

El Papel de los Incentivos en la Conservación de los Bosques Naturales

Recibido para evaluación: 21 de Julio de 2003
Aceptación: 11 de Junio de 2004
Recibido versión final: 01 de Junio de 2004

Yuli Castellanos N.¹
Oscar Javier Fetecua S.²

RESUMEN

El uso de incentivos para propiciar la conservación de áreas boscosas ubicadas en propiedades privadas, es un proceso difícil, que ha encontrado tropiezos desde la creación misma de los incentivos y su concepción, hasta la aplicación por parte de los propietarios de las zonas. En la actualidad existen incentivos tributarios y económicos, los cuales en su mayoría favorecen a terratenientes y grandes empresarios y que en otros casos propician la deforestación de las áreas naturales. El Certificado de Incentivo Forestal CIF de Conservación es el incentivo que más se acerca a una verdadera protección de la Biodiversidad en estas áreas, pero en Colombia no se ha logrado su aplicación. La valoración económica de los beneficios generados por las zonas boscosas (externalidades Positivas), es una tarea que podría solucionar este conflicto, si se le reconoce al propietario, al igual que a los países tropicales, el valor de las zonas que están protegiendo; pero la falta de voluntad para pagar por parte de las personas y países beneficiados, es un eslabón más que se suma a la cadena. Desde este panorama los pequeños propietarios de áreas boscosas deben organizarse y trabajar para lograr exenciones que reconozcan en parte el valor de la labor que están realizando, este proceso debe estar acompañado por investigación, asistencia técnica y financiación por parte del Gobierno Nacional o de los países beneficiados, si hablamos del entorno Internacional.

PALABRAS CLAVE: Bosque Natural, Externalidades Positivas, Incentivos de Conservación, CIF, Biodiversidad.

ABSTRACT

To use forest incentives for the favorable conservation of forest that are in private properties is a difficult process, that has encountered obstacles since the creation itself of the incentives and their conception through their application on part of farmers. In the actuality, exist tax and economic incentives that principally favor landowners and big companies and that in other cases propitiate deforestation of the natural zones. The certificate of forest incentive for conservation (CIF) is the incentive that is nearest to biodiversidad protection but in Colombia hasn't been applied. The economic valuation of the benefits provided by the forest (positives externalities), may solve this conflict, if it compensates proprietors as well as the tropical countries. But the absence of volunteer, to pay people and the countries benefits is a link of a chain that it is missing. Since this panorama, the small proprietors of natural zones should organize and work to get tax and economic exemptions. This process should accompany research, technical assistance and financing on part of the national government.

KEY WORDS: Natural Forest, Positive External, Conservation Incentive, CIF, Biodiversity.

1. Ingeniera Forestal.
Instituto de Estudios Ambientales
- Idea. Universidad Nacional de
Colombia Sede Bogotá.
ingeyuli@hotmail.com.co.

2. Ingeniero Forestal.
Instituto de Estudios Ambientales
- Idea. Universidad Nacional de
Colombia Sede Bogotá.
o_fetecua@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN

El Desarrollo Sostenible se basa en el precepto de "Satisfacer las necesidades actuales sin afectar los recursos para las generaciones futuras"; en pro de este objetivo, actualmente la producción limpia busca un mejoramiento continuo de los servicios y procesos productivos para reducir el impacto ambiental y mejorar las empresas en términos competitivos, pero se está dejando de lado la socialización del recurso, requisito primario para lograr la sostenibilidad.

Los incentivos que el gobierno ha propuesto para promover la Conservación se han vuelto contraproducentes en muchos casos para los recursos naturales. Por ejemplo el Certificado de Incentivo Forestal para Reforestación (CIF de reforestación) exige para su aplicación áreas libres de bosque natural, incentivando la tala del bosque para establecer plantaciones a las cuales se les reconocerá un porcentaje, en dinero, de su inversión. En otros casos los incentivos han logrado su objetivo pero las bonificaciones han beneficiado mayoritariamente a propietarios de grandes extensiones. Según La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 1996, en Chile sólo un 6% de los propietarios menores a 10 hectáreas han podido acceder a incentivos; en Colombia, según un informe realizado por La Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF) en convenio con el MINISTERIO DE AGRICULTURA, 2000, se concluye que de los proyectos de reforestación con recursos del CIF aprobados por FINAGRO hasta el 31 de mayo de 2000, las áreas pequeñas (menores de 50 ha) aunque representar el mayor número de proyectos, apenas constituyen el 21,8 % del área reforestada¹.

En Colombia no se ha logrado desarrollar un instrumento que incentive a los dueños de áreas boscosas, para que preserven el bosque natural sin dañar ni alterar el funcionamiento del ecosistema. Las familias que viven en estas áreas, generalmente son consideradas un problema social, ya que se han vinculado a cultivos de uso ilícito o aceleran el proceso de extensión de la frontera agrícola que amenaza la existencia de la cobertura boscosa a nivel mundial. Estas personas deben hacer parte integral del proceso de conservación de los bienes y servicios que requieren las futuras generaciones.

2. INSTRUMENTOS CREADOS PARA INCENTIVAR LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA

El término Conservación es definido por la Unión Mundial Para la Naturaleza (UICN) 1980, como "la utilización humana de la Biosfera para que rinda el máximo beneficio sostenible, a la vez que mantiene el potencial necesario para las aspiraciones de futuras generaciones"; según este concepto, podemos considerar que toda acción conducente a regular, vigilar y optimizar el uso de los recursos naturales contribuye a este proceso.

El Gobierno Nacional, vinculándose a esta dinámica, ha creado incentivos conducentes a propiciar la conservación del Medio Ambiente, dichos mecanismos son de índole Tributario, Reglamentario y Económico. De esta manera el gran productor (contaminador) debe determinar si es mas costoso aplicar la ley (no contaminar) o pagar las tasas retributivas y sanciones.

Los Incentivos de tipo tributario mostrados en la Tabla 1 como las exenciones sobre el Impuesto a las Ventas por inversiones en equipos de monitoreo, control y seguimiento necesarios para el cumplimiento de la ley ambiental, así como para vehículos automotores que implementen sistemas de control de emisiones y las exenciones al impuesto de renta y complementarios para quienes contribuyan con la conservación ambiental; son beneficios dirigidos a grandes contribuyentes, grandes reforestadores y empresarios; quedando fuera del alcance de campesinos y pequeños propietarios de parcelas y de las personas naturales que no declaren renta y complementarios.

¹. Acosta, I. 2002. Ingeniero Forestal experto en CIF de Conservación. CONIF. Comunicación personal.

Exención sobre el Impuesto a las ventas por Inversiones en Control Ambiental. Artículos 425-5 y 428 del Estatuto Tributario.	Incentivos para el Control de Emisiones por Fuentes Móviles (Artículo 485-1 del Estatuto Tributario)
Exenciones sobre el Impuesto a las ventas para el gas y servicios domiciliarios. Artículos 424-6, 425 y 476 del Estatuto Tributario; ley 6/92 Artículo 21	Incentivos sobre el Impuesto a la Renta y Complementarios, para inversiones en control y mejoramiento ambiental (Art. 123 de la Ley 6/92 y Art. 158-2 del Estatuto Tributario).
Deducciones sobre el impuesto de renta para actividades relacionadas con recursos forestales. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinación del costo de venta en plantaciones de reforestación (Art. 83 del Estatuto Tributario) ▪ Deducción por inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos (Art. 157 del Estatuto Tributario) ▪ Descuento tributario por reforestación (Art. 253 del Estatuto Tributario) 	Incentivos sobre el Impuesto a la Renta y Complementarios, a la enajenación de inmuebles con función ecológica (Art. 171 de la ley 223 de 1995)
Certificado de Incentivo Forestal CIF para Reforestación. Ley 139 de 1994)	Incentivos sobre el Impuesto a la Renta y Complementarios, para el establecimiento de empresas de servicio domiciliario, de gas y generación de energía eléctrica con base en combustibles y sistemas de bajo impacto ambiental (Artículo 211 del Estatuto Tributario)
Incentivos por hacer donaciones a instituciones de carácter ambiental e investigación científica caso Ley 29 de 1990 de Ciencia y Tecnología	Estatuto Tributario Nacional y Ley 223 de 1995 (Reforma Tributaria Nacional)
Descuento en el impuesto predial en el municipio de Pitalito, Huila (Acuerdo 002 e Mayo de 1994, del Consejo Municipal)	Incentivos para la reforestación y conservación en Pasto, Nariño (Acuerdo 103 de Diciembre de 1993)
Certificado de Incentivo Forestal CIF para conservación (Ley 139 de 1994, reglamentada por el decreto 900 de Abril 1º de 1997)	Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria PRONATTA
	Incentivo a la Capitalización Rural (Ley 101 de 1993)

Tomado de: Humboldt et al 2000, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2002, Ministerio del Medio Ambiente 1998 y Soto 2002.

TABLA 1.
Algunos de los instrumentos creados para incentivar la conservación del medio ambiente en Colombia

Los descuentos tributarios a actividades forestales, están directamente encaminados a promover la inversión privada en nuevas plantaciones y se crean, como reconocimiento de las externalidades positivas que generan los nuevos cultivos. Es factible que en algún momento se conviertan también en incentivos perversos; al generar una opción de bajo costo, el talar áreas boscosas para establecer plantaciones que garanticen una exención tributaria. Existen países Latinoamericanos que han logrado los objetivos propuestos; sin embargo, algunas instituciones realizan dichas inversiones para acceder a la exención y no como actividad económica que genere rentabilidad.

Dicha situación podría darse, por ejemplo, promovida por los artículos 157 y 253 del Estatuto Tributario; los cuales contemplan deducciones en el impuesto de Renta y Complementarios para las entidades que inviertan en plantaciones forestales, en el establecimiento de Nuevas Plantaciones o en empresas que tengan como actividad principal la reforestación. Lo preocupante de esta situación es que la actividad forestal no se valore como una fuente de ingresos y los incentivos no logren su objetivo principal; ya que, un empresario que siembra un número determinado de árboles para acceder a una exención difícilmente hará el esfuerzo y la inversión necesarios para obtener productos maderables de alta calidad, logrando un cultivo de pobres características sin opciones claras de comercialización, entendido solo como un beneficio tributario.

Los incentivos más cercanos a propiciar la conservación del Bosque Natural, son los Certificados de Incentivos Forestal CIF, tanto de plantaciones como de Bosque Natural. Estos incentivos, se convierten en un reconocimiento económico real de las externalidades que genera la actividad forestal; a continuación se hará una descripción detallada de su funcionamiento.

2.1. Certificado de Incentivo Forestal CIF para reforestación

Creado por la ley 139 de 1994 con el fin de promover la realización de inversiones directas en plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Podrán acceder a éste las personas naturales y jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales, cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, en los términos y condiciones señalados en la presente ley. El Certificado de Incentivo Forestal tendrá una cuantía hasta:

- a. El setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas, o el cincuenta por ciento (50%) de los correspondientes a plantaciones con especies introducidas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.000 árboles por hectárea. Cuando la densidad sea inferior a esta cifra, sin que sea menor de cincuenta árboles por hectárea, el valor se determinará proporcional por árbol.
- b. El cincuenta por ciento (50%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo hasta el quinto año después de efectuada la plantación, cualquiera que sea el tipo de especie.
- c. *El sesenta y cinco por ciento (65%) de los costos totales en que se incurran durante los primeros cinco años correspondientes al mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentren dentro de un plan de establecimiento y manejo forestal.*

Para que sea aprobado el CIF se deben acreditar los siguientes requisitos:

- i) La aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, por parte de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. ii) Demostración de que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal. iii) Acreditar que los suelos en que se harán las nuevas plantaciones no se encuentran, ni han estado en los últimos cinco años, con bosques naturales. iv) Presentar los documentos que comprueben que el beneficiario del incentivo es propietario o arrendatario del suelo en el cual se va efectuar la plantación. v) Autorización expedida por FINAGRO, a solicitud de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente vi) Celebración de un contrato entre el beneficiario del Certificado de Incentivo Forestal y la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

CONIF en convenio con el MINISTERIO DE AGRICULTURA, 2000 reportan un consolidado de las áreas reforestadas en el periodo comprendido entre 1995 y 2000 con recursos del CIF de Reforestación; el consolidado es mostrado por CORPES (Consejos Regionales de Política Económica y Social), los cuales estuvieron vigentes hasta 1998. De acuerdo a este informe; hasta el 31 de diciembre de 1999 se había reforestado en la Región de la Costa Atlántica un área de 14.568,52 ha, en 230 proyectos y se había conservado una extensión de 5 ha de Bosque Natural. En esta zona la Conservación de Bosque Natural apenas alcanza un 0,034% del total de proyectos ejecutados.

En la región que correspondió al CORPES de OCCIDENTE, se reportaron un total de 11.771 ha reforestadas hasta el 31 de Diciembre de 1999; en la región que correspondió al CORPES CENTRO – ORIENTE se reforestaron un total de 4.756,9 ha y en la región que correspondió al CORPES de la ORINOQUIA, se reportaron un total de 3.730,8 ha reforestadas hasta Diciembre 31 de 1999.

Por último en la región que correspondió al CORPES de la Amazonía se reportaron 630,3 ha reforestadas y 68,7 ha de bosque nativo preservadas como apoyo a los proyectos de reforestación. Con esta información es claro que las áreas de bosque natural conservadas como parte de



los proyectos de reforestación apoyados con recursos del CIF, alcanzan un porcentaje muy pobre del total de ha reforestadas, debido a que no son parte esencial del objetivo del Certificado.

2.2. Certificado de Incentivo Forestal CIF para conservación

El Certificado de Incentivo Forestal para Conservación, creado por la Ley 139 de 1994, se creó con el objeto de ser utilizado para compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de estos. Este es el intento más claro por reconocer las externalidades de la conservación del bosque natural. Según Hernández et al 1998, es el único incentivo que favorece la Conservación de la Biodiversidad.

El Decreto Reglamentario 900 del 1º de Abril de 1997, en su Artículo 3 establece que las Áreas Objeto del Incentivo serán zonas de Bosques Naturales poco o nada intervenidas ubicadas en las siguientes áreas: i) Bosque localizado por encima de la cota 2500 m.s.n.m. ii) Bosque cuya sucesión vegetal se encuentre en estado primario o secundario y que se halle localizado al margen de los cursos de agua y de los humedales. iii) Bosque localizado en predios ubicados en el Sistema de Parques Nacionales o Parques Regionales Naturales, siempre y cuando hayan sido titulados antes de la declaratoria del área como parque y cuyos propietarios no estén ejecutando acciones contraviniendo las disposiciones establecidas en las normas vigentes para la administración y manejo de dichas áreas. iv) Bosque que se encuentre en las cuencas hidrográficas que surten acueductos veredales y municipales. El decreto es muy claro en especificar que No se otorgará el incentivo en áreas de propiedad de la nación, ni en aquellas en que por disposición legal se obliga a conservar el bosque natural. Esta última disposición no favorece a los propietarios de parcelas de bosque ubicadas en estas zonas, es allí, donde empiezan a tropezar los derechos sociales de la propiedad con los derechos privados del propietario. El Ministerio del Medio Ambiente presentó una propuesta con el fin de modificar los artículos 3 y 4 de dicho decreto, pero la iniciativa no fue aprobada.

El Certificado de Incentivo Forestal de Conservación No ha sido otorgado en ningún caso. El intento más claro de aplicación fue el aprobado por El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2953 del 97 y 2986 del 98 para la cuenca alta y media del río Magdalena y del río Cauca en el Macizo colombiano; donde según el Experto Israel Acosta, el Ministerio de Hacienda decidió No llevar a cabo el desembolso, sin que hasta el momento se conozcan con claridad los argumentos. En las Corporaciones Autónomas Regionales reposan un sin número de solicitudes que cumplen con los requisitos exigidos por el Decreto 900 de 1997, pero hasta el momento no se les ha dado viabilidad, por parte del Ministerio de Hacienda. En la actualidad el Doctor Acosta se encuentra realizando una consultoría con la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal CONIF para presentar al Departamento Nacional de Planeación DNP, un análisis del estado actual del CIF de conservación y una propuesta para operativizar este importante incentivo.

El Incentivo a la capitalización rural ley 101 de 1993 y el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria PRONATTA contrato préstamo Banco Mundial BIRF 3871- CO, han tenido algunos inconvenientes para su aplicación por las exigencias técnicas y financieras que contemplan y los sistemas de Respaldo de Crédito como el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) no han operativizado su funcionamiento debido las mismas circunstancias.

2.3. Incentivos del nivel territorial para la reforestación y conservación de bosques

Estos se convierten en los logros más claros hacia un instrumento que incentive la conservación de la biodiversidad de los bosques naturales; debido a, la autonomía y compromiso que han adquirido con el tema, algunas autoridades territoriales. A continuación se describen las experiencias más relevantes.

- Descuento del impuesto predial en el municipio de Pitalito, Huila: El consejo Municipal de



Pitalito (Huila); estableció mediante el Acuerdo Municipal 002 de Mayo de 1994 un descuento del 30% en el impuesto predial a los propietarios de los predios rurales que adelanten programas de recuperación y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Para acceder al descuento, el propietario debe firmar un convenio del programa que se adelanta en el predio con el municipio que será constatado por la UMATA.

- En Pasto (Nariño) Se aprobó el Acuerdo 103 de diciembre de 1993 del Consejo Municipal de Pasto que crea un fondo especial administrado por la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Pasto, para dar un subsidio a los reforestadores y a la conservación de bosques naturales. El monto y procedimiento del incentivo fueron reglamentados por dicha secretaría. Pueden aplicar al incentivo los ocupantes de tierras que posean títulos o contratos sobre la propiedad dentro de las cuencas de los ríos mencionados en el Acuerdo 103. Como requisito para acceder a él se estableció la aprobación por parte de la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de un plan de Reforestación o un Plan de Manejo que concuerde con los criterios establecidos por CorpoNariño para estas cuencas.

Estos no han sido los únicos intentos por lograr esta clase de exenciones. Según el experto Gregorio Mesa (Comunicación personal) en el norte del departamento de Boyacá se adelantó un importante trabajo con varios municipios para presentar ante los consejos municipales una propuesta de exención de impuesto predial para las personas que mantienen áreas de bosque prístino en sus propiedades, dicho trabajo está detenido actualmente por los problemas de orden público en esta parte del departamento.

2.4. Incentivos por hacer donaciones a Instituciones de carácter ambiental e investigación científica

Este tipo de incentivos propende para que dichas instituciones sean las encargadas de generar instrumentos para la conservación y desarrollo sostenible del medio ambiente. Dichas instituciones deben ser las pioneras en la creación de tecnologías limpias y programas de conservación.

2.5. Obligaciones tributarias por aprovechamiento de recursos naturales

Los recursos recaudados por estas obligaciones deben estar encaminados a la protección y manejo de los recursos naturales y su inversión debe ser realizada en los municipios donde se generan las obligaciones; actualmente debido al déficit fiscal no todos los recaudos por este rubro son retribuidos al medio ambiente, dificultando la retribución económica de los beneficios generados por la Biodiversidad.

3. EFECTOS DE LOS INSTRUMENTOS

Los incentivos para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, no siempre tienen un efecto positivo; aunque son un paso importante en la búsqueda del desarrollo sostenible, deben estar ligados a la existencia de condiciones favorables (estabilidad económica, mercados de créditos, políticas de comercio y deben incluir la vinculación de la comunidad).

Las exenciones tributarias son conocidas a nivel mundial, pero al estar encaminados a incentivar la inversión del sector privado en el control ambiental, los pequeños propietarios, no pueden beneficiarse de dichos incentivos.

Por otro lado los instrumentos para incentivar la conservación ambiental podrían tener otro efecto. Si un pequeño propietario de una parcela de bosque natural quisiera beneficiarse de un incentivo económico para tecnificar su predio, debería talar la cobertura boscosa y establecer cultivos agrícolas. Según Hernández et al 1998, el establecimiento de incentivos económicos podría ser perjudicial para la conservación de la Biodiversidad, porque algunos incentivos al beneficiar un recurso tienen impactos negativos sobre otros. Por ejemplo en incentivo a las



plantaciones forestales beneficia la forestación de tierras pero podría aumentar la erosión genética e incrementar la vulnerabilidad y fragilidad de los ecosistemas.

4. INSTRUMENTOS CREADOS PARA PROMOVER LA PRESERVACIÓN DEL BOSQUE NATURAL

De acuerdo a las descripciones anteriores, no existe un incentivo claro de aplicación nacional, que propicie la conservación de la biodiversidad del bosque natural. Las externalidades positivas de la preservación de esta biodiversidad; como la captura de carbono, el mantenimiento de un nicho de fauna silvestre, la regulación hídrica, la conservación de la variabilidad genética; son beneficios que las personas directamente beneficiadas deberían reconocer, en términos económicos, al propietario del bosque, con el fin de compensar los ingresos que está dejando de percibir. Esta situación es más compleja de lo que se ha logrado describir aquí. Por ejemplo si un propietario de 100 hectáreas de bosque natural ubicadas en una zona protectora, de acuerdo al plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, decide aprovechar comercialmente la madera de esta área, entraría en conflicto político, social y legal. La comunidad ubicada en las zonas bajas que dejaría de percibir los beneficios de esta biodiversidad, que ya no existiría, sería la primera afectada. Entrarían en conflicto los derechos privados del propietario sobre el bien y los derechos sociales sobre el mismo y políticamente estaría infringiendo la ley al no respetar los programas de los planes de ordenamiento y desarrollo del municipio. De otra manera el propietario debe conservar inalteradas las áreas boscosas, de las que no puede beneficiarse directamente afectando sus derechos de propiedad, si a esto sumamos las obligaciones legales y económicas (impuestos) que implica tener dicha propiedad, encontramos que una sola persona está pagando por los beneficios directos que obtiene una comunidad y los beneficios indirectos que reciben otras comunidades. Este fenómeno descrito económicamente como "Free-raider" sería a grosso modo lo que está ocurriendo con los propietarios de bosque en Colombia y si vamos más allá en América Latina, porque las grandes potencias necesitan que los países en desarrollo conserven la Biodiversidad, pero no están dispuestos a pagar por dicha conservación.

Haltia y Keipi 1997, hacen un análisis del desarrollo de las inversiones Forestales en América Latina y tomando ejemplos de Chile y Brasil llegan a la conclusión, en uno de sus apartes, de que la existencia de subsidios e incentivos bien planificados no es relevante para el desarrollo de la industria forestal; identifican varios elementos necesarios para el desarrollo exitoso de la industria; dentro de estos mencionan: estabilidad política y macroeconómica, liberación del comercio y apertura a la inversión extranjera, derechos estables de propiedad para tierras con y sin árboles, un gobierno con credibilidad institucional y buenas condiciones naturales de crecimiento del bosque, y la disponibilidad de tecnologías apropiadas e infraestructura. Ellos sustentan que en los casos de Brasil y Chile, la disponibilidad de incentivos adecuados no fue un factor decisivo en el crecimiento de la industria forestal, una vez fue establecida la masa crítica inicial de plantaciones (Beattie 1995 citado por Haltia y Keipi 1997). No sucede lo mismo con la conservación del bosque, porque es un negocio que no va a ser rentable en términos económicos si no existe una manera de valorar económicamente los beneficios ambientales que este produce y de lograr la disponibilidad de la comunidad a pagar por los beneficios de la Biodiversidad.

Según Hernández et al 1998, en Colombia, la aplicación técnica de la valoración económica está todavía en sus inicios; y los principales inconvenientes para aplicarla se deben por un lado a la complejidad de los niveles organizacionales de los elementos que componen la diversidad biológica y por otro lado por los límites socioculturales asociados a la idea de valorar los recursos naturales y los conocimientos de los individuos sobre la contribución de la Biodiversidad a los procesos productivos.

Hernández et al 1998 define que a nivel forestal solo existe un incentivo para conservar la Biodiversidad, que es el CIF de Conservación; sin embargo, de acuerdo a la revisión hecha en este trabajo se encontró que dicho Incentivo no está funcionando y que a pesar de que se han emitido muchas solicitudes absolutamente justificadas y respaldadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha entregado hasta la fecha ningún CIF de Conservación. Según Yesid Navas 2002



(conversación personal) el funcionamiento de este Incentivo no ha sido posible debido a que en la formulación del decreto no se tuvo en cuenta que una asignación a 10 años estaría comprometiendo el presupuesto de más de una vigencia gubernamental, situación que sería ilegal a la luz de las vigencias fiscales.

El Programa FAMILIAS GUARDABOSQUES, se enmarca dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional 2002 – 2006 y se ha convertido en un interesante Incentivo de Conservación; el Programa busca revegetalizar naturalmente las áreas que han sido afectadas por Cultivos de uso ilícito, conservando y recuperando los bosques naturales que se encuentran dentro de sus zonas de intervención. Para tal efecto, el programa brinda una alternativa de ingresos estables mediante el pago de un apoyo monetario de cinco (5) millones de pesos anuales como contraprestación al desarrollo de actividades de Guardabosques.

Esta iniciativa aunque es importante no es de alcance Nacional y está dirigida hacia las familias que erradicaron cultivos de uso ilícito; sin embargo, ofrecen una interesante propuesta para proteger las áreas de Bosque Natural.

Otras estrategias puntuales en pro de la conservación son las realizadas por organizaciones internacionales. Un claro ejemplo de esto es el Proyecto de Desarrollo Alternativo de Colombia (CAD), el cual a través de programas de sustitución de cultivos ilícitos apoyados por la Agencia Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo (USAID) esta creando y fortaleciendo en los departamentos de Putumayo y Cauca el aprovechamiento forestal sostenible del recurso Bosque, atándolo al proceso de transformación de maderas de Bosque natural en Putumayo y de plantaciones en Cauca. La entidad ejecutora del Programa es CONIF.

Sin embargo estos programas siguen siendo limitados a áreas que tuvieron cultivos ilícitos y a donaciones que no garantizan la continuación de la inversión a la conservación del bosque, excepto cuando se generan iniciativas para la creación de empresas que permanecerán en el tiempo y den sostenibilidad al recurso.

Actualmente se emitió el Estatuto Único Forestal; el cual involucra el bosque natural como una de sus prioridades. El bosque debe tener un manejo político y económico diferente al que se le da a las plantaciones forestales; debido a que no es un cultivo homogéneo que se pueda aprovechar en un tiempo y espacio definidos claramente; más, si está constituido como un bien necesario para la preservación de recursos hídricos y biológicos.



5. OPCIONES PARA LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE ÁREAS DE BOSQUE NATURAL

Como se describió anteriormente, estos propietarios no tendrían mucho apoyo del estado para continuar con la preservación de la cobertura boscosa. Una opción clara es organizarse y acudir al consejo municipal para solicitar una exención de impuesto predial; que podría llamarse un incentivo tributario, este proceso fácilmente podría demorarse dos años o tal vez más tiempo dependiendo de la disponibilidad del municipio o de su organización. Este sería un gran paso para iniciar la aplicación física de la valoración económica de los beneficios sociales de la preservación; pero no sería suficiente incentivo porque los campesinos y pequeños propietarios seguirían con una propiedad de la cual no pueden obtener ninguna ganancia económica.

6. PROPUESTAS

1. Hasta el momento la aplicación de la exención del impuesto predial para áreas boscosas, ha sido a nivel local; su aplicación debe implementarse a nivel Nacional.

2. El gobierno debe invertir en la implementación de proyectos locales de manejo sostenible del bosque natural.
3. La elaboración de planes y proyectos debe estar guiada por técnicos o expertos, que evalúen la fragilidad, vulnerabilidad, importancia y estado actual del ecosistema boscoso; de acuerdo a estas características se formularan los proyectos en cada área, los cuales pueden tener las siguientes directrices:
 - Proyectos de investigación
 - Proyectos de manejo silvicultural y de aprovechamiento de productos secundarios
 - Proyectos de ecoturismo
 - Proyectos educativos
4. En dicho programa deben estar incluidos no sólo los grandes propietarios de áreas boscosas sino también los campesinos y pequeños finqueros.
5. Esta descripción debe diferenciarse del manejo de bosque natural para aprovechamiento maderero, porque dicho manejo ya está incluido en los programas de plantaciones forestales y es rentable económicamente, si se aplican los planes de aprovechamiento y manejo adecuados.



7. BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – CONIF, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 2004. Folleto programa bosques y maderas. VII Feria industrial M y M. para el mueble y la madera Corferias Bogotá.
- Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – CONIF, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – Convenio No. 082/99, 2000 Apoyo técnico en actividades relacionadas con el fomento del sector forestal productivo, Estudio de actualización de especies forestales y costos de reforestación relacionadas con el CIF. Bogotá.
- Haltia, O., Keipi K. 1997. El financiamiento de las inversiones forestales en América Latina: El uso de los Incentivos. Informe de buenas prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente. Washington, D.C.
- Hernández, S., Cárdenas J., Mansilla, A.H. y Baptiste, L. 1998. Valoración y diseño de políticas económicas para la gestión de la biodiversidad a nivel local. Informe final. Instituto Alexander Von Humboldt, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Política Ambiental, Bogotá.
- Instituto Humboldt, Departamento Nacional de Planeación, Fondo Mundial para la Naturaleza, Asociación Red Nacional de Reservas de la Sociedad Civil, Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente. 2000. Incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, Ed. Hernández, P. Sarah. Bogotá D.C. 150 pp.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 2002. Programas e instrumentos para la modernización del campo colombiano. Folleto divulgativo. Bogotá.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. CD de Legislación Ambiental. Actualizado hasta el 2001.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 1998. Incentivos tributarios a la inversión ambiental. Financiado por BIRF 3973 CO. FIGAU. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. 1996. Informe Taller internacional sobre experiencias de políticas de incentivos para la forestación en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago de Chile, 4-6 de diciembre de 1995. Serie Forestal N. 6 Santiago, Chile.
- Presidencia de la Republica, Plan Colombia, 2004 Programa Familias Guardabosques.

Proyecto de Desarrollo Alternativo de Colombia CAD. 2004. Alternativas. Boletín No. 03.

Soto, J. 2002. Consultor CONIF. Análisis del mercado del crédito para el sector forestal Colombiano. Informe final. Bogotá.

http://www.iespana.es/natureduca/conserva_indice.htm. Conceptos sobre conservación 1ª parte. UICN. 1980.

