transporte de productos forestales.

En cuanto al régimen de sanciones, se establecen multas, decomisos, entre otras dependiendo de gravedad de la infracción y se establece un procedimiento administrativo.

Ley 536/05. Ley de Fomento a la Forestación y Reforestación

El objetivo de la norma es incentivar la forestación y reforestación en los suelos de prioridad forestal (aquellos que, según los estudios técnicos, sean aptos para los cultivos forestales). Estos terrenos no están sujetos a reforma agraria o expropiación (salvo casos de utilidad pública), si disponen de un plan de manejo aprobado. Se establece el procedimiento para la aprobación de los planes. En el caso que el beneficiario solicite la desafectación del plan, éste deberá devolver los beneficios que hubiere recibido.

El Estado devolverá el 75% de los costos directos de reforestación por una sola vez por cada superficie reforestada que se realice en suelos declarados de prioridad forestal. Además, devolverá el 75% de los costos de mantenimiento de las superficies reforestadas, durante los primeros tres años si cumple con el plan de manejo. También el Banco Nacional de Fomento les otorgará crédito preferente y a largo plazo.

En el ámbito impositivo, los terrenos están exentos del 50% del impuesto inmobiliario, y de todos los otros impuestos sobre el suelo y los bosques, mientras está sujeto al programa de forestación y reforestación. Para ejercer este derecho sólo se necesita la certificación del INFONA.

Se establecen multas sobre el valor del inmueble por el incumplimiento del plan, o por no iniciar su implementación dentro de los plazos establecidos.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

Un elemento importante de la Ley de Creación del Sistema Nacional del Ambiente, es la puesta en vigencia del Fondo Ambiental para la *"administración de los recursos derivados de los servicios ambientales y de la definición e implementación de políticas para la retribución por concepto de prestación de servicios ambientales"*.

Esta primera aproximación al tema de los servicios ambientales, derivó en una ley específica promulgada en 2006, denominada Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales (Ley 3.001/2006). Esta ley constituye una iniciativa y esfuerzo de la República de Paraguay para *"propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales"*.

De esta manera, en la ley, los servicios ambientales en Paraguay están definidos como *"aquellos generados por las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecosistema que benefician en forma directa o indirecta a las poblaciones"*, siendo de acuerdo con la ley, los siguientes:

- a) *servicios ambientales relacionados con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de carbono y otros gases de efecto invernadero);*
- b) *servicios ambientales de protección de los recursos hídricos para diferentes modalidades de uso (energético, industrial, turístico, riego, doméstico) y sus elementos conexos (acuíferos, manantiales, fuentes de agua en general, humedales, protección y recuperación de cuencas y micro-cuencas, arborización, etc.);*
- c) *servicios ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad: protección de especies, ecosistemas y formas de vida, acceso a elementos de biodiversidad para fines científicos y comerciales;*
- d) *servicios ambientales de belleza escénica derivados de la presencia de los bosques y paisajes naturales y de la existencia de elementos de biodiversidad y áreas silvestres protegidas, sean estatales o privadas; y,*
- e) *servicios ambientales de protección y recuperación de suelos y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales.*

En los diferentes capítulos de la ley se examinan aspectos relacionados con el régimen de servicios ambientales, que establece el mecanismo técnico y administrativo para la valoración o tasación de los diferentes servicios (artículo 3); la retribución a la que tienen derecho los propietarios o poseedores de elementos de la naturaleza, que contribuyan a la generación de

los servicios ambientales (artículo 5); la obligatoriedad de los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, de incluir dentro de su esquema de inversiones la compensación por servicios ambientales (artículo 11); y la función de la Secretaria del Ambiente en la inspección de las áreas que prestan servicios ambientales (artículo 13).

Además, se definen los conceptos de “prestador” y “beneficiario” de servicios ambientales y se establecen los “Certificados de Servicios Ambientales”, que pueden ser nacional o internacionalmente transados.

PERÚ

Perú no cuenta con una Política Forestal explícita. Existen sin embargo dos instrumentos que llenan este vacío: a) la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y b) la Estrategia Nacional Forestal (2002-2021), que es la propuesta para que el país logre el desarrollo sostenible de la actividad forestal en ese período. En ella se consignan las bases para la utilización sostenible del recurso forestal peruano, con un enfoque de gestión territorial, respetando el principio de equidad, asumiendo el proceso de descentralización, y apostando por la generación de más empleo y por la erradicación de la pobreza. Adicionalmente, el país cuenta con una Política Nacional del Ambiente (2009) que establece lineamientos de política para los bosques dentro del eje temático Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica.

La autoridad forestal estatal en Perú es ejercida a través de: a) Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, b) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, c) Dirección General del Patrimonio Forestal y de Fauna del Ministerio del Ambiente y d) Dirección General de Diversidad Biológica del Ministerio del Ambiente.

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre es la encargada de proponer las políticas, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y de la normativa ambiental.

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, creado en virtud de la Ley 27.308, está encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas que sobre servicios ambientales establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia.

La Dirección General del Patrimonio Forestal y de Fauna es responsable del desarrollo estratégico del patrimonio forestal y de la fauna silvestre y la Dirección General de Diversidad Biológica está a cargo de supervisar la implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, con el objetivo de planificar la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La Constitución Política de Perú de 1993 confiere especial atención al tema ambiental, al precisar en los artículos 66 a 69 del Título III Del Ambiente y los Recursos Naturales, varios aspectos entre los que destacan: la soberanía de la Nación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, la potestad del Estado para determinar la política nacional del ambiente y promover el uso sostenible de sus recursos naturales, la obligatoriedad de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, y finalmente, el desarrollo sostenible de la Amazonía.

A partir de 1993 se promulgaron los siguientes cuerpos legales con injerencia directa e indirecta en el Sector Forestal:

- a) Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997 (Ley 26.834).
- b) Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000 y su Reglamento (Ley 27.308 y DS 014-2001-AG).
- c) Ley General del Ambiente de 2005 (Ley 28.611).
- d) Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura (Decreto Legislativo 997).
- e) Decreto Legislativo de 2008, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo 1.013).
- f) Decreto Legislativo de 2008 que aprueba la ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR (Decreto Legislativo 1.085).
- g) Política Nacional del Ambiente del 2009 (Decreto Supremo 012-2009-MINAM).

La Ley de Áreas Naturales Protegidas, norma aspectos relacionados con la gestión y conservación de dichas áreas de conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política del Perú. En la ley se indica la relevancia de las áreas protegidas para "*proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del medioambiente*", es decir, como espacios de referencia ambiental, más allá de sus funciones de conservación de elementos significativos de la biodiversidad y del medio físico.

La Ley General del Ambiente establece una serie de derechos y principios. Destacan entre ellos "*el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país*" (artículo 1). En el artículo 2 de la ley se consagra el principio de responsabilidad ambiental mediante el cual "*el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados*".

Un aspecto novedoso de esta ley, lo constituye sin duda el artículo 45 que señala que "*debe incluirse en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente a través de la Autoridad Ambiental Nacional acerca de los incrementos o decrementos que lo afecten*".

Es importante señalar también que el artículo 94 de esta ley establece el marco general para el "*tratamiento de los servicios ambientales*". Sin embargo, hasta la fecha los mecanismos de financiamiento y pago por dichos servicios no han sido determinados, generándose un vacío normativo que afecta a los ecosistemas boscosos.

De acuerdo al Decreto Legislativo 997 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, este Ministerio es el órgano rector del Sector Agrario y establece la Política Nacional Agraria, la cual es de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de Gobierno. El Sector Agrario comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, forestales, eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna; los recursos hídricos; la infraestructura agraria, las actividades de producción, de transformación y de comercialización de cultivos y de crianzas; y los servicios y acciones vinculados a la actividad agraria como la sanidad, la investigación, la capacitación, la extensión y la transferencia de tecnología agraria, conforme a la Política Nacional Agraria y a lo establecido en la Constitución Política del Perú, las demás leyes vigentes y su Reglamento de Organización y Funciones.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, señala que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, es la encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relativos al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normativa ambiental.

Mediante el Decreto Legislativo 1.013 se crea el Ministerio del Ambiente cuyo objetivo es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético, de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de las personas, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Cuenta con dos viceministerios, uno de Gestión Ambiental y otro de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales.

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), creado mediante Decreto Legislativo 1.085, es la entidad encargada, en el ámbito nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas que sobre servicios ambientales establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia. Las competencias de OSINFOR no involucran a las áreas naturales protegidas, las cuales se rigen por su propia ley.

En mayo de 2010 fue aprobada la Política Nacional del Ambiente como herramienta del proceso estratégico de desarrollo del país. Ésta constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano, en permanente armonía en su entorno.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27.308 de 16/07/2000) es el cuerpo legal vigente de mayor importancia nacional en lo que se refiere a la gestión de los recursos forestales.

Ley 27.308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre

La Ley Forestal peruana tiene un doble enfoque; por un lado, regula y promueve el aprovechamiento forestal y el desarrollo de su industria y la de los productos derivados; y por otro, inserta un eje transversal de protección y conservación del recurso forestal. En el primer caso, se regula el ordenamiento forestal y se determina el régimen de concesiones. En el segundo, se insertan principios de sostenibilidad, así como medidas de protección, incentivos y sanciones.

Con el objeto de cumplir este doble enfoque, la ley empieza definiendo su objeto; posteriormente, se exponen, a lo largo del texto, las definiciones básicas sobre el tema forestal (en este punto, sin embargo, debe tomarse en cuenta que el reglamento contiene un importante número de definiciones adicionales). Además, se establecen medidas de protección, ordenamiento y zonificación forestales, los regímenes de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, incentivos y sanciones.

En cuanto a lo relacionado con la desconcentración, ésta es limitada. Se incluye a órganos seccionales y participación de la sociedad civil; sin embargo, el órgano rector sigue formando parte del ejecutivo; y la estructura jurisdiccional, está sujeta a este poder. Al referirse a la descentralización, también es limitada. Los órganos seccionales no tienen jurisdicción en el ámbito forestal, son tomados como entes de apoyo a las actividades de la administración central. Respecto de la participación, tercerización, gestión de la sociedad civil y otras formas de delegación de competencias, no se desprende mayor información del texto de la ley⁴.

Sobre la promoción, incentivo, fomento y financiamiento para el desarrollo forestal sustentable, la ley promueve la forestación y reforestación con fines industriales y de conservación, pero no establece mecanismos concretos. Algo similar ocurre con la investigación forestal. Sin embargo, se establecen mecanismos concretos para la promoción industrial y comercial de los productos forestales maderables y no maderables.

No se refiere expresamente a incentivos con ese nombre; no obstante, del texto de la ley se desprenden ciertas exenciones tributarias, reducción de pago de derecho de aprovechamiento, priorización en la asignación de recursos (financiación), promoción de programas de conservación y rescate.

Se establece una ordenación forestal, la mención de una zonificación forestal, un régimen de concesiones, un régimen limitado para los planes de manejo, reglas para la forestación y reforestación, y reglas para el desarrollo de investigación.

Se establecen sanciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a las que hubiera lugar por el incumplimiento de las normas constantes en la ley.

La ley es considerada como uno de los instrumentos más importantes, junto a la Estrategia Nacional Forestal, que contiene la política forestal del país, y cuya importancia radica en el origen ampliamente participativo que tuvo su gestación.

⁴ Sería recomendable, para una visión completa del tema normativo, incluir el análisis del reglamento para tener una idea más apropiada sobre estas cuestiones, pues de una revisión general, se concluye que el Reglamento tiene elementos importantes para comprender el sistema legal forestal peruano, que no se encuentran en la ley.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y en su reglamento, ya mencionados, se hace referencia por primera vez en Perú a los servicios ambientales y su valoración, definiendo los servicios ambientales del bosque como aquellos que *"tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono, y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales"* (artículo 2 numeral 2.3). En la ley se hace referencia al otorgamiento de concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales (artículo 10, letra 2 b) y en el artículo 25 se determina que *"los titulares de las concesiones de bosques de producción forestal permanente deben evaluar los recursos de fauna silvestre y servicios ambientales existentes en la concesión, como parte de su evaluación de impacto ambiental"*.

El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre define en el artículo 3 numeral 3.81 a los servicios ambientales o servicios forestales como los *"servicios que brinda el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección, la recuperación y el mejoramiento del medioambiente"*.

Este Reglamento también señala que *"las concesiones para conservación se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección para el desarrollo de proyectos de conservación de la diversidad biológica, por un plazo de hasta cuarenta (40) años renovables. El área de la concesión se definirá en base a los estudios técnicos que apruebe el INRENA, tomando en consideración los criterios de manejo de cuencas; tipos de ecosistemas forestales comprendidos; y requerimientos para el mantenimiento de diversidad biológica, en particular especies amenazadas y hábitats frágiles o amenazados, así como para la prestación de servicios ambientales"* (artículo 113).

Por otro lado, el Congreso de la República discute actualmente un proyecto de ley sobre servicios ambientales, cuyo objetivo es *"establecer el marco general para la compensación y/o retribución de los servicios ambientales con la finalidad de coadyuvar a la conservación, recuperación y uso sostenible de la diversidad biológica y recursos naturales del país"*. En este proyecto de ley se define a los servicios ambientales como *"aquellos resultantes de funciones y/o procesos ecológicos de ecosistemas o recursos naturales u otros que generan beneficios económicos, sociales y ambientales a la sociedad"*, siendo los siguientes *"la protección y conservación de fuentes de agua y cuencas hidrográficas; la protección, conservación y recuperación del suelo; la protección o conservación de la biodiversidad, especies y ecosistemas; la mitigación de emisiones y la fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de gases de efecto invernadero; la belleza escénica; y en general los procesos ecológicos esenciales de los ecosistemas naturales"*.

En el proyecto de ley se determina que la elaboración del inventario de servicios ambientales y el establecimiento de los mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de los mismos, así como la promoción de su pago, está a cargo del Ministerio del Ambiente. El Ministerio del Ambiente ejercerá la autoridad competente para la promoción, regulación y supervisión de las iniciativas, proyectos y programas de compensación por servicios ambientales.

Se propone también, el establecimiento del principio de compensación por servicios ambientales como un instrumento de gestión, que coadyuva al uso sostenible y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y se plantea la constitución de un mecanismo de compensación flexible y directo, donde existen los proveedores de servicios ambientales que reciben una compensación por parte de los beneficiarios de tales servicios. El texto señala

también que la compensación por servicios ambientales se efectuará solamente a los propietarios de los predios que presten el servicio ambiental o a quienes tengan el derecho de usufructo de dicho predio. Los mecanismos financieros para promover el aprovechamiento de los servicios ambientales serían, entre otros, los fondos por concurso, los valores negociables y la reconversión de deuda externa.

URUGUAY

Si bien el artículo 2 de la Ley 15.939 establece que el Estado, a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, debe formular la política forestal nacional, Uruguay no cuenta con una política forestal oficialmente emitida. No obstante, del análisis de la ley se verifica que los lineamientos de la política forestal están centrados en dos grandes objetivos: a) la conservación y protección de los bosques naturales sobre la base del manejo y aprovechamiento racional, asegurando su papel ecológico, protector de cursos de agua y suelos y como hábitat natural, y b) la creación de una masa forestal con especies exóticas de rápido crecimiento con fines industriales, concentrada en las zonas de mayor aptitud forestal, sentando las bases para la instalación de la industria forestal nacional.

En lo que tiene que ver con los programas forestales nacionales, el país formula cada cinco años un Plan de Desarrollo que involucra a los diferentes sectores de la economía. El último Plan de Desarrollo Quinquenal corresponde al período 2005-2009 y establece los siguientes objetivos orientadores de la política forestal:

- a) Económicos: 1) incrementar y diversificar la oferta de materia prima, 2) incrementar la productividad a través del mejoramiento genético y mejores prácticas silviculturales y de manejo, 3) disminuir los costos de producción mediante mejoras tecnológicas, 4) incrementar el acceso a mercados de exportación, 5) avanzar hacia productos con mayor valor agregado y 6) promover el uso de productos forestales no madereros.
- b) Sociales: 1) profundizar en la aplicación de normativas relacionadas con aspectos de seguridad e higiene en el trabajo forestal y 2) mejorar la capacitación en los niveles profesional, técnico y de operarios.
- c) Ambientales: 1) incrementar acciones en materia de protección forestal (plagas, enfermedades e incendios), 2) introducir en forma permanente prácticas forestales de manejo a nivel predial dirigidas a mejorar la sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y 3) mitigar daños al medioambiente provocados por las prácticas de plantación, cosecha e industrialización.

El marco institucional del Sector Forestal uruguayo está dado por los artículos 2 y 6 de la Ley 15.939, en los cuales se establece que la política forestal nacional será formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y su órgano ejecutor será la Dirección General Forestal (DGF), dependiente de este Ministerio. Sin perjuicio de lo anterior la DGF tiene entre sus principales funciones las siguientes: a) promover el desarrollo forestal en todas sus etapas productivas mediante actividades de investigación, extensión, propaganda y divulgación, b) fomentar y planificar la forestación en tierras privadas o públicas, c) asistir a las instituciones públicas y a los propietarios particulares de bosques, en el manejo de formaciones naturales o artificiales y su explotación racional, d) organizar la protección de los bosques contra plagas, enfermedades, incendios forestales y otras causas de destrucción y e) administrar, conservar y utilizar el Patrimonio Forestal del Estado, de conformidad con las disposiciones establecidas por ésta ley.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

En la Constitución Política de la República que data de 1967, y que fue objeto de modificaciones mediante plebiscitos posteriores, se establecen algunas disposiciones relacionadas con el ambiente. Particularmente importante es el artículo 47 que indica que *"la protección del medioambiente es de interés general"* y establece *"la obligación de las personas de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación; graves al medioambiente"*.

Desde 1990 se han emitido algunos cuerpos legales relativos al medioambiente, que tienen injerencia directa e indirecta sobre el Sector Forestal. Cabe destacar los siguientes:

- a) Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de 1994.
- b) Ley de Áreas Naturales Protegidas de 2000.
- c) Ley General de Protección del Ambiente de 2000.

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental establece por primera vez en el país un régimen nacional de evaluación de impacto ambiental, determinando que están sujetas a la obtención de una autorización ambiental previa (AAP) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aquellas iniciativas comprendidas dentro de 29 tipos de proyectos específicos identificados en la propia ley. La autorización será otorgada o denegada sobre la base de los resultados del Estudio de Impacto Ambiental. El trámite de autorización está sujeto a la información pública y puede constar de un proceso de audiencia pública cuya convocatoria es potestad del Ministerio del ramo.

A través de la Ley de Áreas Naturales Protegidas se declara de interés general *"la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental"*. En dicho cuerpo legal se establecen como objetivos específicos del Sistema, la protección de la diversidad biológica y de los ecosistemas, la protección de los hábitats naturales, la mitigación del deterioro de las cuencas hidrográficas y también el desarrollo de formas y métodos para el aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

El avance jurídico más importante desde el punto de vista ambiental, llega con la aprobación de la Ley General de Protección del Ambiente de 2000, que reglamenta el nuevo artículo 47 de la Constitución de 1967, en la redacción dada por la reforma de 1996.

Hasta la aprobación de esta ley, Uruguay no contaba con un marco legal que permitiera la armonización de las políticas nacionales y de los principales instrumentos de gestión y administración ambiental. La ley en su artículo 2 señala que *"los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado"*. El artículo 3, regula el deber de *"las personas, físicas y jurídicas, públicas y privadas, de abstenerse de todo acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave del medioambiente"*. Además, la ley impone al Estado y a las entidades públicas *"propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible"* e introduce el concepto de "desarrollo sostenible" como *"aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades"*.

La Ley Forestal (Ley 15.939 del 28/12/1987) es la normativa vigente más importante en cuanto a la administración y manejo de los recursos forestales. Otro cuerpo legal a destacar es la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 17.234 de 22/02/2000), que se analizará en el apartado del marco normativo medioambiental.

Ley 15.939. Ley Forestal

La ley declara de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales, y en general, de la economía nacional. Está orientada principalmente a promover el crecimiento de la economía forestal; sin embargo, al indicar las actividades que pueden realizarse en los bosques se hace referencia, en todo momento, a que estas no pueden afectar la preservación y el desarrollo del bosque. Con el término preservación, se entiende la obligación de conservación y explotación sustentable. El uso del bosque puede ser realizado una vez que se haya obtenido la autorización correspondiente. Se imponen reglas para evitar incendios y combatir enfermedades y plagas.

En lo referente al ordenamiento, se hace una clasificación simple entre bosques de particulares y aquellos del Patrimonio Forestal del Estado (PFE), pero ambos comparten las categorías de: bosques protectores, de rendimiento y generales.

La ley establece un amplio marco de financiamiento para las actividades de reforestación y conservación, así como para el fomento de la industria forestal. Crea un fondo y establece prioridades de financiamiento, y determina la organización de una comisión para la administración del fondo.

Con respecto al régimen de participación, descentralización y desconcentración, se contemplan las figuras de delegación en la dirección, administración y explotación de zonas del Patrimonio Forestal del Estado a entidades públicas y privadas.

Los gobiernos departamentales son considerados entes de asesoramiento para la autoridad nacional, en cuestiones de delimitación de zonas de corte o explotación prohibidas, pudiendo esta función ser delegada a los gobiernos departamentales (desconcentración). Estos gobiernos tienen también la atribución de ordenar la reforestación. Para los casos de fraccionamientos en terrenos declarados de forestación obligatoria, está limitada su competencia pues necesitan autorización del ministerio.

Se promueve la participación en la lucha y prevención de incendios y plagas a través de asociaciones civiles de propietarios, cuya formación y funcionamiento serán promovidos por el Estado. Finalmente, existe la obligación de todo ciudadano de denunciar incendios forestales.

Determina también un conjunto de incentivos para el fomento de la forestación y creación de empresas forestales al establecer: a) exoneración de todo tipo de tributos a la superficie cubierta por bosques artificiales de producción instalados en suelos de prioridad forestal, b) subsidios directos del Estado, c) créditos blandos para el establecimiento de plantaciones y d) exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos. El goce de estos beneficios tienen limitaciones, y el no cumplimiento de las normas relacionadas con dichos beneficios, conlleva sanciones, como la pérdida o devolución de lo recibido.

Por otra parte, la ley dispone sanciones de acuerdo a la infracción que se cometa, tales como la pérdida de los beneficios otorgados, indemnizaciones al fisco por daños causados en el patrimonio forestal; multas graduales atendiendo a la infracción.

En el tema "varios", se incluyen como relevantes: a) el derecho real de prenda que puede gravarse sobre los bosques, c) establecimiento de tasas y aforos, y c) reglas sobre el peritaje en materia forestal.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

La Ley Forestal de 1987 declara de "*interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales, y en general, de la economía forestal*". En la ley se hace referencia a recursos forestales y recursos naturales renovables, entre otros conceptos legales, sin embargo, está ausente la figura legal de los servicios ambientales.

No obstante lo anterior, se indica que para la determinación de los bosques protectores, se considerarán algunos servicios ambientales como la conservación del suelo, el agua y otros recursos naturales renovables. Además, se establecen mecanismos de protección y fomento de los bosques protectores, con lo cual, de manera implícita se estaría promoviendo la conservación de los servicios ambientales.

Sin embargo, se puede indicar que la República Oriental del Uruguay no posee una legislación específica sobre servicios ambientales.

VENEZUELA

El Plan Nacional de Desarrollo del Sector Forestal de Venezuela (2004-2013), es un conjunto de políticas, estrategias, y acciones dirigidas a convertir al sector forestal en: a) un soporte real para la economía nacional, b) un factor dinamizador del desarrollo regional y especialmente del desarrollo integral del medio rural y c) un factor determinante en los esfuerzos nacionales para promover la detención de los procesos de deterioro y destrucción de los recursos forestales.

El Plan es un instrumento de orientación e impulso a la gestión de los entes del Estado y de la sociedad organizada, frente a los procesos sociales y económicos que durante décadas han ocasionado la reducción de los recursos hídricos, la destrucción de los bosques protectores y aquellos con potencial productivo y con ello, la afectación del desarrollo industrial, tecnológico y comercial del sector forestal. En el documento en cuestión las políticas han sido estructuradas de la siguiente manera: a) políticas de apoyo a la conservación del recurso, b) políticas para el fomento de la economía forestal, c) políticas para la cadena del bosque natural decretado para la producción, d) políticas para la cadena de plantaciones forestales y e) políticas comunes a todos los eslabones de la cadena forestal. El texto contiene además un conjunto de estrategias y acciones formuladas sobre la base del análisis del ámbito y de la percepción sobre la situación y perspectivas, a corto y largo plazo, del sector forestal.

Respecto a la institucionalidad, la Ley de Bosques y de Gestión Forestal entrega al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, la competencia en lo referente a la conservación y sustentabilidad del patrimonio forestal. La Dirección General de Bosques es responsable de coordinar, concertar y articular la formulación e implementación de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones sectoriales relacionadas con la administración, manejo, conservación y control de bosques; asignando las funciones administrativas, técnicas y jurídicas correspondientes a los bosques naturales, plantaciones forestales, tierras de uso forestal y vegetación en general.

A nivel territorial la ley define las atribuciones de los municipios en lo que a gestión forestal se refiere, al señalar que entre sus competencias están: a) la planificación y ejecución de programas y obras de protección y recuperación del patrimonio forestal municipal, b) el fomento a la arboricultura urbana sustentable, con especies forestales aptas para este fin y que contribuyan con la protección del medioambiente, c) la conservación y el resguardo de los bosques nativos ubicados en tejidos municipales, d) el fomento y promoción de actividades orientadas a la consolidación de cadenas productivas forestales locales y e) el apoyo a los programas nacionales de formación y difusión de la cultura forestal.

Legislación

Marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales

La República Bolivariana de Venezuela posee uno de los marcos normativos medioambientales más modernos y de más reciente promulgación en América del Sur. Normas ambientales que promueven la gestión sustentable de los recursos naturales, están incorporadas en:

- a) Constitución Política de 1999
- b) Ley Orgánica del Ambiente de 2006
- c) Ley de Bosques y Gestión Forestal de 2008
- d) Ley de Gestión de la Biodiversidad de 2008

La Constitución destaca en diferentes acápite el tema medioambiental, dejando entrever desde su preámbulo, la preocupación que le asigna el Estado a este tema. El Capítulo VII del Título III De los Derechos Económicos, en su artículo 113 y final, señala que *"cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público"*.

Es los artículos 127 a 129, que norman aspectos relativos a los derechos ambientales, se expresa que *"el Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica"*. Además, se establece la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental y sociocultural para todas aquellas actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas. En el artículo 156 se determina que *"la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país son de la competencia del Poder Público Nacional"*.

La Ley Orgánica del Ambiente establece las disposiciones y desarrolla los principios rectores para la gestión del ambiente en el marco del desarrollo sustentable, como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad. Propone una gestión ambiental que contribuya a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad. De igual forma, establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales en un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

En Título V de esta ley, que hace referencia a los recursos naturales y la diversidad biológica, se establecen las disposiciones que regirán *"el manejo, la conservación de los ecosistemas y sus funciones, los recursos naturales y de la diversidad biológica, para garantizar su permanencia y los beneficios sociales que se derivan de ellos, como elementos indispensables para la vida y su contribución para el desarrollo sustentable"*.

Decreto 6.070. Ley de Bosques y Gestión Forestal

La Ley de Bosques y Gestión Forestal fue emitida mediante Decreto 6.070 con fuerza de ley, el 14 de mayo de 2008. La ley introduce en varios capítulos y artículos el tema de los bienes y servicios derivados de los ecosistemas y recursos naturales que integran el patrimonio forestal del país, así como la necesidad de una gestión eficiente orientada a su conservación y al desarrollo forestal sustentable.

La ley venezolana en su texto integra principios asociados a la gestión forestal: utilidad pública de los bosques, interés público de las acciones estatales para conservarlos, sustentabilidad, integralidad y uso múltiple, corresponsabilidad y responsabilidad ciudadana, precautelatorio, transversalidad y desarrollo endógeno. Define bosque nativo de protección, bosque nativo de producción, plantaciones forestales, tierras forestales, formaciones vegetales, zonas protectoras, áreas de reserva de medio silvestre, servidumbres ecológicas, plan de manejo forestal e industria forestal.

Los enunciados de la ley se aplican a los ecosistemas y recursos naturales que integran el patrimonio forestal del país, a los bienes y servicios que de éste se deriven, así como a la gestión orientada a su conservación y al desarrollo forestal sustentable. La ley presenta un conjunto de innovaciones en el ámbito normativo forestal relacionadas con el concepto de Gestión Forestal, y sus principios e instrumentos. Posee un Título completo con 22 artículos sobre el desarrollo forestal sustentable.

En lo referente al régimen institucional, la ley distribuye competencias entre los diferentes ministerios sectoriales. Establece competencias de los municipios en actividades como la planificación y conservación, entre otras de índole local. Determina los ámbitos de participación popular, por ejemplo, en la ejecución de proyectos, control social, guardianía ambiental, etc. Contempla la consulta a comunidades indígenas en asuntos de su interés. En otras palabras, abre un régimen participativo. En este punto se debe examinar qué tan decisiva es la participación de la comunidad, y si sus decisiones son vinculantes para el estado.

Esta ley incluye variedad de incentivos, entre ellos, la promoción y protección de bosques nativos, exención de impuestos y tasas, certificaciones forestales, incentivos industriales, pago por servicios ambientales, incentivos para crédito e investigación forestal. En lo referente a las sanciones, se establecen aquellas que son penales y administrativas, entre las cuales están: multas, medidas accesorias, medidas de comiso, reparación, clausura, revocatoria. Además contiene un procedimiento para sancionar las infracciones.

Al referirse a ordenamiento, manejo y aprovechamiento, establece los lineamientos para las acciones de la gestión forestal, así como los instrumentos que servirán para delinearla. Ordena los bosques por tipos de bosques nativos y tipos de plantaciones forestales y establece el marco para su manejo y explotación; regula además el uso de tierras forestales y regula las tierras forestales sin vegetación. Dispone la normativa para la regulación del registro Forestal, manejo de árboles fuera de los bosques y formaciones vegetales.

Además, establece la categoría de "zona protectora" e indica que la declaración a zonas privadas, con esta categoría, no implica indemnización al propietario. Regula la servidumbre ecológica y las obligaciones de los propietarios con respecto a ellas, y establece las medidas de protección del patrimonio forestal. Da al ejecutivo la potestad de regular actividades forestales por decreto, ya sea a través de limitaciones o medidas especiales. Establece la posibilidad de veda de ciertas especies, y restricciones para evitar el daño en el uso del patrimonio forestal.

Incluye lineamientos para las autorizaciones, permisos y concesiones, normas e instrumentos de control previo y posterior forestal, las actividades sujetas a ellos, y reglas sobre la vigilancia. Por otro lado, regula el derecho de oposición y el traspaso de derechos, las causales de extinción y revocatoria, normas de inspección y fiscalización de las distintas actividades e industria forestal.

Con respecto al cambio de uso la ley establece que los bosques nativos pueden ser afectados cuando haya una declaración de utilidad pública para la construcción de algún proyecto de importancia nacional. Entre los temas varios establece normas sobre la importación de los recursos forestales, prevención de incendios forestales, semillas, material genético y árboles semilleros. Finalmente, establece impuestos y tasas, como por ejemplo, al aprovechamiento maderable en bosques nativos de producción o a la producción en bosques nativos de propiedad estatal.

La ley Venezolana es la de más reciente expedición en la región, lo cual explica el grado de desarrollo que tiene acorde con las actuales tendencias y conceptos del desarrollo forestal sustentable. Esto tiene su origen en la actualización normativa fruto de la Constitución Bolivariana expedida en 2007.

Aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el Sector Forestal

La Ley de Bosques y Gestión Forestal introduce importantes regulaciones relacionadas con el aprovechamiento y conservación de los servicios ambientales. El artículo 106 por ejemplo, determina que *"el Ministerio del Poder Popular, con competencia en materia ambiental, podrá acordar, mediante normas técnicas, el pago por servicios ambientales a comunidades organizadas involucradas en proyectos de conservación del patrimonio forestal que generen un beneficio colectivo, favoreciendo la prestación de servicios públicos o contribuyendo al mantenimiento del equilibrio ecológico y al mejoramiento de la calidad de vida a nivel local"*.

Además, se identifica a los servicios ambientales como elementos que constituyen parte del ámbito de aplicación de la ley, junto con los bienes forestales, y se amplía la opción de aplicar los planes de manejo, para el aprovechamiento de los servicios ambientales, además del aprovechamiento de los bienes forestales maderables y no maderables.

En el Decreto 1.400 de 1997 con las Normas sobre Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas, se emite una normativa que permitiría el establecimiento del "pago por servicios ambientales" en Venezuela. Este decreto contiene artículos específicos (4, 12 y 45) relacionados con la función del Ministerio del Ambiente, para fomentar la participación de particulares en la conservación de recursos hídricos y cuencas hidrográficas, así como para instrumentar mecanismos que faciliten la conservación del medioambiente a través de la participación de los beneficiarios de los servicios ambientales que se generen.

Los artículos 46 y 69 son importantes, pues establecen la posibilidad de una contribución o financiamiento para la conservación de las cuencas, al señalar que la participación de los usuarios de aguas, en la conservación del recurso y de las cuencas hidrográficas, será objeto de reglamentación, donde se establecerán las variables a tomar en cuenta en la determinación de los aportes financieros necesarios para la ejecución de los programas de conservación.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ENFOQUES, PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDADES EN MATERIA DE LEGISLACIÓN FORESTAL EN TEMAS SELECCIONADOS

SOBRE DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

La revisión de las leyes, permite constatar diferencias entre las normas que contienen principios de forma implícita y otras que los muestran explícitamente a lo largo de su texto. Estos principios están relacionados por una parte con consideraciones de índole ambiental y por otra con el modelo de desarrollo en cuyo contexto fueron expedidas las leyes. Bien puede afirmarse que la determinación del objeto de la ley es la que permite identificar, de forma implícita, los principios con los cuales se inspiró su formulación, y que le son aplicables a la gestión forestal propiamente dicha.

Dicha tendencia responde a:

- a) la época de expedición de las normas,
- b) la visión con la cual el legislador mira a los recursos forestales en el momento político en que fueron creadas, y
- c) los procesos de reforma posteriores a su expedición.

No obstante, se cuenta con casos específicos, como los de Venezuela, Perú y Bolivia, cuyas leyes forestales son recientes, en los que el desarrollo de principios es mayor, siendo el caso venezolano el que ejemplifica un grado en detalle de inclusión de principios, y sus definiciones a efectos de la aplicación de la ley⁵.

La mayoría de las normas hace referencia a la preservación y conservación de los recursos forestales, con miras a lograr su permanencia en términos de sustentabilidad. De allí, que se habla de aprovechamiento racional de tierras y recursos forestales, prohibición de la devastación, prevención de la degradación y desertificación, interés social y utilidad pública.

En las legislaciones del Cono Sur, la tendencia mira hacia el desarrollo forestal, diferenciándose entre el fomento industrial, la forestación y reforestación, y el desarrollo económico forestal; no obstante, en la subregión se han expedido normas concretas para la regulación de bosques nativos, las cuales sí incluyen la variable conservación como tema central de las regulaciones⁶. En la región Andina - Amazónica, se muestra con mayor fuerza la variable ambiental, encontrándose principios como el de prevención, precaución, corresponsabilidad, tutela efectiva e integralidad.

En este sentido, resulta necesario un ejercicio de actualización normativa, tendiente a articular de manera más directa los principios ambientales con los propios del manejo forestal sustentable, enfatizando en temas como: biodiversidad, participación ciudadana en procesos de toma de decisiones y gestión forestal, responsabilidad común diferenciada, solidaridad y corresponsabilidad en la prevención y manejo de impactos negativos, subsidiaridad para la intervención, utilidad e interés público, entre otros.

⁵ Lo dicho, además porque la Ley de Venezuela es producto del desarrollo post constituyente de dicho país. La norma constitucional venezolana del 2007 se enmarca en un esquema de desarrollo extenso de derechos y principios, lo cual se ha trasladado a la Ley Forestal.

⁶ Tal es el caso de la Ley de Presupuestos Mínimos de Argentina, y la Ley de Bosque Nativo de Chile.

En lo relacionado con el manejo forestal, la mayoría de leyes no incluye una identificación expresa de principios; aborda el tema desde la óptica del ordenamiento forestal, definiendo categorías de bosques y formaciones boscosas, sus usos, las limitaciones existentes para su aprovechamiento y las normas generales de manejo.

Cabe entonces una reflexión, caso por caso, para cuantificar la utilidad o necesidad que las leyes nacionales enuncien y desarrollen de forma independiente dichos principios. Dicha reflexión debe ir de la mano de un análisis técnico en cuanto al potencial forestal o de conservación que cada país tiene. A su vez, es necesario tomar en cuenta principios que nacen de una visión más integral del bosque y sus recursos, y que están siendo incorporados en los procesos constitucionales que Latinoamérica vive en la actualidad, como son el enfoque de derechos⁷, la participación y control social, la interculturalidad y la equidad.

Al analizar los esquemas de “definiciones” que contienen las leyes, se verifica que éstos mantienen dos formatos: uno, por el cual fueron ubicadas tanto al inicio de las normas, como a lo largo de su cuerpo, y el segundo, en el que se las incluye a modo de glosario de términos que sirven de apoyo en la lectura e interpretación de la norma.

Las normas revisadas contienen definiciones asociadas a las siguientes categorías generales:

- a) herramientas de la gestión forestal (planes de manejo y/o aprovechamiento forestal, esquemas de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones),
- b) ordenamiento territorial (categorías y clasificación de bosques y tierras forestales, patrimonio forestal nacional, limitaciones respecto del uso y aprovechamiento de la tierra y sus recursos forestales, prohibición de actividades, esquemas de propiedad de la tierra y los bosques),
- c) principios de la gestión y manejo forestal (desarrollo económico forestal, industria forestal, ordenación, manejo sustentable, capacidad de uso, participación), y
- d) conservación de la biodiversidad (bosques protectores, especies protegidas, regulaciones para protección de recursos forestales e hídricos, valoración de servicios ambientales).

Resulta interesante evaluar que no todas las normas contienen estas cuatro categorías de definiciones, sino que en función del enfoque con el cual fueron expedidas, se limitan a una o dos de las categorías expuestas. A esto se suma que la mayoría de principios y definiciones nacen de instrumentos internacionales⁸, de los cuales los países latinoamericanos son suscriptores y que en principio debieran integrarse a su legislación nacional.

Si bien en la práctica los conceptos asociados con la conservación de la biodiversidad se expresan en las leyes de la materia, cada vez más se ve la necesidad de integrarlos en las leyes forestales, atendiendo sobretodo a que el tema forestal es abordado en más de un caso bajo una perspectiva intersectorial, por lo cual sus regulaciones -de igual o inferior jerarquía- son dictadas a la par por la autoridad agraria, la autoridad ambiental y/o la autoridad productiva. Un ejemplo de ello constituye la consideración del bosque no sólo como un recurso natural, sino como una materia prima y como un ecosistema. De allí, la importancia que las leyes den mensajes claros respecto de su orientación.

⁷ Entendido como la obligación del estado de precautelar, como su deber primordial, los derechos de sus habitantes, de forma transversal, en el ejercicio de sus potestades públicas.

⁸ Tal es el caso, por citar ejemplos, del Convenio de Diversidad Biológica, CITES, el Tratado sobre Maderas Tropicales, el Convenio 169 de la OIT.

RÉGIMEN INSTITUCIONAL

La institucionalidad forestal en América Latina, se encuentra matizada por la definición y rectoría de la política que cada país tiene respecto de los recursos forestales. Es así que en la legislación se encuentran casos en los que el tema forestal está bajo la competencia de la autoridad ambiental⁹; otros, bajo la autoridad agraria-productiva¹⁰; y finalmente, esquemas institucionales compartidos entre ambas autoridades¹¹.

Se destaca el hecho que la mayoría de legislaciones hace mención a ciertas instituciones, las cuales con el paso del tiempo han cambiado tanto de denominación como de competencias. Dicho de otro modo, las instituciones previstas en las leyes –desde un punto de vista orgánico–, han perdido vigencia o han sido sustituidas por nuevas instituciones, sin que en este hecho haya mediado una reforma o adecuación de las leyes vigentes a las nuevas realidades.

Cuando se habla de la autoridad forestal nacional, se destaca su ubicación jerárquica en niveles entre el tercero y cuarto de autoridad (en función del orden jerárquico institucional)¹². Esto debido a que si bien las competencias forestales se encuentran localizadas en los ministerios sectoriales (sea de ambiente o agricultura), los órganos ejecutores y responsables de dichas competencias no están a nivel ministerial o viceministerial. A esto se suma que el tema forestal desde una perspectiva productiva no necesariamente es relevante en el marco de las economías nacionales¹³ y en los países en donde lo forestal se adscribe a la autoridad ambiental, no siempre este sector de la economía está considerado entre los más relevantes o forma parte de las prioridades de política pública nacional.

Dicha realidad hace necesario contar con esquemas claros de coordinación interinstitucional e intersectorial para el ejercicio de competencias y la aplicación –cumplimiento– de la ley. Estos esquemas pueden desarrollarse en la legislación o establecerse las pautas suficientes para su operativización. En este sentido, es clave hablar de “sistemas”, que permitan la identificación de los actores vinculados con la gestión forestal, su papel institucional (órgano rector, director, ejecutor, asesor, de control y fiscalización, de apoyo), y las normas que regulen su interacción.

Un elemento común tiene que ver con el esquema de intervención-acción de la autoridad nacional *versus* las autoridades locales (entiéndase como municipales, provinciales, departamentales, o estatales, según el caso). Particularmente, en las leyes analizadas cuyos países se rigen bajo un esquema federal, se mira la diferencia de competencias establecidas para la nación o el estado central frente a los niveles territoriales inferiores. Dicha “división” permite que al analizar las competencias, sean éstas exclusivas, concurrentes o subsidiarias; se viabilicen esquemas de descentralización o desconcentración. Esta opción es más clara en los países con regímenes de tipo federal (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay) y autónomo (Bolivia). Por otra parte, el caso de Chile es el que mejor ejemplifica una desconcentración de funciones en lo forestal¹⁴.

No obstante, en la mayoría de las leyes revisadas no se dan pautas claras para dichos procesos, lo cual puede responder por una parte a que estos temas se abordan en leyes especiales, y por otra a que las normas, a la época de expedición, no contemplaban estos esquemas de gestión

⁹ Bajo este esquema se encuentra Brasil.

¹⁰ Tal es el caso, según su legislación, de Chile y Bolivia.

¹¹ En esta situación se ubican por ejemplo Argentina, Colombia, Ecuador y Perú.

¹² Esta es una constatación ya realizada en estudios similares. Hugo Che Piu, “Gestión Pública Forestal”, copia de documento no publicado.

¹³ La excepción más evidente de esta afirmación es el caso chileno.

¹⁴ De tal suerte que existe una autoridad institucional fuerte centralizada, la que actúa a través de direcciones regionales, manteniendo sus competencias primordiales asociadas sobre todo a la fiscalización y el control.

pública. Resulta entonces necesario que en la legislación se opte entre la remisión expresa a la ley especial que regule la materia¹⁵ o la definición de competencias territoriales de forma clara. Esta definición dependerá del modelo de estado de cada país.

Ya en la práctica, no es posible generalizar sobre cuán exitosos o no han sido los procesos de descentralización de la región, ni respecto a modelos que garanticen la aplicación efectiva de las leyes. Lo que sí se evidencia cada vez con mayor fuerza, es el valor que tienen los procesos locales en el fortalecimiento de la gestión pública. Lo anterior, obliga a que las leyes contengan normas que viabilicen la participación social, integrándola como elemento de la institucionalidad forestal, y a que se asigne un papel específico a los gobiernos locales dentro de la institucionalidad forestal, en el marco de la formulación de la política pública y atendiendo a sus competencias territoriales respecto al uso y ordenamiento del suelo, los recursos naturales y las cuencas hídricas.

La participación constituye un eje dinamizador de la gestión forestal. Y ha sido integrada en las leyes, bajo el esquema de consulta¹⁶, previo el otorgamiento de autorizaciones de desmonte y aprovechamiento, y en caso de afectaciones, a través de la remisión a la ley especial ambiental; llegando hasta figuras como los consejos consultivos¹⁷, con incidencia tanto en la formulación y aplicación de la política forestal, como en la gestión misma. Otra figura prevista es la colaboración de personas naturales y jurídicas en actividades de verificación y fiscalización, y de forestación y reforestación. Todo esto, sin olvidar la participación entendida en el contexto de los derechos humanos.

El tema de participación directa, se desarrolla con mayor nivel de detalle en la reciente Ley Forestal de Venezuela, incluyéndola en dos tipos de acciones:

- a) aquellas tradicionalmente implementadas desde la sociedad civil y que se relacionan con la ejecución de proyectos (forestación, reforestación, manejo forestal sustentable – previas las autorizaciones correspondientes-), y la ejecución de programas comunitarios para la promoción de la cultura y de la educación.
- b) las que tienen que ver con el control social y la asociatividad, lo cual incluye la veeduría ciudadana respecto de la gestión pública forestal, la “guardería ambiental” - a modo de veeduría y con facultad de denuncia -, y la conformación de formas socio-productivas que aporten en la cadena productiva forestal.¹⁸

Finalmente, se destaca que ninguna de las leyes analizadas incluye la figura de la “tercerización”¹⁹ de forma explícita. En más de un país se ha analizado la pertinencia y legalidad de tercerizar funciones o competencias asociadas con la gestión forestal, llegándose a conclusiones diversas²⁰. Este es un tema respecto del cual no existe un consenso en la región y que, para su aplicación, requiere de un análisis individualizado, por una parte, de las atribuciones respecto a las cuales operaría, y por otra, de las condiciones específicas de cada caso. Conviene evaluar si es necesario, incluir en las leyes forestales, una referencia a la norma específica encargada de regular el proceso de tercerización en cada país, o a su vez la

¹⁵ En el ámbito de la gestión forestal pública y el estatuto institucional de la función ejecutiva.

¹⁶ Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Argentina).

¹⁷ Chile (bosques nativos), Brasil.

¹⁸ Aunque un limitante en esta forma de participación es el estar supeditada a la autorización previa de la autoridad competente.

¹⁹ Transferencia de competencias o funciones del Estado, para su ejecución controlada por parte del Sector Privado.

²⁰ Por citar un ejemplo, en Ecuador se produjo una interesante discusión respecto de las competencias de control, y si esta puede ser tercerizada a un ente privado; que llevó a un proceso judicial de inconstitucionalidad del contrato de tercerización. Un matiz diferente lo muestra la actual ley venezolana, que prevé la delegación del control en auditores ambientales, que bien pueden ser miembros de la comunidad.

atribución de la autoridad competente para determinar la viabilidad de la tercerización propuesta.

PROMOCIÓN, INCENTIVO, FOMENTO Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

Los incentivos forestales son herramientas de la política forestal de largo plazo, que promueven o impulsan el fomento de la producción forestal sostenible en un país, mediante el estímulo a la inversión en las actividades de forestación, reforestación, captura de carbono, manejo de bosques naturales. Estos incentivos también promueven la conservación de ecosistemas, enfocándose en los servicios ambientales que dicho ecosistema provee, reducción de deforestación y de emisiones de gases de efecto invernadero. Los aspectos conceptuales son los que se plasman en la legislación forestal correspondiente, para hacerse operativos mediante la normatividad, procedimientos y cuerpos normativos que cada país establece.

El análisis comparativo de la legislación forestal de los países de Sudamérica, muestra que se establece una gama de incentivos forestales²¹ que apuntan hacia el desarrollo forestal sustentable²². El establecimiento de incentivos en la legislación forestal de los países, pretende contar con instrumentos, adicionales a los instrumentos de comando y control²³, que coadyuven a enfrentar los diferentes problemas que afectan al sector forestal y a avanzar hacia la gestión adecuada de los recursos forestales del país.

En el anexo 2 se presentan los incentivos forestales establecidos en la legislación de cada país. Para el análisis, se ha utilizado la clasificación de incentivos que se presentan a continuación. Así, se puede observar que los incentivos más usados son los directos, que tienen relación al (i) manejo forestal o aprovechamiento forestal, y (ii) a la forestación y reforestación. Muy poco se ha destinado a la conservación en sí misma, es decir, al bosque nativo y los propietarios que hacen manejo forestal sustentable o acciones de conservación.

En sí, los tipos de incentivos encontrados en la región son: (i) exoneraciones de tributos varios, (ii) pago, entrega de recursos y acciones de conservación, (iii) créditos, y (iv) fondos forestales.

Al hablar de las exoneraciones, en la mayoría de los países las leyes se han dirigido hacia la exoneración de impuestos para las empresas y reforestadores, exoneración de impuesto a la renta, del impuesto al valor agregado (Venezuela) y de impuesto predial (propiedad, tierras). También algunas legislaciones mencionan exoneraciones de impuestos a las herencias, donaciones y legados cuando se trate de tierras con bosque o que vayan a ser reforestadas.

En algunas leyes se habla de porcentajes de exoneración de estos tributos, pero en varias se aprecia la determinación del incentivo de manera general, lo que hace entender que se trata de una exoneración del 100%. Esta forma de abordar la determinación de una exoneración, puede

²¹ Incentivos forestales, entendidos como los incentivos directos o indirectos, y económicos o financieros relacionados con el desarrollo forestal sustentable.

²² Entiéndase el desarrollo forestal sustentable, como un desarrollo integral del sector forestal que incluye: (1) manejo forestal para aprovechamiento, (2) forestación y reforestación, (3) conservación de áreas incluyendo el pago por servicios ambientales, (4) deforestación evitada o reducción de emisiones, y (5) fomento industrial en el ámbito de transformación de madera y exportación.

²³ Los instrumentos de comando y control, se establecen en las legislaciones forestales como instrumentos coercitivos (multas, sanciones, obligaciones). Los instrumentos legislativos o administrativos son llamados por algunos autores instrumentos de comando y control, y son parte de la legislación pública. Explícitamente definen los límites a una acción individual, siendo imperativos y no dejan elección a actores del sector forestal, sin embargo, se consideran como incentivos (INWENT, 2007).

provocar interpretaciones diferentes y problemas en su aplicación. También la mayoría de países contemplan la exoneración de impuestos aduaneros para la importación de insumos para la forestación y reforestación. Es común además que se incluya dentro de los incentivos, la capacitación y asistencia técnica (Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay).

Respecto a los créditos, Bolivia, Brasil y Paraguay, entre otros, mencionan en sus leyes la obligación de las instituciones crediticias de otorgar préstamos con flexibilidad para las actividades de forestación y reforestación (Bolivia, Argentina, Paraguay). La legislación por sí sola no garantiza la existencia de estos programas crediticios, pues éstos dependen de varios aspectos, tales como:

- Que las actividades forestales sean sujetos de crédito y estén contempladas así en otros instrumentos normativos y técnicos.
- Que no sean consideradas de alto riesgo y sean sujetos de otorgamiento de seguros.
- Que existan fondos de recuperación o pago a largo plazo, pues las actividades forestales tienen una recuperación del capital en el largo plazo.
- Que el Estado a su vez incentive a las instituciones que otorgan créditos para las actividades forestales o destinen fondos estatales como banca de segundo piso para incentivar este sector.

Otra forma de incentivar, aparte de las exoneraciones y de los créditos, es el otorgamiento directo de incentivos para beneficio de propietarios y empresarios. En la mayoría de los países se destinan estos fondos con carga a los presupuestos estatales, en Chile es el Estado el que asume un porcentaje de los costos de la reforestación de los propietarios privados, en Argentina se habla de ayudas económicas, en Uruguay y Venezuela se financia los trabajos de forestación y reforestación por parte del Estado.

Perú destina fondos estatales a este tema, pero no directamente provenientes del presupuesto del Estado, sino de otros insumos innovadores, como los fondos provenientes del pago de indemnizaciones por contaminación causada por el uso de combustibles fósiles, y los fondos provenientes de la reconversión de la deuda externa y donaciones. Colombia no establece un incentivo como tal en la ley, pero hace asignaciones presupuestarias estatales para financiar actividades de forestación y reforestación.

Por otra parte, en la mayoría de los 10 países analizados, el financiamiento se establece para implementar los incentivos planteados y fundamentalmente para la creación de "fondos forestales" destinados al desarrollo forestal sostenible. Así, por ejemplo se cita en la legislación de Argentina al fondo para la conservación de bosques nativos, en Bolivia al fondo para el desarrollo forestal, en Paraguay al fondo de desarrollo forestal, y en Ecuador al fondo forestal. Al parecer los fondos estarían orientados hacia:

- a) favorecer el área de la conservación de bosques nativos, por ejemplo el fondo contemplado para Chile y Argentina, que incentivan a propietarios privados y comunidades por la conservación de sus tierras y bosques, y
- b) favorecer programas de forestación y reforestación, por ejemplo en Uruguay para forestación, y en Ecuador, donde el fondo promueve proyectos y programas forestales. En este tipo de fondos se incentiva la realización de proyectos, obras, compra de insumos para la forestación y reforestación.

Estos fondos se alimentan generalmente del presupuesto estatal, aunque también pueden percibir otros rubros de recursos fuera del Estado. Como recursos estatales se entiende que se trata de dineros provenientes del presupuesto nacional y de tributos, pudiendo ser éstos

impuestos, tasas y contribuciones, por ejemplo: tasas al valor de gasolinas, patentes forestales, retenciones fiscales, pie de monte, tasa de desmonte.

Existen varios incentivos que pueden ser considerados como “perversos” y que alimentan estos fondos, por ejemplo en Venezuela se mantiene un impuesto por cada metro cúbico de madera en rollo extraída, existe además la tasa por aprovechamiento forestal en Colombia, el impuesto del pie de monte en Ecuador. Estos modelos promueven, “a mayor explotación, mayor ingreso para le Estado”, lo que puede tener un efecto contraproducente en cuanto a la sustentabilidad de los bosques. Otras formas de financiamiento de estos fondos son los provenientes de recursos no estatales como las donaciones, los provenientes de reconversión de la deuda, entre otros.

MANEJO FORESTAL, PLANES DE MANEJO, PROCESOS DE APROBACIÓN, SUPERVISIÓN, CONTROL FORESTAL

La forma en que las leyes abordan los temas mencionados en el título anterior, es en general dispersa y poco sistémica. Partiendo de que en los países estudiados los bosques naturales se consideran de dominio público- estatal, el tema propuesto es abordado de modo bastante similar en las leyes revisadas, con matices que muestran básicamente la época de formulación de las mismas, en cuanto a su grado de avance o desarrollo del tema. Esto implica que para su uso, explotación o aprovechamiento, se requiere de una autorización por parte de la autoridad estatal, la cual está llamada a ordenarlos y normar las actividades que en ellos se lleven a cabo.

A su vez, determina la existencia de un “patrimonio forestal nacional”²⁴, que agrupa a las tierras estatales cubiertas de bosque y con vocación forestal, y de un “régimen forestal”²⁵ en el cual se incluyen dichas tierras y sus regulaciones, y al que pueden adscribirse las tierras privadas o comunitarias, declaradas por la autoridad nacional, bajo condiciones específicas.

Las normas que de forma expresa hablan de categorías de ordenamiento y zonificación, son las de Venezuela, Perú, y Argentina²⁶, las mismas que incluyen criterios para la zonificación en diverso grado de detalle. Una segunda aproximación es la que da la ley de Bolivia, en la que se aborda el ordenamiento desde la clasificación de las tierras, por una parte, y de los bosques por otra, diferenciando estos dos conceptos de forma explícita. En un tercer nivel, tenemos las leyes -en su mayoría- que se remiten a la categorización y definición de los bosques, atendiendo a valores de uso, aprovechamiento/explotación o de conservación.

Si bien los esquemas son similares, no permiten identificar a simple vista cuál de ellos sería el más conveniente a efectos de proponerlo como el óptimo.

Ejemplificando lo dicho, la situación de la ley boliviana es muy particular, ya que para la realidad socio ambiental -e incluso económica- del país, es fundamental diferenciar la propiedad de la tierra y su vocación, de los esquemas existentes para el uso, aprovechamiento y manejo de los bosques y recursos forestales. Esta diferenciación puede resultar no relevante en otra nación, pero sugiere un nivel de integralidad deseable, sobre todo porque una de las cuestiones clave para cualquier esquema de manejo forestal, es precisamente la asociada con la propiedad

²⁴ Denominado también “Patrimonio Forestal del Estado”.

²⁵ Expresamente mencionados en la ley de Ecuador y de Argentina (ley general).

²⁶ Se habla de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiente de los Bosques Nativos.

de la tierra, y su función social, económica y ambiental²⁷. Mucho del éxito o fracaso de los modelos forestales, se debe a la seguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra, y a cómo sus propietarios, poseedores u ocupantes hacen de ella un uso acorde con su “vocación”.

Las clasificaciones existentes constituyen -en esencia- descriptores de las características y usos permitidos de los bosques -o de la tierra-, en razón de su ubicación, composición, vocación o aptitud. No obstante, adquieren relevancia ya que a partir de dicha distinción y sus consecuentes clasificaciones, se diferencia el grado de protección o intervención que el estado puede tener respecto de los recursos forestales y las tierras en las cuales están ubicados.

Resumiendo, las categorías frecuentes de clasificación en lo relacionado con los bosques se asocian a: bosques de protección (en razón de los servicios ambientales-ecológicos que prestan, de su ubicación en zonas de riesgo, de su composición -especies nativas y/o protegidas y su valor de conservación); bosques experimentales (destinados a investigación básica y aplicada, con fines de conservación, mejoramiento); bosques permanentes (tanto por su ubicación como por su finalidad); bosques productores (susceptibles de aprovechamiento o explotación racional, bajo supervisión de la autoridad); zonas de reserva²⁸ y formaciones vegetales. Un tema en el cual la similitud no es la regla, es el relacionado con la conceptualización de las plantaciones, denominadas también bosques plantados²⁹, y el régimen institucional al cual se adscriben³⁰. En cambio, la tendencia mira hacia la diferenciación cada vez más clara entre el concepto general de bosque, y el de “bosque nativo”³¹.

En lo referente a las tierras, los principales criterios que las diferencian en su clasificación son básicamente: capacidad mayor de uso, potencial de cambio en el uso/destino, ubicación, motivos de interés nacional, seguridad pública, presencia de comunidades o pueblos ancestrales. Cabe además destacar que la declaratoria o calificación de tierras y bosques se realiza por la autoridad pública, pudiendo ser de oficio o a pedido del interesado.

En cuanto a las modalidades de acceso a los recursos forestales, se traducen en la asignación de derechos³² obtenidos a través de autorizaciones, concesiones y permisos, dependiendo del tipo de tierras o bosques respecto a los cuales se emitan (estatales o privados), de los recursos a utilizarse (maderables o no maderables), y de la actividad en sí (aprovechamiento, desmonte, recolección). Todas las modalidades requieren de la presentación de un instrumento técnico (Plan de Manejo) que oriente la actividad y sea el sustento para el control posterior por parte de la autoridad competente³³. En general, estos derechos no son transferibles, salvo autorización expresa de la autoridad, y permiten la realización de las actividades previstas en el plan de manejo. De existir en el país un régimen forestal nacional, los titulares de estos

²⁷ El concepto de “función ambiental de la propiedad” ha sido desarrollado con mayor detalle por la Corte Constitucional Colombiana, a partir de la disposición constitucional de 1991. En Ecuador, fue adoptado por la reciente Constitución de 2008.

²⁸ En Brasil, las industrias forestales tienen la obligación de mantener zonas de reserva que aseguren la seguridad alimentaria y el abastecimiento local; y las industrias de producción de carbón vegetal, zonas que permitan su abastecimiento.

²⁹ Caso *sui generis* se presenta en Venezuela, donde se prevé la existencia de “plantaciones conservacionistas”, destinadas a la recuperación de ecosistemas, y bajo jurisdicción de la autoridad ambiental.

³⁰ Que puede ser de la autoridad ambiental o de la autoridad agraria.

³¹ Al punto que países de tradición legislativa menos cambiante como Argentina y Chile han expedido leyes especiales relacionadas con estos recursos, a fin de reconocer las diferencias existentes respecto al concepto genérico de bosques y, concomitantemente, actualizar sus normas a las tendencias actuales.

³² Sin olvidar la consideración hecha por la ley venezolana, que al referirse a los contratos de aprovechamiento de bosques estatales, aclara que no confieren derechos reales.

³³ Incluso, en la ley chilena de bosque nativo, se establece que el plan de manejo es obligatorio para el predio-terreno, con independencia de quién sea su dueño, razón por la cual debe marginarse este particular en el registro inmobiliario que corresponda.

derechos gozan de protección estatal, en la medida en que las tierras y bosques referidos a sus derechos se incluyen en dicho patrimonio.

Al hablar de recursos forestales en tierras estatales, el acceso a los mismos se viabiliza a través de procedimientos públicos (subasta, concurso público, licitación), y del pago de una tasa en función de la cantidad de recurso forestal aprovechado. Una vez otorgado el derecho, se supedita al cumplimiento de condiciones específicas como plazos, determinación de extensión, máximo de cantidad por extraerse, prohibición de transferencia, entre los más relevantes. Por norma general, se prohíbe la ocupación de tierras fiscales, y se declara que dichas áreas no son susceptibles de adquirirse por ocupación o prescripción, ni afectables por procesos de reforma agraria o colonización³⁴.

En tierras comunitarias, se simplifican los procedimientos y requisitos para obtener las autorizaciones y permisos, en la medida en que estos sean para actividades de subsistencia de la comunidad, exonerándose de pagos e incluso dándoles a los pobladores la opción de acogerse a planes de manejo tipo³⁵.

Entre los instrumentos para el manejo forestal sustentable identificados, además del plan de manejo, y los derechos de uso, se destacan los sistemas de información, catastros e inventarios forestales, normas técnicas, registros forestales³⁶, guías de transporte y comercialización. En general, no se hace mención importante a la certificación forestal, como elemento del manejo sustentable. Los procedimientos de monitoreo, verificación y fiscalización, pueden estar a cargo de la autoridad y ésta delegarlos a terceros³⁷; la fiscalización y sanción es privativa del Estado, existiendo un esquema de sanciones administrativas para el incumplimiento de las leyes, con sus procedimientos correspondientes.

Pocas son las leyes que hacen referencia al estudio de impacto ambiental, asociado con actividades industriales de tipo forestal, que pueden causar impactos sobre el ambiente y sus recursos. En dichos casos, se establece la obligatoriedad de dichos estudios, así como la necesidad de identificar medidas de mitigación y remediación de los mismos.

Un tema relegado constituye el de la capacitación a usuarios, pasando desapercibido por la mayoría de las normas analizadas³⁸. No obstante, y considerando la importancia que tiene la participación de usuarios en la formulación de política y gestión forestal, hay que promoverlo y reforzarlo, lo que implica una inversión en capital humano y social.

CAMBIO PARCIAL Y TOTAL EN EL USO DE LA TIERRA, USOS NO FORESTALES Y USOS NO AGRARIOS

En la mayoría de las leyes forestales no se ha desarrollado con profundidad el tema del cambio del uso de la tierra, salvo menciones concretas respecto a la prohibición de afectación por procesos de reforma agraria o colonización³⁹, de la promoción y recuperación de tierras afectadas o degradadas, o la prohibición de ocupación y pastoreo en bosques fiscales. Esto,

³⁴ Salvo el caso de Uruguay, en donde se permite la colonización en casos excepcionales.

³⁵ La ley de bosque nativo chilena abre esta posibilidad.

³⁶ En particular, el registro forestal constituye una herramienta importante para, por una parte, el manejo de estadísticas asociadas a la actividad, y por otra, un seguimiento de los actores y actividades del sector.

³⁷ Lo dicho depende del reparto de competencias de la autoridad y la medida en que se permite una delegación de funciones en cada país.

³⁸ Salvo el caso de Ecuador, en donde se dispone expresamente la coordinación de actividades de capacitación con el Servicio Nacional a cargo de ello.

³⁹ Mencionado por ejemplo, en el Código Forestal brasileño, y en la Ley Forestal de Ecuador.

debido a que el tema es abordado con mayor nivel de detalle en las leyes agrarias nacionales, y se lo entiende como competencia de dicho sector.

La ley uruguaya presenta una excepción a lo mencionado anteriormente, pues mediante la figura de la autorización y el plan de aprovechamiento del cambio de uso del suelo, permite el desmonte en bosques con bajo nivel de conservación para actividades como la agrícola o la de vivienda, siempre y cuando se establezcan las condiciones de producción sostenible a corto, mediano y largo plazo, y el uso de tecnologías que posibiliten el rendimiento eficiente de la actividad a desarrollarse.

Otra excepción es la prevista en la ley chilena de bosque nativo, que permite la tala con el fin de cambiar el uso de suelo para construir viviendas u obras de infraestructura, la que deberá contar con un plan de manejo que incluya la identificación de especies a eliminarse y programas de reforestación a futuro con dichas especies. En línea similar, la ley paraguaya autoriza el cambio de finalidad y la colonización por motivos de interés social y previo estudio técnico. Sin embargo, actualmente esta vigente en Paraguay la Ley 2524/ 2008 "De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura Boscosa".

La ley peruana, por su parte, expresamente permite el "desbosque" con miras al cambio de aptitud agropecuaria de "selva", previa autorización de la institución competente, para actividades como operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza, con base en un expediente técnico que garantice la sostenibilidad del ecosistema a alterarse. En similar sentido la ley de Venezuela permite la afectación de bosques nativos, cuando haya una declaratoria de utilidad pública, para la construcción de proyectos de importancia nacional, siendo la autoridad ambiental competente para autorizar la afectación. Se destaca además la ley boliviana, que autoriza la conversión siempre y cuando se respeten las limitaciones legales existentes y que las prácticas de manejo a utilizarse, cumplan el objeto de la ley, esto es, el uso sostenible de las tierras y los recursos.

Es necesario recordar que lo relacionado con sistemas agroforestales o silvopastoriles, es considerado tradicionalmente como parte de la jurisdicción de las autoridades agrarias y por tanto, salvo en los casos en que lo forestal es también competencia de dicha autoridad, recibe un tratamiento diferenciado en la práctica y en las regulaciones.

OTROS TEMAS

Las diversas leyes ponen énfasis en mantener la riqueza biológica de los bosques, principalmente aquella asociada a los bienes y servicios ambientales que prestan.

El tema de acceso a recursos genéticos forestales, no está presente en la mayoría de las normas analizadas. En la actual ley venezolana se menciona la recolección de material genético y su utilización, como una de las acciones a incluirse dentro de la gestión forestal, que deberá ser realizada bajo normas por desarrollar. También se menciona la provisión de cantidades suficientes de dicho material genético con miras al fomento de la actividad forestal y se prevé el establecimiento de bancos de germoplasma, huertos semilleros y semillas forestales, bajo controles de calidad establecidos por la autoridad nacional competente, pero no va más allá el alcance de dichas disposiciones. Esta ausencia del tema puede ser atribuible, por una parte, al hecho que es un tema relativamente nuevo, y por otra, a que existan regulaciones específicas para la materia, establecidas en leyes especiales distintas a las forestales.

En lo relacionado con adaptación y mitigación al cambio climático ocurre algo similar. De las normas revisadas, ninguna hace mención a este tema tal como en la actualidad se conceptualiza. Existen referencias a prevención de desastres, pero no a acciones de adaptación y mitigación.

Un tema que está presente en varias normas es el de la prevención, manejo y control del fuego. Se establece la facultad de denuncia de actividades asociadas a quemas prohibidas o no permitidas, y mecanismos para movilizar a la ciudadanía a fin que colabore con el control de incendios especialmente. Similar énfasis se muestra respecto al control de plagas y enfermedades.

En las leyes recientes se ve integrada la variable ambiental a las actividades forestales, encontrando disposiciones que prohíben la importación de especies forestales no nativas, la obligación de recuperar bosques y tierras forestales degradados, la figura de servidumbres ecológicas administrativas, modalidades de manejo de fauna silvestre (con y sin fines comerciales), así como la prohibición de explotación en zonas consideradas de protección.

Llaman la atención las normas relacionadas con educación ambiental forestal (presentes en las leyes de Ecuador, Brasil y Paraguay), la posibilidad de explotar recursos forestales en áreas protegidas (Argentina), la figura de la prenda rural o agraria de bosque (Uruguay), el seguro forestal (Ecuador), la posibilidad de establecer vedas o inmunidad de corta (Brasil, Ecuador) y la prohibición de exportar madera rolliza (Ecuador). En Paraguay, se encuentra vigente la Ley N° 515/94 "Que prohíbe la exportación y tráfico de rollo, trozos y vigas de madera".

Un tema a ser destacado, es el procedimiento administrativo para el juzgamiento de infracciones en las leyes. Bien puede afirmarse que las normas desarrollan este tema de forma variada y diferente, encontrándose casos que llegan a un nivel de detalle extremo, hasta aquellos que remiten en cuestiones de procedimientos a otros cuerpos normativos. Se destaca la norma chilena que hace mención al respeto del debido proceso en caso de ingreso a predios (bosques nativos) en los que se desarrollan actividades forestales.

CAPÍTULO III: PRINCIPALES HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES E INSTITUCIONALIDAD

Todos los países de América Latina y el Caribe, en mayor o menor grado, participaron y continúan del proceso pfn impulsado por FAO a fines de la década de los 80, con el propósito de “establecer un mecanismo técnico, social y políticamente viable para la conservación y el desarrollo forestal sustentable”. El término programa forestal nacional (pfn) es “una expresión genérica para referirse a una amplia gama de enfoques relativos al proceso de planificación, programación e implementación de las políticas forestales en un país, a nivel nacional y subnacional”. El pfn es un proceso específico de los países que aporta un marco y una orientación para: 1) el desarrollo del sector forestal impulsado por los propios países y 2) la implementación de los conceptos acordados en la esfera internacional.

El proceso pfn actual es llevado a cabo por los países de la sub-región bajo diferentes denominaciones: Plan Nacional de Desarrollo (Bolivia), Programa Nacional Forestal (Brasil), Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Colombia), Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (Ecuador), Estrategia Nacional Forestal (Perú), Plan Nacional de Desarrollo del Sector Forestal (Venezuela).

Para Bolivia, el Plan establece y define un conjunto de políticas, estrategias y programas relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, aprovechamiento sostenible y conservación de la biodiversidad y reducción de gases efecto invernadero y secuestro de carbono. El objetivo del programa de Brasil es articular las políticas públicas sectoriales para promover el desarrollo sustentable, conciliando el uso con la conservación de los bosques brasileños. Para el caso de Colombia, el plan define un esquema de gestión, coordinada con las Corporaciones Autónomas Regionales y demás entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, con el propósito de implementar acciones en el sector forestal. Este plan ofrece una visión estratégica de la gestión forestal nacional, basado en la participación de los actores que tienen relación con los recursos y ecosistemas forestales, poniendo en marcha estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, restauración, manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales y la adopción de una visión concatenada de los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercial de productos y servicios ambientales forestales. Ecuador, propone un conjunto de políticas y estrategias que permitan establecer un equilibrio entre el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, la conservación de su biodiversidad y el necesario crecimiento económico que propende a mejorar las condiciones de vida de la población. El plan de Venezuela define un conjunto de políticas, estrategias y acciones dirigidas a convertir al sector forestal en un soporte real para la economía nacional, un factor dinamizador del desarrollo regional y determinante en los esfuerzos nacionales para promover la detención de los procesos de deterioro y destrucción de los recursos forestales. En todos los casos anteriormente señalados el plan es considerado la política forestal de largo plazo de los países.

El resto de los países de la sub-región no tiene un pfn formalmente emitido, sin embargo, cuentan con una política forestal nacional explícita, como es el caso de Paraguay o bien, implícita, como es el caso de Argentina, Chile y Uruguay. El objetivo general de la política forestal nacional de Paraguay es optimizar la contribución del sector forestal al desarrollo económico, social y ambiental del país. La política cuenta con un conjunto de líneas programáticas con sus respectivas estrategias e instrumentos necesarios para operativizar los diferentes programas que la forman. En el caso de Argentina, es a partir de los cuerpos legales vigentes que se establecen las pautas rectoras de las políticas forestales. En Chile los diferentes

gobiernos han ido estableciendo los lineamientos programáticos de la política forestal cuyo objetivo principal es la promoción del uso sustentable de los recursos naturales y de protección de la biodiversidad. Uruguay por su parte y de acuerdo con el mandato de su Ley Forestal ha venido formulando planes de desarrollo quinquenales, estableciendo para el sector los objetivos orientadores de la política forestal.

En la sub-región, el marco institucional del sector forestal público a través del cual se ejerce la autoridad forestal, está constituido esencialmente por los departamentos de bosques y/o forestales que forman parte de la estructura misma de los Ministerios de Agricultura o del Ambiente o por organismos autónomos adscritos a estos mismos ministerios, como el caso de Bolivia, en donde un organismo independiente ejerce las actividades de fiscalización y control social de bosques y tierra (ABT); el caso de Brasil, estos organismos actúan exclusivamente en la gestión de los bosques de propiedad pública (SFB), en el control y fiscalización sobre el uso, manejo y transporte de los recursos forestales (IBAMA), o son responsables de la gestión de las unidades de conservación de la naturaleza (ICMBC); el caso de Chile donde su función es esencialmente fomentar el desarrollo del sector y controlar la legislación forestal vigente (CONAF); el caso del Paraguay donde cumple esencialmente funciones de fomento para el desarrollo del sector y actúa como órgano de aplicación de la Ley Forestal y demás normas legales relacionadas (INFONA); y el caso de Perú donde es el encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, como de los servicios ambientales forestales (OSINFOR). La planificación y definición de políticas sobre el uso y manejo de los recursos forestales, es ejercida por los ministerios correspondientes a través de los Departamentos de Bosques y/o Forestales que forman parte de su estructura orgánica.

Es necesario señalar además que en la estructura organizacional de estos ministerios, los Departamentos Forestales o de Bosques se encuentran en un nivel jerárquico secundario o terciario. Las actividades forestales sólo alcanzan rango de Viceministerio en Argentina y Bolivia (en Bolivia, hasta antes de febrero de 2010 pues actualmente es una Dirección). Lo anterior pone una vez más de manifiesto que la actividad forestal en general es considerada una actividad económica de limitada importancia en la mayoría de los países. Dado lo anterior, el impacto de las políticas de otros sectores tales como agricultura, energía e industria, sobre el sector forestal, o la contribución que puede realizar el sector forestal a estos otros sectores, no siempre se toma en consideración. Lo anterior se agrava aún más si se tiene en cuenta que la contribución del sector forestal al PIB de los países es poco significativa. Producto de esto último es que hoy en día en la mayoría de los países de la sub-región se hacen esfuerzos para que en el marco de los sistemas de cuentas públicas nacionales se construyan cuentas satélites forestales (cuentas paralelas) de tal forma que éstas reflejen la real contribución del sector forestal a la economía nacional, incluidos los servicios ambientales forestales.

En la última década los países de la sub-región han ido internalizando el hecho que una buena gobernanza de los bosques, implica necesariamente la participación activa del gobierno a través de los organismos y empresas forestales públicas, del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector no estructurado o informal, ya que todos ellos se ocupan de asuntos forestales. Si bien es cierto que los organismos forestales gubernamentales continúan siendo la fuerza más importante en el sector, no es menos cierto que el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil han experimentado un crecimiento notable en la última década. El Estado, a través de políticas de incentivos y exenciones tributarias, ha contribuido a una rápida expansión de los bosques plantados y a un incremento de las inversiones privadas en la ordenación de bosques naturales y plantados (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay). El sector privado, haciendo uso de lo anterior, ha incrementado fuertemente las inversiones realizadas tanto en la expansión de bosques plantados como en su industrialización (Argentina, Brasil,

Chile, Uruguay). La sociedad civil por su parte ha ido tomando un papel cada vez más preponderante en temas tales como los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, la certificación forestal y la lucha contra la tala ilegal, haciendo especial énfasis en los bosques amazónicos a causa de su importancia en el mundo, tanto para la conservación de la biodiversidad como para la mitigación del cambio climático (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

El panorama institucional del sector forestal es hoy en día más complejo, producto de la aparición o mejor posicionamiento de nuevos actores sectoriales, lo que ha generado a su vez un nuevo equilibrio en las relaciones de estos actores. Destacan entre éstos el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, enfocadas esencialmente en cuestiones sociales y ambientales y las instituciones del sector privado, que ponen el énfasis en aspectos económicos. Lo anterior hace imperioso que los organismos forestales gubernamentales se adapten al cambio, ya que de haber dominado tradicionalmente la escena, su papel podría llegar a ser, en un futuro cercano, menos relevante.

El desarrollo alcanzado por el sector forestal en muchos países de la sub-región, hace necesario el fortalecimiento de la institucionalidad forestal pública, que debe estar representada por organismos o instituciones con personal técnico y profesional de alto nivel, con capacidad de gestión, con recursos financieros adecuados y con tecnología de punta; única forma para acompañar de cerca el desarrollo, fiscalización y control de las actividades forestales.

LEGISLACION

La legislación forestal ha experimentado importantes avances en los países de la sub-región, especialmente en el último quinquenio. El conjunto de los países cuenta hoy en día con una normativa forestal moderna en donde conceptos tales como desarrollo forestal sustentable y servicios ambientales forestales pasan a ser elementos fundamentales de la misma. No menos importante resulta el hecho que, en esta nueva legislación, adquiere más y mayor importancia la opinión y participación activa de los pueblos originarios indígenas en el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales nativos y de biodiversidad, existentes en las áreas en las que ellos se encuentran insertos, y que corresponde a recursos de flora y fauna de los cuales dependen mayoritariamente para su subsistencia. Las comunidades indígenas de la sub-región poseen derechos de uso sostenible de recursos forestales en casi 150 millones de hectáreas de bosques, de las que los diferentes gobiernos les han concedido la propiedad legal.

La necesidad de un modelo sustentable de desarrollo, lo que conlleva un manejo sostenible de sus recursos forestales, ha sido también ampliada y reforzada por los países en sus leyes generales ambientales, y ha alcanzado rango constitucional en aquellos que cuentan con una nueva Constitución Política como son los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

De los 10 países de la sub-región, en los últimos cinco años, seis de ellos promulgaron nuevas leyes forestales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela) y en otros tres se encuentra en proceso de formulación una nueva normativa sobre recursos forestales en general (Bolivia y Ecuador) y Servicios Ambientales Forestales en particular (Perú).

A pesar de los avances alcanzados en lo que a normativa forestal se refiere, existe tanto por parte de los gobiernos como de la sociedad civil, una escasa observancia de la legislación

forestal, lo que atenta contra una buena gobernanza⁴⁰ de los bosques. Entre los principales factores que contribuyen a una escasa observancia de la legislación forestal se pueden señalar, entre otros, los siguientes:

- a) La incongruencia entre políticas forestales y marco jurídico. Los problemas aparecen cuando las leyes sectoriales e intersectoriales son incompatibles, son poco realistas y por lo tanto inaplicables o no consideran los derechos de tenencia y uso de la tierra.
- b) Insuficiente capacidad para aplicar la ley, resultado de debilidades institucionales en la aplicación de los marcos político y jurídico.
- c) Falta de información y escaso seguimiento de la cadena de producción y comercial. En general los interesados locales no son capaces de usar eficazmente la información disponible ni llevar a cabo un seguimiento de la cadena productiva y comercial.
- d) Corrupción. Relacionada esencialmente con los derechos de uso de los bosques ya sea vía licencias madereras y/o concesiones forestales.

El apoyo de todos los interesados en una mejor gobernanza de los bosques (gobierno, sociedad civil, sector privado, organismos internacionales) se considera esencial para avanzar en forma más rápida y eficiente en la observancia de la legislación forestal.

A manera de recomendación

A raíz del análisis comparativo por temas, se estima conveniente que las normas a futuro identifiquen adecuadamente los actores institucionales y sus funciones o competencias en la gestión forestal, de suerte que exista claridad respecto de quién ejerce determinada competencia, con qué alcance lo hace y bajo qué supuestos.

Las leyes deberían recoger como temas importantes, al menos los siguientes:

1. Esquema de principios y derechos asociados con la actividad a regularse
2. Definiciones técnicas a ser empleadas
3. Arreglo institucional y definición de competencias
4. Instrumentos y herramientas para la gestión
5. Mecanismos de control y vigilancia
6. Procedimientos de juzgamiento y sanción (administrativos)
7. Figuras de sanción penal
8. Mecanismos para resolución de controversias

En concreto, y no obstante la revisión hecha, se recomiendan a continuación cuestiones relacionadas con los temas analizados, que deberían considerarse en las leyes forestales en proceso de construcción:

- a) Respecto a la institucionalidad, es fundamental contar con esquemas sólidos de competencias, que den soporte y fuerza a la gestión de la autoridad forestal local, o claridad para diferenciar el papel de ésta respecto de las otras autoridades asociadas a temas forestales. Entre dichas competencias, deben necesariamente figurar la rectoría de la política pública, la administración, gestión, delimitación y declaratoria de los bosques y tierras forestales, el control, vigilancia y fiscalización, el desarrollo normativo de menor jerarquía (expedición de normas técnicas, por ejemplo), el manejo de bases

⁴⁰ Modus operandi por el cual funcionarios e instituciones adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales.

- de datos y registros de actividades, personas y recursos, el posicionamiento del sector y la construcción de una cultura de respeto a los bosques, y el juzgamiento de sanciones.
- b) Al hablar de la gestión forestal, un factor clave para su adecuado desarrollo lo constituyen sus instrumentos y herramientas, siendo fundamentales el ordenamiento territorial y la zonificación, de la mano con catastros e inventarios de las tierras y recursos forestales. Muchos de los instrumentos de gestión pasan por procesos de decisión y política pública; sin embargo, al momento actual el contar con un territorio definido, caracterizado y sobre el cual ejercer jurisdicción, es vital para la autoridad y para los propietarios privados de tierras y bosques. A esto se suma el valor de la seguridad jurídica en torno a la tenencia y propiedad de la tierra como tal.
 - c) En cuanto al fomento y financiamiento, el tipo de incentivos forestales que se incluyan en el marco legal y regulatorio, o el plan de incentivos que se establezca en la política forestal, deben tener un marco legal claro y preciso y contar con la reglamentación correspondiente; debiendo definirse las áreas forestales de prioridad, el alcance, e incluso las zonas geográficas a las que dicha política está orientada. Los incentivos deben estar diseñados para asegurar la continuidad de las acciones, es decir, la sostenibilidad. Y sobre todo se debe contar con los recursos financieros para su implementación, la institucionalidad y la capacidad instalada para su aplicación, monitoreo y seguimiento. Como se puede apreciar, todas las legislaciones tienen varias maneras de incentivar la conservación, forestación y reforestación, es decir, han estipulado en su articulado alguna forma de promover las actividades forestales y la conservación de los bosques. Lo importante sería conocer hasta donde la aplicación de estos incentivos ha sido efectiva, en función de varios supuestos: (i) Los mecanismos de legislación secundaria son los adecuados para que los incentivos se apliquen, es decir, existen las herramientas para que efectivamente una persona se haga acreedora de un incentivo forestal, (ii) Los empresarios y propietarios tienen el conocimiento, acceso y facilidades para acceder a los incentivos, y (iii) las instituciones son lo suficientemente ágiles para proveer de incentivos oportunos a los propietarios de bosques.
 - d) Se muestra como indispensable integrar en la legislación a las poblaciones locales, sean estos colonos, nativos, pueblos o nacionalidades ancestrales. Los esquemas de relacionamiento que estos actores tienen con la tierra difieren de los tradicionales (bajo una mirada occidental). El aproximarse en un diálogo de saberes a sus formas de manejo de los recursos forestales, puede enriquecer la gestión de los mismos y añadir matices de sustentabilidad desde una cosmovisión diferente.
 - e) Se mira finalmente la necesidad de incluir tipos penales que sancionen los delitos forestales, dada la naturaleza y relevancia de los mismos. Esto, pasa por una identificación del valor que el estado y la sociedad dan como tal a los recursos forestales, hasta el punto de convertirlos en bien jurídico protegido y de interés público. Esquemas como judicaturas especializadas se han trabajado en otras legislaciones y han tenido sus impactos positivos en el control de los ilícitos ambientales y forestales.

SOBRE SERVICIOS AMBIENTALES

Constituciones políticas

En los 10 países de la subregión el tema ambiental ha alcanzado rango constitucional, demostrando la importancia asignada por cada uno de los países, al reconocer el derecho de las personas a vivir en un ambiente saludable, libre de contaminación, protegido y equilibrado (categoría de derecho colectivo).

El tema ambiental adquiere mayor énfasis a medida que las Constituciones vigentes sufren modificaciones o se aprueban nuevas, como son los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). La Constitución Política de la República del Ecuador bajo el Título VII Biodiversidad y Recursos Naturales explicita en 21 artículos, diferentes aspectos entre los que destacan naturaleza y ambiente, biodiversidad, patrimonio natural y ecosistemas, recursos naturales, suelo, agua y biosfera, entre otros. Por su parte la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, dedica el Título II exclusivamente al Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, refiriéndose *in extenso* (62 artículos) a medioambiente, biodiversidad, áreas protegidas, recursos forestales y Amazonía.

La necesidad de un modelo sustentable de desarrollo, lo que implica un manejo sostenible de los recursos, queda garantizado en la Constitución de varios de los países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú). Solo a manera de ejemplo, se cita textualmente lo expresado en el artículo 395 de la Constitución Política del Ecuador, que señala que *“el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”*.

Leyes generales del ambiente

Por tratarse de normas multisectoriales, las leyes generales del ambiente han tenido como tónica reforzar y desarrollar más ampliamente, dos preceptos ya internalizados en las Constituciones de los países y que son, en primer lugar, el derecho colectivo de las personas a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano; y en segundo lugar, el concepto de desarrollo sostenible.

Legislación forestal

Los países de la subregión han experimentado un gran cambio en lo que a legislación forestal se refiere. Siete de los 10 países “estrenaron” en los últimos cinco años una nueva legislación forestal (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela y Chile) y en los otros tres (Bolivia, Perú y Ecuador), está en proceso de elaboración una nueva legislación forestal.

Cada una de estas legislaciones refuerza y enriquece a nivel sectorial los conceptos de protección ambiental y manejo forestal sostenible, incorporando en ellas al mismo tiempo, los servicios ambientales, como un nuevo elemento a ser considerado dentro de la legislación sectorial, definiendo su concepto y precisando cuáles son los servicios ambientales considerados para efectos de aplicación de la ley (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela).

Legislación específica sobre servicios ambientales

De los 10 países de la región, solamente Paraguay exhibe actualmente, una legislación puntual sobre servicios ambientales (Ley 3001/2006 De Valorización y Retribución de los Servicios Ambientales).

Perú discute actualmente un proyecto de ley cuyo objetivo es *“establecer el marco general para la compensación y/o retribución de los servicios ambientales con la finalidad de coadyuvar a la conservación, recuperación y uso sostenible de la diversidad biológica y recursos naturales del país”*.

El Gobierno de Brasil por su parte, analiza un proyecto de ley para establecer un pago anual a título de incentivo económico, para los propietarios de áreas forestales que se predisponen a evitar la deforestación. Este pago hace parte de la iniciativa denominada “bolsa de carbono”.

BIBLIOGRAFÍA

Hurtado, P. 2010. *Los programas forestales nacionales en América del Sur: política, legislación e institucionalidad -sistematización de la información-*. Santiago (Chile), FAO. Disponible en Internet en la Página WEB de FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/es/bosques/estudios.htm>

Hurtado, P. 2010. *Los servicios ambientales en América del Sur -una mirada desde la legislación ambiental y forestal-*. Santiago (Chile), FAO. Disponible en Internet en la Página WEB de FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/es/bosques/estudios.htm>

Puente, M. 2010. *Legislación forestal en América del Sur -sistematización y análisis comparativo-*. Santiago (Chile), FAO. Disponible en Internet en la Página WEB de FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/es/bosques/estudios.htm>

Alban, M. y Baca, P. 2005. *Estrategia de Financiamiento para el Parque Nacional Sangay*. Quito (Ecuador), ECOCIENCIA.

COMAFORS, 2005. *Documentos de discusión: Fomento y Financiamiento para el manejo sustentable de los bosques. Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador*. Quito (Ecuador). Ministerio del Ambiente, FAO.

GNTB, Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad, 2000. *Alternativas de financiamiento para la biodiversidad en el Ecuador adicional al pago por servicios ambientales. Documento de discusión*. Quito (Ecuador). Subgrupo Economía.

Guzmán, E. 1998. *Incentivos Forestales*. El Salvador. Área Ambiental/DPA/OAPA/MAG..

INWENT, 2007. *Dialogo Andino Amazónico sobre instrumentos Económicos y Financieros para la Gestión y Conservación de Bosques*. Villa de Leyva, (Colombia).

Izko, X. y Cordero, D. 2007. *Elementos para una Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal Ecuador*. Quito (Ecuador). FAO, CCAD, UICN, GTZ, Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente, 2008. *Guía para la implementación de Incentivos para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador*. Quito (Ecuador). Programa Proderena, COMAFORS.

Sanclémente, G. 2007. *Los incentivos económicos y financieros para la gestión y conservación de bosques en Latinoamérica*. Bogotá (Colombia). Corporación Ecoversa.

TNC, 2008. *Conservando los servicios ambientales para la gente y la naturaleza. Taller Regional, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela*. Santa Cruz (Bolivia). CAF, Gobierno de Bolivia, TNC.

Consulta en cuerpos legales

Argentina

Ley 13.273. Defensa de la Riqueza Forestal. 1948.

Decreto ley 21.695. Crédito Fiscal para Inversión Forestal. 1978.

Ley 22.351. Ley Nacional de Administración de Parques Nacionales. 1980.

Ley 25.080. Inversiones para Bosques Cultivados. 1999.

Ley 25.675. Ley General del Ambiente. 2002.
Ley 25.688. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. 2002.
Ley 26.331. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. 2007.
Ley 26.432. Prórroga y reforma de la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados. 2008.
Constitución Política de la República Argentina de 1994.

Bolivia

Ley 1.333. Ley del Medio Ambiente. 1992.
Ley 1.700. Ley Forestal. 1996.
Decreto Supremo 29.272. Plan Nacional de Desarrollo. 2007.
Decreto Supremo 71. Creación de Autoridades de Fiscalización y Control Social en los Sectores Regulados. 2009.
Nueva Constitución Política del Estado de 2009.

Brasil

Ley Federal 4.771. Código Forestal Brasileño. 1965.
Ley 6.938. Política Nacional de Medio Ambiente. 1981.
Decreto 3.420. Programa Nacional de Bosques. 2000.
Ley 9.985. Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza. 2000.
Ley 11.428. Bioma del Bosque Atlántico. 2006.
Ley 11.284. Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible. 2006.
Decreto 6.660. Uso y Protección del Bosque Atlántico. 2008.
Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988

Chile

Decreto Supremo 4.363. Ley de Bosques. 1931.
Decreto ley 701. Fomento Forestal. 1974.
Ley 18.362. Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. 1984.
Ley 19.561. Nueva Ley de Fomento Forestal. 1998.
Ley 19.300. Bases Generales del Medio Ambiente. 2004.
Ley 20.283. Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. 2008.
Constitución Política del Estado de 1980.

Colombia

Decreto 2.811. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 1974.
Ley 99. Ley General del Ambiente. 1993.
Decreto 1.791. Régimen de Aprovechamiento Forestal. 1996.
Ley 1.021. Ley General Forestal. 2006.
Constitución Política de Colombia de 1991.

Ecuador

Ley 74. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. 1981.
Ley 3. De Biodiversidad. 1996.
Ley 37. De Gestión Ambiental. 1999.
Constitución Política de la República del Ecuador de 2008.

Paraguay

Ley 422. Ley Forestal. 1973.

Ley 294. Evaluación de Impacto Ambiental. 1993.

Ley 352. Áreas Silvestres Protegidas. 1994.

Ley 536. Fomento a la Forestación y Reforestación. 1995.

Ley 1.561. Creación del Sistema Nacional del Ambiente. 2000.

Ley 3.001. Valoración y Retribución de los Sistemas Ambientales. 2006.

Ley 3.464. Ley que crea el Instituto Forestal Nacional. 2008.

Constitución Política de 1992.

Perú

Ley 26.834. Áreas Naturales Protegidas. 1997.

Ley 27.308 y DS 14. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. 2000 y 2001.

Ley 28.611. Ley General del Ambiente. 2005.

Decreto Legislativo 1.013. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. 2008.

Decreto Supremo 31. Estrategia Nacional Forestal 2002-2021. 2004.

Decreto Legislativo 1.085. Ley que Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. 2008.

Decreto Supremo 12. Política Nacional del Ambiente. 2009.

Constitución Política de 1993.

Uruguay

Ley 15.939. Ley Forestal. 1987.

Ley 16.466. Evaluación de Impacto Ambiental. 1994.

Ley 17.234. Áreas Naturales Protegidas. 2000.

Ley 17.283. Ley General de Protección Ambiental. 2000.

Constitución Política de 1967.

Venezuela

Ley 5.833. Ley Orgánica del Ambiente. 2006.

Ley 38.946. Bosques y Gestión Forestal. 2008.

Ley 39.070. Gestión de la Biodiversidad Biológica. 2008.

Constitución Política de 1999.

ANEXO 1. LEYES FORESTALES ANALIZADAS

N°	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PAÍS	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	COLOMBIA	CHILE	ECUADOR	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
Cuerpo legal (nombre completo)	1. Ley Nacional 13.273 Ley de la Defensa de la Riqueza Forestal Argentina. 2. Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.	Código Forestal.	Ley 1.700 Ley Forestal.	N/A	1. Decreto Ley 701, de 1974. 2. Ley sobre Recuperación del Bosque Nativos y Fomento Forestal.	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.	1. Ley 422/73 Forestal.	Ley 27.308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	Ley Forestal 15.939	Decreto 6.070 Ley de Bosques y Gestión Forestal.
Datos de expedición	1. Publicación: Boletín Oficial 24 de Noviembre de 1995. 2. 26 de Diciembre del 2007.	Ley 4.771, de 15 de Septiembre de 1965.	Ley de 12 de Julio de 1996.	N/A	1. Decreto Ley 2.565, de 1979, D. OF. De 3 de abril de 1979. 2. Ley 20.283 de 30 Julio de 2008.	Codificación 17, Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004 (expedida originalmente en 1981).	1. Ley 422/73, 16 de Noviembre de 1973.	5 de Octubre de 2001.	28 de Diciembre de 1987	Gaceta Oficial 38.946, 5 de Junio de 2008.
Contenido	1. 87 artículos 2. 44 artículos	50 artículos	46 Artículos	N/A	1. 36 artículos (mas reformas) 2. 65 artículos	107 artículos (más glosario)	1. 72 artículos	39 artículos	76 artículos	129 artículos
Referencia electrónica para ubicación del cuerpo legal	1. http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/legales/notacompleta.php?id=12 2. http://www.redyaguarete.org.ar/legislacion/26331.html	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771compilado.htm	http://www.congreso.gov.bo/leyes/1700.htm	N/A	1. http://www.conaf.cl/?seccion_id=5d5cdaf047e99d09081ddd86969fe4ba&unidad=0 & 2. http://www.conaf.cl/cms/editorweb/normativa/Ley-bosque-nativo.pdf	1. http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Ley%20Forestal%20y%20de%20Conservacion%20de%20Areas%20Naturales%20y%20Vida%20Silvestre.doc	1. www.iufro.org/download/file/815/3026/ley-forestal-paraguay.pdf	1. http://www.adaalegreconsultores.com.pe/normas/Agricultura/7.pdf	1. http://www.guayubira.org.uy/leyes/ley15939.html	1. http://www.minamb.gob.ve/files/Ley%20Organica%20del%20Ambiente/Ley-de-Bosques-Gestion-Forestal.pdf

ANEXO 2. TABLA REFERENCIAL DE INCENTIVOS EXISTENTES EN LAS LEYES REVISADAS, POR PAÍS

CLASIFICACIÓN DEL INCENTIVO	TIPO DE INCENTIVO	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
DIRECTOS											
Incentivos económicos para aprovechamiento sostenible de bosques	Incentivos fiscales / Tributarios (tasas, pagos)		X		X					X	X
	Derecho a la propiedad de la tierra		X								
	Exoneración de impuestos		X	X			X	X		X	X
	Concesiones o cupos		X					X	X	X	
Incentivos económicos para conservación	Pago por servicios ambientales	X							X		
	Pago por conservación	X							X		
	Pago de costos de protección				X						
	Exoneraciones tributarias por conservación										X
Reforestación / forestación, captura de carbono	Incentivos fiscales / Tributarios						X			X	X
	Pago o devolución de costos de la reforestación				X			X		X	
	Créditos			X		X	X	X			X
	Creación de viveros, huertos y semillas						X				X
	No afectación de derechos a la propiedad de la tierra						X				
Incentivos a la producción industrial	Exoneración de impuestos a las exportaciones									X	
	Exoneraciones fiscales tributarias										X
Subsidios	Para compra de tierra										
Reducción de la deforestación y emisiones de gases	Pago por deforestación evitada										
INDIRECTOS											
Generales	Asistencia técnica	X	X				X				
	Promoción de empresas						X				
	Incentivos a la investigación							X			X
	Promoción de certificación forestal								X		X
	Crédito para comercialización										X
OBJETIVO DEL FINANCIAMIENTO FORESTAL (Fuente de financiamiento)											
Creación de Fondos forestales y otorgamiento de incentivos	Tasa al valor de la gasolina								X		
	Pie de monte / desmonte		X				X			X	X
	Patentes forestales / concesiones		X					X			
	Retenciones fiscales a exportaciones forestales	X									
	Donaciones / préstamos internacionales / créditos	X	X					X		X	
	Recursos nacionales / fiscales	X		X		X		X			
	Multas / remates	X						X		X	
Reconversión de deuda								X			