

**Programa Regional  
de Cambio Climático**



**Centro Agronómico Tropical De Investigación y Enseñanza  
(CATIE)**

**Programa Regional de Cambio Climático de USAID  
(PRCC)**

# **Factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darien**

Fernando Carrera

Panamá, mayo 2016



# Factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darien

## Contenido

1. Introducción
2. Aspectos metodológicos
3. Aspectos generales del sector forestal en Panamá
  - 3.1 El sector forestal en Panamá
  - 3.2 Antecedentes del manejo forestal en Darien
  - 3.3 Aspectos institucionales, sociales y económicos del sector forestal en Darien
4. Limitantes a la gestión forestal y acciones sugeridas
  - 4.1 Factores Políticos
  - 4.2 Factores Institucionales
  - 4.3 Factores Normativos
  - 4.4 Factores Socioeconómicos
  - 4.5 Factores Tecnológicos
5. Recomendaciones de apoyo por parte del CATIE
  - 5.1 Apoyo a la Dirección Forestal Nacional
  - 5.2 Apoyo a la Mesa de Diálogo Forestal
  - 5.3 Apoyo al proceso de forestería comunitaria en Darien
6. Bibliografía

## 1. Introducción

El Programa Regional de Cambio Climático (PRCC), iniciativa regional, creada en julio de 2013, busca proponer soluciones y acciones que permitan a los territorios rurales hacer frente a los efectos del cambio climático. El programa es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y dirigido a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones humanas al cambio climático en Centroamérica y República Dominicana, e integrar a las decisiones para el desarrollo las tecnologías geoespaciales de observación y monitoreo de la tierra. El programa también busca reducir las emisiones y apoyar la implementación del mecanismo REDD+ mediante el establecimiento y aplicación de incentivos para bajar la deforestación, la degradación de los bosques y otros usos de la tierra.

Uno de los sitios priorizados por el PRCC en Panamá es Darién debido a la extensa cobertura forestal y los altos índices de deforestación y extracción ilegal que vienen sufriendo. Existen reportes que señalan que entre el 75% y 80% de la madera que se consume en Panamá proviene del Darien y que más del 90% es ilegal por lo que la Ministra de Ambiente decidió en junio del 2015 suspender los permisos de subsistencia que es el principal artilugio que utilizan los madereros para “blanquear” la madera de dudosa procedencia y comercializarla legalmente.

Para contrarrestar el impacto generado por esta decisión y en la búsqueda de alternativas sostenibles se decidió conformar la Mesa de Diálogo Forestal como una estructura que permita alcanzar acuerdos y definir acciones para la gestión forestal sostenible del territorio. La idea tras de esta actividad es contribuir a la consolidación del proceso de gestión forestal sostenible en el Darien, a favor de reducir deforestación y degradación del bosque, garantizando medios de vida sostenibles a partir del uso y aprovechamiento de productos maderables y no maderables.

La evidencia en algunos países como México, Guatemala y Honduras señalan que la gestión forestal sostenible es una alternativa de desarrollo y conservación que permite obtener bienes y servicios sin destruirlos a través de su correcto manejo y que valorando los bosques sus propietarios los conservarán.

En ese contexto, el presente documento tiene como objetivo identificar los factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en el Darien a fin de proponer acciones en promuevan un manejo forestal sostenible como estrategia de desarrollo y conservación.

El documento consta de tres partes. En la primera donde se abordan los antecedentes del sector forestal en Panamá con énfasis en Darien a modo de marco introductorio. En la segunda parte se del documento se analiza los factores políticos, institucionales, normativos, socioeconómicos y tecnológicos que limitan la gestión forestal sostenible como estrategia de desarrollo y conservación. En la tercera parte se brindan recomendaciones a corto y mediano plazo para superar esas barreras identificadas.

## **2. Aspectos metodológicos**

Para la elaboración del presente informe se siguieron cuatro pasos:

- a) Revisión de documentos relacionados al tema, entre los principales se tienen:
  - Política Nacional Forestal d Panamá
  - Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la tala Ilegal en los Bosques del Darien en Panamá.
  - Resultados del seminario taller “Análisis de la situación del sector forestal y reformas a la legislación forestal” realizado en el 2008.
  - Aprendizajes en Manejo Forestal Comunitario Comarca Emberá-Wounaan, Darién, Panamá, Panamá.
  - Análisis de la contribución de la Empresa Forestal Comunitaria Tupiza en los medios y estrategias de vida de las comunidades Nuevo Belén y La Pulida de la Comarca Emberá Wounaan, Panamá
  - Plan de Manejo del Río Tupiza
  - Elaboración de un Diagnóstico Integral de Ne-Drua, S.A.
  - Apoyo en la elaboración de dos planes generales de manejo forestal consolidado para las comunidades Emberá en Panamá
  - Informe público de la certificación forestal Río Tupiza
  - Análisis de la dinámica espacial de la cobertura boscosa y la producción forestal en Panamá, con referencia a la región del Darién
- b) Entrevista con varios miembros de la Mesa en la Mesa de Diálogo Forestal.
- c) Participación en el Taller de Diagnóstico del estado de las capacidades nacionales de la Dirección Forestal para la adecuada aplicación de política forestal.
- d) Visitas de reconocimiento a la Unidad de Manejo Río Tupiza

### 3. Aspectos generales del sector Forestal en Panamá

#### 3.1 El sector forestal en Panamá

Panamá tiene una superficie de 75,517 km<sup>2</sup>, de los cuales el 43.2% está cubierto de bosques naturales y de estos el 61% (19,805 km<sup>2</sup>) está bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá (SINAP). El 75% de los suelos del país son de vocación forestal y un 22% (16,751 km<sup>2</sup>) de la superficie nacional está en manos de las comunidades indígenas. Según el censo de población de 2010, el país cuenta con 3.4 millones de habitantes de los cuales cerca de un 10% son indígenas.

Administrativamente Panamá está dividido en 9 provincias, 76 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 640 corregimientos. Las comarcas son una división política especial del territorio, regidas de acuerdo con la ley que las crea y con las normas, costumbres o cosmovisión de los pueblos indígenas que las habitan; como parte de las políticas del Estado para garantizar los derechos de los indígenas, son territorios demarcados físicamente bajo un régimen político-administrativo especial para amparar y proteger derechos de los pueblos indígenas.

Las provincias con mayor nivel de pobreza en Panamá son Bocas del Toro (53%), Darién (52.7%), Veraguas (52%), Coclé (51.6%) y las áreas indígenas (96%), que comprenden las comarcas y comunidades indígenas aledañas a ellas.

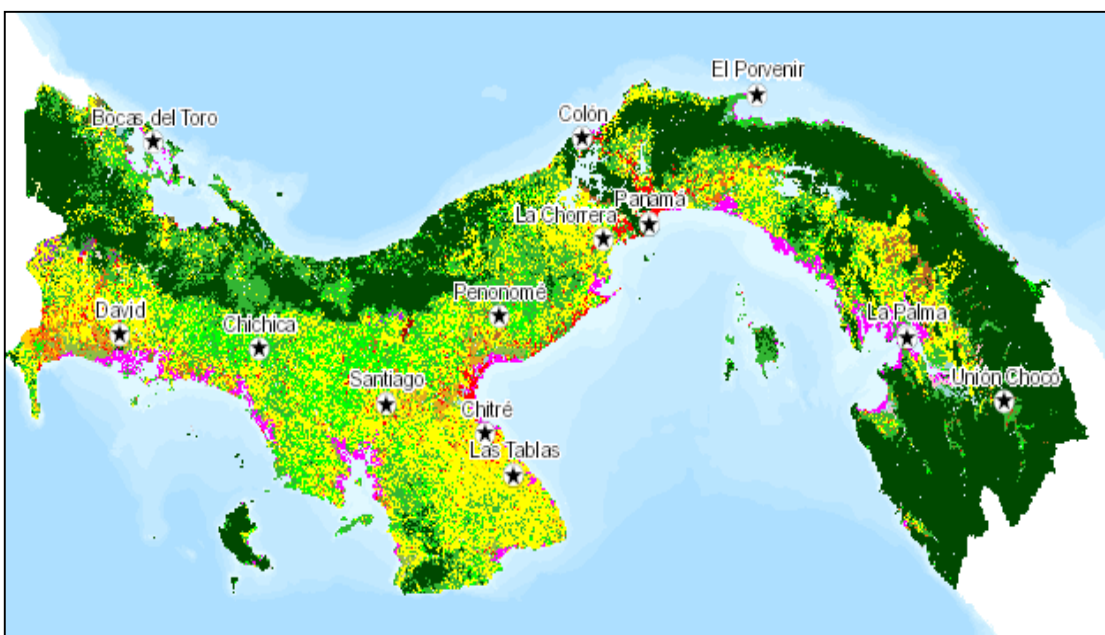


Figura 1. Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra de la República de Panamá (2012)

En Panamá se está dando un acelerado proceso de deforestación (alrededor de 27.000 ha/año entre 2000-2008). Esto trae serias repercusiones negativas de carácter físico, biológico, económico y social para las comunidades humanas. El saldo acumulativo e histórico de bosques maduros degradados alcanza unos dos millones de hectáreas, principalmente en la vertiente del Pacífico. En la figura 2 se presenta una secuencia de mapas sobre la cobertura forestal (Magallón, 2016).

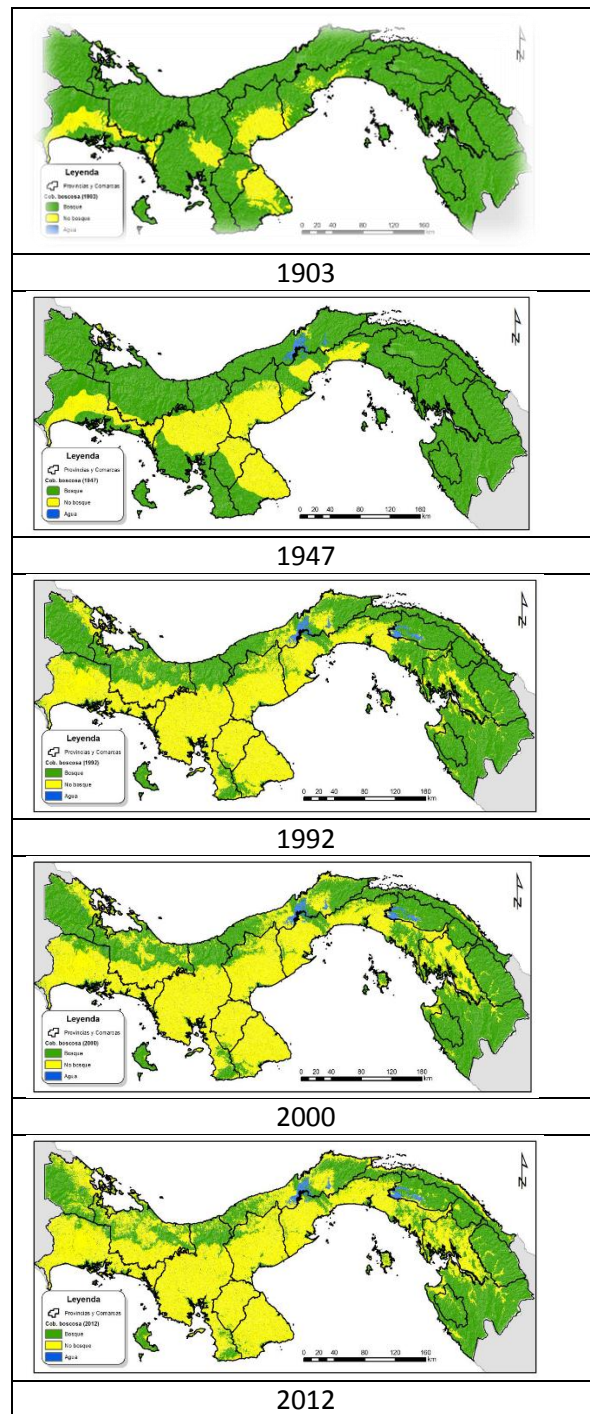


Figura 2. Mapa histórico de cobertura forestal de Panamá

Las causas de la deforestación en Panamá son variadas ente las que se destacan el avance de la frontera agropecuaria agravada por la falta de una cultura forestal (Díaz et al. 2012).

### 3.2 Antecedentes del manejo forestal en Darién

Darién es una de las provincias más extensas de Panamá, con una superficie de 16 mil Km<sup>2</sup>. Alberga uno de los sitios de biodiversidad más importantes de América Central, el Parque Nacional Darién, cuya extensión alcanza 579 mil hectáreas, y comparte su entorno con las etnias Kuna, Emberá y Wounaan.

A partir de lo estipulado en la Constitución Política de Panamá (1972), en donde garantiza a las comunidades la propiedad colectiva y la reserva de tierras necesarias para el logro de su bienestar económico y social, y basados en la Carta Magna (1983), se dicta la Ley N° 22, del 8 de noviembre, que crea la Comarca Emberá-Wounaan (CEW), y le reconoce a esta etnia, sus derechos consuetudinarios y colectivos de las tierras que ocupaban, así como su estructura de gobierno tradicional (Congreso General Emberá-Wounaan y los caciques general, regional y local). A partir de esta Ley, la Comarca Emberá-Wounaan queda conformada por dos territorios separados, los distritos de Cémaco y Sambú, abarcando en conjunto una extensión de casi 440 mil ha.

Según el estudio realizado por Solano (2015) los territorios de las comunidades Emberá, han sido un frente efectivo que ha detenido la deforestación, por lo que su función como zona amortiguadora del Parque Nacional Darién debe ser reconocida. El autor señala que los drivers de la deforestación, principalmente la ganadería y los cultivos de arroz y palma, están latentes en la región, si no se interviene con apoyo a las comarcas Emberá, sus pobladores terminarán cediendo al cambio de uso, ya sea por interés económicos o por invasiones de terceros. Así mismo, destaca el potencial forestal de las comarcas lo que justifica un desarrollo de un polo forestal alrededor de la madera, considerando no solo la actividad extractiva, sino la cadena de valor que se genera a partir de ella.

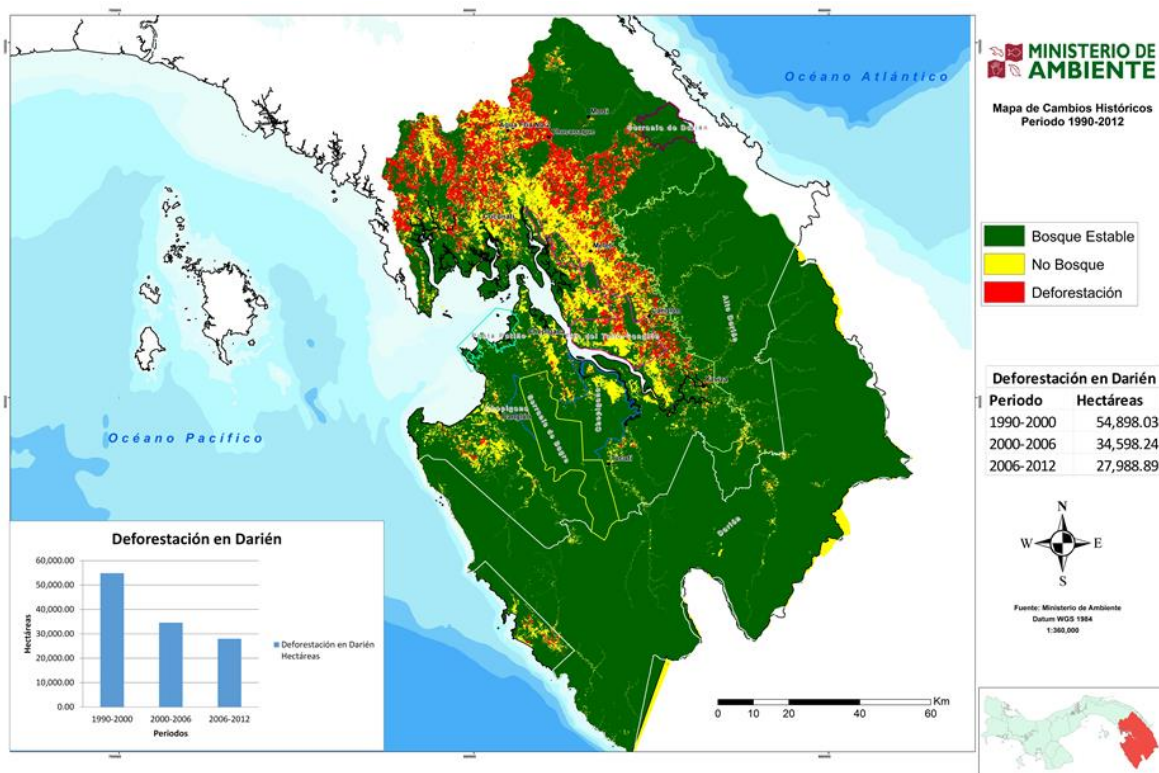


Figura 3. Mapa de deforestación en Darién, Panamá

Arguelles (2010), Ordoñez (2011) y Escobar (2015) sintetizan el desarrollo del manejo forestal comunitario en Darien resaltando una serie hechos que marcan la evolución del sector y lo llevan hasta la situación presente.

Los autores señalan que durante los años sesenta el aprovechamiento forestal estaba regulado por el Código Agrario y la Ley Forestal de 1966. En esa época, las comunidades indígenas extraían del bosque árboles de manera selectiva y productos no maderables, además tenían parcelas dedicadas a agricultura de autoconsumo.

Entre 1966 y 1973 se crea el Servicio Forestal (Ley Forestal de 1966) como una dependencia del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria (MACI). En este periodo se sentó las bases para el inventario forestal nacional y otros estudios técnicos apoyados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

A partir de 1973 la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) fue la dependencia encargada de otorgar los permisos para la explotación forestal mediante concesiones forestales a personas naturales y jurídicas, en el área de influencia de lo que hoy es la Comarca Emberá Wounaan. Las concesiones forestales en el Darién, se daban hasta por 5 años y en superficies que podían llegar a las 5 mil hectáreas, bajo la responsabilidad del maderero o empresario concesionario. Para acceder a una concesión bastaba con presentar un inventario forestal realizado por el Servicio Forestal y pagado por el concesionario, quien además negociaba con el Nokó- generalmente sin informar previamente a la comunidad la autorización de ingreso a los bosques de los territorios indígenas. Los concesionarios se encargaban de toda la operación de aprovechamiento, cortando selectivamente los mejores árboles de las especies más valiosas comercialmente, en la mayoría de los casos, sin aval escrito, sin transferir ningún tipo de conocimiento a los indígenas y prometiendo mejoras a las comunidades que no cumplían.

Entre los años 1987 y 1998, la responsabilidad del sector forestal recayó sobre el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), institución autónoma, rectora del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con facultad para aplicar la Ley Forestal de 1994. Esta Ley tipificó cuatro modalidades de aprovechamiento: a) Permisos especiales, de carácter doméstico o de subsistencia (previa comprobación de la condición del solicitante -hasta dos árboles por persona por mes); b) Administración directa, por el propio INRENARE o delegada por ésta a empresas públicas o privadas mediante contratos o acuerdos; c) Concesiones forestales; y d) Permisos comunitarios, que se derivan de los permisos especiales, y que solo son aplicables en áreas comarcales.

En las tierras indígenas se daban simultáneamente tres modalidades: a) permisos especiales individuales, b) permisos especiales comunitarios, y c) las concesiones forestales. Estos aprovechamientos, incluyendo las concesiones forestales, no siempre eran bien controlados y operaban al margen de los principios de sostenibilidad. En lo social, los concesionarios prometían viviendas y mejoras a la comunidad, pero no las cumplían. La autoridad forestal tenía poca capacidad para evitar los abusos en las concesiones y en los permisos comunitarios, agudizando la tala ilegal y evidenciando las diferencias entre los dirigentes comunitarios sensibilizados y no sensibilizados.



Con la nueva Ley Forestal (1994), se logró un avance relativo al incorporar medidas para controlar mejor la explotación de los bosques y surgió la modalidad de los “permisos comunitarios” en las comarcas, sujetos a regulaciones y seguimientos técnicos. A estos permisos se le exigieron los mismos requisitos que a las concesiones: a) la elaboración y aprobación de un Plan de Manejo Forestal; b) un Plan de Desarrollo Social para la comunidad y; c) un Estudio de Impacto Ambiental, pero demoras de la promulgación del reglamento de la Ley, hasta 1999, limitó la aplicación adecuada de la misma.

Los dirigentes indígenas continuaron realizando los trámites ante el INRENARE, quien valoraba el inventario y los demás requisitos legales y otorgaba el Permiso Comunitario, y el dirigente lo “transfería” al empresario, facultándolo legalmente para aprovechar el bosque. Esto no generó avances esta modalidad de manejo forestal solo cambió la modalidad de concesión a permiso comunitario, manteniéndose las mismas prácticas no sostenibles y de poca atención social. Bajo esta modalidad el maderero/empresario realizaba adelantos de dinero al dirigente de la comunidad. Por otra parte, en las labores de aprovechamiento, pocos o ningún miembro de la comunidad participaba en el proceso, solo eran contratados como peones o ayudantes de los operadores de equipos, (no realizaban actividades técnicas). La mayor parte del personal propio del aprovechamiento procedía de otras zonas o regiones del país. En este proceso, la comunidad desconocía el potencial del bosque, no participaba o no se involucraba en las actividades forestales y no se beneficiaba de ellas (generación de empleo). Al momento del balance de cuentas, resultaba que la comunidad terminaba debiendo al concesionario.

En resumen, las empresas concesionarias forestales enfocaron sus actividades en la comarca para abastecerse de materia prima debido a que ésta se estaba agotando en otras regiones del país. La modalidad para aprovechar el bosque, era: a) las comunidades solicitaban el permiso comunitario ante el INRENARE, b) el maderero pagaba el inventario y pagaba las tasas al gobierno por el aprovechamiento; c) daba adelantos a la comunidad, aprovechaba el bosque y luego pagaba lo acordado al líder comunitario; d) no elaboraba los estudios requeridos por ley, porque no estaba reglamentada. La autoridad forestal hacía control de la producción y cobraba las tasas e impuestos.

En 1998 se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como autoridad forestal y se reglamenta la Ley Forestal, activando los requisitos de manejo forestal, tales como inventarios forestales, planes de manejo sostenible y planes de desarrollo social, y por su parte la ley general del ambiente remarca la exigencia de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Con la incorporación de los permisos comunitarios, muchos empresarios pasaron de solicitar concesiones forestales a esta nueva modalidad, en la que persistieron las prácticas no sostenibles. En este modelo, las labores técnicas de aprovechamiento, eran realizadas por personal externo a las comunidades, y los miembros de estas eran contratados como peones o ayudantes, es decir, la comunidad no recibía transferencia de conocimiento sobre el potencial del bosque, no participaba en las actividades forestales y no se beneficiaba de ellas.

Finalizando la década de los noventa se estaban desarrollando varias iniciativas en Darién, que le apostaban a la gestión sostenible de los recursos naturales de las comunidades indígenas y buscaban la apropiación e involucramiento de estos en la conservación de los bosques. Una de esas iniciativas, el proyecto Desarrollo Sostenible en zonas de Frontera Agrícola incentivó alternativas para frenar el avance de la agricultura y ganadería en zonas boscosas. Por otro lado, en la última década la fiebre del cocobolo agudizó los problemas de tala y comercio ilegal, y deja en evidencia la débil gobernanza en el sector forestal.

Con el fin de proteger parte de los bosques naturales que aún existen en Darién en manos de las comunidades indígenas y aprovechando la disposición de diversas organizaciones de apoyar el manejo forestal comunitario la WWF tomó la iniciativa apoyar la preparación del Plan Integrado de Manejo Forestal Río Tupiza y su acompañamiento en el proceso de implementación, plan que fue aprobado por el ANAM en el 2005. Se trata de la primera experiencia real de manejo forestal comunitario en Panamá, siendo en la actualidad la única área que cuenta con el reconocimiento de la certificación forestal de manejo de bosques naturales otorgada por el FSC. Este Plan de Manejo se está llevando a cabo en la Comarca Emberá Wounaan, por la importancia y riqueza biológica de los bosques de la Comarca y por el interés manifestado por las autoridades indígenas tradicionales. Dentro de este territorio se seleccionaron cinco las comunidades del Río Tupiza, porque en ninguna de ellas se habían otorgado permisos comunitarios (Nuevo Belén, Punta Grande, La Pulida, La Esperanza y Barranquillita).

La implementación de experiencias de manejo forestal comunitario ha sido un proceso muy largo que requirió que se modificara la legislación vigente en aquel momento que no permitía que las comunidades indígenas manejaran más de mil hectáreas. Para preparar el Plan de Manejo Forestal de las 26,720 hectáreas, con un ciclo de aprovechamiento de 25 años y todo lo que involucra el manejo a largo plazo de los bosques, fue necesario adecuar la reglamentación, por lo que a nivel de país, este proceso ha significado trabajar bajo una dinámica distinta, donde las comunidades, al menos en teoría, no son entes pasivos sino las administradoras y gerentes de sus recursos.

El manejo forestal comunitario en Río Tupiza no ha tenido el éxito esperado, pues después de 10 años de aprobado el Plan de Manejo solo se han ejecutado cuatro Planes Operativos Anuales. El servicio forestal en vez de apoyar y fomentar la labor del manejo ha tenido un papel fiscalizador y no de promotor del buen manejo. Por otro lado, es claro que las mismas comunidades no están preparadas por sí solas para asumir una actividad de esta naturaleza.

En el 2009 el Congreso General de la CEW creó la empresa Ne-Drua S.A., como una alternativa para el desarrollo económico de la comarca, con el propósito de administrar los recursos económicos que pueden generarse a partir de los recursos naturales y servicios ambientales que posee la Comarca. El enfoque empresarial propuesto buscó aprovechar de manera sostenible los recursos con que cuenta la Comarca Emberá Wounaan, poner en valor su territorio, fortalecer la gestión de las autoridades tradicionales y ejercer su derecho de autonomía, mediante la administración sostenible de sus recursos. No obstante, el diagnóstico de Ne-Drua reveló factores internos que limitan la competitividad de la empresa, como el traslape la jerarquía comarcal con el rol empresarial, el no contar con una estrategia (innovadora) de gestión de fondos, la carencia de una cultura empresarial en la CEW y la indefinición del negocio de la empresa (CATIE, 2015).

A pesar de todos los tropiezos, Ordoñez y colaboradores (2011) destacan seis lecciones aprendidas del proceso de forestería comunitaria en Darién:

- Manejo forestal comunitario contribuye a despertar el sentido de pertenencia sobre el recurso y facilita la autoconfianza de las comunidades locales para el desarrollo empresarial como generador de beneficios socioeconómicos.
- El manejo forestal comunitario es una práctica eficaz de conservación que contribuye con la reducción de los niveles de pobreza de los moradores de las comunidades, al tiempo que asegura la permanencia a largo plazo, de las funciones ecosistémicas de los bosques.

- El manejo forestal comunitario es una práctica que contribuye a minimizar la tala ilegal por parte de personas extrañas o pertenecientes a la comarca.
- Una buena organización social en la comunidad y buenos puentes de comunicación entre los diferentes estamentos de la comarca, así como el alto sentido de responsabilidad empresarial, es fundamental para asegurar el manejo forestal a largo plazo.
- El manejo técnico del bosque es contundente en contrarrestar la percepción (tal vez infundada) por parte de personas foráneas, de que la comarca posee exceso de tierras y recursos, de forma ociosa.
- Para que persista la forestería comunitaria, con todos sus beneficios socioeconómicos y ecológicos, es fundamental que el Estado a través de la Autoridad Forestal, mantenga una política de fomento y apoyo al desarrollo forestal clara, de largo plazo, y en beneficio de los grupos sociales más vulnerables en el entorno forestal rural.

En 2015 se producen cambios en la institucionalidad del sector forestal. El ANAM da paso al Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) como la entidad rectora en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente. Esto ha dado lugar a que se cree en el 2016 la Dirección Forestal (DIFOR) lo que implica un aumento en el escalafón jerárquico al pasar de un Departamento (dependiente de la Dirección de Manejo Integrado de Cuencas) a una Dirección.

Pero los problemas forestales en Darién y la tala ilegal continuaban, pues dada la dificultad de trabajar en terrenos de las comarcas bajo la modalidad de Planes de Manejo, debido a la gran cantidad de requisitos legales y problemas subsecuentes, los extractores madereros optaron por extraer la madera amparada legalmente, aunque no de forma sostenible, en los llamados permisos de subsistencia. La fiebre del cocobolo (*Dalbergia retusa*) agudizó los problemas de tala y comercio ilegal, y dejó en evidencia la débil gobernanza en el sector forestal en Darién. El descontrol, producto de la gran cantidad de permisos de subsistencia asociada a la incapacidad del Estado de controlar el origen de la madera, obligó a la suspensión de los permisos de subsistencia con el fin de ordenar la situación y por otro lado con el amparo del proyecto Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal se instaura la Mesa de Diálogo Forestal en la búsqueda de soluciones a la situación imperante.

Luego de cinco sesiones de la mesa la Ministra de Ambiente firma las resoluciones adoptando los acuerdos de la mesa, dando origen al nuevo modelo para regular el aprovechamiento de árboles en fincas con bosque bajo el esquema de permiso especial de subsistencia y aprovechamiento de la regeneración manejada. La mesa continúa reuniéndose siendo un proceso innovador de participación ciudadana en donde las decisiones son compartidas.

Es evidente que hay cambios positivos en la dinámica del forestal del Darién con la creación de la Dirección Forestal, la Mesa de Diálogo Forestal y la puesta en marcha de la iniciativa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal, proyecto ejecutado por WWF con el apoyo de OIMT y del Programa UE FAO FLEGT, no obstante, falta mucho camino aun por recorrer pues es evidente la falta de una cultura forestal en todos los niveles.

### 3.3 Aspectos institucionales, sociales y económicos del sector forestal en Darien

Arguelles (2010) en su estudio “Estrategia institucional para la prevención y control de la tala ilegal en los bosques del Darién en Panamá” hace una síntesis de los principales aspectos institucionales, sociales y económicos que rigen el sector forestal en Darien de la siguiente manera.

a) **Aspectos Institucionales.** Entre los principales actores institucionales en relación al sector forestal se tienen:

- *Ministerio de Ambiente (MiAmbiente).* Es la institución estatal que tiene la autoridad forestal, y por tanto es el organismo encargada de aplicar y velar por el cumplimiento de la Ley Forestal. Para este fin MiAmbiente creó recientemente la Dirección Forestal (DIFOR) instancia que aún se está definiendo su organigrama así como su Plan Estratégico. Las oficinas regionales de la MiAmbiente y propiamente DIFOR se ubican en el Poblado de Metetí, con serias limitaciones en recursos humanos y logísticos para atender las necesidades de toda la región. MiAmbiente es la encargada de los aprovechamientos forestales para ello tiene inspectores forestales, quienes cubren las funciones de verificar en campo e integrar los expedientes para el otorgamientos de permisos de aprovechamiento forestal. La firma de dichos permisos corresponde al administrador regional de MiAmbiente. Solo cuando se trata de planes de manejo forestal son elevados a la DIFOR central para que emita la opinión técnica forestal correspondiente.
- *La fiscalía ambiental.* Instancia dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia que tiene por función la atención a los delitos ambientales. Existe una sede de la fiscalía en Darien propiamente en el poblado de Santa Fe. La fiscalía puede recibir denuncias que sigue de oficio o bien puede recibir del propio MiAmbiente expedientes que sean de su competencia. Aquí cabe señalar que en tanto las infracciones sean faltas de orden administrativo, son calificadas en el departamento jurídico de MiAmbiente y cuando se trata de delitos tienen que ser canalizadas a la fiscalía ambiental.
- *La Policía Nacional.* Depende del Ministerio de Gobierno y Justicia, su relación con la movilización de madera tiene relevancia por el hecho que tienen una serie de puestos de control a lo largo de las carreteras del país y varios de ellos coinciden con los puestos de control forestal de MiAmbiente. En algunas comunidades de la región fronteriza con Colombia también tienen puestos de control.
- *La Mesa de Diálogo Forestal.* Constituida el 2005 con el objetivo de iniciar un proceso de diálogo para proponer un mecanismo que identifique alternativas que sustituyan al actual permiso de subsistencia. La Mesa de Dialogo Forestal está conformada por actores institucionales de gobierno, Pueblos Indígenas, Empresas y Asociaciones Forestales, Organizaciones de Madereros, Organizaciones de Productores. Cuentan con estatutos propios y tienen el apoyo de MiAmbiente para el desarrollo de sus labores. El CATIE es asesor técnico de la mesa.

b) **Aspectos sociales.** En Darien se diferencian claramente tres grupos sociales: las comarcas indígenas, los colonos ladinos y los afrodariénitas.

- *Las Comarcas Indígenas.* Las comarcas son territorios que el Gobierno de Panamá ha reconocido la autonomía de los grupos étnicos que la habitan. En la Región Darién están

presentes la Comarca Kuna Wargandi y la Comarca Emberá Wounaan integrada por dos distritos: Cemaco y Sambu. La CEW obtuvo el reconocimiento legal de sus tierras según la Ley 22 del 8 de noviembre de 1983. Está dividida en dos distritos Cemaco y Sambu, que incluyen 40 comunidades. La máxima autoridad de la Comarca es el Congreso General quien delega su autoridad en el Cacique General y en una Junta Directiva formada por Presidente, Vicepresidente, Secretario, Subsecretario y Tesorero, dichos funcionarios tienen una vigencia de 5 años con derecho a reelegirse para un segundo periodo de gestión. Además cuenta con un Administrador General y una serie de Direcciones Generales como son la Dirección de Recursos Naturales (DIRENA) y la dirección de tierras y límites. Para cada distrito se nombra un Cacique Regional y su respectiva estructura similar al congreso general.

En las comunidades la máxima autoridad es el Congreso Local o Asamblea Comunal, que denomina un cacique local denominado Nokó y una Junta Directiva. El máximo órgano de consulta de la comarca está formado por el Consejo Nokora-Chi Pör Naan que reúne a todos los Nokó y Chi Pör Naan de la comarca. Esta es la instancia para aprobar y discutir política, planes, programas y proyecto de la comarca. Cuando sesiona el consejo todos los Nokó tiene voz y voto, los funcionarios del Congreso General y Regional tienen voz pero no voto.

Los aprovechamientos forestales requieren la aprobación del Nokó y el Cacique Regional. Por concepto de aprovechamiento forestal, la comarca cobra una cuota de 0.02 balboas por pie tabla movilizada, de los cuales 0.01 es para el congreso general y otro tanto igual para el congreso local. El ente recaudador es el Nokó de la comunidad.

A la par de la estructura tradicional de gobierno, se nombran las autoridades civiles. La comarca está bajo la jurisdicción administrativa de un Gobernador Comarcal nombrado por el Presidente de la República de Panamá, a partir de una terna propuesta por el Congreso General. Del gobernador dependen los diferentes programas de apoyo para el desarrollo a la comarca. En este mismo tenor, por elección popular se nombra un Alcalde en cada distrito que a su vez nombra a sus Corregidores. Esta es la instancia del poder judicial de la cual depende la policía. Como parte de su financiamiento los corregidores son recaudadores del impuesto forestal de tronconaje que cobran los alcaldes con carácter municipal. Dicha cuota es de 6 balboas por árbol aprovechado.

- *Los colonos ladinos.* Son grupos que emigraron de las provincias de Chiriquí, Los Santos y Veraguas en busca de tierras, los primeros grupos arribaron al Darién por la política de colonización promovida por el estado panameño en la década de los sesentas, una segunda oleada de migración fue en 1978 cuando se abre la carretera Bayano-Yaviza. En 1970 la población latina era sólo el 10% de la provincia, hoy supera el 50% de la población del Darién.

Los colonos latinos prefieren los valles ribereños, aunque paulatinamente están penetrando la selva, donde practican su modo de vida campesino ligado a la producción de maíz, la ganadería extensiva y los animales de traspatio. Estos grupos son el principal agente de cambio de uso del suelo en la Región Darién, la selva para ellos constituye un estorbo por tanto la derriban hasta establecer sus sistemas de producción. Para ellos la extracción y venta de madera es un medio para conseguir financiar el desarrollo de sus actividades ganaderas.

- *Los Afrodariénitas.* La población afropanameña tiene su origen en grupos que fueron traídos como esclavos para trabajar en las minas de oro, en el caso del Darién principalmente en la "Mina

El "Águila": Sin embargo, la mayor parte de la población afrodarienita tiene su origen en migraciones del siglo XX, fueron traídos como trabajadores de las compañías que explotaban la maderera y banano. Están asentados en los márgenes de los manglares y terrazas aluviales.

Cabe señalar que en los setentas la población afrodarienita en Darien era mayoritaria pues conformaban el 70% de la población, hoy en día giran alrededor del 20%. Esto tiene que ver con el aumento de la población de colonos, pero también por el hecho que no tienen protección territorial como las comarcas indígenas. A esto último se debe que tengan un modo de vida ligado a las fincas de subsistencia, la pesca marítima y sean mano de obra en los trabajos forestales. Sin embargo, los grupos afrodarienitas asentados al sur del Rio Tuira se han mantenido porque la carretera Panamericana solo llega hasta el poblado de Yaviza, situación que frena el avance de los grupos de colonos.

- c) **Aspectos económicos.** En el Darién prácticamente no existen empresas industriales forestales, sin embargo del Darién se abastece la mayor parte de la industria forestal que está instalada en las Provincias de Chepo y Panamá. Acorde con el documento de la Estrategia Nacional Ambiental existen 44 aserraderos viejos e ineficientes, 3 fábricas de contrachapado y 354 establecimientos de transformación secundaria. Se estima una capacidad instalada de 200 mil m<sup>3</sup> anuales y una capacidad utilizada de 62.5%. Aquí cabe señalar que esto significa que los beneficios de crear empleo de la industria forestal se trasladan del Darién a otras provincias. Por lo general, las industrias se abastecen a través de una red de intermediarios y para sus operaciones forestales rentan maquinaria y camiones de los alrededores de donde están instaladas.

En el Darién opera una red de transportistas quienes también actúan como compradores de madera. También operan entre 40 y 50 mulas dedicadas solo al transporte de madera, aquí se incluyen mulas de las Provincias de Chepo y Panamá que trabajan en la red de abastecimiento de la industria de esas provincias.

#### 4. Análisis de factores que limitan la gestión forestal sostenible en la Región

La principal limitante de la gestión sostenible en la Región de Darien, y se podría decir en Panamá en general, es la falta de una cultura forestal. No existe una cultura de manejo de bosques en Darien, en donde ha primado por décadas el extractivismo tipo minero e irracional de recursos maderables (descreme) sin mayores consideraciones de manejo en procura de un abastecimiento permanente y continuo a perpetuidad de productos maderables. Esto ha traído como consecuencia el desprestigio y la incredibilidad del manejo forestal como estrategia de conservación y desarrollo ante la opinión pública. Peor aún, los mismos funcionarios de gobierno que tienen el mandato de promover el uso sostenible de los bosques no creen en su manejo con fines productivo y han tomado el rol de controladores y fiscalizadores no existiendo actividades de promoción. Se confunde manejo forestal sostenible con extracción selectiva de madera, tanto por la población en general como por los mismos funcionarios encargados del sector forestal.

Por otro lado, los extractores madereros tienen en mente sacar el recurso al menor costo en el menor tiempo y sin consideraciones de manejo que garantice su reposición, pues no son dueños del recurso y poco interesa el estado que quede el bosque después de su intervención ya que no existe una integración entre el bosque y la industria. A esto hay que sumarle que las mismas comunidades que tradicionalmente viven y son dueñas de los bosques, no tienen una tradición extractiva de productos maderables y mucho menos de organización forestal comunitaria como empresa productiva.

Dada esta situación vale la pena preguntarse cuáles son los factores que limitan el desarrollo del sector forestal en Darien y que hacer para revertir esta situación que ha colocado a Panamá en uno de los países con menor desarrollo forestal en Latinoamérica. Esta pregunta es compleja ya que existen muchos factores que interactúan entre sí que van desde factores políticos, institucionales, normativos y socioeconómicos y tecnológicos, los cuales se presentan a continuación.

##### 4.1 Factores Políticos

- **Escasa importancia política del Sector Forestal.** Hasta hace poco tiempo la Administración Forestal del Estado en Panamá ha estado representado por el Departamento de Desarrollo y Manejo Forestal que a la vez estaba bajo la Dirección de Manejo Integrado de Cuencas, lo que es un reflejo del escaso interés del sector forestal en el país. Como consecuencia de este bajo nivel jerárquico el sector forestal no ha tenido influencia en las decisiones estratégicas, ni acceso a los fondos para incentivar el desarrollo forestal y por consiguiente persiste una débil capacidad política e institucional para promover y conducir el desarrollo forestal sostenible. Prueba de ello es la ausencia de Panamá en foros políticos relevantes como es el caso de la Comisión Forestal para América Latina y El Caribe (COFLAC) que organiza la FAO cada dos años y donde los directores forestales tienen un papel relevante en la construcción de la agenda forestal.

Una de las posibles causas de baja relevancia política del sector puede deberse a la percepción de la baja contribución del sector al Producto Interno Bruto (PIB) cuyas cifras están por el orden de 0.5% a 3.3% dependiendo de la forma en que se calculan estos datos. Según Morell (2012) estas cifras no toman en cuenta una serie de servicios ambientales como por ejemplo agua producida en acueductos rurales, la función de los bosques en el control de inundaciones,

control de la erosión y regulación del caudal de los ríos, además de la producción de leña, alimentos y medicinas del bosque, la producción industrial, los transportes y servicios asociados entre otros. En ese sentido, se requiere un serio esfuerzo para valorar el sector forestal completo (servicios ecosistémicos, servicios intermedios e industria en el PBI) tanto a nivel nacional territorial y de finca. También es muy importante tener en consideración que las actividades forestales se desarrollan en las áreas rurales, con población indígena y donde están presente los más altos índices de pobreza.

Según Díaz y colaboradores (2012) los funcionarios de gobierno y políticos en Panamá han tenido la creencia muy arraigada que los bosques no son un recurso indispensable para el desarrollo del país y que los suelos donde se desarrollan son de inagotable fertilidad, propiciando que tanto el sector público como el privado impulsen la integración de los terrenos boscosos a la economía nacional a través del cambio de uso del bosque a otras actividades productivas. Los autores señalan que por décadas, las políticas de desarrollo agropecuario han buscado la expansión ganadera a costa de los bosques y aún muchos políticos siguen pensando que este es un logro económico positivo. No ha sido hasta relativamente hace poco tiempo que se ha empezado a tomar conciencia de las consecuencias ecológicas y de la vulnerabilidad por causa de la destrucción de los ecosistemas.

Existen en vigor una serie de tratados mundiales jurídicamente vinculantes que abordan la cuestión de los bosques de manera directa o indirecta del cual Panamá es signatario. Entre los principales instrumentos jurídicos mundiales que han tomado medidas para la formulación de políticas relacionadas con los bosques están la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención de lucha contra la desertificación, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT), entre otros.

Actualmente, se discuten en Panamá políticas con un horizonte de largo plazo, en las cuales el bosque tiene un rol fundamental: el Plan Energético Nacional 2015-2050 y el Plan Seguridad Hídrica 2015-2050, la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP). En abril de 2016, Panamá presentó su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) en la que propuso reducir sus emisiones en el sector forestal y de energía. Este compromiso supone un reto importante para reducir la deforestación y degradación forestal, y restaurar los suelos degradados mediante la reforestación a través de la llamada Alianza por el Millón.

Este marco político internacional y nacional está trayendo sus frutos al sector forestal en el país, pues con la creación del Ministerio de Ambiente, conocido como MiAmbiente (Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015), el modelo de gestión pública tradicional con el cual se conducía el sector forestal pretende dar un giro hacia un modelo basado en la buena gobernanza. En ese marco de acciones en abril 2016 el Departamento Forestal ha sido promovido a Dirección Forestal y se espera que con este cambio se promueva el cumplimiento del objetivo de la Política Forestal (Decreto Ejecutivo N° 37) de *“garantizar a las actuales y futuras generaciones la disponibilidad de recursos forestales, provenientes de plantaciones y de bosques naturales, promoviendo la producción, aprovechamiento, conservación, restauración y acrecentamiento de ecosistemas forestales, que contribuyan a la generación de bienes y servicios, en beneficio de la población en el ámbito social, económico y ambiental”*.



Esta nueva institucionalidad de la Dirección Forestal debe estar acompañada de un plan estratégico que oriente las decisiones a seguir además de recursos técnicos y financieros que le permitan cumplir con el objetivo que le ha sido encomendado. Tal vez lo ideal hubiera sido la creación de un Instituto Forestal, como es el caso del Instituto Nacional de Bosques en Guatemala (INAB), a fin de darle más autonomía y minimizar las interferencias de orden político, pero el hecho de subir en la jerarquía institucional de por sí es un avance digno de destacar.

En la actualidad se viene trabajando en el Plan Estratégico de la Dirección Forestal (DIFOR) con un horizonte de 10 años cuya misión institucional propuesta es *“promover la cultura forestal y ejecutar la política forestal para garantizar una gestión forestal sostenible e incluyente de bosques naturales, plantaciones forestales, tierras de vocación forestal y su cadena de valor a nivel local, generando bienes y servicios ambientales para mejorar la calidad de vida de la población”*. Se espera que el Plan Estratégico sea aprobado en los próximos meses y que su puesta en práctica contribuya al fortalecimiento del sector forestal y reducir barreras que limitan su desarrollo.

**Recomendaciones:**

*Es importante fortalecer a la Dirección Forestal (DIFOR) a fin de que pueda cumplir con su rol de promotor de una cultura forestal y ejecutor de la política forestal dar el salto de fiscalizador a promotor del buen manejo. Es claro que para lograr esto se necesita promover un cambio de mentalidad a todo nivel y dotar a la Dirección Forestal de los recursos humanos y técnicos para cumplir sus funciones.*

#### 4.2 Factores Institucionales

- **Débil capacidad institucional de MiAmbiente en Darien.** Durante el ejercicio del FODA realizado por los técnicos de la Regional de MiAmbiente quedó de manifiesto una serie de debilidades institucionales que limitan la gestión sostenible en Darien. Entre estas debilidades se encuentran:
  - **Falta de personal técnico, equipo de transporte y comunicación.** La Dirección Forestal en Darien solo cuenta con dos Ingenieros Forestales (uno de ellos asignado a las áreas protegidas) para atender la gran demanda de solicitudes propias del trabajo como son las verificaciones de campo para el otorgamiento de permisos forestales y seguimiento de los aprovechamientos forestales. A esto hay que sumarle escaso presupuesto asignado para atender las demandas, lo que debilita el accionar de la institución ya que no se cuentan con los recursos suficientes para movilizarse en un área tan extensa. Estas son tareas difíciles de implementar dada la amplitud del área, la dificultad de los desplazamientos muchas veces por río en piraguas y por tierra en caminos de terracería. El personal no se da abasto para atender las demandas de los usuarios para el otorgamiento de los permisos y claro la extensión en relación al manejo de bosques no está en la agenda de trabajo de los técnicos de la institución. Todo esto hace que las verificaciones de campo sea una simple rutina de gabinete.

- **Institución centralizada y burocrática** El mismo personal en las regiones señala que MiAmbiente es una institución centralizada y burocrática que demora de forma exagerada los trámites administrativos, existiendo expedientes de permisos de aprovechamiento que demoran más de dos para su aprobación. Esto sin duda desmotiva cualquier posibilidad de realizar actividades legales de aprovechamiento forestal y menos aún de manejo. El otro camino es optar por la ilegalidad y es el camino escogido por la gran mayoría de los extractores madereros lo que explica en buena parte los altos índices de madera ilegal.
- **Escaso conocimiento de la temática en relación al manejo forestal sostenible.** El buen manejo de bosques naturales es una actividad que está casi ausente en Darien. Esto se pone de manifiesto con la existencia de solo una unidad de manejo de bosque natural certificada por el Forest Stewardship Council (FSC) gracias al fuerte apoyo y respaldo de organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, la formación en los centros de educación forestal en el tema de manejo de bosques naturales en Panamá es sumamente débil. Esto limita a que los técnicos de MiAmbiente realicen labores de extensión forestal por lo que su labor se limita exclusivamente a actividades de fiscalización y control. Por otro lado, muchos técnicos y funcionarios del MiAmbiente piensan erradamente que aprovechamiento forestal es sinónimo de manejo forestal y no entienden que el aprovechamiento de impacto reducido es solo una de las etapas del manejo forestal sostenible.

**Recomendaciones:**

*Dotar de la oficina regional del Darien de personal idóneo y equipo adecuado para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo al mandato que les fuera encomendado. El MiAmbiente debe realizar una evaluación del personal asignado a las diferentes regiones para hacer un balance de técnicos asignados por región en forma proporcional a la magnitud del trabajo requerido. Pero no solo se trata de dotar al Darien con más técnicos sino que estos tengan el conocimiento adecuado para el cumplimiento de sus funciones.*

*Realizar un programa de capacitación dirigido no solo a técnicos del MiAmbiente, sino también involucrar a técnicos independientes, profesores de las carreras forestales, técnicos de ONGs, entre otros en el tema de manejo forestal sostenible. Se recomienda priorizar en las capacitaciones a personal joven a fin de ir preparando a los futuros extensionistas ya que muchos de los técnicos actuales están cerca de la jubilación y difícilmente tendrán un cambio de conducta.*

*Proponer mejoras a la normativa actual donde se especifique tiempos máximos para la aprobación de trámites a fin de agilizar los procesos que contribuyan a la gestión forestal sostenible*

- **Puestos de control son juez y parte.** Arguelles (2010) en su informe sobre tala ilegal hace referencia a este problema señalando al menos en el Puesto de Control en Agua Fría -que en ese estudio se considera la puerta de tierra para la salida de madera del Darién- operan inspectores que tienen las siguientes funciones: inspecciones de campo para atender solicitudes de permisos de subsistencia, medir madera para cubicarla oficialmente, cobrar la cuota por m<sup>3</sup> estipulado por MiAmbiente y llenar las guías forestales de transporte que entregan contra el

pago de la cuota. Además, atienden al público y alimentan la base de datos forestales de MiAmbiente. Esto significa que los inspectores de este puesto de control son juez y parte, ya que no se trata de inspectores que verifican si una unidad de transporte trae madera cumpliendo con las especificaciones que marca la ley forestal (guías de movilización y madera con marquilla) sino que van más allá ejerciendo actos de autoridad y cobranza que son funciones propias de la administración regional de MiAmbiente. Esta situación según Arguelles pone en perspectiva un caldo de cultivo que tiene atrás una secuela de problemas de corrupción, puesto que se delegan funciones a inspectores que son propias de la caja recaudadora de MiAmbiente y de la administración MiAmbiente, como es la entrega de guías forestales de movilización sin una cubicación previa de campo de la madera que garantiza que la madera fue aprovechada en el predio al que se le otorgó el permiso correspondiente.

- Procesos administrativos lentos para ejecutar sanciones lo que incrementa la impunidad y desacredita la labor de los técnicos. Los técnicos de MiAmbiente se quejan de la lentitud de los trámites en favor de los infractores que muchas veces termina en la total impunidad. También mencionan que hay interferencias de puestos con mayores jerarquías y poder político en favor de los infractores que dificultan la legalidad lo que desmotiva el cumplimiento de sus responsabilidades, además del peligro que representa hacer cumplir la ley.

**Recomendaciones:**

*Separar las funciones del personal de MiAmbiente colocando personal idóneo en las labores de extensión y fomento, inspección y control y el cobro por tronconaje.*

*Ver mecanismo para agilizar sanciones a los infractores y disminuir la impunidad*

- **Débil participación de los actores locales en la toma de decisiones en relación a los recursos forestales.** La Mesa de Diálogo Forestal es una plataforma de concertación conformada para la resolución del conflicto causado por la suspensión de los permisos de subsistencia. El conflicto como tal ya fue resuelto, pero quedó conformada una plataforma donde participan los diversos actores vinculados al sector que ahora está sirviendo como foro de consulta para reformas normativas del sector y como foro para promover la buena gobernanza forestal en donde CATIE tiene un rol de asesor técnico. Es importante la institucionalización y perpetuación de esta plataforma ya que además puede servir como instancia de enlace con todos los actores con intereses legítimos en el sector a fin de levantar barreras que limitan la gestión forestal sostenible en Darien.

**Recomendaciones:**

Apoyar la institucionalización de la Mesa de Diálogo Forestal. CATIE debe seguir participando en las reuniones de la Mesa en su calidad de asesor técnico y realizar esfuerzos para su fortalecimiento. Se recomienda promover intercambios con otras plataformas de gobernanza forestal en Centroamérica como las Mesas Forestales de Guatemala o las Mesas de Ambiente y Producción en Honduras.

- **Débil capacidad institucional en las Comarcas Indígenas.** Si bien el gobierno les reconoció a las diferentes etnias sus territorios autónomos bajo el concepto de comarcas indígenas, no canaliza apoyos presupuestales para desarrollar la capacidad institucional de las comarcas para manejar sus recursos naturales y tampoco para impulsar el desarrollo rural que saque a las comunidades indígenas de los niveles de marginación y pobreza en los que viven. Si bien en las comarcas existe una dirección de recursos naturales en la práctica no son operativas, no proporcionan asistencia técnica para que las comunidades organicen en torno a la actividad forestal, ni tampoco apoyan en la elaboración de planes de manejo forestal y estudios de impacto ambiental.

El intento de formar una Empresa Comunitaria (Ne-Drua) que en cierta forma cumpla esta función no ha dado los frutos esperados dadas las dificultades de operar en un entorno político, económico y social tan desfavorable. Un estudio realizado por CATIE (2015) reveló que existen factores internos que limitan la competitividad de la empresa, tales como:

- Traslape en la estructura organizacional de la empresa y su rol empresarial con la jerarquía comarcal.
- La empresa comunitaria no cuenta con una estrategia (innovadora) de gestión de fondos.
- La existencia y funcionamiento de empresas no se contempla en la estructura comarcal; por ende se carece de cultura (formación) empresarial en la Comarca.
- El negocio de la empresa no está claramente definido.

Por otro lado, la gestión forestal sostenible requiere de personal capacitado para cumplir con las diversas funciones que se requiera, tanto en los aspectos técnicos como administrativos. Hay que diferenciar las estructuras políticas institucionales de las comarcas con las estructuras técnicas que apoyarán la gestión del manejo, estas últimas tiene que tener una visión empresarial.

Cualquier actividad de apoyo a las comunidades debe realizarse con una estrategia clara de salida. La idea debe ser fortalecer las capacidades locales para que ellas puedan en el futuro hacer la gestión del manejo en forma independiente.

***Recomendaciones:***

*MiAmbiente debe solicitar apoyo a la cooperación internacional para fortalecer las capacidades institucionales de las comarcas con miras a promover un manejo forestal sostenible de productos maderables y no maderables con miras a la constitución de empresas auto gestionables.*

*Entre las prioridades de fortalecimiento de Ne Drua se tienen:*

- *Revisión, adecuaciones o mejoras de la estructura organizacional*
- *Formación de capacidades gerenciales en la Comarca Emberá Wounaan.*
- *Fortalecimiento de las capacidades de gestión empresarial de Ne Drua.*
- *Elaboración del modelo y plan de negocio y su implementación*
- *Elaboración de la Estrategia de gestión de fondos*
- *Las Empresas Forestales Comunitarias como socias estratégicas en la gestión de Ne-Drua.*

### 4.3 Factores Normativos

- **Excesivos estudios técnicos para cumplir con los requisitos de los permisos para el manejo forestal.** La producción forestal sostenible implica altos costos en la elaboración planes de manejo forestal basados en los resultados de un inventario forestal. Adicionalmente en Panamá para el caso de los planes de manejo en las comarcas se exige un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), un plan de desarrollo comunitario, prospecciones arqueológicas y otros estudios que difícilmente se amortizan en un año de operación. En tales condiciones ninguna empresa se arriesga financiar estos estudios a sabiendas que los acuerdos con las comunidades son inestables y de corto plazo. A esto debe sumarse los costos de los programas anuales operativos, estudios de calidad de agua después de cada aprovechamiento y los impuestos respectivos a tres instancias diferentes.

Lo más preocupante es que todos estos estudios no son garantía de tener los permisos correspondientes ya que está sujeto a la opinión de los inspectores y evaluadores de turno, además muchas veces la demora en la obtención de permisos forestales y/o autorización de planes de manejo forestal en la época seca hace inviable la operación. Bajo estas condiciones el manejo forestal es poco rentable e ineficiente tanto para las comunidades como para los industriales. Los excesivos estudios técnicos y demoras en la aprobación de los permisos respectivos lo único que consiguen es elevar los costos de transacción y alejar a los que realmente quieren hacer un buen manejo y por otro lado fomenta la ilegalidad.

#### **Recomendaciones:**

*Simplificar los requisitos de trámites y tiempos para la aprobación de planes de manejo. Al respecto se recomienda que MiAmbiente elabore Guías de Buenas Prácticas de Manejo Forestal Sostenible en reemplazo de los EIA. Además, eliminar la exigencia de estudios de calidad de agua después de cada aprovechamiento así como prospecciones arqueológicas.*

- **Ambigüedad de algunos procedimientos administrativos.** En lo operativo, además de las normas legalmente reguladas existe un campo ambiguo de algunos procedimientos y trámites que no están sustentados en normas legales y han sido incorporados por disposiciones administrativas hasta convertirse en un procedimiento exigido que afectan la gestión de las operaciones en sus actividades a nivel interno como externo. Arguelles (2010) hace referencia a la poca transparencia en la aplicación de la Ley que se pone de manifiesto en la no exigencia de que los beneficiarios de los permisos forestales registren su marquilla forestal y que señalen con su marquilla las tucas o bloques que provengan de su territorio.

#### **Recomendaciones:**

*Elaborar manuales técnicos y de procedimientos y que sean aplicados de igual forma por todas las instancias administrativas competentes y realizar capacitaciones para implementarla.*

#### 4.4 Factores Socioeconómicos

- **Cobros excesivos y descortinados.** El territorio de la CEW, inciden en los aprovechamientos forestales tres órdenes de gobierno, y por supuesto cada una trata de cobrar su cuota respectiva de los aprovechamientos forestales: a) MiAmbiente como entidad rectora de la actividad forestal, b) el municipio recaudando impuestos por tronconaje y c) las comarcas (Congresos Generales) cobrando sus cuotas por aprovechamiento dentro de su territorio. Para tal efecto MiAmbiente tiene sus puestos de control forestal, el municipio sus inspectores de recaudación de impuestos, y la comarca cobra desde las comunidades a través del Nokó quien también recibe una parte de la cuota que cobra la comarca. Sin embargo, ninguna de estas instancias aporta a las iniciativas de manejo forestal sostenible.

Existe la percepción equivocada de que el manejo forestal es una actividad altamente rentable. La extracción ilegal de madera, sin criterios de sostenibilidad pueda que sea altamente rentable en el corto, pero no debemos confundir aprovechamiento selectivo con manejo forestal sostenible, son cosas diferentes que el común de la opinión pública y mucho técnicos y políticos no han logrado todavía entender.

El manejo forestal es una estrategia de conservación que genera fuentes de empleo y ayuda a la conservación de los bosques y claro brinda beneficios económicos siempre y cuando esta tenga bajos costos de transacción, reglas claras a largo plazo, y una integración con procesos de transformación. Cuando el bosque está muy alejado de la industria de transformación primaria, predominan especies de bajo valor en el mercado, no se cuenta con una adecuada infraestructura vial, restricciones de tiempo por factores climáticos para la operatividad en solo tres meses del año (época seca) y un servicio forestal que en vez de apoyar pone trabas a la gestión del manejo, además de los impuestos antes descritos, difícilmente el manejo puede ser rentable. No debemos olvidar que el triángulo de la sostenibilidad tiene una arista ambiental, social y económica y si acaba la rentabilidad pone en peligro la sostenibilidad.

##### **Recomendaciones:**

*Se deben revisar los costos asociados a de tramitación, gestión y demás exigencias a los planes de manejo y permisos forestales, tanto en términos de tiempo como de valor financiero.*

*Los cobros de las actividades de manejo por parte de MiAmbiente, el municipio y las comarcas deben reinvertirse en la promoción del manejo. Esto debido a que tanto las comunidades indígenas como los habitantes de los poblados viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, siendo muy limitadas las oportunidades de empleo e ingreso fresco y una de las pocas alternativas es la actividad forestal.*

- **Ausencia de incentivos para el manejo forestal sostenible.** La actividad de manejo forestal no cuenta con incentivos que la promuevan, por el contrario existen muchos desincentivos que espantan a cualquier inversionista como lo es la ausencia de créditos para la inversión, los elevados costos de transporte dada la lejanía de los centros de transformación, ausencia de infraestructura adecuada, altos costos de transacción, entre otros. La liberación de aranceles de importación es un desincentivo pues ha traído como consecuencia la entrada de productos

a precios más bajos. Es notoria la faltan mecanismos financieros concretos, rápidos y efectivos para la actividad forestal. Por el contrario, existen estímulos al cambio de uso de la tierra, pues los bancos estatales ofrecen créditos para el mejoramiento de la actividad ganadera con tasas de interés del 2% anual, en tanto que los créditos para la reforestación tienen tasas de interés del 4.5% anual, sin período de gracia y con limitaciones de tiempo para pagar la deuda. Lo anterior refleja un contrasentido conceptual, pues se castiga la actividad de largo plazo y amigable con la conservación del ambiente.

**Recomendaciones:**

*Promover la inclusión de incentivos forestales al manejo de bosques naturales en la nueva ley de incentivos forestales que viene promoviendo MiAmbiente.*

*Promover el manejo de bosques naturales como estrategia de conservación en el marco de la iniciativa Alianza por el Millón.*

- **Escaso apoyo y promoción al manejo de productos forestales no maderables.** El manejo forestal comunitario en Darien ha tenido un énfasis en la extracción de los productos maderables siendo el manejo de los productos forestales no maderables los que potencialmente tienen mayor capacidad de adsorber empleo de mano obra. La elaboración de canastos, bandejas y máscaras en palma de chunga (*Astrocaryum standleyanum*) hace parte de la cultura indígena y es una actividad exclusiva de las mujeres, pues ellas se encargan de cosechar el material, transformarlo para su uso y agregarle valor a través del tejido. Si bien ha habido esfuerzos para apoyar estas gestiones falta mucho por hacer en términos de desarrollo de técnicas de manejo y extracción, mejora en la calidad de la producción y mecanismos de comercialización, mercado y diversificación de la producción.

**Recomendaciones:**

*Fortalecer a la asociación artesanal para el mejoramiento productivo y de la calidad de vida de las familias a través del manejo de productos forestales no maderables. En ese sentido, se deben promover procesos de capacitación y acompañamiento para:*

- *Desarrollar técnicas de manejo y extracción sostenible de la chunga de uso artesanal*
- *Mejorar continuamente la calidad y aprendizaje de técnicas artesanales*
- *Fortalecer los aspectos organizativos, administrativos y de comercialización*

#### 4.5 Factores Tecnológicos

- **Débil infraestructura, servicios y tecnología para dar valor agregado a la madera.** La maquinaria utilizada en los aprovechamientos forestales en Darien es obsoleta y sub utilizada, lo que genera altos costos y bajos rendimientos. Por otro lado, Darien se ha caracterizado por ser un simple abastecedor de materia prima hacia otros sitios de Panamá, no existiendo industrias que procesen la madera y generen empleo a la mano de obra local. Mucha de la

madera extraída en Darien se transporta a más de 200 km en donde se procesa con tecnología de hace varias décadas, con maquinaria ineficiente en consumo de energía y con buenos rendimientos en el procesamiento de la madera. Esto sumado a la apertura comercial hace que la industria forestal no sea competitiva en el contexto económico actual de libre mercado. A esto hay que sumarle la inexistencia de incentivos institucionales para la reconversión de la industria. Por otro lado, no debe verse al Darien como un simple abastecedor de madera a ser procesada en otras regiones del país. El potencial existente es relativamente alto como para fomentar un polo de desarrollo considerando no solo la actividad extractiva sino la cadena de valor que se genera alrededor de ella.

**Recomendaciones:**

*Facilitar infraestructura y servicios para operar las industrias de transformación primaria y secundaria en Darien a modo de polo de desarrollo forestal.*

- **Carencia de una real integración bosque-industria.** El bosque se ha visto como un simple abastecedor de madera en trozas generando relativamente poco empleo a la mano de obra local. Las comunidades dueñas del recurso forestal se han visto poco beneficiadas de los aprovechamientos realizados en sus territorios, pues realizar actividades de manejo forestal con todo lo que esto implica para luego vender árboles en pie resulta poco atractivo. Hace falta una mayor integración de las comunidades dueñas del bosque con los procesos de extracción y transformación industrial y las cadenas de valor que estas actividades generen. Es claro que este es un proceso gradual de aprendizaje que demora mucho tiempo para su consolidación y de la necesidad del apoyo de proyectos que asesoren y acompañen el proceso a las comunidades. Existen muchas formas para implementar esta integración bosque industria que va desde el aserrío *in situ* con motosierra de marco por parte de las mismas comunidades, convenios entre comunidades e industriales de la madera con la premisa de ganar-ganar, y tal vez en un futuro que las mismas comunidades realicen el proceso en forma independiente.

**Recomendaciones:**

*Promover una mayor integración del bosque con la industria a través de:*

- a) Aserrío con motosierra de marco por parte de las mismas comunidades y re-aserrío posterior para darle mayor valor agregado a la madera;*
- b) Promoción de convenios a largo plazo entre las comunidades dueñas del bosque con industrias de aprovechamiento y transformación de la madera que tengan una política de responsabilidad social corporativa seria. Esto debe estar sujeto a acuerdos claros y a largo plazo para que las mismas comunidades vayan aprendiendo en la práctica.*
- c) Fomentar una mayor participación de las comunidades en el proceso de aprovechamiento y transformación primaria de la madera.*



## **5. Recomendaciones de apoyo por parte del CATIE**

Durante el capítulo anterior se hizo una revisión de los principales factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darien. Muchas de las recomendaciones brindadas tienen que ser abordadas por diferentes instancias tanto del sector público o privado. Dada la experiencia de CATIE en el tema forestal se presenta a continuación algunos elementos en la que CATIE podría focalizarse a fin de apoyar una mejor gestión forestal en Panamá y por ende en Darien. Este apoyo podría dividirse en sectores: la Dirección Forestal Nacional, la mesa de diálogo forestal, y el proceso de forestería comunitaria.

### **5.1 Apoyo a la Dirección Forestal Nacional**

La recién creada Dirección Forestal (DIFOR), antes Departamento Forestal, es una instancia aún muy débil para cumplir con los roles que le han sido encomendados. Las principales debilidades de esta institución, puesta de manifiesto en el taller “Diagnostico del estado de las capacidades nacionales para la adecuada aplicación de política forestal” realizado mayo del 2016, subrayó las siguientes debilidades:

- La normativa forestal es en exceso reguladora y no promotora del manejo forestal
- Organización centralizada y burocrática
- No existen manuales de procedimientos ni protocolos de acción
- Protocolos administrativos lentos para ejecutar sanciones
- Gestión forestal dispersa en el Ministerio de Ambiente y problemas de coordinación
- No cuenta con un asesor legal
- Poco personal técnico y cercano a la jubilación
- Desbalance de personal forestal en la regiones
- La asignación de recursos no corresponde a las necesidades de mejoras
- Baja oferta de profesionales forestales para ingresar a la DIFOR
- No hay articulación intra-sectorial ni intersectorial para garantizar la conservación de los recursos forestales
- No existe un sistema que facilite el registro y control y monitoreo forestal
- No hay un control efectivo del flujo de madera (trazabilidad)
- No existe un plan nacional de ordenamiento y restauración forestal que oriente las acciones
- No existen incentivos para la gestión forestal
- Carencia de un programa de investigación y extensión forestal
- No existe un programa para mejorar la gobernanza forestal
- Carencia de un programa de comunicación para elevar la conciencia sobre el sector forestal
- Escasa participación de autoridades forestales en eventos internacionales relevantes al sector

Dada esta situación CATIE puede apoyar a la Dirección Forestal a través de:

- Estudio de análisis de la normativa forestal para el otorgamiento de permisos forestales y propuesta de mejora
- Propuesta técnica para facilitar el sistema de registro, control y monitoreo forestal

- Apoyo técnico en la ejecución de los principales Objetivos y Líneas de acción del Plan Estratégico de la Dirección Forestal actualmente en construcción
- Apoyo en la elaboración de un programa de investigación de la Dirección Forestal relacionado al manejo de Bosques Naturales
- Apoyo en la elaboración de un programa de capacitación y extensión forestal dirigido principalmente a extensionistas del DIFOR
- Apoyo en la elaboración de un programa de comunicación a fin de promover una cultura forestal y una mejor comprensión del manejo de bosques como estrategia de conservación y desarrollo

## **5.2 Apoyo a la Mesa de Diálogo Forestal**

La Mesa de Diálogo Forestal fue creada en respuesta al descontrol debido a los permisos de subsistencia, principal mecanismo utilizado para “blanquear” la madera de dudosa procedencia y hacerla legal. Si bien es verdad que el problema principal fue resuelto y la mesa cumplió con el fin por el cual fue creado, es importante fortalecer esta plataforma de gobernanza forestal que es la primera de este tipo en Panamá. En ese sentido, CATIE apoyó al fortalecimiento de la Mesa de Diálogo Forestal a través de:

- Participación en las reuniones de la Mesa de Diálogo Forestal en calidad de asesor técnico y dar seguimiento a las propuestas y resoluciones que se emanen de este foro.
- Propiciar intercambios de miembros de la Mesa de Diálogo Forestal con otras Plataformas de Gobernanza Forestal en Centroamérica.
- Capacitar a técnicos diversas instituciones vinculadas a la Mesa de Diálogo Forestal en la temática del manejo de bosques.

## **5.3 Apoyo al proceso de forestería comunitaria en Darien**

El proceso de forestería comunitaria en Darien es uno de los más incipientes de Centroamérica a pesar de la magnitud del recurso y los esfuerzos realizados desde hace más de una década. Dada la magnitud del área es conveniente focalizarse a modo de sitios demostrativos para no diluir el esfuerzo y hacer más efectiva la colaboración.

Uno de los sitios más avanzados, aunque aún débil, es el Plan de Manejo de Río Tupiza quien tiene el apoyo de la Empresa Comunitaria Ne-Drua y cuenta con la certificación Forestal del FSC. Es la única área de bosque natural certificada en Panamá y su futuro dependerá en gran medida del apoyo que reciba para su fortalecimiento.

Dada esta situación el apoyo de CATIE debería focalizarse en el fortalecimiento de Ne-Drua y de las actividades del Plan de Manejo Río Tupiza.

Entre las prioridades de fortalecimiento de Ne Drua de acuerdo al estudio realizado por CATIE (2015) se tienen:

- Revisión, adecuaciones o mejoras de la estructura organizacional
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión empresarial de Ne Drua
- Elaboración del modelo y plan de negocio y su implementación

- Elaboración de una estrategia de gestión de fondos

En relación al Plan de Manejo de Rio Tupiza el apoyo que puede brindar CATIE se debe centrar en brindar asistencia técnica y acompañamiento en las actividades de manejo tanto de productos forestales maderable como no maderables. Entre estas actividades se tienen:

- Capacitación en varios temas relacionados al manejo forestal (censos comerciales, tala dirigida, aserrío con motosierra con marco, elaboración de POA, etc).
- Asistencia técnica en el levantamiento de nuevas condicionantes de la certificación forestal producto de la última auditoría realizada por la empresa certificadora.
- Apoyo en la gestión empresarial para la consolidación del manejo y comercialización de productos forestales no maderables.

Se recomienda la elaboración de un documento de proyecto para la búsqueda de fondos que permita conseguir recursos para brindar asistencia técnica y acompañamiento por un periodo no menor de 5 años.

## **6. Bibliografía**

ANAM. 2015. Alianza por el millón: Plan de acción 2015-2035. Autoridad nacional del Ambiente, Ciudad de Panamá. 44 p.

Argüelles, A. 2010. Estrategia institucional para la prevención y control de la tala ilegal en los bosques del Darién en Panamá. Ciudad Panamá. Informe de la Consultoría WWF Contrato KL-18 Fecha: Marzo, 2010. Panamá. 55

CATIE. 2015. Elaboración de un Diagnóstico Integral de NEDRUA, S.A. Basado en la labor de Pedro Cedeño, consultor del Proyecto Programa Regional de Cambio Climático USAID-CATIE 57 pp.

Díaz, I; Pineda, E; Arcia D. 2012. Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá. CATIE. Costa Rica. Proyecto Finnfor. 51 p.

Escobar, S. 2015. Análisis de la contribución de la Empresa Forestal Comunitaria Tupiza en los medios y estrategias de vida de las comunidades Nuevo Belén y La Pulida de la Comarca Emberá Wounaan, Panamá. Trabajo de graduación Máster en Práctica del Desarrollo, CATIE. Costa Rica. 100 p.

GACETA OFICIAL Nº26,302. Decreto ejecutivo No 37 del 12 de Junio del 2009 "Por el cual se aprueba la política nacional forestal, sus principios objetivos y líneas de acción". Panamá 5 pp.

GACETA OFICIAL Nº24,724. Decreto ejecutivo 2 del 22 de enero del 2003 "Por el cual se aprueban los principios y lineamientos básicos, de la política forestal de Panamá" 11 p.

GACETA OFICIAL Nº23,578. Ley Nº41, del 1º de julio de 1998, con la cual se crea la Ley General de Ambiente, Panamá.

GACETA OFICIAL N°22,470. Ley N°1, del 3 de febrero de 1994, con la cual se crea la Legislación Forestal de Panamá.

GACETA OFICIAL. Ley N°22, del 8 de noviembre de 1983, con la cual se crea la Comarca Emberá-Wounaan en la región del Darién.

GACETA OFICIAL. Decreto Ejecutivo N°84, del 9 de abril de 1999, por el cual se reglamenta y se organiza el funcionamiento y administración de la Comarca Emberá-Wounaan, conocida como "Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan".

Magallón, F. 2016. Situación actual del subsector forestal y políticas hacia un desarrollo forestal sostenible en Panamá. Ponencia en Power Point presentada en el taller "Iniciativa para el fortalecimiento del sector Forestal en Panamá".

Ordoñez, Y.; Mezua, C.; Espinosa, C.; Arcia, D.; Pertuz, E.; Castañeda, J.; Cubas, N.; Rodríguez, A. 2011. Aprendizajes en Manejo Forestal Comunitario, Comarca Emberá Wounaan, Darién, Panamá. CATIE, Proyecto Finnfor Bosque y Manejo Forestal en América Central. 30 p.

Samaniego, C. 2015. Sistematización de la Mesa de Diálogo sobre alternativas al permiso de subsistencia en Panamá Este y Darién. Informe Consultoría WWF N° 7066-9L080810, EU-FAO-FLEGT / P046. Panamá. 67 p.

SGS. 2010. Resumen público de la certificación: Manejo forestal de bosques naturales en las comunidades de Río Tupiza en la Comarca Embera Wounaan del Darién de Panamá para la producción de maderas blandas y duras tropicales. SGS-FM/COC-009801. Proyecto PA-PTY20110098. Ciudad de Panamá. 64 p.

Solano, G; Aizpurúa, J; Ureña, N. 2015. Apoyo en la elaboración de dos planes generales de manejo forestal consolidado para las comunidades Emberá en Panamá. Informe final de consultoría:

WWF – CA. Plan de Manejo Integrado de Manejo Forestal Río Tupiza, Distrito de Cémaco, Comarca Emberá-Wounaan, Darién. 2005.

WWF-CA. 2004. Análisis de la dinámica espacial de la cobertura boscosa y la producción forestal en Panamá, con referencia a la región del Darién. Panamá. 130 p.