



# Abriendo espacio para una mejor actividad forestal

Vicente Watson  
Sonia Cervantes  
César Castro  
Leonardo Mora  
Magda Solís  
Ina T. Porras  
Beatriz Cornejo

Políticas  
exitosas para  
los bosques  
y la gente

Proyecto “Políticas exitosas  
para los bosques y la gente”

# Abriendo espacio para una mejor actividad forestal

## **Autores:**

Vicente Watson – Sonia Cervantes – César Castro – Leonardo Mora – Magda Solís – Ina T. Porras – Beatriz Cornejo

## **Estudio elaborado por**

Centro Científico Tropical (CCT) Costa Rica  
International Institute for Environment and Development (IIED) Reino Unido

## **Con la colaboración de**

Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) Costa Rica

634.956

A-163a Abriendo espacio para una mejor actividad forestal: Proyecto "Políticas exitosas para los bosques y la gente" / Vicente Watson.../et al./ --1ª. Ed. – San José, C.R.: Centro Científico Tropical, 1998. 136 p.; 18 x 24 cm.

ISBN 9977-75-004-1

1. Política forestal – Costa Rica. 2. Medio Ambiente - Protección. 3. Agroforestería. 4. Recursos Forestales. I. Watson, Vicente. II. Título.

### Copias de este informe pueden conseguirse en:

#### Centro Científico Tropical

San Pedro, Montes de Oca  
100 m Sur y 125 m Este del Higuero  
Apartado 8-3870-1000  
San José, Costa Rica  
Tel: (506) 253-3267  
Fax: (506) 253-4963  
e-mail: biblioteca@cct.or.cr

#### Publications

#### International Institute for Environment and Development

3 Endsleigh Street  
London WC 1H ODD, UK  
Tel: +44 171 388 2117  
Fax: +44 171 388 2826  
e-mail: bookshop@iied.org

**Cita:** Watson, V. Cervantes, S., Castro, C., Mora, L., Solís, M., Porras, I.T. y Cornejo, B. 1998

**Abriendo espacio para una mejor actividad forestal. Estudio de Costa Rica.** San José, Costa Rica: Proyecto Políticas exitosas para los bosques y gente, Centro Científico Tropical e Institute for Environment and Development

La versión en inglés se titula: **Making space for better forestry. Policy that works for forests and people, series no. 6**, cuyo editor de la serie, incluyendo este número es James Mayers.

Políticas exitosas para los bosques y la Gente es un proyecto coordinado por el Programa de uso de la tierra del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) que es apoyado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. La serie "Policy that works for forest and people" (Políticas exitosas para los bosques y la gente) se deriva de este proyecto. Abriendo espacio para una mejor actividad forestal. Estudio de Costa Rica equivale al número 6 de esta serie. Otros estudios de la serie a la fecha incluyen:

No. 1	Pakistán	Javed Ahmed y Fawad Mahmood
No. 2	Papua Nueva Guinea	Colin Filer y Nikhil Sekhran
No. 3	India	Arvind Khare, Seema Bathla, S Palit, Madhu Sarin y NC Saxena
No. 4	Ghana	Nii Ashie Kotey, Kojo Amanor, Lawrence Antwi, Johnny Francois, JGK Owusu y Raphael Yeboah
No. 5	Zimbabwe	Calvin Nhira, Sibongile Sibanda, Peter Gondo, JJ Mangono y Crispen Marunda
No. 7	Overview report	James Mayers y Stephens Bass

Foto de la portada: Cráter Laguna Botos, Parque Nacional Volcán Poás, por John Hudson. Diagramación por Zaida Quesada. Ilustraciones por Cristine Bass (IIED).



# Opiniones sobre “Abriendo espacio para una mejor actividad forestal”

**Por: Felipe Vega**

**Presidente, Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)**

La actividad forestal en Costa Rica ha estado marcada por el mal uso de los recursos, la falta de una política forestal integral, la poca o nula participación de comunidades y organizaciones de base en la formulación de políticas, una intermediación agresiva en la cadena de comercialización y una desigual distribución de las ganancias generadas. Los esfuerzos llevados a cabo para mejorar la legislación forestal y para dotar al sector de recursos para reforestación, manejo y protección de los recursos forestales, han sido insuficientes, y a veces, inadecuados. Esto ha sido así, principalmente por haberse hecho planteamientos desde perspectivas muy técnicas o legales, con poca visión de la realidad y desconocimiento de las dinámicas forestales en el nivel local.

Si bien es cierto que las comunidades han fortalecido sus niveles de organización - lo que ha facilitado la creación de redes nacionales como JUNAFORCA – el reconocimiento y la apertura de espacios políticos que consideren las necesidades de las comunidades respecto al recurso forestal, es todavía pequeño. Actualmente se presenta una resistencia de los sectores tradicionales y de los gobiernos para tratar los problemas con las organizaciones y con los actores principales, es decir, con los pobladores quienes constituyen la gran mayoría de los que conocen y viven del recurso forestal. Esto ha ameritado una lucha constante acompañada de estrategias de desarrollo, dirigidas a facilitarle a las organizaciones de base las herramientas necesarias para enfrentar los retos interpuestos por sus miembros y los mercados de la madera.

Con este panorama, consideramos valioso este estudio porque viene a recopilar y repasar las principales acciones y limitaciones que han tenido, y tienen, las comunidades campesinas, para incidir en la política forestal del país. Se trata de un banco de información valiosa y se convierte en una referencia obligada para las organizaciones que formulan propuestas y trabajan en función de mejorar la calidad de vida de las familias campesinas.

**Por: Dr. Gerardo Budowski**

**Director – Recursos Naturales, Universidad para La Paz**

**Profesor emeritus, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)**

Se cita frecuentemente a Costa Rica como un ejemplo, muchas veces inclusive como un modelo, de los logros por su sistema de áreas protegidas, sus políticas para el estudio y uso de la biodiversidad, la promoción de la reforestación y por su ingenioso esquema de agregar valor a las tierras de bosques existentes. Sin embargo, otros informes muestran que el país ha tenido una de las tasas de deforestación más altas en el mundo. Mientras hay algo de verdad en todas estas apreciaciones, la situación forestal actual en Costa Rica es mucho más compleja, y generalmente pobremente comprendida por las entidades estatales, ONGs, agencias internacionales, observadores extranjeros y por el público en general.

Este estudio provee una figura comprensiva de los muchos puntos álgidos de la política forestal a través de una compilación cuidadosa y análisis de datos, desde el pasado al presente, utilizando estudios de casos e indicando tendencias. Las conclusiones y recomendaciones señalan, en particular, como los procesos de la política forestal pueden ser mejorados y cómo hacerlos más efectivos.

Se requieren procesos políticos mejorados, políticas e instrumentos de aplicación para acelerar la transición de la explotación destructiva del bosque del pasado, al manejo sostenible de los bosques, para beneficio de las presentes y futuras generaciones. Este estudio será una herramienta extremadamente útil para enfrentar este reto y debería ser ampliamente utilizado por los tomadores de decisiones y los educadores en Costa Rica y en otros países donde estos asuntos tengan resonancia.

# Resumen ejecutivo



## Por qué importan los bosques y la política

En los últimos años, los problemas forestales han llegado a ocupar un lugar preponderante en la vida nacional de muchos países. Se reconoce ampliamente que los bosques están amenazados. Alguna gente enfoca los impactos ambientales adversos de la deforestación acelerada y de la degradación de los bosques, mientras que otros están más preocupados por el acceso decreciente de las comunidades a los bienes y servicios de los bosques. Ahora, existe en muchos países una presión considerable para controlar a aquellos que han estado depredando los recursos forestales y para encontrar un nuevo balance entre el desarrollo económico, la capacidad del ambiente para resistir y las necesidades directas de las comunidades.

Resulta de fundamental importancia reconocer la diferencia de poder entre los diversos grupos que buscan satisfacer sus intereses, y también, el marco político en el cual estas diferencias de poder se llevan a cabo. En Costa Rica, las políticas que afectan los bosques y a la gente han jugado un papel importante en la manera como el país se ha desarrollado y continúan dominando los medios con los cuales muchas personas se ganan la vida. Estas políticas provienen de fuentes diferentes y sus efectos varían de acuerdo con los grupos. La capacidad para influenciar la política también varía de acuerdo a los grupos. El efecto último de la compleja trama de las políticas condiciona directamente las opciones y el potencial para el desarrollo sostenible de la nación.

Costa Rica es un país muy conocido por su sistema de áreas forestales protegidas y también por su dramática tasa de deforestación fuera de esas áreas. Mucha gente respaldaría el argumento de que el sistema de áreas protegidas ha funcionado relativamente bien, en términos de protección del ambiente y la biodiversidad. También existe una creencia creciente de que el sistema de áreas protegidas es bueno para Costa Rica en términos económicos. Sin embargo, no existe tal consenso en cuanto a si la política de áreas protegidas está satisfaciendo las necesidades socioeconómicas de la población.

Fuera de las áreas protegidas, aunque las políticas públicas han estimulado la deforestación masiva durante los últimos 50 años, en años recientes, los incentivos financieros y económicos han producido un incremento de las áreas bajo plantaciones forestales. También, se ha regenerado un área considerable de bosques secundarios, principalmente por el abandono de pastizales en fincas ganaderas grandes, debido al bajo precio internacional de la carne. Sin embargo, hay recursos forestales con alto potencial dentro del mosaico de pequeñas áreas remanentes de bosques distribuidos por todo el país, aunque la combinación de una serie de políticas que afectan las decisiones de los pequeños propietarios ha tendido a crear obstáculos para su participación en el manejo de bosques. Ésta situación está cambiando con el surgimiento de organizaciones locales, regionales y nacionales de pequeños agricultores que atienden el tema de las políticas forestales.

Este informe está basado en un proyecto de investigación colaborativa llevado a cabo por un grupo de forestales, economistas, sociólogos y analistas políticos bajo un proceso de consulta amplia sobre un período mayor a dos años. El informe hace un examen de la 'materia prima' ambiental, económica y social para la sostenibilidad de los bosques de Costa Rica; analiza la evaluación de las políticas y de los procesos políticos claves; llega a conclusiones con relación a lo que 'sí trabaja' y a las vías hacia una política que sustente tanto los bosques como a la gente.

## **Evolución de las luchas por la política**

Antes de la década de 1950, el bosque disminuía lentamente conforme surgía la sociedad agrícola del país. Predominaban los grandes propietarios productores de café, y se había aprobado una serie de leyes las cuales, por un lado, trataban de mitigar ciertos impactos de la agricultura sobre los bosques, y por el otro, definían el escenario para una dramática deforestación. También existía dentro de la élite educada una preocupación creciente sobre la necesidad de hacer esfuerzos para proteger el ambiente.

La conversión masiva de bosques fue promovida por primera vez por una política gubernamental a principios de la década de 1950, cuando un nuevo gobierno procuró establecer una base de poder a través de la extensión de crédito subsidiado para la ganadería. Los colonizadores pudieron asegurar las tierras fuera del Valle Central por medio de la eliminación de bosques. Algunos de estos colonos fueron pequeños propietarios desplazados; otros correspondían a los intereses de los acaudalados buscando grandes extensiones de tierra para la ganadería. Las industrias madereras se beneficiaron del excedente de maderas a bajo costo creado por la conversión de bosques a pastizales, mientras que los caficultores en el Valle Central y los propietarios de las nuevas plantaciones en las áreas del sur del país, se beneficiaron con un incremento de los precios en el mercado internacional.

De 1970 a 1990, el sistema de áreas protegidas se estableció de manera firme, y la industria forestal continuó creciendo. Los incentivos financieros para la reforestación se convirtieron en la principal herramienta de la política forestal del gobierno. Estos incentivos beneficiaron principalmente a los grandes propietarios y en general no fueron sensibles a las motivaciones de la gente en relación al manejo y a la conservación. Los grandes 'perdedores' fueron los pequeños propietarios, quienes conjuntamente poseían dos terceras partes de la tierra en el país. Sin embargo, las deficiencias del sistema de incentivos generaron un debate importante y promovieron la formación de organizaciones de pequeños propietarios forestales.

## Limitaciones para una política mejorada

Hoy en día, en Costa Rica, los bosques (que cubren un 35% del territorio nacional) y la gente (la población es de 3.3 millones de personas) han llegado a un momento crucial. Las tendencias conflictivas del pasado, desde la deforestación promovida por el estado para la agricultura hasta la 'protección absoluta' de los bosques y otros ecosistemas "en contra de la gente", en la actualidad están dando lugar a un compromiso nacional para lograr un desarrollo sostenible, con el cual se intenta alcanzar un balance entre las prioridades ambientales y las socioeconómicas. Sin embargo, la historia de acaparamiento de tierras, el desarrollo de la agricultura de exportación y el establecimiento de las áreas protegidas que ha conformado el paisaje actual de los bosques y las comunidades, continúa limitando las opciones disponibles en el presente. Estas limitaciones incluyen:

- ⌘ La macroeconomía, en especial el ajuste estructural que determina en gran parte la política forestal.
- ⌘ Influencia excesiva de algunos actores, especialmente el gobierno, la industria forestal, y últimamente los que abogan por la protección absoluta de los bosques.
- ⌘ Capacidad limitada de análisis de la política por parte de algunos actores clave
- ⌘ El alto nivel de regulación existente que, en la práctica, protege a la gran industria forestal.
- ⌘ Incentivos forestales que benefician únicamente a los grandes propietarios.
- ⌘ La integración del manejo de bosques y la industria forestal todavía no es percibida como actividad rentable por parte de la pequeña y mediana empresa.
- ⌘ Agencias estatales que carecen de comunicación y que no responden a las expectativas, así como una capacidad limitada de los gobiernos locales.
- ⌘ Existencia de mecanismos de regionalización que no representan áreas socio-culturales coherentes.



## Políticas y procesos políticos exitosos

Las fortalezas 'naturales' de Costa Rica con respecto a la política para los bosques y la gente yacen en su alto nivel educativo, su historia de organización social y sus sistemas de gobernación relativamente democrático. Las enseñanzas que se pueden derivar acerca de las políticas y los procesos de las políticas exitosas para los bosques y la gente en Costa Rica incluyen las siguientes:

- F Los análisis intersectoriales de la política cuando han estado bien orientados, pusieron a los actores sectoriales juntos y dieron ímpetu a los debates sobre la política.
- F Los incentivos económicos incrementan la capacidad de los grandes productores e incrementan los niveles de organización de los pequeños propietarios, siempre que el gobierno pueda proporcionarlos.
- F El vínculo de logros locales (ej. ASACODE) con alianzas regionales (ej. ASUNFORT) y asociaciones nacionales (ej. JUNAFORCA para propietarios forestales pequeños) ha generado un espacio político considerable para el mejoramiento de la política forestal.
- F La colaboración pública/privada para lograr asistencia técnica ha elevado los estándares en el campo forestal. Por ejemplo, a través del programa de 'regentes forestales'.
- F Una serie de iniciativas orientadas a asegurar que los grupos locales se beneficien más con la conservación está comenzando a 'socializar' el sistema de áreas protegidas.
- F La fijación de impuestos progresivos a la tierra puede ser un instrumento efectivo para su redistribución entre aquellos que la necesitan, y también, para brindar recursos controlados localmente para que se mejore su uso.
- F Las nuevas 'políticas verdes' pueden asegurar financiamiento internacional. El ecoturismo ya está mostrando la generación de grandes ganancias, mientras que la bioprospección y el secuestro de carbono muestran un gran potencial. Sin embargo, la distribución de los beneficios sigue siendo un punto de discusión.
- F Las garantías constitucionales en relación al ambiente, a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema (Sala IV) y la Oficina de la Defensoría de los Habitantes, han abierto nuevas áreas para la participación de los ciudadanos en el manejo del ambiente.
- F El innovador respaldo bilateral, por ejemplo a través del Consejo Nacional de Organizaciones No-Gubernamentales, abre un espacio para la negociación de las diferencias entre los actores.

Algunas de estas políticas y procesos han forzado a abrir las puertas para un nuevo planteamiento de la política. El potencial para un buen manejo de bosques es más fuerte actualmente que en las décadas pasadas. Por ejemplo, a principios de la década de los 80's no había ni tecnologías ni organizaciones adecuadas de apoyo al productor disponibles para lograr una estrategia de desarrollo para el pequeño propietario; pero esto ya no es así.

También, la descentralización administrativa a través de los Consejos Regionales Ambientales, así como otras medidas, brindan algún espacio para maniobrar. Hay bastante evidencia de la existencia de una 'ética' local de desarrollo sostenible, de la cual se puede aprender y construir sobre la misma.

Se presenta un cierto número de retos y oportunidades. La política formal es vital, pero no puede hacerlo todo. El enfoque de las instituciones gubernamentales necesita cambiar de intentar controlar toda la toma de decisiones sobre los bosques, a permitir la reconciliación de los intereses nacionales, privados y colectivos. La política necesita ajustarse a la incertidumbre y al cambio; aclarar cuál es la manera de integrar los diferentes costos y beneficios, y brindar las señales dirigidas a los administradores de los bosques sobre cómo ellos pueden mantenerse confiables. Esto, por lo general, implica negociación entre las partes y concesiones entre los diferentes grupos sociales para mantener el proceso político vigente.

## **Recomendaciones para un proceso político nacional mejorado**

Los retos antes mencionados requieren cambios profundos en el trabajo del gobierno y el sistema político. El incremento de la participación y democratización del proceso de la política forestal necesita reconciliarse con la creciente liberalización y globalización de la economía, cuyos efectos incluyen posiblemente una creciente concentración de la tierra. Este mejoramiento requiere un activo debate nacional y mucha negociación

### **Negociación de metas y prioridades para los bosques**

- a. Se deben fijar los mecanismos para la definición de objetivos en el nivel nacional para los bosques y la gente, por medio de los cuales las prioridades discutidas en el nivel de organizaciones locales, puedan ser canalizados a través de redes integradas en forma vertical hacia los 'espacios de negociación' para los diferentes sectores en el nivel nacional.
- b. Los principios y objetivos básicos deben definirse en el nivel nacional, con lo cual se busca permitir y guiar a los sistemas locales para procurar una acción flexible y práctica.

## **Desarrollo de los papeles institucionales y su práctica**

- c. Efectuar reformas institucionales claves y leyes legislativas para lograr una 'democracia participativa', incluyendo elección comunal de los representantes y debate público de los borradores de las leyes.
- d. Establecer 'áreas socio-ambientales'. Las consideraciones para la planificación que se basan en la conveniencia ecológica y el uso de la tierra necesitan reconciliarse con las áreas para las cuales haya alguna cohesión socioeconómica y político-cultural. Los objetivos para áreas ambientales podrán ser convertidos en acciones efectivas solamente cuando estos sean adoptados por alguna forma de organización social existente.
- e. Formar alianzas estratégicas a nivel regional. En especial, se requiere de alianzas para unir la división que hay entre las agendas sociales y las ambientales, particularmente a un nivel intermedio entre las organizaciones locales y las nacionales.
- f. Apoyar la capacidad organizativa en el nivel local. Se podrían concentrar más los incentivos financieros del gobierno en iniciativas de las organizaciones sociales que promuevan el manejo del bosque en beneficio local.
- g. Identificar las capacidades que están basadas en colaboraciones entre agentes forestales estatales y el sector privado/organizaciones no gubernamentales – y fortalecer estas colaboraciones en una base de caso por caso.
- h. Reorientar los patrones de trabajo en las instituciones de gobierno para enfatizar la rendición de cuentas del personal, trabajando en forma flexible y creativa para lograr resultados en vez de cumplir rígidamente los procedimientos formales.
- i. El gobierno debe promover la rendición de cuentas y consultar a la opinión pública, a través de referéndum o plebiscitos sobre los cambios importantes en los papeles de las instituciones públicas y privadas y en otros cambios que afectan al público.
- j. Concentrarse en los sistemas de producción que conserven los recursos. Las iniciativas deben relacionarse con el ciclo completo de producción, procesamiento y comercialización. En muchos casos, los actores locales requieren de pequeños ingresos espaciados regularmente, en lugar de las entradas de una sola corta total del bosque.

## **Monitoreo, análisis, información y adaptación**

- k. Vigilar la práctica de la política, a través del seguimiento y registro, en todos los niveles hasta los foros para la definición de objetivos nacionales, de manera que el aprendizaje pueda cambiar la política para bien.

- l. Facilitar la participación local en el análisis de la política. Cuando se reconocen sus intereses, el análisis que hacen los actores en el nivel comunal puede jugar un papel primordial en el mejoramiento de la política.
- m. Mejorar el análisis de las luchas políticas y de los instrumentos apoyando los grupos de trabajo intersectoriales y mejorando los sistemas de información para la política a través de, por ejemplo, a través de una Contabilidad de Recursos Forestales.
- n. Divulgar la información sobre el éxito local de la política. Continuar el proceso iniciado por éste y otros estudios, de análisis, registro, y diseminación de información acerca de casos de éxito local sobre el manejo del bosque y las lecciones para un proceso de política forestal derivado de iniciativas locales. Los entes actuales del sector forestal y otros grupos ya involucrados en la política pueden comenzar con algunas de estas recomendaciones de una vez. Además, un foro inicial que involucre a todos los actores claves en el sector forestal es necesario para debatir las opciones discutidas anteriormente, ponerse de acuerdo en las prioridades, e identificar los mecanismos institucionales para dar los pasos siguientes.

Este estudio ha identificado lo bueno y lo malo que hay en los procesos de políticas existentes en Costa Rica. Ha señalado el avance que se ha logrado cuando se forman alianzas estratégicas entre grupos sociales. El reto para estas alianzas en este momento es perseguir las alternativas claves identificadas anteriormente -llevando responsabilidad y equidad al núcleo de las políticas que afectan los bosques, negociando entre intereses locales y nacionales- para darle forma a los procesos de políticas que generen beneficios reales para los bosques y para la gente.

# Agradecimiento

Este informe es producto del esfuerzo de un amplio número de personas y grupos. Se incluye a los participantes de los muchos talleres y entrevistas efectuadas en el nivel comunal y nacional, los miembros del comité asesor (ver Anexos I, II y III), y a aquellos que revisaron el borrador final. Nuestro sincero agradecimiento para todos

Los autores y el editor de la serie desean agradecer en forma muy especial a: Hipólito Corrales de San Ramón de la Virgen de Sarapiquí, quien le dio constante seguimiento a este estudio haciendo posible la participación de dicha comunidad; Gerardo Arias, miembro de la fuerza pública y pequeño propietario de La Tigra de San Carlos. Igualmente se destaca el aporte dado por el señor Antonio Vásquez, líder comunal con ideas muy claras acerca del papel de las comunidades en el desarrollo nacional. También se reconoce el aporte de la señora Floribeth Camacho miembro de la Asociación de Mujeres de La Tigra (AMUT), herederas naturales de la primera mujer que votó en Costa Rica oriunda de este lugar. Además, aún ligado con la labor comunal, se agradece el aporte brindado por el dirigente comunal local, regional y ahora también nacional, señor Elías de Melo, cuya labor ejemplar en la región de Talamanca, integrando el manejo del bosque por organizaciones locales fue esclarecedor para el proyecto. En el nivel de los asesores, se reconoce el gran apoyo y consejo recibido del asesor técnico de la Asamblea Legislativa, licenciado Gastón Vargas. También los señalamientos de parte del M. Sc. Tirso Maldonado de la Fundación Neotrópica, tanto en los talleres como en la revisión de los borradores fue notoria. Además, se reconoce que el aporte de la experiencia práctica con una panorámica amplia de, los señores Stewart Maginnis y Jonathan Davies de la Cooperación técnica del Gobierno del Reino Unido a CODEFORSA fueron muy valiosos. En las esferas del gobierno destacaron los funcionarios del Área de Conservación Arenal, quienes fueron muy abiertos en la exposición de sus proyectos y limitaciones encontradas para tratar de poner en práctica por primera vez, los Consejos Regionales Ambientales. Por último, un reconocimiento especial para el Dr. Gerardo Budowski, representante del Consejo Mundial de Ecoturismo y al Dr. Joseph A. Tosi miembro del personal permanente del Centro Científico Tropical, quienes con sus años de experiencias brindaron importantes consejos para el desarrollo del proyecto. Valiosos comentarios al texto en borrador se recibieron de algunas de las personas mencionadas anteriormente y de: Manuel Alonso-Martínez, Bruce Aylward, Steve Bass, John Bazil, John Hudson, Miriam Miranda Quirós, Elaine Morrison, Cathrien de Pater, Michael Richards y Juvenal Valerio, entre varios otros. Muchas otras personas contribuyeron en diferentes formas. Nuestras disculpas por no poder mencionarlos a todos, pero sus contribuciones fueron muy apreciadas.

Este estudio fue posible gracias a la generosidad del Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID), anteriormente Agencia del Gobierno Británico para el Desarrollo de Ultramar (ODA) del Reino Unido y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Cooperación para el desarrollo de los Países Bajos (NEDA) quienes financiaron el estudio. Este apoyo se manejó dentro de una fructífera relación de investigación colaborativa entre el Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo (IIED) y el Centro Científico Tropical (CCT). Igualmente se agradece la colaboración brindada por Daniele Parle en la traducción del texto, lo mismo que al Dr. Alfonso Mata por la revisión de la versión en español. El reconocimiento es extensivo a Zaida Quesada por su labor en la diagramación del texto en español.

Las opiniones reflejadas en este estudio corresponden a los autores y no necesariamente son las de sus organizaciones, DfID o NEDA. Todas las abstenciones normales se aplican.

## Siglas Utilizadas

ABDS	Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible en Costa Rica y Holanda
ACA	Area de Conservación Arenal
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACG	Area de Conservación Guanacaste
ACT	Area de Conservación Tempisque
ADEFORBRUNCA	Asociación Forestal de la Región Brunca
AECO	Asociación Ecologista Costarricense
AFOCAREN	Asociación Forestal de la Región Norte
AGUADEFOR	Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal
ARAPAC	Asociación para la Reforestación y Agroforestería del Pacífico Central
ASACODE	Asociación Sanmigueleña de Conservación y Desarrollo
ASCONA	Asociación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza.
ASUNFORT	Asociación Unión Forestal de Talamanca
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BANCOOP	Banco Cooperativo
BCR	Banco de Costa Rica
BM	Banco Mundial
CACH	Centro Agrícola Cantonal de Hojancha
CAF	Certificado de Abono Forestal
CAFA	Certificado de Abono Forestal por Adelantado
CAFMA	Certificado de Abono Forestal para Manejo del Bosque
CANAFOR	Cámara Nacional Forestal
CANAIMA	Cámara Nacional de Industriales de la Madera
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCAB-AP	Consejo Centroamericano de Bosques y Areas Protegidas
CCB	Certificado de Conservación de Bosques
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CCT	Centro Científico Tropical
CI	Conservación Internacional
CIIBI	Centro de Investigación en Integración Bosque-Industria
CINTERPEDS	Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CONAO	Comisión Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales.
COPEMADEREROS	Cooperativa de Reforestación, Industrialización, Comercialización de la madera y Servicios Múltiples del Pacífico Sur R. L.
COSEFORMA	Proyecto de Cooperación Sectores Forestal y Maderero
CREED-CR	Proyecto de Investigación Colaborativa en la Economía del Ambiente y Desarrollo
CULPA	Proyecto de Ley "Cortar Únicamente lo Producido Ahora"
DfID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DGF	Dirección General Forestal
DGIS	Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

ECODES	Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible
ECOOPERATION	Fundación Holandesa para el Manejo del Acuerdo Bilateral para el Desarrollo Sostenible
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDF	Fondo de Desarrollo Forestal
FECON	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
FENAC	Federación Nacional de Campesinos
FESIAN	Federación Sindical Agraria Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FUNDACA	Fundación del Area de Conservación Arenal
FUNDAPAC	Fundación del Area del Pacífico Central
FUNDECOOPERACION	La contraparte Nacional de ECOOPERATION. Una fundación para el Desarrollo del Acuerdo Bilateral Costa Rica - Holanda.
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIED.	Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
INISEFOR	Instituto Nacional de Investigaciones y Servicios Forestales
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización (ahora IDA)
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (ahora MINAE)
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación Internacional
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta
ODA	Agencia de Desarrollo de Ultramar del Gobierno Británico (ahora DfID)
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional
ONG	Organización no Gubernamental
OS	Organizaciones Sociales
OET	Organización para Estudios Tropicales

PAFT	Plan de Acción Forestal para los Trópicos
PAFT-CR	Plan de Acción Forestal para Costa Rica
PAN	Partido Agrario Nacional
PSA	Pago por Servicios Ambientales
SETENA	Secretaria Técnica Nacional Ambiental
SI-A-PAZ	Sistema Internacional de Areas Protegidas para la Paz
SINAC	Sistema Nacional de Areas de Conservación
SPN	Servicio de Parques Nacionales
UCR	Universidad de Costa Rica
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNA	Universidad Nacional Autónoma I
UNCED	Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992 (Río 92)
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UPANACIONAL	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USIJI	Oficina de Implementación Conjunta de los Estados Unidos
WRI	Instituto de Recursos Mundiales
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



# Contenido

Opiniones sobre “Abriendo espacio para una mejor actividad forestal”	i
Resumen Ejecutivo	iii
Agradecimientos	x
Siglas utilizadas	xi
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1.1 EL PROPÓSITO DE ESTE ESTUDIO	1
1.2 EL CONOCIMIENTO BASE EXISTENTE	2
1.3 EL PROCESO DEL ESTUDIO	3
1.4 EXPLICACIÓN BREVE DE LOS TÉRMINOS USADOS EN ESTE ESTUDIO	4
<b>2. PANORAMA FORESTAL Y SOCIAL DE COSTA RICA</b>	<b>7</b>
2.1 PANORAMA BIOFÍSICO	7
2.1.1 GEOGRAFÍA FÍSICA Y CLIMA	7
2.1.2 ÁREAS DE BOSQUES, VOLÚMENES DE MADERA Y BIODIVERSIDAD	7
2.1.3 PATRONES DE BOSQUES, FINCAS Y ÁREAS DE TRANSICIÓN	9
2.1.4 PLANTACIONES DE ESPECIES COMERCIALES	12
2.2 PANORAMA SOCIAL Y ECONÓMICO	12
2.2.1 TENENCIA Y ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS FORESTALES	12
2.2.2 EL PAPEL ECONÓMICO DE LOS BOSQUES	14
2.3 INSTITUCIONES Y ACTORES RELACIONADOS CON EL BOSQUE	18
2.3.1 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES	18
2.3.2 ACTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL Y EL TURISMO	20
2.3.3 ACTORES COMUNITARIOS	22
2.3.4 ACADÉMICOS, CONSERVACIONISTAS, DONANTES Y CONSUMIDORES	25
<b>3. HISTORIAS DE POLÍTICA: LA EVOLUCIÓN DE LAS INFLUENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOBRE LOS BOSQUES Y LA GENTE</b>	<b>29</b>
3.1 ANTES DE 1950: EMERGEN GRANDES TERRATENIENTES, SE DA LA FORMACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SE INICIA UN LENTO PROCESO DE DEFORESTACIÓN	29
3.2 DE 1950 A 1970: DESARROLLO AGROPECUARIO NACIONAL, TITULACIÓN DE TIERRAS Y PROCESO MASIVO DE DEFORESTACIÓN	32
3.3 DE 1970-1990: ÁREAS PROTEGIDAS, INCREMENTO DE LA INDUSTRIA FORESTAL Y EL FIN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	37
3.4 DE 1990 A 1997: LOS DOLORES DE CABEZA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	46
3.5 LA EVOLUCIÓN DE PODER PARA INFLUENCIAR LA POLÍTICA – UN ENFOQUE	54

<b>4.</b>	<b>POLÍTICAS PARA LOS BOSQUES: SITUACIÓN ACTUAL DEL JUEGO</b>	<b>57</b>
4.1	RESUMEN DE LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS EXTRA-SECTORIALES	57
4.2	RESUMEN DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL PARA LOS BOSQUES Y PERSPECTIVAS DE OTROS ACTORES PRINCIPALES	59
<b>5.</b>	<b>LUCHAS POLÍTICAS CLAVES Y DILEMAS</b>	<b>65</b>
5.1	MANEJO DE BOSQUES DE PRODUCCIÓN E INDUSTRIA	65
5.2	INCENTIVOS FISCALES Y FINANCIEROS	72
5.3	MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS	79
5.4	DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS POLÍTICOS	84
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>89</b>
6.1	RESTRICCIONES PARA UNA POLÍTICA MEJORADA	89
6.2	POLÍTICA Y PROCESOS DE POLÍTICA FORESTAL EXITOSOS	91
6.3	RETOS Y OPORTUNIDADES	94
6.4	RECOMENDACIONES PARA UN PROCESO NACIONAL DE POLÍTICA FORESTAL MEJORADO.	97
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>105</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>111</b>
I	MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES PARTICIPANTES	111
II	MIEMBROS DEL COMITE ASESOR	111
III	CRONOLOGIA DE ACTIVIDADES REALIZADAS	112
IV	DATOS UTILIZADOS PARA LAS FIGURAS	113

## Lista de Cuadros

Cuadro N° 2-1. Distribución de la Tierra Agrícola en Costa Rica	13
Cuadro N° 3-1. Resumen del Proceso de la Política Forestal de Costa Rica Durante el Período Anterior a 1950	32
Cuadro N° 3-2. Resumen del Proceso de la Política Forestal de Costa Rica Durante el Período 1950 a 1970	36
Cuadro N° 3-3. Resumen del Proceso de la Política Forestal en Costa Rica Período de 1970 - 1990	45
Cuadro N° 3-4. Resumen del Proceso de la Política Forestal en Costa Rica Período de 1990 - 1997	52
Cuadro N° 4-1. Cronología de las Principales Leyes y Decretos Forestales de Costa Rica	61
Cuadro N° 4-2. Resumen de la Política Forestal Gubernamental Actual en Costa Rica	62
Cuadro N° 4-3. Expectativas para el bosque y la gente de los sectores no gubernamentales	63
Cuadro N° 5-1. Incentivos para Reforestación, Manejo de Bosque y Protección en Costa Rica	73

## Lista de Figuras y Mapas

Figura N° 2-1. Areas por tipo de bosques en Costa Rica	8
Figura N° 2-2. Rangos de temperatura y precipitación en Costa Rica	
Figura N° 2-3. Distribución del bosque y la gente en Costa Rica	
Figura N° 3-1. Valor FOB de las exportaciones agropecuarias de Costa Rica entre 1950-1996	35
Figura N° 3-2. El poder de los diferentes grupos actores para influenciar la política forestal en C.R.	55
Figura N° 6-1. Elementos de un proceso político mejorado	98

## Lista de Recuadros

Recuadro N° 2-1. Venta de biodiversidad - Instituto Nacional de Biodiversidad, INBio	15
Recuadro N° 2-2. La Fijación de Carbono - algunas innovaciones en Costa Rica	17
Recuadro N° 2-3. Los derechos de los ciudadanos y los bosques - la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional de la Corte Suprema (Sala cuarta)	19
Recuadro N°2-4. Los finqueros quieren tener árboles y bosques en el paisaje - un estudio en Coto Brus	21
Recuadro N° 2-5. Poniendo la actividad forestal para los pequeños en la agenda - La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)	23
Recuadro N° 2-6. La Cooperación Internacional - El Acuerdo Bilateral para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y Holanda (ABDS).	27
Recuadro N° 3-1. Un "Nuevo Orden Ecológico?" - Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (ECODES)	41
Recuadro N° 3-2. La primera declaración de una política intersectorial para los bosques? - El Plan de Acción Forestal para Costa Rica (PAF-Costa Rica)	42
Recuadro N°3-3. Después de los años de ganadería, diversificación del estilo de vida y árboles en la comunidad de Hojancha, Guanacaste.	44
Recuadro N° 3-4. Quién es el dueño de la biodiversidad? Proyecto de ley sobre la biodiversidad	47
Recuadro N° 3-5. Proponiendo medidas extremas como una táctica política - Proyecto de Ley "CULPA"	49

Recuadro N° 3-6. Descentralización exitosa - Area de Conservación Arenal	54
Recuadro N° 5-1. Colaboración del sector público-privado para el manejo de bosques- Comisión para el Desarrollo Forestal de San Carlos (CODEFORSA)	68
Recuadro N° 5-2. Es rentable la producción de maderas por pequeños y medianos productores?	69
Recuadro N° 5-3. Manejo de bajo impacto en bosques poco intervenidos con significativo retorno financiero, el Proyecto de Extracción de Madera Caída en las Reservas Extractivas	71
Recuadro N° 5-4. Certificación forestal: un instrumento político de rápida evolución	76
Recuadro N° 5-5. Un Foro Político para la sociedad civil? el Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Sociales (CONAO)	86
Recuadro N° 5-6. Asegurando beneficios del bosque, pequeños, constantes de bajo impacto y equitativos. Asociación San Migueleña de Desarrollo y Conservación (ASACODE)	87
Recuadro N° 6-1. Contabilidad del recurso forestal - una información estratégica para mejorar la actividad forestal	103



Bosque tropical montano. Costa Rica

Foto: Philippe Revelli/Still Pictures

# 1 Introducción



## 1.1 El Propósito de este estudio

Este estudio trata de las políticas y de los bosques en Costa Rica. Intenta comprender qué y quienes son importantes para que la política sea exitosa o no.

Lo exitoso es lo que se puede sostener – y esto significa un balance en el logro de metas ambientales, sociales y económicas. El informe presenta los hallazgos del estudio llevado a cabo entre 1995 y 1997 por personas de un amplio espectro de instituciones y disciplinas en Costa Rica.

Costa Rica es reconocida internacionalmente por su política de áreas protegidas. Algunos sectores de la sociedad concuerdan en que el sistema de áreas protegidas trabaja bien en términos de la protección del ambiente y de la biodiversidad. También se cree, más y más, que el sistema de áreas protegidas está produciendo buenos resultados económicos para el país. Sin embargo, no existe consenso en cuanto a si las políticas de protección satisfacen las necesidades socioeconómicas de la población rural. Este es un punto que cada vez preocupa más.

Fuera de las áreas protegidas, existen otros puntos de discusión que preocupan a aquellos quienes desean ver un aumento de la contribución de los bosques a la subsistencia de las comunidades. Mientras las políticas en el campo agropecuario han dado como resultado una deforestación masiva en los últimos 50 años, recientemente los incentivos financieros y económicos, han generado un aumento de las áreas dedicadas a plantaciones forestales. También el bosque secundario se ha regenerado en las áreas de ganadería abandonadas, principalmente en fincas grandes, debido al bajo precio de la carne. Y aún persisten recursos forestales de alto valor productivo en el mosaico de pequeños remanentes de bosque en fincas pequeñas. A pesar de lo anterior, la combinación de las políticas que influyen las decisiones de los propietarios de estas áreas crea desincentivos para el manejo y expansión de los bosques. En el pasado, los pequeños propietarios estaban pobremente organizados y su capacidad de influenciar la política era muy débil. Esta situación está cambiando – con organizaciones tanto regionales como nacionales de pequeños productores que están emergiendo para atender los asuntos de política forestal.

Los objetivos de este estudio, “Políticas exitosas para los bosques y la gente” fueron los de comprender y aprender lecciones de la política y de los procesos de la política forestal en Costa Rica:

- 1 Analizar las opciones políticas que posibiliten: (a) alcanzar los componentes sociales de la sostenibilidad de las áreas protegidas; y (b) hacer que el manejo de los recursos forestales se vuelva una parte importante del medio de subsistencia para los pequeños propietarios.
- 1 Identificar y diseminar los elementos de un proceso político mejorado, el cual permita que las opciones mencionadas anteriormente sean negociadas en el contexto social, político, económico y ambiental del desarrollo de Costa Rica.

## 1.2 El conocimiento base existente

Los relaciones actuales e impactos de las políticas, y los incentivos en sectores como la tenencia de la tierra, la agricultura y forestal son mejor comprendidos en Costa Rica que en muchos otros países <sup>1</sup>. Varios estudios intersectoriales de tendencias de desarrollo nacional que incorporan aspectos ambientales también han sido llevados a cabo:

- 1 “Perfil Ambiental de Costa Rica” (Hartshorn et al., 1983) que, analizó por primera vez, la situación ambiental del país de acuerdo con los parámetros de capacidad de uso de la tierra, índices de salud de la población, crecimiento demográfico y legislación ambiental, entre otros. Precisamente el gobierno siguiente a la publicación de esta obra creó el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM), hoy Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para integrar estos campos.
- 1 “Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible” (ECODES), publicada en 1990 (Quesada et al., 1990) cuyo objetivo iba más allá de un diagnóstico ya que no solo describía los problemas existentes sino que también proponía acciones que condujeran al desarrollo sostenible.
- 1 “Estado de la Nación” que es una publicación anual iniciada en 1995 (Proyecto Estado de la Nación, 1995-1996). Presenta la característica de ser confeccionada bajo un proceso que se ha abierto a la participación civil y está evolucionando hacia la conformación de una unidad técnica para llevar las estadísticas ambientales. Esto permitirá medir el comportamiento de las actividades económicas de la Nación en términos de la sostenibilidad ambiental.

---

<sup>1</sup> Trabajos claves sobre los impactos de las políticas en diversos sectores que influyen los bosques incluyen: CCT 1992; CCT y WRI 1991; Stewart y Arias, 1994; Banco Mundial, 1993; Utting, 1993; Segura y Solórzano, 1995; Kaimowitz, 1996 y Segura et al., 1996a.

A pesar de esta base de información, los procesos por medio de los cuales es formulada e implementada la política forestal no se comprenden muy bien. Entrar en este análisis es crucial para identificar bajo el análisis de quién y con base en qué información y en qué forma puede ser utilizada la política para ser realmente promotora del apropiado manejo de los bosques y la calidad de vida de la población. Una pregunta particularmente importante para responder es: ¿Cómo pueden los grupos interesados claves, que hasta ahora han sido casi completamente ignorados, obtener el “espacio político” necesario para mejorar la política?. Esta pregunta está en el corazón del estudio.

## 1.3 El Proceso del Estudio

Esta investigación fue realizada entre julio de 1995 y junio 1997. Se formó un Grupo Coordinador interdisciplinario, coordinado por el ingeniero forestal, Vicente Watson. Los miembros del grupo fueron: la socióloga Sonia Cervantes, el politólogo César Castro, el ingeniero forestal Leonardo Mora, la planificadora social Magda Solis, la economista ambiental Ina T. Porras y la ingeniera forestal Beatriz Cornejo. Los miembros del grupo pertenecen a diferentes instituciones y trabajaron durante el estudio como consultores de tiempo parcial, con base en el Centro Científico Tropical en San José. La coordinación con un estudio internacional más amplio (ver la portada del documento) fue aportada por James Mayers, un analista de política forestal del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED). La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) fue la otra institución colaboradora principal.

El Grupo Coordinador consideró que, para ser consecuente con los objetivos del estudio, debía integrarse comunidades del sector rural desde el inicio del estudio para que la visión local moldeara y enriqueciera éste. Después de desarrollar criterios simples de selección, pudieron ser identificadas para los propósitos de este análisis dos comunidades razonablemente representativas de zonas aledañas a áreas protegidas. Miembros de La Tigra de San Carlos y San Ramón de la Virgen de Sarapiquí, ambas localizadas en la Zona Norte del país (ver ANEXO I) aceptaron participar en el trabajo. En el transcurso del estudio, se efectuaron al menos cuatro giras a cada una de las comunidades, en las cuales se programaron visitas a proyectos de campo y se tuvieron reuniones con grupos focales y personas claves de ambas poblaciones.

Para contar con la mayor variedad posible de opiniones y criterios, se convocó un Comité Asesor integrado por quince representantes de los diversos sectores relacionados a las políticas forestales y ambientales del país e identificados en las primeras etapas del estudio como actores claves. Se logró reunir a miembros de las comunidades, pequeños productores, cámaras empresariales, asesores técnicos de la Asamblea Legislativa, funcionarios del Sistema Nacional de Areas de Conservación



(SINAC), representantes del sector turismo, del sector académico y del sector de organizaciones no gubernamentales (ver anexo II). Cada miembro de este comité fue consultado varias veces durante el estudio, ya fuera en reuniones o individualmente. Participaron en menor grado representantes del sector indígena y de las municipalidades. También se realizaron entrevistas a más de cuarenta personas de diversas instituciones como parte de la metodología utilizada para incorporar los criterios de los diferentes sectores y actores sociales.

Se efectuaron tres talleres principales durante el proyecto. El primero sirvió para definir los alcances y planificar el proyecto; el segundo para discutir el trabajo de campo preliminar y los resultados de la revisión bibliográfica. Cada uno de estos talleres fue atendido por representantes de las dos comunidades seleccionadas y miembros del Comité Asesor. La consulta final fue llevada a cabo en un Taller Nacional donde se discutieron los resultados del estudio por treinta y cinco representantes de diferentes sectores. Por último, los resultados fueron discutidos por un grupo internacional que incluyó a los coordinadores de los otros cinco países participantes de la investigación (ver carátula) reunidos en Zimbabwe en mayo de 1997. El Anexo III presenta una cronología de las actividades principales del proyecto.

Es importante destacar que algunos participantes y observadores del proceso del estudio han concluido que el proceso por sí mismo, a través del debate, ha generado algún “espacio político” para asuntos claves. Así, parece que el momento para un proceso de política forestal más participativo está llegando. Se cree que esto resultará en una mejor política forestal.

## 1.4 Explicación breve de los términos usados en este estudio

Se han usado definiciones simples en este estudio, en el cual se adoptaron las siguientes definiciones:

- **Política:** Es el marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad ( la intención que se busca). Toda política conlleva entonces, costos, obligaciones o inconvenientes, pero también implica beneficios, ventajas o privilegios para los diversos actores o sectores. Esta se lleva a cabo a través del proceso de la política, en el cual participan actores que luchan por un determinado contenido

- **Proceso de la política:** La política sigue un proceso en el cual se negocian los diversos intereses en juego. Incluye las etapas de formulación implementación y evaluación.
- **Actores de la Política:** El principal actor de la política es la autoridad gubernamental, pero en ésta juega un papel central una gama de actores. Los sujetos no permanecen pasivos, aun cuando lo parezcan, pues se da un engranaje de interdependencias de acciones y reacciones o respuestas a las realizaciones proyectadas o en curso.
- **El Papel del Estado:** El Estado no debe ser simplemente un aparato legitimador y reproductor de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses de corto, mediano y largo plazo de los sectores mayoritarios de la población (Sunkel et al., 1981).
- **Contenido de la política:** Es necesario concebir las políticas forestales en función de los problemas principales del desarrollo y de cómo pueden contribuir las actividades forestales a resolverlos. De acuerdo a Montalembert (et al., 1991) hay al menos seis grandes temas sobre los cuales tiene que pronunciarse la política forestal:
  - 1) Repercusión en las actividades forestales de su papel como elemento inseparable del desarrollo rural.
  - 2) Las políticas forestales deben relacionar la gran industria tradicional con las pequeñas industrias locales.
  - 3) Las políticas forestales deben reconocer la estrecha relación entre una ordenación sostenible de los bosques y la mitigación de la pobreza.
  - 4) En la concepción, formulación y ejecución de las políticas forestales, debe considerarse que el desarrollo no será duradero sino se apoya en una sólida base económica; “el recurso forestal es, y seguirá siendo, una fuente renovable de materia prima”.
  - 5) En el decenio de los 90 las políticas forestales deberán, entre otras cosas, repartir equitativamente los costos de la demanda que conlleva el desarrollo rural, la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
  - 6) La adaptación de las políticas forestales debe abarcar tanto el proceso de elaboración, más abierto y de mayor participación, como su contenido. Ambos deben auspiciar la concertación en busca de soluciones para los conflictos de intereses: “habrá que encontrar soluciones distintas para los casos de bosques públicos, colectivos y privados, y todos los actores involucrados en un examen de su función.

- **Participación:** Se siguió el concepto de UNICEF (1992): “para que las comunidades o sus representantes, puedan expresarse creativa y críticamente, es imprescindible que la persona no se sienta presionada por nada ni por nadie, excepto por la presión que nace de sus propias necesidades, o por la que surge de su conciencia. La participación auténtica, por lo tanto, sólo se concibe en un ambiente de libertad. Al fin y al cabo, para participar hay que expresarse, y expresión es el antónimo de represión”. Por otro lado, la participación requiere que los diferentes actores del proceso político tengan la capacidad de influenciar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas forestales y posibilidades de acceso real a las ventajas o beneficios de esas políticas.

En general, el concepto de política con el que se trabajó en el estudio involucra tanto el *proceso* como el *contenido*. El proceso incluye los elementos tanto de la *definición* de la política como de la *implementación*. Así, se consideró tanto la *intención* como el *resultado* de su aplicación práctica, sabedores de que muy frecuentemente, hay poco vínculo entre la política formal y lo que la gente, *los actores*, terminan haciendo y el *impacto* que estas acciones tienen. El objetivo del estudio es comprender por qué esto es así y en que medida se puede mejorar.

# 2 Panorama Forestal y Social de Costa Rica



## 2.1 Panorama biofísico

### 2.1.1 Geografía Física y clima

Costa Rica, tiene un área total de 51.100 km<sup>2</sup> y cuenta en la actualidad con una población de 3.3 millones de habitantes (Arcia et al., 1991). La vertiente atlántica y la pacífica están separadas por cadenas montañosas que se extienden desde el límite norte hasta el sur del país. En la parte central del país se encuentra el Valle Intermontano Central a una elevación de 1000 - 1400 metros sobre el nivel del mar, en el cual se concentra cerca del 60% de la población total del país. Las variaciones de relieve contribuyen a que se presenten doce “zonas de vida” (Tosi, 1969) y por lo menos tres regímenes pluviales (ver Figura 2.2). El promedio nacional de precipitación anual es de 3.300 mm, uno de los más altos del mundo. La temperatura promedio es de 26 °C en la costa atlántica, 27.8 °C en la pacífica y alrededor de 22 °C en el Valle Intermontano Central (Hartshorn et al., 1983).

### 2.1.2 Área de bosques, volúmenes de madera y biodiversidad

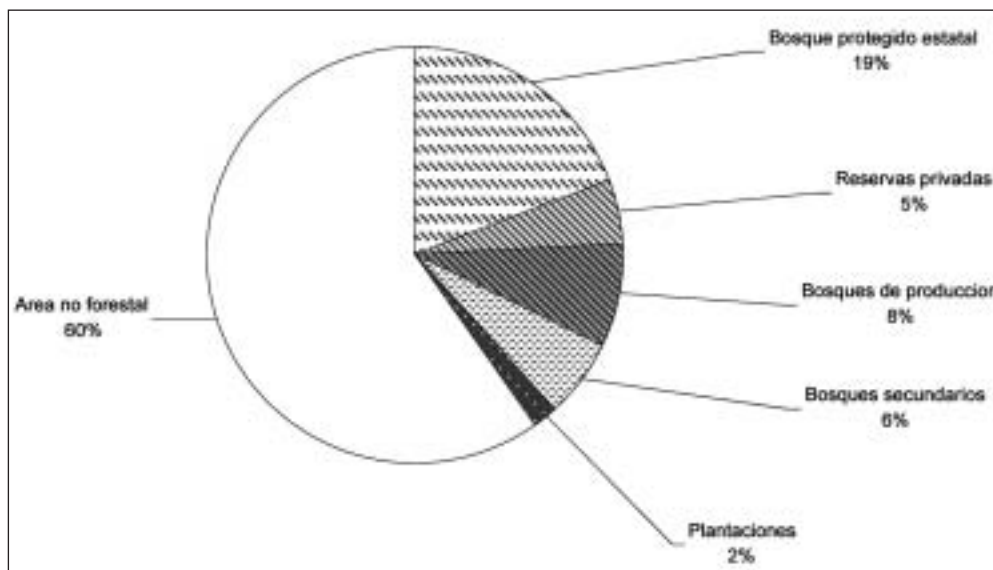
Entre 1950 y 1970, el área de bosque natural se redujo a razón de 40 – 50,000 hectáreas por año, principalmente para el establecimiento de pastizales para ganado de carne (Tosi 1976) (ver secciones 3.2 y 3.3). Luego la deforestación se redujo a unas 32,000 hectáreas por año entre 1970 y 1989 (Solórzano et al., 1991) y disminuyó aún más hasta alcanzar 16,400 hectáreas por año entre 1986/87 y 1996/97 (Calvo et al., 1998). En 1997, la cobertura forestal del país determinada con base en imágenes de satélite alcanzó un 40.4% del territorio nacional (ver Figura 2.3). De esto, las áreas con cobertura forestal bajo administración estatal para protección suman un 19.4% (Castro y Arias, 1998), lo cual deja un 21% del país con cobertura forestal en manos privadas. La Red Nacional de Reservas Privadas afirma tener, entre sus afiliados, actuales y potenciales, un 5% del territorio nacional dedicado a la protección privada o aproximadamente 255.000 ha (Bien, 1997).

El remanente 16% del territorio nacional con cobertura forestal estaría compuesto por un 8%, o sea, cerca de 408.000 hectáreas de recuperación, posiblemente tres cuartas partes de regeneración natural y una cuarta parte de plantaciones. Así quedarían en total unas 400.000 hectáreas de bosques primarios en manos privadas, ya sean intervenidos o no, con opción para el manejo de bosque.

Estas se concentran en tres regiones que son: la Zona Norte, especialmente junto al Río San Juan, la parte baja de la Cordillera de Talamanca en la vertiente atlántica y en la península de Osa en el sur del país (ver figura 2.3). Estas tres regiones tienen un clima muy lluvioso y caliente, lo cual beneficia el desarrollo del bosque; están alejadas del Valle Central que es el principal mercado de la madera en el país. En la Zona Norte se reporta un volumen promedio de 146 m<sup>3</sup>/ha para bosque natural, 104 m<sup>3</sup>/ha para bosque intervenido y 45 m<sup>3</sup>/ha para bosque secundario respectivamente (Kleinn y Pelz, 1994). En la península de Osa el Centro Científico Tropical (1987) encontró en el inventario de una finca de 2.000 ha un volumen promedio de 186 m<sup>3</sup>/ha.

Las áreas de bosque secundario que están creciendo como consecuencia del abandono de los pastizales (Watson, 1995 y Hooftman, 1995) también poseen un potencial de manejo. Tales bosques se observan principalmente en la Vertiente Pacífica y particularmente en la región del Pacífico Norte. Diferentes fuentes calculan el área total de estos bosques entre 300.000 a 600.000 hectáreas (Solórzano et al, 1991; MIDEPLAN, 1995b y Davies, 1997). Un valor mínimo de 306.000 hectáreas es usado en la figura N° 2.3.

**Figura N° 2.1 Áreas por tipo de bosques en Costa Rica**



Fuente: Solórzano et al., 1991; MIDEPLAN, 1995d; MINAE-SINAC, 1996 a; IMN, 1995; Davies, 1997; Calvo et al.; Bien, 1997.

Costa Rica es una de las regiones biológicamente más diversas del mundo. Se estima que el territorio posee no menos de 500.000 especies, representando un 5% de la biodiversidad mundial (Gámez, 1993), Esto incluye más de 12.000 especies de plantas (de las cuales 1200 son árboles), 848 especies de aves, 205 de mamíferos y 218 reptiles (INBio, 1995). Casi todos los ecosistemas principales de Centro América y del Sur de México están representados en el país.

### 2.1.3 Patrones de bosques, fincas y áreas de transición

Aparte de las áreas que contienen cobertura de algún tipo de bosque, también hay coberturas mixtas de usos agropecuarios con árboles, conformando la transición entre los bosques, las fincas agropecuarias y centros de población. Las características de estas transiciones varían de acuerdo con la zona. Las principales áreas son el Valle Central, la Zona Norte y Atlántica, la Zona Sur y la Zona Pacífico Central y Norte.

**Valle Central.** El Valle Central se encuentra circundado al Norte y al Este por los cerros de la Cordillera Volcánica Central, incluyendo los volcanes Poás, Barva e Irazú, cuyas cumbres están legalmente protegidas bajo la categoría de Parque Nacional. Hacia el Sur y Sureste se encuentran los cerros de Escazú y de la Carpintera notoriamente deforestados para la ganadería extensiva. Se han hecho algunos intentos de proteger estas áreas bajo la categoría de Zonas Protectoras.

En el Valle Central se encuentran los mayores núcleos de población del país, conformados por ciudades como la capital San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Estas ciudades están rodeadas de cafetales con árboles de sombra entre los que destacan el poró (*Erythrina spp*) y la guaba (*Inga spp*), ambas especies fijadoras de nitrógeno. Arriba de los 1600-1700 metros sobre el nivel del mar, el uso de la tierra en café cambia a pastoreo intensivo para ganadería de leche. Allí el componente forestal se reduce a árboles aislados, cercas vivas de poró y franjas arboladas a lo largo de los cauces de agua. En algunos sitios altos se suele tener la permanencia de rodales en asocio con los pastos, tal es el caso del jaúl (*Alnus Acuminata*) que es nitrificante. Los árboles aislados son de especies de altura como: cedro dulce (*Cedrela tonduzii*), robles (*Quercus*) y lauráceas.



Foto: CODEFORSA

Una finca pequeña típica dedicada al pastoreo y al café en el área de San Carlos en la Zona Norte, Costa Rica.

Las cercas vivas son abundantes en lauráceas, caña india (*Dracaena spp*), poró (*Erythrina sp*) madero negro (*Gliricidia sepium*) y otras. También en algunos sectores ventosos se utilizan las cortinas rompevientos generalmente de ciprés (*Cupressus sp*) y varias especies arbustivas. El ciprés también fue plantado en bloques puros, algunos de los cuales están siendo cosechados actualmente.

**Zona Norte y Atlántica.** Los bosques de la Zona Norte y Atlántica del país se concentran en las áreas de planicies limítrofes con Nicaragua y en la sección Norte de

Foto: David Boshier



Cercas vivas utilizadas comúnmente en Costa Rica, en este caso con la especie “madero negro” (*Gliricidia sepium*)

la Cordillera Volcánica Central. También hay recursos forestales importantes en las faldas de la cordillera de Talamanca y en la fila Carbón. En estas regiones la mayor parte de las tierras está dedicada a la ganadería de doble propósito, asentada en terrenos de repastos arbolados, en los que sobresalen rodales puros de árboles de especies maderables valiosas como el laurel (*Cordia alliodora*). A esta especie se le deja regenerar naturalmente, para su posterior aprovechamiento, sobre todo en el pie de monte de la Cordillera Volcánica Central y de Guanacaste. También se

encuentran el cedro (*Cedrela mexicana*), el gavilán (*Pentaclethra macroloba*) y el chancho (*Vochysia hondurensis*), entre otras.

En áreas quebradas en las que la ganadería ha tenido que ser abandonada debido a los bajos precios de los últimos años, se ha venido dando un proceso de regeneración natural agresivo, dando lugar a bosques secundarios que tienen un cierto potencial productivo. Estas dos regiones cuentan con importantes remanentes boscosos con alto potencial de manejo, pero con alto riesgo de cambio de uso por la expansión de cultivos de exportación como el palmito de pejibaye, plantas ornamentales y otras. Las especies más comúnmente utilizadas para cercas vivas son el madero negro (*Gliricidia sepium*) y el poró (*Erythrina berteroana* y *E. fusca*)

**Zona Sur.** La Zona Sur de Costa Rica abarca la parte Pacífica de la Cordillera de Talamanca, en la cual se localiza el Parque Internacional La Amistad. Sus faldas son mayormente utilizadas para la ganadería y el bosque. Sobresale la presencia de repastos arbolados con árboles remanentes del bosque natural, como carboncillo (*Sweetia panamensis*) y el vainillo (*Cassia spectabilis*), robles (*Quercus spp*) y diferentes especies de la familia lauraceae.

Sigue el Valle de El General que está plantado de café con árboles de sombra y en la parte central se cultiva piña. En el sector central oriental se utiliza la ganadería sobre sabanas, con plantaciones de melina (*Gmelina arborea*) y café hacia el este en San Vito de Coto Brus.

Después del Valle de El General se encuentra la Fila Costeña en su sección Oeste (*Pejibaye de Pérez Zeledón*) es utilizada para la ganadería y el café. En una sección muy lluviosa de la parte este predomina la ganadería y áreas boscosas, notablemente en la Reserva Guaymí. Posteriormente están las planicies aluviales bajas que son utilizadas para plantar arroz, banano y palma africana, en cuyos alrededores se ha establecido la Ston Forestal con sus plantaciones de melina.

Por último está la Península de Osa donde se localiza el Parque Nacional Corcovado. Sin embargo sus áreas aledañas cubiertas de bosque, están siendo intervenidas por sus propietarios, a pesar de pertenecer a una reserva forestal y de la existencia de varios proyectos forestales de cooperación. Junto a la parte oeste de la Península de Osa se encuentran los manglares de Terraba - Sierpe que son los más importantes del país, cuya intervención data aproximadamente desde 1940.

**Zona Pacífico Central y Pacífico Seco.** Esta es la zona de Costa Rica que históricamente ha sufrido las mayores devastaciones de sus áreas de vocación forestal, gracias a su clima estacional, la riqueza de sus especies forestales y al desarrollo de la ganadería extensiva de carne que invalidó las laderas. El pie de monte normalmente presenta árboles aislados dedicados a dar sombra al ganado. Sobresalen leguminosas como el guanacaste (*Enterolobium cyclocarpum*), cenízaro (*Pithecolobium saman*), guachipelín (*Diphysa robinoidis*) y otras como el guácimo (*Guazuma ulmifolia*). Se carece de la presencia de rodales puros de especies valiosas y la regeneración natural aunque es muy fuerte, es lenta y más expuesta a los riesgos de incendios forestales.

Abundan las cercas vivas de especies como madero negro (*Gliricidia sepium*), jocote (*Spondias monbin*), pochote (*Bombacopsis quinatum*), jiñocuave (*Bursera simarouba*). Los remanentes boscosos en áreas agropecuarias, generalmente se limitan a muy pequeñas áreas remanentes en los nacientes y a lo largo de los cauces. Estos remanentes boscosos son usados como áreas para el sesteo del ganado durante la época seca de casi seis meses de duración. En estos abunda el Ojoche (*Brosimum spp*), cuyo fruto y follaje es consumido por el ganado y los animales silvestres.

**Bosques ribereños.** Este elemento es común en el paisaje a lo largo de todo el país. Las franjas de bosques ribereños han permanecido, gracias a que la legislación forestal de Costa Rica siempre ha contemplado la protección de los cauces de los ríos



y quebradas, mediante la prohibición de la corta de árboles dentro de una faja de 10 metros, a lo largo de los cauces y en un área de 50 metros alrededor de cada naciente. En la práctica dichas normas han sido generalmente cumplidas por los finqueros independientes en todo el país, pero no en algunos casos de grandes empresas agro-industriales dedicadas a plantar extensas áreas de monocultivos como: piña, cítricos, arroz y banano, en las que se utiliza la fumigación aérea, donde han sido eliminados bosques ribereños bajo el pretexto de que hacen peligrar la navegación aérea.

### 2.1.4 Plantaciones de especies comerciales

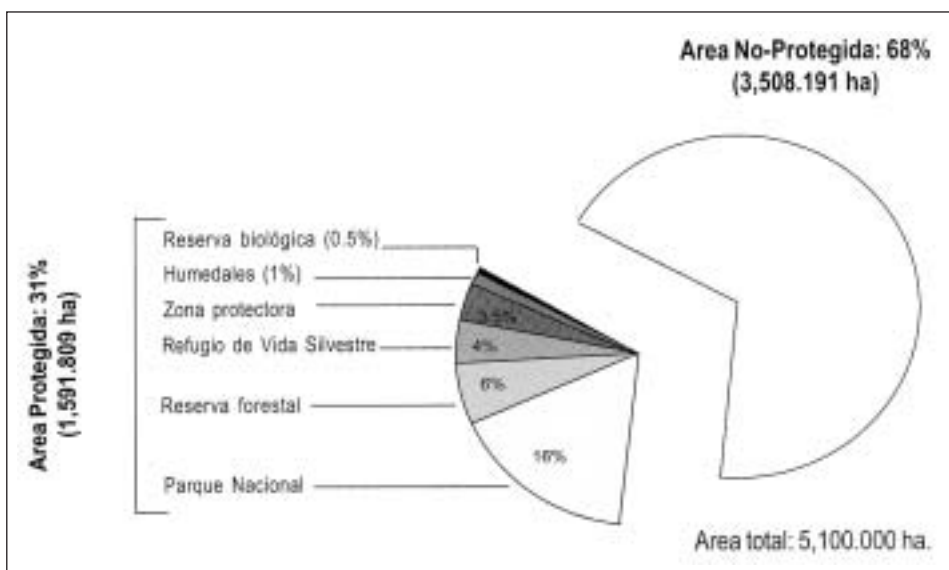
Mediante la implementación del sistema de incentivos para la reforestación, durante el período 1979-1995 (ver sección 3.3 y 5.2) se logró reforestar un total de 170.000 ha con especies forestales maderables, de acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE-SINAC, 1996a). Sin embargo Martínez et al (1994) afirman que las plantaciones forestales establecidas con incentivos para pequeños y medianos productores, han tenido problemas por no contar con semilla genéticamente mejorada, asistencia técnica inadecuada, mala selección de sitios y atrasos en los desembolsos. Los autores mencionados estiman que estos factores han contribuido a que el 62% de las plantaciones esté en condiciones apenas aceptables, 21% está en malas condiciones y solamente un 17% está en buenas condiciones. El objetivo principal de la reforestación ha sido el aserrío, sin embargo Torres et al (1995) estima que solamente un 50% de la madera existente en esas plantaciones tiene potencial de industrialización. Otros proyectos comerciales enfocaron la producción de pulpa para papel básicamente con melina (*Gmelina arborea*). En general, la reforestación se ha realizado con relativamente pocas especies entre las cuales se encuentran las exóticas: melina, teca y eucalipto y las nativas laurel y pochote, además del ciprés (especie naturalizada). Investigaciones recientes, llevadas a cabo mediante proyectos de cooperación técnica, han impulsado la reforestación con especies nativas tales como el chancho (*Vochysia spp*), amarillón (*Terminalia amazonia*), pilón (*Hieronyma oblonga*), almendro (*Dypteryx sp*) y maría (*Callophylum brasiliense*).

## 2.2 Panorama social y económico

### 2.2.1 Tenencia y administración de áreas forestales

El área del territorio nacional que se encuentra bajo alguna categoría de protección, incluyendo la categoría de Reservas Forestales, (la cual en la práctica no brinda seguridad en cuanto a la permanencia de los bosques), asciende aproximadamente a 1.6 millones de hectáreas, lo cual representa un 31,15% del territorio total del país. La

Figura 2-4 Áreas protegidas de Costa Rica



Fuente: MINAE-SINAC, 1996

Cuadro 2-1. Distribución de la Tierra Agrícola en Costa Rica

Tamaño de Finca (ha)	Propietarios (No.)	Propietarios (%)	Area (ha)	Area (%)
0 a 3.9	40,745	42.2	57,138	1.9
4 a 9.9	17,082	17.7	108,179	3.5
10 a 49.9	26,197	27.1	584,987	19.1
50 a 199.9	9,685	10.0	875,012	28.5
200 +	2,833	2.9	1,445,024	47.0
<b>TOTAL</b>	<b>96,542</b>	<b>100.0</b>	<b>3,070,340</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco Mundial, 1993

categoría de Reserva Forestal abarca un total de 5,7% del territorio nacional. La figura 2.4 indica la distribución de estas áreas según categoría de manejo.

Fuera de las áreas protegidas, los más grandes parches de bosque (hasta más de 150 ha) se encuentran en fincas muy extensas, mientras áreas boscosas pequeñas abundan en fincas grandes, medianas y pequeñas. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1984 (el más reciente efectuado en el país), de 96.500 productores

agrícolas, cerca del 97% son pequeños y medianos (con menos de 200 ha), los que cubren el 53% del total de tierras en usos agrícolas. De este 53%, los pequeños finqueros (con menos de 10 ha) representan cerca de 60% de los propietarios, pero controlan solamente un 5% de la tierra. El 3% correspondiente a grandes propietarios controla el 47 % de la tierra (Banco Mundial, 1993).

Foto: Leonardo Mora



Venta de canastos hechos de bejucos en la Zona Atlántica.

## 2.2.2 El papel económico de los bosques

El bosque en Costa Rica se ha usado tradicionalmente como fuente de madera para la construcción. La mayoría de las casas de habitación se construían totalmente de madera, hasta hace unos treinta años. Otros productos no maderables como corazón de palmito, plantas ornamentales y medicinales, se extraían en pequeñas cantidades de los bosques. Se mantiene

todavía el hábito de cazar, siendo las especies más ampliamente preciadas: el venado (*Odocoileus virginianus*), el cabro de monte (*Mazama americana*), el tepezcuintle (*Agoutis paca*), el zaino (*Tajassu tajacu*) el cariblanco (*Tajassu pecari*) y la iguana verde (*Iguana iguana*). También se acostumbra capturar aves atractivas, ya sea por su vistosidad o por su canto. Todos estos usos de la flora y fauna del bosque son prohibidos ahora en las áreas protegidas y regulados por ley fuera de éstas.

Se calcula que el sub-sector forestal, en el rubro de madera y derivados, contribuye con un 4.7% del PIB y emplea alrededor de 12,000 personas (Stewart, 1995). Estos valores se han incrementado en años recientes. Esto parece derivarse del respaldo de las políticas gubernamentales basadas en el vínculo del desarrollo sostenible a actividades macroeconómicas relacionadas con los recursos naturales, especialmente el turismo y ecoturismo, industria forestal, bioprospección y servicios ambientales de los bosques.

**Turismo y ecoturismo.** El aumento del turismo y el ecoturismo ha contribuido a dar a Costa Rica una nueva imagen de conservación y manejo de bosques. Este sector ha representado la primera fuente de divisas para el país a partir de 1992. Con base en los parámetros utilizados en el Plan Estratégico de 1995 del Instituto Costarricense de Turismo, casi 66.500 trabajadores fueron ocupados en hotelería y áreas relacionadas. El ICT determinó, que para la temporada turística alta de 1996, el 57.4% de los turistas visitó algún Parque Nacional o realizó actividades relacionadas directamente con la existencia de bosques protegidos (ICT, 1996), aunque esta figura incluye visitas

ocasionales que podrían no ser el enfoque principal del turismo. Si un 25 por ciento de los empleados en el sector turismo estuvieran conectados con actividades de ecoturismo, entonces aproximadamente unos 16.625 trabajadores dependen de la atracción continua de turistas por los bosques para ganarse su sustento.

### Recuadro 2-1. Venta de biodiversidad – Instituto Nacional de Biodiversidad, INBio

El INBio nació en 1989 como una organización no gubernamental con los objetivos de:

- a) Constituir una entidad responsable de elaborar una estrategia y de desarrollar las actividades requeridas para efectuar un inventario nacional de biodiversidad.
- b) Centralizar la información sobre biodiversidad disponible en la actualidad y la que se obtenga en el futuro.
- c) Poner esta información en un formato fácilmente asequible al usuario y promover su utilización por la sociedad costarricense.

Para la realización de un Inventario Nacional de Biodiversidad, el INBio capacitó a jóvenes de las comunidades con áreas boscosas, principalmente en los alrededores de los parques nacionales, en la colección de muestras de especies tanto de flora como de fauna. Estos jóvenes (parataxónomos) envían las muestras a las oficinas centrales, donde las mismas son almacenadas en una forma ordenada, para ser posteriormente clasificadas. La institución ha firmado convenios con museos y otras entidades técnicas para ayudar en la clasificación taxonómica. (Aylward et al., 1993).

Otro programa del INBio es la Bioprospección Química. En 1991, el INBio firmó el primer contrato grande sobre bioprospección en el nivel mundial con el gigante farmacéutico estadounidense Merck & Co. El INBio, bajo un contrato de dos años, se comprometió a proveer a los programas de búsqueda de sustancias con valor farmacéutico de la Merck & Co. extractos, químicos de plantas silvestres, insectos y otros microorganismos colectados mayormente en las áreas protegidas. A cambio, Merck acordó dar al INBio un presupuesto para investigación de dos años por US\$1,135 millones, un cierto porcentaje (desconocido) de las ganancias sobre cualquier producto comercial que resulte de la investigación y asistencia para establecer capacidad de investigación farmacéutica en el país. El sistema de Parques Nacionales supuestamente recibiría la mitad de estas ganancias.

Otros acuerdos que ha suscitado el INBio recientemente incluyen:

- <sup>1</sup> **Universidad de Cornell, Bristol Myers Squibb** e INBio han firmado un acuerdo que tiene como objetivo la incorporación de insectos tropicales en la búsqueda de nuevos productos farmacéuticos. El estudio trata de conocer las relaciones entre insectos, su historia natural y su hábitat. La fase de recolección se lleva a cabo en colaboración con el Área de Conservación Guanacaste (ACG).
- <sup>1</sup> **INBio-Givaudan Roure** está desarrollando un proyecto para obtener fragancias y aromas directamente del aire del bosque. En su fase exploratoria se desea determinar la factibilidad de la búsqueda de nuevos olores, fragancias y aromas a partir de compuestos volátiles de la biodiversidad costarricense.
- <sup>1</sup> **British Technology Group (BTG)** realizan investigaciones en el campo agrícola sobre el DMDP, un producto con actividad biocida, a partir de sustancias extraídas de árboles del bosque tropical seco costarricense.

- <sup>1</sup> **Recombinant Biocatalysis** ha contratado investigación en relación con la exploración de nuevas enzimas en microorganismos acuáticos y terrestres y contempla la recolección de bacterias en las Áreas de Conservación de Costa Rica, especialmente en los volcanes.
- <sup>1</sup> **Universidad de Massachusetts** ha acordado llevar a cabo investigación en la búsqueda de componentes con actividad insecticida a partir de extractos de plantas, insectos, briófitas y moluscos.
- <sup>1</sup> **INDENA de Milán** ha firmado un acuerdo con el objetivo de obtener nuevos compuestos con actividad antimicrobiana para ser utilizados como ingredientes activos en cosméticos.

A través de estos convenios, se reporta que el SINAC recibió alrededor de \$200.000, entre 1992 y 1996, correspondientes al 10% de cada presupuesto de investigación, por facilitar el acceso a la biodiversidad en los Parques Nacionales (INBio, 1996) de lo anterior se puede inferir que la inversión en la investigación de la biodiversidad es de por lo menos \$2 millones. El MINAE, aparentemente, usó estos fondos para la protección del Parque Nacional Isla del Coco. INBio ha sido criticado por algunos comentaristas sociales por ser una entidad de carácter privado que tiene el usufructo de un recurso público como es la biodiversidad. También, aunque se menciona en los contratos comerciales una participación en las ganancias, los términos específicos son estrictamente confidenciales. Todavía queda por verse si la bioprospección proveerá incentivos económicos a los residentes locales para la conservación, como es frecuentemente proclamado por algunos grupos conservacionistas y las autoridades gubernamentales que apoyan al INBio. En los niveles internacional y nacional, la institución ha tenido un gran reconocimiento por su labor, siendo su principal distinción el haber ganado el Premio Príncipe de Asturias 1995 en Ciencia y Tecnología.

**Industria forestal.** En 1993, el subsector industrial forestal estaba integrado por un total de 628 empresas, que representaban un 13.25% del total de empresas que constituyen las industrias manufactureras o de transformación del país (Cámara Costarricense Forestal, 1996). La rama más significativa agrupa 404 unidades de producción, en su mayoría micro-empresas de carácter familiar, que fabrican muebles y accesorios para el hogar y oficina. Le sigue en importancia 185 empresas dedicadas al aserrío, siendo éstas las que generan mayor cantidad de empleos. El sector industrial aportó un total de 6,869 empleos en 1993, lo que representa un 5 por ciento de los empleos generados por el total de las industrias manufactureras y de transformación. El nivel de empleo promedio se ha mantenido relativamente estable desde 1986. El valor FOB de productos forestales exportados fue de US \$ 28 millones en 1993 (MINAE-SINAC 1996a)

**“Bioprospección”:** Es la exploración, extracción y clasificación de la biodiversidad y del conocimiento autóctono, para valorar comercialmente los recursos bioquímicos y genéticos del país. En junio de 1988, se creó por decreto ejecutivo una comisión que estudiaría el tipo de institución a crear, que se ocupara del inventario de la biodiversidad y buscara alternativas de manejo de los recursos forestales dentro del marco del desarrollo sostenible. Esta comisión dio pie a la creación del Instituto Nacional para la Biodiversidad (INBio).

Figura 2-2 Rangos de temperatura y precipitación en Costa Rica

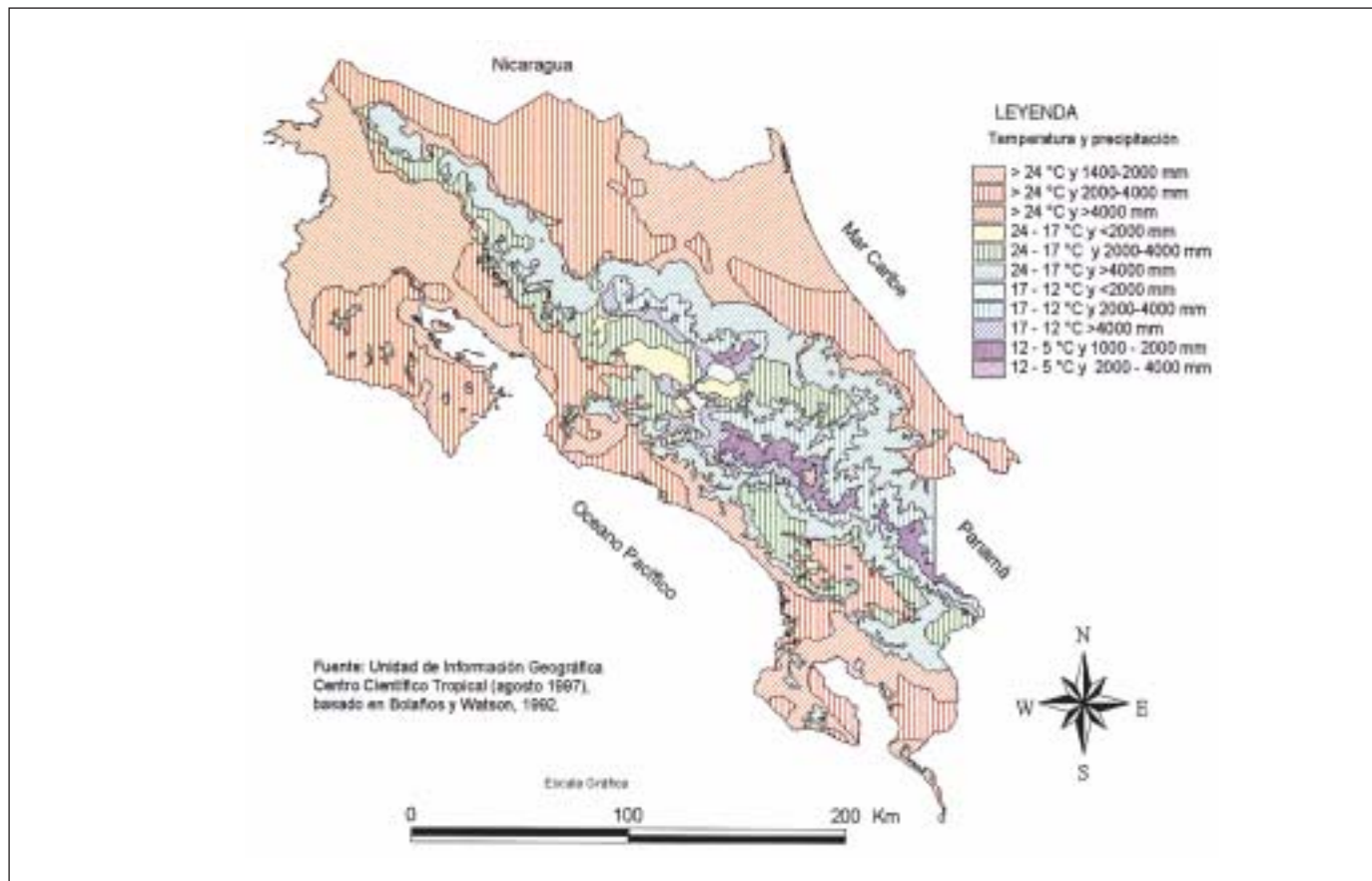
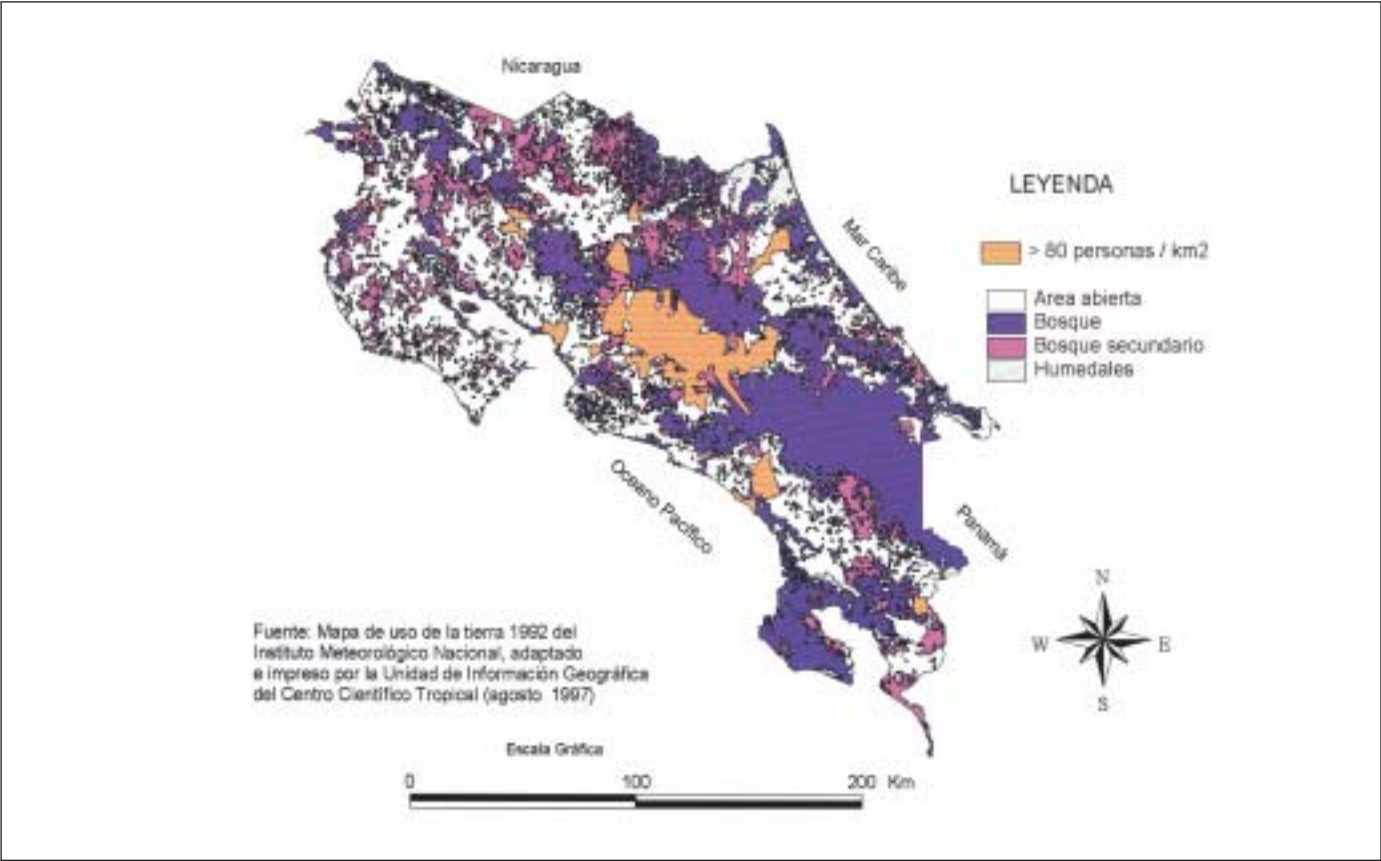


Figura 2-3 Distribución del bosque y la gente en Costa Rica



**Servicios Ambientales.** Las áreas de bosque proveen una serie de servicios ambientales que benefician a la sociedad. Aunque los servicios ambientales todavía no han sido completamente reconocidos por la sociedad costarricense, nuevas iniciativas están siendo desarrolladas para aumentar su percepción. La Ley Forestal de 1996, reconoce el concepto de compensación a los propietarios de los bosques por los servicios ambientales derivados de la existencia de éstos, lo cual se hace a través del pago por servicios ambientales (PSA) (ver sección 5.2). Dicha legislación clasifica los servicios ambientales como sigue:

- 1 El reciclaje de nutrimentos de los suelos
- 1 La protección contra la erosión e inundaciones
- 1 Protección de cuencas hidrográficas
- 1 Absorción de dióxido de carbono
- 1 Protección de la biodiversidad

Bajo la misma legislación se estableció que un 5% del impuesto selectivo de consumo de los hidrocarburos, cubriera el pago a los propietarios de bosques por los servicios ambientales para su conservación. Se continúa con los esfuerzos para lograr la cuantificación de estos servicios (Solorzano et al, 1995, Carranza et al, 1996).

Desde los acuerdos de la Conferencia de Río de Janeiro (UNCED, 1992), el Gobierno de Costa Rica también ha sido pionero en perseguir iniciativas sobre la fijación y secuestro de carbono.

## **Recuadro 2-2. La fijación de carbono - algunas innovaciones en Costa Rica**

La compensación por la fijación de carbono consiste en inversiones de países o sectores industrializados, quienes buscan contrarrestar sus emisiones de "gases con efecto invernadero", en particular el dióxido de carbono, el cual se sabe que está causando cambios en el clima global, con muchos impactos de gran potencial negativo, para incrementar la captación biológica. El camino principal que se está siguiendo en esto es a través de industrias de países desarrollados, las cuales están respondiendo a las presiones para reducir sus emisiones de gases mediante el pago de una tarifa por cada tonelada de carbono secuestrado por los bosques de los países en desarrollo. Puesto que la tasa de crecimiento de los bosques tropicales es alta y los costos de manejo del bosque pueden ser bajos, los países tropicales en desarrollo tienen una ventaja comparativa para el almacenamiento y secuestro de carbono. Costa Rica ha sido un pionero en este campo. Se estableció un programa nacional de secuestro de carbono por medio de la Oficina de Implementación Conjunta (OCIC), creada en 1994 (y formalizada por medio del decreto No. 25066 MINAE, 1996). Las metas del programas son la conservación de los bosques, la reforestación y la venta de certificados conocidos internacionalmente como CTOs o certificados verdes (OCIC, 1996; Stewart and Moura-Costa, 1997)

Esto ha permitido que instancias de Costa Rica y socios en países desarrollados hayan firmado varios convenios para generar beneficios para las áreas protegidas. Entre los acuerdos aprobados por la oficina de Implementación Conjunta de los Estados Unidos (USJI) incluyen: CARFIX por FUNDECOR (1994); ECOLAND por Tenaska Washington Partners II, Ltd. (1994), WETFIX y DRYFIX por ACG e INBio (1995).

ECOLAND invirtió \$1 millón de dólares en la compra de tierras en el Parque Nacional Esquinas (ahora



Parque Nacional Piedras Blancas), en la Región Sur del país. Además un consorcio de Noruega compró \$2 millones de dólares en certificados por créditos de carbono (basados en 200.000 toneladas de carbono a \$10/tonelada). Estos fondos son administrados por FONAFIFO; que los ha asignado en parte para el pago de los Certificados de Conservación de Bosques (CCB) y para el pago por servicios ambientales (PSA) establecidos por el gobierno en 1996 (ver sección 5.2).

El programa, a escala nacional pretende la consolidación territorial y financiera de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas. Este programa fue recientemente aprobado por la USIJI y está designado a sustentar proyectos aún no financiados. Se incluye la certificación de bosques ligada a la negociación de carbono. La meta es buscar recursos para 422.000 ha de bosque primario y 117.000 de bosque secundario. El programa pretende vender un estimado de 18 millones de toneladas de carbono a \$10 cada una lo cual da un posible ingreso de \$180 millones para la conservación.

El programa costarricense ha sido un pionero en el proceso de desarrollar mecanismos para el mercadeo de emisiones o en el desarrollo de un régimen de inversiones ambientales internacionales. Junto con el Centro de Productos Financieros, el Consejo de la Tierra y el Banco Mundial, Costa Rica está lanzando CTOs en la Bolsa de Valores de Chicago. Al parecer los mecanismos han sido exitosos, presionando en forma rápida la expansión de oportunidades de implementación conjunta para un grupo más amplio de participantes (Stewart y Moura-Costa, 1997).

## 2.3 Instituciones y actores relacionados con el bosque

### 2.3.1 Instituciones gubernamentales

**Instituciones Legislativas:** La Asamblea Legislativa de Costa Rica, es la instancia estatal que formula, consulta y aprueba la legislación forestal. Ejerce el control político sobre las actividades del gobierno central y las instituciones públicas. Por ejemplo, durante la administración de Calderón Fournier el congreso creó la Comisión Forestal para estudiar la estructura de la administración forestal y las reformas a la Ley Forestal 7174. La actual Ley Forestal (7575) fue aprobada por el Congreso en marzo de 1996 (ver sección 3.4 y 4.2). A la fecha la Ley no ha sido formalmente evaluada a pesar de que se han presentado enmiendas como resultado de objeciones (Gastón Vargas, 1997. Comunicación personal.). Otra importante institución nueva, cuyo director lo nombra la Asamblea Legislativa, que es la Defensoría de los Habitantes. Esta, aunque sus decisiones no son vinculantes, está adquiriendo mucho respeto público en influencia política.

**Instituciones Ejecutivas:** son las instituciones ejecutivas a las cuales se les asigna el papel de ejecutar y velar por el cumplimiento de las leyes en materia forestal. La institución estatal más importante en el manejo de los bosques en Costa Rica es el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), que a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), se encarga de la administración forestal del país. Este divide el país en diez Áreas de Conservación (ver sección 5.3).

Mucho soporte financiero para las instituciones ejecutivas gubernamentales del sector ambiental proviene de la asistencia de agencias de desarrollo ambiental y de ONG's internacionales. Como resultado, reclaman algunos sectores, la influencia de estas ONG's – donantes (ver sección 2.3.4) en política es muy alta.

### **Recuadro 2-3. Los derechos de los ciudadanos y los bosques - la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional de la Corte Suprema (Sala cuarta)**

La Defensoría de los Habitantes en Costa Rica, se creó en noviembre de 1992, mediante la ley No. 7319, y abrió sus puertas al público en octubre de 1993.

Los objetivos de la Defensoría son:

1. Proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a violaciones provenientes de acciones y omisiones del sector público.
2. Velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho.
3. Divulgar y promocionar los derechos de los habitantes.

La Defensoría consta de cuatro Direcciones de Área que se dedican a tramitar las quejas que han sido admitidas para investigación y estudio. Estas son: La Defensoría de la Mujer, la Defensoría de Protección Especial, la Defensoría de Calidad de Vida y la Dirección de Asuntos Económicos y de Administración.

La Sala Cuarta o Constitucional es una entidad jurídica, creada para hacer cumplir con los principios constitucionales. Tiene como principales funciones:

1. Revisar las leyes en proceso de formación o una vez que hayan sido aprobadas, para definir si tienen roces con la Constitución Política de la República.
2. Revisar las actuaciones administrativas de particulares que violenten los derechos protegidos por la Constitución Política. En resumen la función de dicha entidad es velar porque se cumpla con la Constitución Política.

La vía empleada para acudir a la Sala IV es la interposición de un Recurso de Amparo por quienes consideren que han sido violentados sus derechos o principios establecidos por la Constitución. Ejemplo de estos derechos y principios son: la igualdad ante la Ley, los derechos ciudadanos y el derecho a la vida y mediante una enmienda de 1994 el derecho de los ciudadanos a un ambiente limpio, en esta materia ha resuelto algunos casos, como por ejemplo, el recurso de amparo resuelto a favor de las comunidades que serían afectadas por la instalación de un relleno sanitario en la localidad de Esparza en la Provincia de Puntarenas, Pacífico Central del país.

Tanto la Defensoría de los Habitantes como la Sala Cuarta han sido utilizadas con intereses personales para mantener el *status quo*, como ejemplo, empresarios forestales argumentando infringimiento de los derechos de la propiedad privada, fueron capaces de entorpecer, durante dos años, la Ley Forestal, provocando que la aprobación se diera hasta 1996. Por otra parte, líderes a nivel comunal, han expresado que estos mecanismos dan a los ciudadanos el derecho a gastar sus energías quejándose, sin tener derecho de involucrarse en la verdadera toma de decisiones, para lograr las metas del desarrollo nacional .

**Instituciones Judiciales:** El sistema judicial nacional está representado por las cortes y las 'cuatro salas' incluyendo la Sala Constitucional de la Corte Suprema (Sala IV). Desde las enmiendas de 1996 a la Constitución garantizando un derecho de los ciudadanos a tener un ambiente sano, la Sala IV ha tenido entre sus manos la resolución de casos ambientales.

**Instituciones descentralizadas:** Las Municipalidades, como gobiernos locales, son encomendadas por ley para el control y seguimiento de las actividades relacionadas con el uso de los recursos forestales. Ellas tienen autorización para tramitar permisos de extracción de madera de menos de 20 metros cúbicos, siempre que los árboles se encuentren en terrenos de uso agropecuario. Las instituciones descentralizadas, son una extensión del Poder Ejecutivo. Los presidentes ejecutivos de estas instituciones son nombrados por el presidente de la República, y el partido político en el poder.

Algunas de estas instituciones que se han visto involucradas en la formulación e implementación de políticas forestales, son el ITCO (hoy IDA) que participó en la formulación de la primera Ley Forestal y manejó las reservas forestales en los años 50's, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

### 2.3.2 Actores de la industria forestal y el turismo

**Empresarios Forestales:** Son medianos y grandes productores que se dedican a la actividad de reforestación con fines comerciales o al manejo de bosques naturales (ver sección 5.1). Tradicionalmente el producto derivado de estas actividades era adquirido por los madereros, los cuales mantenían una relación directa con la industria. Sin embargo, las empresas reforestadoras más consolidadas están abarcando nuevas fases del ciclo de producción, desarrollando tanto la actividad de extracción como la industrialización.

**Madereros:** Son las personas que realizan labores de extracción y transporte de madera desde el área de corta (plantaciones o bosques naturales) hasta los aserraderos. Ellos tradicionalmente han actuado como intermediarios entre el productor y el industrial

**Industriales de la madera:** consiste en el grupo de empresarios en la industria primaria, en donde la madera es procesada en trozas o tablonés antes de pasar por un proceso industrial más elaborado; y la industria secundaria en la cual estos productos se transforman en bienes de consumo tales como muebles, pisos, marcos, etc.

**Organizaciones de empresarios forestales:** Están desarrollando un amplio rango de actividades en los niveles nacional y regional, las cuales van desde la ejecución de proyectos productivos en conjunto, en los planes de manejo o industria, hasta ejercer presión política a escala nacional para influir en las políticas de desarrollo del sector. La Cámara Costarricense Forestal (CCF), la Cámara Nacional de Reforestadores (CANAFOR) y la Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos (CODEFORSA) (ver

sección 5.1) son tres de las organizaciones forestales industriales más importantes. La Cámara Costarricense Forestal fue creada en 1994 como la organización reguladora del sector forestal privado del país. Esta agrupa a medianos y grandes empresarios forestales. Se considera la representante del sector ya que abarca todo el rango de productores, industriales reforestadores, propietarios de bosques manejados, madereros, consultores forestales y la industria maderera. La influencia de la CCF sobre el desarrollo de políticas forestales en su formulación y ejecución, ha sido muy fuerte en los últimos años. Esto se discute además en la sección 5.1. Los industriales están organizados en la Cámara Nacional de Industriales de la Madera, que está federada con una organización industrial forestal de Centro América, establecida para aprovechar las ventajas comparativas de cada país.

***Inversionistas e intermediarios extranjeros:*** Son extranjeros que han llevado a cabo proyectos de reforestación y manejo de bosques, como una vía para obtener la residencia en el país con la idea de buscar tanto ganancias económicas como calidad de vida, o acceso a incentivos y hacer dinero. Los inversionistas pueden poner atención a los aspectos ambientales y sociales, mientras que los especuladores están menos dispuestos a esto. Algunos inversionistas extranjeros también dirigen (como negocio primario o secundario) operaciones ecoturísticas, aunque típicamente ellos tienen muy poca voz en la formulación de la política.

***Industria del ecoturismo:*** Está compuesta tanto por empresarios costarricenses como extranjeros. Los objetivos del sector están bastante unificados; presionan al Gobierno para que proteja las áreas naturales, mantenga bajos los impuestos al turismo y los derechos de entrada a las áreas nacionales protegidas. También el sector impulsa al Instituto Costarricense de Turismo a promover la imagen de Costa Rica como un destino ecoturístico de ultramar.

Recuadro 2-4. Los Finqueros quieren tener árboles y bosques en el paisaje - un estudio en Coto Brus

Un estudio realizado por Scherlas et al. (1997) en el cantón de Coto Brus (93.552 ha) en la zona Sur del país adyacente a Panamá, se encontraron diversas razones que tienen los finqueros para reforestar y conservar el bosque. La razón más importante dada por los finqueros en dos comunidades fue la protección de cuencas - la conservación del bosque prevalece particularmente alrededor de las fuentes de agua de las fincas. El otro tipo de razones importantes que dieron los finqueros para las actividades de reforestación y de conservación fue asegurar la fuente de productos de subsistencia, particularmente leña y madera para construcción de las casas y bejucos para hacer canastos.

Unos pocos finqueros venden madera regularmente, pero el valor de mercado del total de la madera en la finca es un importante factor a considerar en la decisión de mantener los pequeños remanentes de bosque. Otros motivos están relacionados con el uso indirecto incluyendo el deseo de proveer hogar a los animales y por razones de valores estéticos de frescura y diversidad del paisaje. La cobertura forestal está también ligada a los otros componentes en la economía de la finca. Por ejemplo, cuando la actividad dominante es la ganadería, la cual provee baja rentabilidad, menos tierra es disponible para el bosque que cuando el propietario depende de cultivos comerciales tales como el café que tienen una rentabilidad mayor.

### 2.3.3 Actores Comunitarios

**Pequeños productores:** Generalmente un pequeño productor dedica entre 30 a 40 por ciento de sus tierras a la producción de su alimento (principalmente frijoles y maíz), otro 30 a 40 por ciento lo dedica a cultivos permanentes (principalmente café) y el resto lo dedica a pastos. En estas pequeñas fincas prevalecen una baja inversión y tecnología de bajo riesgo, consecuentemente se dan bajos ingresos y escasos

superávits. Estos productores rurales frecuentemente habitan cerca de los bosques y áreas protegidas, por lo que su actividad agrícola depende y repercute sobre aquellas. Algunos pequeños productores combinan la actividad agrícola con la forestal, al desarrollar actividades de reforestación, sistemas agroforestales y por la utilización de otros productos del bosque, con fines comerciales y de subsistencia. Algunos cuentan con pequeñas áreas de bosques, sin embargo no tienen capacidad técnica ni financiera para el manejo y extracción de madera, lo cual generalmente les obliga a comercializar con madereros intermediarios; estos, por su afán

marcadamente mercantilista, no les importa el manejo forestal racional ni el aprovechamiento adecuado, propiciándose prácticas de manejo inadecuadas y un alto desperdicio de madera.

**Organizaciones de pequeños productores:** Son instancias conformadas a escala comunal, generalmente por varios productores, tienen un carácter gremial y buscan beneficiar y hacer más equitativas las relaciones entre los productores y entre estos y el Estado. Hay diferentes tipos de organizaciones, las cuales pueden ser comunales, regionales o nacionales. A finales de 1989, las organizaciones campesinas que realizaban actividades forestales y aquellas que se iniciaban en esa actividad, se reunieron para identificar sus principales necesidades, su posición y opinión en relación a las políticas forestal del Estado. Es a partir de ese momento que surge, inicialmente de manera informal, una organización nacional buscando representar a los pequeños y medianos productores forestales ante las instancias de toma de decisiones. Esta organización es la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA).

Foto: Leonardo Mora



Jugando en el bosque, Zona Atlántica.

## Recuadro 2-5. Poniendo la actividad forestal para los pequeños en la agenda - La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)

Fue formalmente establecida en 1991, con el fin de lograr la coordinación nacional de organizaciones de pequeños y medianos productores que desarrollan proyectos de reforestación y otras actividades forestales. Su misión es: "integrar, fortalecer y representar a las organizaciones de pequeños y medianos productores campesinos para lograr su participación en el desarrollo a través del uso adecuado de los recursos naturales."

Actualmente la integran 56 organizaciones, entre ellas 15 Centros Agrícolas Cantonales, 10 Cooperativas, 22 Asociaciones de Agricultores y Reforestadores (entre estos 8 organizaciones de mujeres), 3 asociaciones conservacionistas y un sindicato agrario. Además se encuentran debidamente acreditadas 5 organizaciones de carácter regional.

Estas organizaciones reúnen cerca de 27 mil productores, ubicados en todas las regiones del país. En el campo forestal desarrollan diversas actividades, como: viveros, plantaciones forestales y sistemas agroforestales (unas 31,302 ha), manejo de bosque natural, pequeña industria y artesanía.

Como principales logros se destacan, a nivel organizativo, la coordinación entre las organizaciones campesinas, impulsando la identificación de un importante grupo productivo con necesidades, inquietudes e intereses comunes. Además JUNAFORCA ha colaborado incrementando la participación política del sector campesino, no solo como receptores pasivos sino como participantes activos, a través de planteamientos y propuestas concretas, con lo cual se obtiene reconocimiento de instancias gubernamentales y espacios de participación.

A través de negociaciones de nivel nacional JUNAFORCA ha asegurado apoyo para el establecimiento de organizaciones regionales entre las cuales destacan: la Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal (AGUADEFOR); la Asociación de Desarrollo Forestal de la Región Brunca (ADEFORBRUNCA); Asociación Agroforestal del Pacífico Central (ARAPAC), la Asociación Forestal Campesina de la Región Norte (AFOCAREN) y la Asociación Unión Forestal de Talamanca (ASUNFORT) en el Atlántico. JUNAFORCA participó en la modificación a la Ley Forestal en 1990, ganando el acceso a los incentivos forestales (ver sección 3.3 y 5.2) con lo que ha logrado beneficiar a 65 organizaciones incluyendo cooperativas, centros agrícolas cantonales y asociaciones de desarrollo comunal.

JUNAFORCA ha llegado a obtener una activa participación en círculos políticos mediante propuestas y comentarios claros y bien formulados, lo cual le ha ganado reconocimiento de las organizaciones estatales y le ha abierto sendas para la participación en la nueva Oficina Nacional Forestal y en el Fondo de Financiamiento Forestal. JUNAFORCA ha trabajado en varias comisiones nacionales en las cuales participa como negociadora y está fungiendo como facilitadora para la discusión acerca de la certificación de bosques.

Crucial para la efectividad de JUNAFORCA ha sido la integración de abajo hacia arriba, ligando iniciativas locales viables a organizaciones regionales y a nivel de agenda política nacional, lo que ha generado en años recientes un espacio político importante para los pequeños productores. (Ver sección 3.4 y 5.4).

**Comunidades indígenas:** La población indígena de Costa Rica, a la llegada de los españoles era cerca de 27.200 personas. Los que sobrevivieron a la conquista se refugiaron en las zonas más alejadas y de difícil acceso del país. Es hasta 1976, que

logran que se legisle sobre sus territorios, a través del establecimiento de reservas indígenas. En la actualidad existen 13 reservas en todo el país, con un área total de 278.839 hectáreas, ubicándose la de mayor extensión en la Cordillera de Talamanca. La población actual oscila entre 12 mil a 19 mil personas. Su sistema de vida depende principalmente de la pesca y la caza en el bosque y también cultivan áreas pequeñas de subsistencia que rotan constantemente para mantener la fertilidad de la tierra.

Las comunidades indígenas se caracterizan por su marginalidad y falta de atención por parte de las políticas económicas y sociales del Estado. Sin embargo, existen muchos grupos indígenas que recientemente establecieron la Mesa Nacional Indígena, la cual ha logrado representar a estos grupos en varios foros nacionales. Por otra parte, el Gobierno estableció la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). Al mismo tiempo existen varios proyectos de escala internacional que buscan la reivindicación de los grupos indígenas.

**Organizaciones de desarrollo comunal:** A partir de la década de los 70's, surge en el país un importante número de organizaciones informales en el área rural, generalmente para satisfacer necesidades y demandas específicas de las comunidades. Dentro de sus propuestas reivindicativas se buscaban beneficios para las comunidades, los pequeños productores y sus organizaciones. Estas organizaciones han tratado de unificar una propuesta campesina nacional y han formando alianzas estratégicas dentro de este sector. Muchas de estas organizaciones fueron tomando un carácter más formal y fueron reconocidas por el gobierno. Un ejemplo fue la Federación Sindical Agraria Nacional (FESIAN) que surgió en 1972 y la Unión de Pequeños y Medianos Productores (UPANACIONAL) constituida en 1981.

La unión y el fortalecimiento de instancias de representación campesina en el país, han sido la base para el desarrollo de propuestas y alianzas de ese sector con dirigentes políticos. Así, desarrollaron capacidad de presión y negociación, con lo cual han logrado una cuota de acceso a la toma de decisiones sobre las políticas que les afectan (ver sección 5.4).

Otras agrupaciones comunales que han surgido a partir de las necesidades de las comunidades por contar con caminos, agua potable, electricidad y otros servicios son las Asociaciones de Desarrollo Comunal, siendo apoyadas en el nivel estatal por la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO). En la actualidad existen mil quinientas Asociaciones de Desarrollo, en áreas rurales y urbanas.

Algunos productores se organizaron localmente, asumiendo un compromiso con la protección y la utilización racional de los recursos naturales, como la única alternativa de sobrevivencia para ellos y sus familias. Es así como gran cantidad de productores, generalmente pequeños y medianos, incursionaron en nuevas actividades de producción, como la agricultura orgánica, la reforestación, la agroforestería y el manejo del bosque.

## 2.3.4 Académicos, conservacionistas, donantes y consumidores

**La opinión de líderes individuales:** En la historia reciente de la conservación de los recursos naturales de Costa Rica, se han destacado importantes personalidades, en los campos científico, académico y político. Ellos, en diversos momentos de la realidad nacional, han sabido dar impulso y lograr respaldo político a diferentes propuestas en relación al uso y manejo de los bosques, legislación forestal, creación de parques nacionales, la difusión de las ideas conservacionistas, el desarrollo de la investigación científica, el cambio de deuda externa por naturaleza, el fomento al ecoturismo y la valoración de la biodiversidad. Dentro de estas importantes personalidades, se destacan por su aporte en el campo científico, los señores: Luis Fournier, Joseph Tosi, Leslie Holdridge y Daniel Janzen. En lo político y académico los señores Álvaro Ugalde, Mario Boza, Rodrigo Gámez y Álvaro Umaña. Algunos de ellos, junto con otros, han llegado a ser actores claves en el movimiento de conservación internacional, ejerciendo considerable influencia en los grupos ambientalistas y donantes internacionales.



Foto: David Boshier

Una parcela demostrativa con el árbol de crecimiento rápido *Acacia mangium* que está siendo inspeccionado en Puriscal. Estos árboles tienen unos dos años de edad aproximadamente.

### **Instituciones académicas y de**

**investigación:** las Universidades, las instituciones técnicas y los centros de

investigación juegan un importante papel en la formación de profesionales en el campo técnico y social, generando investigación sobre el uso y manejo de los recursos. Por ejemplo, el INBio, la Universidad de Costa Rica y el Museo Nacional han contribuido significativamente en el área de la biodiversidad. El Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Nacional Autónoma (UNA) ofrecen la carrera forestal y se dedican a la investigación en el campo de la ingeniería forestal y la industria. El ITCR cuenta con el Centro de Investigación en Integración Bosque-Industria (CIIBI) y la UNA con el Instituto Nacional de Investigaciones y Servicios Forestales (INISEFOR).

Las principales organizaciones internacionales relacionadas con la investigación forestal en Costa Rica son el Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza (CATIE) y la Organización de Estudios Tropicales (OET). CATIE brinda una especialización de posgrado en manejo forestal y agroforestería, también se dedica a la investigación y la extensión, habiendo producido una gran cantidad de publicaciones



técnicas. La investigación en CATIE ha incluido el Proyecto Madeleña para el establecimiento de especies de árboles de uso múltiple y la producción de leña, en América Central. La OET, establecida en 1963, es un consorcio de más de quince instituciones de investigación y enseñanza norteamericanas y locales involucrados en temas forestales, principalmente en la producción de madera a partir de especies nativas. Cientos de estudiantes han llevado a cabo investigaciones en su estación experimental “La Selva.”

**Técnicos forestales:** Los consultores forestales y las ONG's que trabajan en el campo forestal pueden ser considerados como un grupo separado de actores, aunque algunos trabajan conjuntamente con instituciones académicas y algunos grupos conservacionistas.

**Grupos conservacionistas:** Existe un amplio rango de grupos en Costa Rica que pueden catalogarse como ambientalistas. Estos grupos han adquirido importancia política a partir de los años 70's, cuando se fundó la primera organización activista con el fin de preservar el ambiente. En conjunto hoy día los ambientalistas tienen una considerable influencia política. Buscan crear conciencia sobre la necesidad de reproducir y preservar los recursos naturales renovables y preservar los no renovables. Otra función que asumen es la denuncia de acciones que perjudican los recursos naturales y el ambiente. Ejemplos de estas organizaciones ambientalistas lo constituyen:

- <sup>1</sup> El Centro Científico Tropical (CCT) establecido en el año 1962, la primera organización no gubernamental de tipo ambientalista del país.
- <sup>1</sup> La Asociación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (ASCONA), fundada en 1972 la primera entidad activista de proyección popular a nivel nacional.
- <sup>1</sup> La Fundación Neotrópica, que también realiza proyectos con comunidades y de manejo de bosque.
- <sup>1</sup> La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), conformada por más de 25 organizaciones es la mayor federación del tipo conservacionista del país.
- <sup>1</sup> La Asociación Ecologista Costarricense (AECO) la que sobresale desde el punto de vista de incorporación de la dimensión social en la gestión ambiental, por su labor efectuada en pro de la lucha contra el establecimiento de plantaciones de melina (*Gmelina arborea*), en la Zona Sur del país, por la Ston Forestal Co. Actualmente AECO lucha en contra de la minería a cielo abierto en la Zona Norte.
- <sup>1</sup> Fundación de Parques Nacionales cuyo objetivo principal es la búsqueda de fondos para el pago de tierras destinadas a la conservación.

Existen dos tendencias principales entre los grupos citados. Primero las organizaciones científicas y técnicas, las que han obtenido una alta estima pública, considerables recursos financieros y en consecuencia han logrado influir fuertemente en la política. En segundo lugar los grupos sociopolíticos con un énfasis en aspectos sociales en la pugna por mejorar las condiciones ambientales y preservar los recursos naturales; tienen un bajo nivel de influencia en la arena política, al menos hasta ahora. Las alianzas entre estos grupos están brotando.

Varias organizaciones internacionales para la conservación tales como La Unión Mundial para la Conservación (UICN), el Fondo Mundial para la Conservación de la Vida Silvestre (WWF) y la Conservación Internacional (CI) tienen oficinas en Costa Rica.

### **Recuadro 2-6. La Cooperación Internacional - El Acuerdo Bilateral para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y Holanda (ABDS).**

A raíz de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992, en Río de Janeiro y dentro del marco de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21, los gobiernos del Reino de los Países Bajos y de Costa Rica firmaron una Carta de Intenciones en la cual se establece el interés de desarrollar nexos entre ambos países. Dentro de este marco, el 21 de marzo del 94 en la ciudad de Noordwijk en Holanda, se firma el Convenio para el Desarrollo Sostenible entre ambos Gobiernos, tomando como base los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad y participación de la sociedad civil, así como la asistencia mutua y la consulta entre las partes. La idea de este convenio era permitir una alianza establecida sobre nuevos niveles de cooperación a largo plazo, entre los Estados y la sociedad civil, con el propósito de operacionalizar el desarrollo sostenible, considerando las diferencias en cuanto al grado de desarrollo económico-social, así como en lo político, lo cultural y en la dotación de recursos. El convenio se establece con una duración de 10 años a partir de su firma, con posibilidades de ampliar su plazo. Holanda firmó acuerdos similares con Benin (África) y Bután (Asia).

Para la ejecución del Convenio y la administración de los recursos se crearon dos instancias responsables, una en Holanda denominada ECOOPERATION y otra en Costa Rica llamada FUNDECOOPERACION. Para garantizar la participación dentro del Convenio de la sociedad civil, se creó la Comisión Consultiva Intersectorial para el Desarrollo Sostenible, con representación de diversos segmentos de la población. Entre estos participan en la iniciativa las organizaciones no gubernamentales, instituciones del Estado, los empresarios, el sector Académico entre otros. Se estableció también una asamblea de ONG's (CONAO), buscando ligar organizaciones costarricenses y holandesas, dentro del marco del ABDS. (ver sección 5.4).

Durante los primeros tres años el acuerdo impulsó un nuevo concepto y proveyó soporte a un amplio rango de iniciativas nacidas en el seno de las universidades, ONG's, gobierno y empresarios. Recientemente, la implementación del acuerdo parece haber retrocedido a un enfoque más tradicional en la asistencia bilateral, por medio del cual la Embajada de Holanda tiende a decidir que debe ser financiado. En palabras del coordinador de CONAO para la Región Central "Dentro de los términos del acuerdo, seis cámaras empresariales y cinco universidades han influenciado más de 700 organizaciones civiles. Bajo este acuerdo, las ONG's son las únicas con estructura regionalizada. Sin embargo, las agencias de cooperación internacional de las embajadas imponen su criterio sin distinguir entre nuestra sociedad y la holandesa." Italo Fera, 1997.

**Donantes internacionales:** En el país han sobresalido en el campo ambiental y forestal los aportes de instituciones como la USAID de los Estados Unidos, la Cooperación Alemana (GTZ), la Embajada de Holanda (DGIS), la Agencia Británica (ODA hoy DfID), Canadá (ACDI), Finlandia (FINNIDA) y Noruega (NORAD) entre otros. Holanda y Costa Rica han suscrito el Acuerdo Bilateral para el Desarrollo Sostenible. (ABDS) (ver Recuadro 2-6).

El gobierno canadiense está ejecutando el proyecto “Desarrollo y Conservación Arenal”, dentro del cual se cuenta con un componente de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Socio-ambiental en esta Área de Conservación (ver sección 3.4) (Tremblay et al., 1996).

La Comunidad Económica Europea (CEE) también respalda iniciativas locales para el uso de productos forestales y ha financiado el proyecto Frontera Agrícola en la región de Talamanca. La CEE ha financiado también varias etapas del proyecto para fortalecimiento del Área de Conservación de Tortuguero.

Los donantes y ONG's ambientalistas internacionales son muy influyentes en la formulación de la política forestal en Costa Rica. Ellos proveen fondos y en colaboración con académicos de experiencia, y las más importantes ONG's ambientalistas nacionales, forman una fuerte coalición para una agenda, en la cual se da prioridad a la conservación de la biodiversidad y al mejoramiento del manejo de bosques.

**Consumidores:** juegan un papel importante en el establecimiento de mercado a través de la demanda de productos. La oferta y demanda de bienes y servicios puede ser crucial en la determinación del uso del bosque. Los consumidores pueden ser divididos en los siguientes grupos:

- 1 Las poblaciones locales que viven cerca de los bosques de áreas protegidas, quienes buscan asegurarse el acceso a los beneficios generados por esas áreas.
- 1 Consumidores nacionales –quienes han continuado demandando maderas duras tropicales, provocando una alta escasez, lo que ha servido para aumentar el valor en el mercado de esas maderas.
- 1 Científicos extranjeros con intereses comerciales –quienes están involucrados en el ‘boom’ de la industria de productos naturales (incluyendo bioprospección). Su interés es tener acceso a materia prima.
- 1 Ecoturistas extranjeros –quienes ejercen influencia a través del ingreso de divisas en el país y a través de la donación de fondos a ONG's internacionales para conservación de áreas. Algunos académicos extranjeros que están dedicados a la ciencia y que no buscan influenciar la política caen dentro de esta categoría.
- 1 Extranjeros –la comunidad internacional quienes no han visitado Costa Rica. Muchos en este grupo son consumidores de maderas duras tropicales, mientras algunos piensan que su bienestar depende de los bosques de Costa Rica y hacen donativos a grupos conservacionistas internacionales.

# 3 Historias de Política: la evolución de las influencias de las políticas sobre los bosques y la gente



Este capítulo analiza las influencias cambiantes sobre la forma en que la gente y los bosques han interactuado en Costa Rica y el papel que ha jugado la política en esto. Se busca resaltar las influencias claves y sus ligámenes en épocas específicas y el poder relativo de los diferentes actores en la arena política. A través de este análisis se podrá entender cómo se han dado los impactos políticos, quiénes se han beneficiado, quiénes han perdido y qué ha hecho que la situación cambie. Se dividió el proceso histórico de la política forestal en cuatro períodos: antes de 1950, de 1950 a 1970, de 1970 a 1990 y de 1990 a 1997

## 3.1 Antes de 1950: emergen grandes terratenientes, se da la formación de la sociedad civil y se inicia un lento proceso de deforestación

Durante el período precolombino (antes de 1500) la población indígena llegó a unos 27.200 habitantes (Fournier Origgi, 1985). Esta población subsistía con pocos productos que cultivaba (tubérculos, granos y frutas ) los cuales complementaba por medio de la caza y la pesca. Tosi (1974) estima que casi todo el territorio nacional estaba cubierto por bosques en ese tiempo. Con la llegada de los colonizadores españoles, el sistema ecológicamente balanceado del indígena, fue destruido. Por largo tiempo, una población mixta muy reducida y culturalmente desmoralizada quedó aislada, mayormente en los valles templados del interior del país. Los territorios costeros fueron abandonados por la malaria y la amenaza de los filibusteros, indios misquitos y piratas ingleses.

El período colonial se caracterizó por una economía de subsistencia y luego por el desarrollo del monocultivo del café a principios de los 1800s (Facio, 1972). El desarrollo del café produjo una división de clases sociales, que hasta ese tiempo, se caracterizaba por un esquema sencillo consistente de terrenos comunales o de pequeñas propiedades.

Se dio un desplazamiento de las familias más desposeídas, las cuales fueron empujadas a eliminar nuevas áreas boscosas. Paralelamente, se desarrolló una economía de enclave con el cultivo del banano en la Zona Atlántica, a raíz de la construcción del ferrocarril en las dos últimas décadas del siglo XIX (1880-1890). La actividad bananera aportó una cuota alta de destrucción de los bosques, aún en tierras planas aptas para la agricultura debido a que el cultivo se establece sobre terrenos completamente limpios. Esta es una actividad que requiere mucha mano de obra, siendo esto mayor durante el establecimiento, pero luego se reduce en la etapa de producción, lo que resultó en la desocupación de numerosas familias en áreas cercanas a bosques vírgenes.

Alrededor de 1800, la población alcanzó las 50.000 personas, una densidad demográfica de solo una persona por Km<sup>2</sup>. Había una constante conversión de bosques a tierras para la agricultura, hasta finales del siglo XIX. Hasta 1900, se utilizaba menos del 10% del territorio nacional en cultivos, potreros y otros usos no forestales. Las fincas soportaban relativamente altas poblaciones -para 1936 la población total era de 430.000 personas.

Varios hechos importantes influyeron en el desarrollo social del país luego de la independencia de España en 1821. Uno de estos fue la declaración de la enseñanza gratuita y obligatoria en 1869, que posteriormente influenciaría la conformación de un proceso político más democrático a partir del siglo XX. Alrededor de 1940 se dieron cambios en las políticas del gobierno buscando combatir el poder de la oligarquía cafetalera y crear una nueva base de poder, desarrollando la actividad ganadera. La nacionalización bancaria tendió a una redistribución del capital entre todos los sectores de la sociedad, mediante la apertura del crédito con bajos intereses siendo ésta la principal herramienta utilizada. Las primeras cooperativas agrícolas emergieron.

Las raíces de la política forestal gubernamental se remontan a 1775 cuando el gobernador español proclamó un decreto prohibiendo las quemadas de terrenos. Durante el siglo XIX y a principios del XX se dio una serie de proclamas presidenciales y decretos buscando asegurar el suministro de madera, leña y agua en las principales ciudades y fomentando la plantación en áreas quebradas con especies nativas (Fournier Oraggi, 1985) (ver cuadro 3.1).

En 1934 se estableció una ley que propició la destrucción masiva de los bosques. Se denominó "Ley de Cabezas de Familia" porque otorgaba hasta 20 ha de terreno baldío a los jefes de familias; posteriormente desembocó en la Ley de Informaciones Posesorias de 1941, la cual permitía la inscripción de hasta 300 ha de terrenos de baldíos nacionales, a las personas que pudieran demostrar la posesión efectiva de las tierras. El problema estribaba en que la posesión de esos terrenos se demostraba talando el bosque, aunque la persona declarante no tuviera capacidad de desarrollar

alguna actividad agropecuaria. Para 1950 la cobertura boscosa se había reducido a un 72% del territorio nacional.

El origen de las ‘ideas conservacionistas’ se dio durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Tres factores claves fueron:

- <sup>1</sup> *La visita y permanencia de científicos naturalistas:* desde los últimos años del siglo XIX y comienzos del siglo XX científicos contribuyeron significativamente al conocimiento de la historia natural de Costa Rica. Entre ellos están Henry Francois Pittier, Julián Carmiol, Adolph Tonduz, Juan Rudín, Pablo Biolley, Gustavo Michaud. Sus enseñanzas fomentaron las ideas conservacionistas que hicieron escuela en el país y sembraron la semilla para un desarrollo académico conservacionista que se complementa con la creación de la Universidad de Costa Rica en 194. Científicos y educadores como Clodomiro Picado y José María Orozco Casorla, de la Escuela de Agricultura de la UCR se preocuparon por el impacto del ser humano sobre los bosques (Barquero, 1982).
- <sup>1</sup> *Un enfoque nacional sobre el desarrollo social:* En los años 40, el estado costarricense adoptó importantes reformas sociales al Código Civil, se crearon las garantías sociales y un sistema de seguridad y salud pública. Estos factores definitivamente influyeron en el mejoramiento del nivel de vida de los costarricenses. Paralelo a este proceso político y social, se fue formando una sociedad más crítica, lo cual se evidencia con la creación del Centro de Estudio para los Problemas Nacionales, que posteriormente se convertiría en el Partido Liberación Nacional. Después de la guerra civil de 1948, la Constitución costarricense abolió el ejército e inició un proceso de consolidación, a través de la creación de instituciones sociales y de servicio, generándose así un clima de estabilidad y desarrollo con mayor consenso político-social.
- <sup>1</sup> *Establecimiento de organismos internacionales en el país:* varios organismos internacionales y regionales se establecieron en Costa Rica. Significativos para los bosques, fueron el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Al final de este período, no se perfila una política forestal en Costa Rica. Lo que existía era un grupo de leyes, que por un lado, trataban de mitigar ciertos impactos de la agricultura sobre los bosques y por otro, creaban el escenario para una dramática deforestación del país. Entre la élite educada se dio una concientización creciente acerca de la necesidad de proteger el ambiente.

Cuadro N° 3-1. Resumen del proceso de la política forestal de Costa Rica durante el período anterior a 1950

Contexto Político – Económico	Instrumentos de la política estatal	Actores y acciones	Efectos en el bosque	Efectos en la gente
Se rompe sistema parcelario de la tierra y se forman grandes fincas privadas	Decretos legislativos: prohíben quemas, y manda a proteger y reforestar las cuencas en el Valle Central.	Los Presidentes y políticos tomaban decisiones con impacto modesto sobre los bosques  Los indígenas son desplazados por los colonos	Cobertura boscosa se reduce de un 98 o 99% del territorio nacional en 1500 a un 72% en 1950	Los grandes agroexportadores ejercen una gran influencia sobre la economía del país y sobre los políticos  Formación de la identidad costarricense, parcialmente sobre la colonización del territorio nacional
Producción de subsistencia	Ley de Cabezas de Familia de 1934, requería eliminar bosques para demostrar la posesión de la tierra	Pequeños productores se dedican a cultivos de subsistencia	Se promueve la conservación de cuencas y de las orillas de los ríos por medio de decretos	Acceso más equitativo a los servicios de salud, educación y derechos civiles desde los 40s.
Se incrementa el monocultivo por grandes terratenientes: café en el Valle Central y banano en la región Atlántica  Se inicia la agroexportación		Los agroexportadores controlan la mayoría de las tierras agrícolas y generan expansión agrícola		Los pequeños propietarios tienen más acceso a la tierra
Priorización del desarrollo social en los 40s		Los Académicos difunden ideas conservacionistas y fundan la Universidad de Costa Rica.		Emerge tempranamente la conciencia conservacionista entre la élite educada

## 3.2 De 1950 a 1970: desarrollo agropecuario nacional, titulación de tierras y proceso masivo de deforestación

Durante este período Costa Rica disfrutó de una democracia estable, se dedicaron recursos importantes para elevar el nivel de educación, mejorar la infraestructura, aumentar los índices de salud y mejorar el bienestar socioeconómico. La expansión agrícola se favoreció por la nacionalización del sistema bancario que dio acceso al crédito para actividades de producción, especialmente la ganadería y se redefinieron varias instituciones. En 1962 se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) al que se le

confirió la potestad de administrar las Reservas Nacionales, antes llamadas Baldíos Nacionales. Cuando se combinaron la ley de titulación de tierras, de los 30s y 40s con el fuerte incremento de la población del país, la cual pasó de 872,000 en 1950 a 1,731,000 en 1970 (Arcia et al., 1991) y con la introducción de las motosierras y los herbicidas,- el verdadero drama de la deforestación masiva de Costa Rica comenzó. La cobertura boscosa del país se redujo en un 16%, pasando de un 72% en 1950 a un 56% en 1970 (Solórzano et al., 1991).

Esta distribución de tierras, representó un dramático cambio hacia la propiedad privada. En 1950, el 65% del territorio nacional correspondía a tierras de dominio público, predominantemente bosque natural y un 35% era de dominio privado. La situación se fue invirtiendo hasta 1973, donde el 40% del territorio nacional quedó en baldíos (tierras públicas sin propietario asignado) y el 60% había pasado a manos particulares, con menos bosques en fincas.

En 1968 por iniciativa del entonces ministro de agricultura y ganadería, se elabora y presenta un proyecto de Ley Forestal a la Asamblea Legislativa, el cual es aprobado en octubre de 1969 (Ley Forestal 4465). Al respecto Fournier Origgi (1985) señala que pasaron más de 200 años desde que el Gobernador Juan Fernández de Bobadilla emitiera su proclama y más de 50 años desde que el Congreso de la Primera Administración de don Cleto González Víquez emitiera la Ley N° 36 (1906), que establece la obligación de preparar un proyecto de Ley Forestal para que este fuera una realidad.

En este período se tomaron las primeras iniciativas para el sistema de áreas protegidas. En 1913 el cráter del Volcán Poás fue declarado bajo protección, posteriormente, en 1955 todos las cimas de los volcanes fueron declarados parques nacionales. Sin embargo ninguna de estas medidas tuvo un alcance efectivo. Las más sólidas medidas para el establecimiento y manejo de las áreas protegidas fueron establecidas cuando se aprobó la Ley Forestal 4465 en 1969. Para el establecimiento de áreas protegidas el estado debe adquirir los derechos sobre las propiedades, por ejemplo, comprando las tierras y desalojando a los colonizadores.

La ley de 1969 enfocaba los bosques principalmente como un recurso para el desarrollo agropecuario. Esto concordaba con los objetivos del sector agroexportador,



Foto: David Boshier

**Deslizamiento de tierra ocurrido después de la eliminación de la vegetación por parte de los pequeños propietarios en tierras de laderas, Cerro de la Muerte.**



la ganadería y con la colonización de extensas áreas. Así, el modelo de desarrollo agroexportador continuó imponiendo su visión sobre propósito de los bosques: monocultivos de exportación, café y banano desde los inicios del siglo presente y luego en la década de los 60, un enfoque desarrollista, que respondía a la política económica de sustitución de importaciones y el impulso de la ganadería. En la década

Foto: John Hudson



**Pastos favorecidos por la presencia de árboles de jaíl (*Alnus acuminata*) especie que tiene las propiedades de crecer rápido y fijar nitrógeno, Cordillera Volcánica Central.**

de los 60, la política forestal fue llevada a cabo por las instituciones del sector agrícola y energético, especialmente por el departamento forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y el Servicio Nacional de Electricidad (SNE).

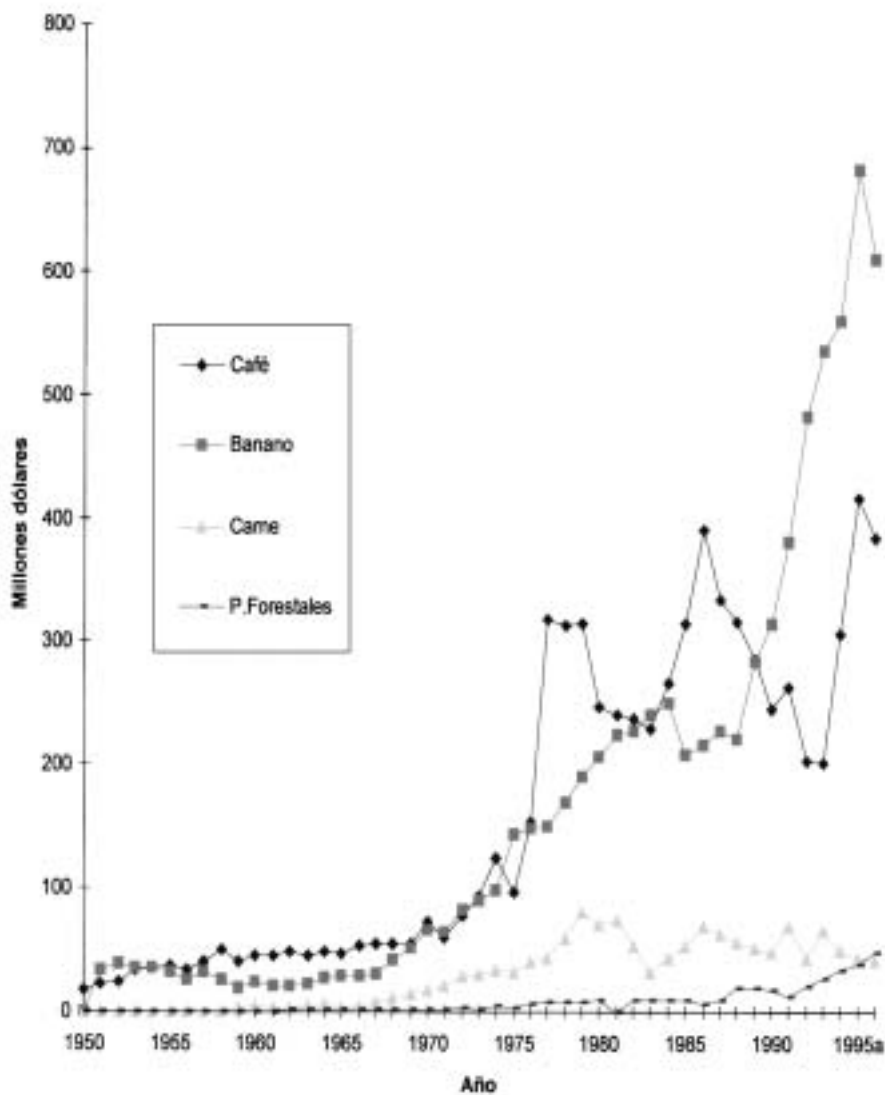
El Estado Costarricense, dentro de un esquema desarrollista, ya enmarcado en un mercado internacional y con un desarrollo tecnológico incipiente, favorece a los sectores agropecuarios

económicamente fuertes. Entre los beneficiados estaba la clase de los grandes cafetaleros, actividad que a partir de 1950 cobra auge con la expansión hacia otras tierras fuera del Valle Central. También se beneficiaron los productores ganaderos y los exportadores de caña de azúcar, que presenta gran demanda en ese momento, a causa del bloqueo de los Estados Unidos a Cuba, por causa de la revolución en ese país. El Programa Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos ayudó a promover políticas sobre distribución de tierras y favoreció la exportación de carne.

Entre los principales impactos para los diversos actores participantes en el proceso de la política Forestal, durante el período 1950-1970, se encuentran los siguientes:

- 1 Acaparamiento de grandes extensiones de tierra por parte de los terratenientes y acceso al crédito e incentivos para el desarrollo de la agricultura y la ganadería.
- 1 La industria de la madera se beneficia del proceso ante mencionado con el exceso de madera a bajo costo producto de la conversión de bosques en pastizales
- 1 Expansión del café dentro del sector económico, dentro del Valle Central y en las nuevas plantaciones en la región sur del país, gracias a los incrementos en los precios internacionales.
- 1 Los colonizadores pudieron asegurar tierras fuera del Valle Central. Algunos de ellos eran pequeños propietarios desplazados pero otros eran personas adineradas buscando grandes extensiones para establecer haciendas ganaderas

Figura N° 3-1. Valor FOB de las exportaciones de productos agropecuarios seleccionados y productos forestales de Costa Rica entre 1950 y 1996



Nota: Datos de 1995 y 1996 para productos forestales son estimados. Todos los datos son valores FOB. Fuente: Vargas y Saenz, 1994, Banco Central de Costa Rica, 1997; Consejo Monetario Centroamericano (Secretaría Ejecutiva), 1997 y MIRENEM, 1994

Los inicios de la actitud del gobierno para intervenir fuertemente en los asuntos forestales se evidenciaron con la aprobación de la primera Ley Forestal en 1969 y con el fortalecimiento del Departamento Forestal de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, en términos de impacto institucional, el manejo ejercido por el ITCO en las reservas forestales, era mayor.

**Cuadro N° 3-2. Resumen del proceso de la política forestal de Costa Rica durante el período 1950 a 1970**

Contexto Político – Económico	Instrumentos de la política estatal	Actores y acciones	Efectos en el bosque	Efectos en la gente
<p>Desarrollo nacional de Infraestructura, instituciones estatales y tecnología</p> <p>Modelo económico de sustitución de importaciones</p> <p>Crecimiento de la población.</p> <p>El mercado internacional favorece la exportación de azúcar, carne, café, banano</p> <p>Comercialización e industrialización de madera.</p>	<p>Eliminación del bosque para actividades agropecuarias, titulación de tierras bajo la Ley de Informaciones posesorias</p> <p>Crédito bancario subsidiado para agricultura y ganadería</p> <p>Se emite la primera Ley Forestal No. 4465</p> <p>Se protegen legalmente las fuentes de agua y orillas de los ríos</p> <p>Se dan bases legales para la demarcación de grandes áreas protegidas</p> <p>Extracción limitada de la madera.</p> <p>Se prohíbe quemar sin control.</p>	<p>Políticos impulsan la ganadería como política del estado</p> <p>El ITCO y el MAG regulan la actividad agrícola y forestal</p> <p>Empresarios forestales se dedican a la comercialización industrialización de la madera</p> <p>Los grandes terratenientes consolidan su control de la tierra</p> <p>Se da el proletariado de pequeños productores como consecuencia de la concentración de la tierra y el capital</p> <p>Otros se convierten en colonos en nuevas tierras boscosas</p> <p>Los académicos promueven ideas conservacionistas</p> <p>La Cooperación Internacional promueve el desarrollo de la agricultura.</p>	<p>Reducción acelerada, fragmentación y deterioro de tierras forestales.</p> <p>Conversión de bosque a pastizales, la cobertura boscosa se reduce del 72% en 1950 a un 56% en 1970.</p>	<p>Concentración de capital en el sector empresarial por causa de crecimiento de la agricultura de exportación y la industria maderera.</p> <p>Proletarización del sector campesino</p> <p>Desplazamiento de la población urbana pobre y de la población rural sin tierra a las áreas de frontera agrícola.</p> <p>Incremento de titulación de tierras cerca de la frontera agrícola.</p>

### 3.3 De 1970-1990: áreas protegidas, incremento de la industria forestal y el fin de la frontera agrícola

Este período se caracterizó por grandes contrastes. Por una parte continuaron las altas tasas de deforestación, y por otra se consolidó el Sistema de Parques Nacionales. Al final de este periodo se agotó la frontera agrícola. Solórzano et al. (1991) calcularon la tasa anual de deforestación entre 1973 y 1989 en 31,800 ha, para un total de 508,800 ha de bosque perdido en este período. En 1990 la cobertura total de bosques se estimó en 1,982,721 ha, o sea cerca de 39 por ciento del territorio nacional.

La deforestación continuó abarcando todos los tipos de tierras, principalmente para ganadería extensiva. Muchas de estas tierras tenían baja capacidad para dicho uso. La tendencia creciente de la tasa de deforestación se mantuvo hasta 1985, cuando el mercado de la carne y derivados de la leche fue menos favorable. Además, debido también a que la madera de plantaciones aún era de poca edad, se presentó un aumento en el precio y la demanda de madera. Esto actuó como un incentivo para volcar la atención hacia el manejo de bosques.

Durante este período se dio una transformación estructural iniciada en la década de los 70's y caracterizada por: a) un sector de servicios crecientes, encabezado por el turismo, b) un sector industrial más competitivo, c) agricultura para la exportación enfatizando la no-tradicional, y d) un sector público más eficiente y moderno, que pasa de ser intervencionista a proveedor de servicios e infraestructura complementaria para la actividad privada (González, 1990). En el plano socio-político, se debilitó el poder de las municipalidades o gobiernos locales, con la consolidación de instituciones autónomas que asumirían la administración y prestación de los servicios sociales, tales como energía eléctrica, agua para el consumo doméstico e industrial y el mantenimiento de las principales vías de comunicación.

Los pequeños productores agrícolas se vieron fuertemente afectados, al reducirse los servicios estatales para su sector. Esto fue exacerbado en alguna medida por la alta inflación característica de los 70's y 80's lo cual condujo a la especulación con tierras y quienes tenían dinero prefirieron comprar tierra que perder su dinero en el banco. Los campesinos sin tierra se organizaron mejor en la década de los 70's y las ocupaciones en precario afectaron 167.000 hectáreas entre 1971 y 1979. El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), distribuyó tierras, otorgando derechos de posesión de parcelas, como respuesta a los movimientos sociales, pero para 1980 el movimiento de los agricultores sin tierra se había fortalecido (Mora, 1987). Durante los primeros años de

los 80's el sector agrícola fue progresivamente liberalizado y consecuentemente muchos grupos de pequeños productores se politizaron. La Federación Sindical Agraria Nacional (FESIAN) y la Federación Nacional Campesina (FENAC), lucharon por una reforma agraria integral. Estas demandas no fueron totalmente satisfechas, sin embargo, la influencia de las organizaciones de pequeños propietarios creció y hacia fines de la década de los 80's, su área de influencia se ensanchó asegurando la participación de los pequeños, en iniciativas forestales claves (ver secciones 5.2 y 5.4). También para finales de los 80's, el empleo creciente en el sector de servicios significó que hubo menos "hambre por tierra" en Costa Rica que en países vecinos dado que se generó más ampliamente empleo alternativo.

Con base en la Ley Forestal de 1969, el Departamento de Tierras y Bosques del ITCO se convirtió en la Dirección General Forestal (DGF) del Ministerio de Agricultura y Ganadería que fue la entidad oficial con la responsabilidad de velar por todos los recursos forestales nacionales y de desarrollar la política forestal estatal. Sin embargo, la complejidad, el traslape y confusión institucionales fue evidente desde las responsabilidades y los papeles que tenían otras entidades con respecto a los bosques incluyendo:

- 1 Ministerio de Agricultura y Ganadería
- 1 Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN),
- 1 Ministerio de Industria y Comercio,
- 1 Procuraduría General de la República,
- 1 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE),
- 1 Cámara Nacional de Agricultura
- 1 Asociación de Industriales de la Madera
- 1 Servicio Nacional de Electricidad (SNE),
- 1 Universidad de Costa Rica y
- 1 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).



Foto: Philippe Revelli/Still Pictures

**Extrayendo trozas con tractor de orugas, Región Huetar Norte. La extracción y transporte de madera en Costa Rica es llevada a cabo mayormente por los madereros quienes han actuado tradicionalmente como intermediarios entre los productores grandes y pequeños y la industria procesadora.**

En 1979 se realizó el primer intento coherente de ir más allá de la colección de algunos decretos contradictorios y leyes forestales para proveer el primer documento comprensivo de política nacional forestal. El resultado fue el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, establecido con el propósito de integrar las diversas actividades del sub-sector forestal con otras actividades socio-económicas. Durante el gobierno del presidente Rodrigo Carazo (1978-1982), estas acciones se incluyeron dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Gregorio José Ramírez” y se enfocó en tres áreas principales:

- 1 Los bosques de protección y reforestación de áreas de vocación forestal
- 1 Racionalización y eficiencia de la extracción de madera; y
- 1 Acceso al crédito y asistencia técnica para propiciar la utilización de la madera derribada.

Costa Rica llegó a ser notable por la creación de áreas protegidas en este período. Pasó de un enfoque, en el anterior período, de protección de áreas con valor escénico, histórico y cultural, para recreación y orgullo nacional, a un énfasis que cambió en los

años 70's, de proteger ejemplos representativos de recursos biológicos y ecosistemas por razones científicas.

Siguiendo la base legal provista por la Ley Forestal de 1969, el Servicio de Parques Nacionales (SPN) fue creado dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Entre 1970 y 1974, la Primera Dama de la República Karen Olsen de Figueres -la 'madrina del programa de parques'- consiguió mucha ayuda para el SPN proveniente de ministerios, instituciones autónomas, municipalidades, Asamblea Legislativa y agencias internacionales (Bruggemann, 1997).

Foto: Philippe Revelli/Still Pictures



**Pastizal para ganadería, Guanacaste.** Durante los años 50's y los 60's, el crédito subsidiado ayudó al inicio de la expansión de las exportaciones de carne y con esta conversión generalizada de bosques a pastizales. Desde los años 80's, la reducción de los precios provocó el abandono de pastizales y una regeneración de bosques considerable en algunas áreas.

Los intereses conservacionistas internacionales tuvieron mayor éxito en los años 80's a través de su influencia financiera, permitiendo la consolidación y expansión del sistema de áreas protegidas. A finales de la década de los 80's, la administración del sistema de parques fue capaz de sacarle provecho a la crisis de la deuda externa mediante el intercambio de “deuda por naturaleza”. Las organizaciones de conservación internacionales compraron dólares costarricenses denominados títulos de deuda, con un enorme descuento que el gobierno de Costa Rica tuvo que redimir en moneda local, para ser invertidos en programas de conservación de organizaciones locales. Entre

1987 y 1989 se asignaron US\$36 millones en moneda local para propósitos de conservación y se cancelaron US\$75 millones en títulos de deuda (Bruggemann, 1997).

Las ONGs ambientalistas también jugaron un importante papel abogando por la conservación y disseminación de información ambiental durante este período. Entre estas estaban ASCONA y la Fundación de Educación Ambiental. La investigación clave proyectada por académicos también influenciaron el programa de áreas protegidas. Por ejemplo, varios estudios identificaron áreas prioritarias para protección de ciertos ecosistemas y biodiversidad (Ramírez y Lewis, 1981), y otros descubrían la migración de especies altitudinales, lo que aceleró la expansión de un cierto número de áreas protegidas.

El impacto de la investigación ambiental y la defensa de este fue evidente con la introducción de un sistema de capacidad de uso de la tierra para la aprobación de planes de manejo de bosque y de reforestación. Bajo este sistema se permitió el manejo de bosques únicamente en áreas con capacidad de uso de bosque y agricultura, mientras tanto la reforestación bajo el programa de incentivos (ver más adelante) se podía hacer únicamente en tierras con capacidad de uso forestal. También, como se mencionó en la sección 2.2.2 los trabajos pioneros sobre biodiversidad condujeron al establecimiento del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) en 1989.

Otros acontecimientos importantes de este período incluyen: la proliferación de programas de construcción de carreteras, notablemente en la Zona Norte, como respuesta a la Revolución Sandinista en Nicaragua; y el incremento en las plantaciones de banano impulsados por créditos favorables del gobierno.

En 1987, el plan para un 'nuevo orden ecológico' fue establecido durante la administración del presidente Oscar Arias Sánchez con el inicio de la Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (ECODES). Esta buscaba sustentar la mutua relación entre conservación y producción y una integración de los principios de sostenibilidad en todas las áreas del desarrollo nacional.

En el mismo período se desarrolló el Plan de Acción Forestal para Costa Rica (PAF-CR). Este fue un proceso que intentó, por primera vez, involucrar un amplio ámbito de otros sectores en el desarrollo de una visión de la función los bosques en el desarrollo nacional y una estrategia de base amplia para conseguirlo.

### **Recuadro 3-1 ¿Un “Nuevo Orden Ecológico?” - Estrategia Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenible (ECODES)**

En 1987 el gobierno a través del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) inició el esfuerzo de más de un centenar de científicos, profesionales de todas las ramas, y organizaciones conservacionistas nacionales e internacionales, para presentar al país un marco de referencia de largo plazo, que orientara el estilo de desarrollo económico y social hacia una utilización sostenible de sus recursos naturales.

El proceso para desarrollar la estrategia fue financiado en un 50% por el gobierno y el otro 50% por la IUCN, Conservación Internacional, WWF-US y The Nature Conservancy. ECODES se vió a si misma como un proceso en marcha, de espectro amplio en el cual se identificó un conjunto de acciones y políticas articuladas que respondieran a situaciones cambiantes. Este esfuerzo realizado entre 1987 y 1989 incluyó una variedad de mecanismos de consulta popular, generando un bien informado y amplio debate, sobre el papel de los recursos naturales en el desarrollo del país a largo plazo.

ECODES se estancó con el cambio de gobierno. Hoy día, es difícil encontrar alguna referencia al informe, aunque no está claro si esto se debe a una política partidista o si el estudio fue considerado como un ejercicio muy académico y vertical. Sin embargo, la red informal de profesionales formada durante el proceso continúa, y la influencia intelectual de la estrategia (que tiene un ambicioso enfoque multi-sectorial basado en análisis de sistemas) ha sido fuerte. Esta proveyó el marco estructural para el desarrollo del PAF-Costa Rica y para la creación del INBio. ECODES también condujo al Servicio de Parques Nacionales (SPN) para que trabajara con el concepto de áreas de amortiguamiento, lo que resultó en el establecimiento de la Comisión Nacional para la Educación Ambiental y en un Plan Maestro de Educación Ambiental.

La política forestal de este período fue también notable por la introducción de incentivos fiscales y financieros para reforestación. Estos se iniciaron al principio de los años 70's en forma de deducción de impuestos; luego se transformaron en diversos tipos de bonos transferibles y crédito. El MIRENEM estimó que para 1990 había facilitado la reforestación de cerca de 51,450 ha (ver sección 5.2). Los programas de incentivos fortalecieron tanto a la industria forestal y a empresarios constituidos en Cámaras, como a las organizaciones de pequeños productores (ver sección 5.2). Un ejemplo del uso de estos incentivos por organizaciones locales para integrar la actividad forestal en el desarrollo rural, es la comunidad de Hojancha (ver recuadro 3-3)

Un importante desarrollo institucional se da en 1986 al promulgarse la Ley Forestal N° 7032 que regulaba el aprovechamiento de recursos forestales tanto en terrenos del Estado, como en terrenos de propiedad privada. Esta ley tomó la Dirección General



Forestal y el Servicio de Parques Nacionales, anteriormente en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y las juntó en el nuevo Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM). Sin embargo, la evaluación de la política forestal correspondía a la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) actual Ministerio de Planificación y Política Económica. Esto significaba que , en vez de ser una actividad mediante la cual los implementadores podrían monitorear, aprender, y adaptar sus acciones, la evaluación de la política se limitaba al análisis mayormente cuantitativo por técnicos distantes para ser usada básicamente para los informes anuales o de final de período de gobierno.

### **Recuadro 3-2. La primera declaración de una política intersectorial para los bosques? - El Plan de Acción Forestal para Costa Rica (PAF-Costa Rica)**

La preparación del Plan de Acción Forestal para Costa Rica (PAF-CR) comenzó en 1987, como una iniciativa del entonces Ministerio de Recursos Naturales, con el apoyo del Gobierno del Reino de los Países Bajos, partiendo de las recomendaciones del Plan Acción Forestal de los Trópicos (PAFT) coordinado por la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Durante la elaboración de este Plan se realizaron múltiples reuniones de trabajo, con empresarios forestales, campesinos, profesionales del sector, de los entes de educación superior y de instituciones centralizadas y descentralizadas. En noviembre de 1987, se llevó a cabo una mesa redonda, con participación de instituciones públicas, privadas, ONG's, asociaciones campesinas, partidos políticos mayoritarios y observadores de distintas organizaciones internacionales. La meta era obtener consenso respecto a los objetivos básicos y la estrategia del Plan. Sin embargo, se notaron algunas limitaciones claves que tenía el Plan incluyendo: falta de comunicación entre la industria forestal y el sector conservacionista y baja capacidad de gestión de proyectos para el desarrollo forestal.

No obstante, el desarrollo de Plan continuó y vino a ser visto por muchos como un proceso útil que fue más allá de los reducidos fines tradicionales del sector forestal, intentando, por primera vez, implementar una política intersectorial para los bosques. Siguiendo con los lineamientos de PAFT, se enfocó hacia cinco áreas principales de acción:

- <sup>1</sup> Actividad forestal en el uso de la tierra –distribución racional de la tierra y actividad forestal en el desarrollo rural.
- <sup>1</sup> Desarrollo industrial - optimización del uso del bosque e incremento del papel que juegan las plantaciones forestales.
- <sup>1</sup> Leña y energía - desarrollo organizacional para manejar los recursos energéticos forestales e incrementar la eficiencia en su uso.
- <sup>1</sup> Conservación de ecosistemas forestales - áreas protegidas, áreas de amortiguamiento y uso sostenible.

<sup>1</sup> Instituciones – establecimiento de un sistema nacional de manejo de bosques, capacitación y logro de la autosuficiencia financiera.

El Plan fue presentado en otra ronda de negociaciones en 1990, con 29 perfiles de proyectos, de los cuales los donantes ofrecieron cerca de \$55 millones. Se estableció una unidad de coordinación dentro del MIRENEM, con la asistencia de los Países Bajos.

Para 1990 cuando se lanzara el PAF-CR, fue notorio que la actividad forestal para los pequeños productores no tenía un perfil muy alto en el Plan. Sin embargo, desde entonces la organización y participación de pequeños y medianos productores en programas de reforestación, protección y manejo

del bosque, ha sido apoyada por donantes claves y también ellos realizan alianzas con el sector privado y participan en negociaciones activas con el gobierno. Este punto se discute en la secciones 3.4 y 5.4.

Un problema fundamental del PAF-CR ha sido siempre la coordinación institucional. La responsabilidad y el manejo del Plan fue dado a una unidad autónoma con significativos recursos, la cual no integró desde sus inicios, al órgano forestal oficial (DGF). La DGF con una multiplicidad de proyectos forestales relativamente autónomos (un estudio llevado a cabo por MIRENEM/PAF-Costa Rica en 1991, contó 311 proyectos forestales en acción financiados con donaciones), la división entre lo que estaba dentro y fuera del PAF-CR en la práctica es muy difícil de definir. En años recientes, el PAF-CR se convirtió en la Secretaría Subsectorial de los Recursos Naturales, llegando a ser parte e la Oficina de Cooperación Internacional. Muchas de las personas que estuvieron en el PAF-CR hoy están involucrados en el Consejo Centro Americano de Areas Protegidas (CCAP).

Un número importante de proyectos forestales bilaterales, especialmente con asistencia de Holanda, Alemania, Gran Bretaña, han emergido a partir del PAF-CR. Junto con la cuarta negociación de cambio de deuda externa por naturaleza, de 1988 estos proveyeron la base técnica para el manejo y control de bosques tropicales y plantaciones forestales. Costa Rica ahora está en ventaja comparativamente con el resto de Centro América y probablemente aún más allá. Tales iniciativas bilaterales también proveyeron la base para el apoyo institucional para instituciones como FUNDECOR y CODEFORSA (ver sección 5.1), las cuales se han tornado en líderes pioneros para la creación de otros grupos y organizaciones tipo sombrilla tales como JUNAFORCA. (ver sección 2.3.3 y 5.4).

Mientras tanto, los legisladores volvían a trabajar. La Sala Constitucional de la Suprema Corte anuló la Ley 7032 y la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 7174 en 1990. Sin embargo la Asamblea también creó la Comisión Forestal con el propósito de reformar la Ley 7174, ejerciendo control político de las actividades a cargo de la Dirección General Forestal. Así se inició el proceso que culminaría con la aprobación de la nueva Ley Forestal 7575 de 1996 (ver sección 3.4).

### Recuadro 3-3. Después de los años de ganadería, diversificación del estilo de vida y árboles en la comunidad de Hojancha, Guanacaste.

La comunidad de Hojancha, ubicada en la zona del Pacífico Norte, desarrolló la actividad ganadera en forma extensiva, durante los 50's y 60's, básicamente para la exportación de carne a los Estados Unidos. A finales de los 70, el derrumbe en el precio de la carne hizo que colapsara la estrategia de producción, conduciendo a un desempleo generalizado y a una de las más mayores emigraciones de la región de Guanacaste (57% de la población se desplazó especialmente al Valle Central y a otras regiones del país). Los años de ganadería también dejaron secuelas sobre las cuencas hidrográficas y erosión de suelos.



Foto: David Boshier

**Pastizal para ganadería, Guanacaste.** Durante los años 50's y los 60's, el crédito subsidiado ayudó al inicio de la expansión de las exportaciones de carne y con esta conversión generalizada de bosques a pastizales. Desde los años 80's, la reducción de los precios provocó el abandono de pastizales y una regeneración de bosques considerable en algunas áreas.

Aquellos que no emigraron comenzaron a organizar formas de trabajar juntos, y con personas de agencias estatales, iniciaron un programa de reactivación económica del área. El Centro Agrícola Cantonal de Hojancha (CACH) fue formado en 1978 incluyendo agricultores así como personal de la comunidad que laboraban en instituciones nacionales del sector agropecuario. El CACH fue capaz de obtener algunos incentivos financieros del gobierno para proyectos de reforestación y también trabajaron en producción de café, sistemas agroforestales, ganadería de doble propósito y producción de granos básicos. Consiguieron apoyo técnico de la DGF y del CATIE

a través de proyectos de árboles de uso múltiple, como MADELEÑA. También lograron apoyo financiero del BID, con créditos en condiciones favorables.

La comunidad de Hojancha ha alcanzado un éxito considerable. El grado de organización y ayuda mutua local han sido ampliamente desarrollados y se han dado importantes mejoras en programas educacionales, acceso a crédito, extensión agrícola y organizaciones para desarrollo y mercadeo. Se introdujeron sistemas agroforestales especialmente, para dar sombra al café y proporcionar materia orgánica a los suelos. La diversificación agrícola es ahora bien conocida en Hojancha y la economía local está creciendo cada vez más.

El enfoque hacia la organización social parece haber sido el punto clave del éxito. Buena comunicación y flujo libre de información dentro del área, también ha dado un fortalecimiento especial, así como las autoevaluaciones sistemáticas y periódicas.

**Cuadro N° 3-3. Resumen del proceso de la política forestal en Costa Rica durante el período 1970 - 1990**

Contexto Político – Económico	Instrumentos de la política estatal	Actores y acciones	Efectos en el bosque	Efectos en la gente
Sustitución del modelo de importaciones de los 70's	Promoción, regulación y asistencia técnica para el uso comercial de los bosques.	Los legisladores crean la base para la DGF (manejo de bosques) y SPN (Áreas protegidas)	En 1990 las áreas protegidas públicas y privadas alcanzaron el 29% del territorio nacional.	La sociedad en general se benefició de la creación de áreas protegidas.
Fortalecimiento de las Instituciones Autónomas que causó debilitamiento de los municipios	Creación y delimitación de las áreas protegidas (parques nacionales)	Los tecnócratas operacionalizan las instituciones forestales	La colonización continuó hasta que se distribuyó toda la tierra libre.	El turismo surge como importante fuente de divisas
Invasiones de tierra por los pequeños propietarios en los 70's	Plan Nacional de Desarrollo Forestal 1979	Los empresarios aseguran los incentivos para las actividades de reforestación.	Se expandió el cultivo del banano	Comunidades enteras son desplazadas de las áreas declaradas bajo protección estatal
Reformas a las estructuras económicas en los 80's	Incentivos de deducción de impuestos para reforestación en los 80's	Los grandes empresarios forestales forman la primera Cámara Forestal	Se eliminaron 508.800 hectáreas de bosque natural,	Los empresarios se benefician de los incentivos forestales
Otros usos alternativos de la tierra a la ganadería en los 80's	Certificados de Abono Forestal a fines de los 80's	Los pequeños productores fortalecen su organización e inician la actividad de reforestación	39% de territorio nacional permanecía en bosques naturales en 1990	Los pequeños productores incursionan en la actividad forestal.
Fin de la frontera agrícola.	Implementación de sistema de determinación de capacidad de uso de la tierra como base para permisos e incentivos	Académicos dan capacitación y se dedican a la investigación		Fuerte preocupación de la población acerca de los temas ambientales.
Inicio del Desarrollo Sostenible Nacional	Valoración a la biodiversidad y fundación de INBio (1989)	Los conservacionistas como individuos y organizaciones surgen y rápidamente se organizan y comienza la defensa. Compran tierras y comienza a formar las áreas protegidas		
	Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible ECODES 1987-89			
	Plan de Acción Forestal 1988-90			
	Cambio de deuda externa por naturaleza	Las agencias de cooperación internacional dan dinero y promueven la agricultura, los bosques y el desarrollo sostenible.		

### 3.4 De 1990 a 1997: los dolores de cabeza del desarrollo sostenible

Las estrategias para el desarrollo nacional en este período se inician con la adopción de los principios planteados en la Estrategia para el Desarrollo Sostenible (ECODES), formulados en 1987-89. La nueva filosofía adoptada puede ser vista como un intento de unir las dos grandes líneas de acción de los períodos anteriores: la expansión agrícola del período 50-70 con muy poca atención por los bosques por un lado y la protección absoluta, sin considerar a los pobladores, puesta en práctica durante el período 70-90 por el otro.

Los cambios macroeconómicos estaban también en marcha con el gobierno respondiendo a la globalización de la economía y a la presión para la deuda interna y externa, recortando el gasto público y reduciendo el aparato estatal. Se discutieron varias propuestas para la privatización de bienes y servicios públicos estando el sector forestal dentro de estas. Se prepararon borradores de ley para vender la Zona Marítimo Terrestre y parecía que los Parques Nacionales seguirían ese camino.

El sector privado también se vio afectado con la reducción de aranceles, situación que provocó que el mercado interno fuera abarrotado con productos del exterior, lo cual causó numerosos casos de empresas nacionales que fueron absorbidas por transnacionales. La ruptura del monopolio de la Banca Nacionalizada y las medidas de privatización de otros servicios afectaron al sector forestal, atrayendo al país grandes empresas de la madera, como por ejemplo la Ston Forestal, subsidiaria de la Stone Container Corporation de Estados Unidos. Esta compañía, localizada en el sur del país, ha plantado dieciseis mil hectáreas de melina (*Gmelina arborea*), con el objeto de exportar astillas para pulpa de papel. Otras empresas han plantando teca (*Tectona grandis*) en diferentes partes del país. La Faber Castell se está instalando muy cerca de la Ston Forestal, para producir madera para lápices utilizando melina. Por otra parte, como parte del programa de globalización de la economía costarricense, el Estado ha estimulado la importación de maderas suaves industriales mediante la reducción de aranceles, lo cual favorece los productos de Chile que ahora están compitiendo con las plantaciones nacionales.

El desarrollo del turismo durante este período toma nuevo auge como elemento de la reactivación económica del país. El ecoturismo se ha convertido en la primera fuente de divisas del país. El gobierno actual nombró un Ministro de Turismo y se realizan campañas a nivel internacional que promueven una "imagen verde" de Costa Rica, como modelo de conservación y desarrollo sostenible.



Foto: Yves Thomeleux / Still Pictures

Bayas en el bosque. Debido a su posición entre dos grandes continentes, entre dos grandes océanos y a su geografía variada, Costa Rica tiene más especies de animales y plantas por unidad de área que la mayoría de los países en el mundo.



Foto: Vicente Watson

Pastos bien cuidados con árboles de jaúl (*Alnus acuminata*) plantados en rodales puros en los bordes, Cordillera Volcánica Central.



Foto: Bruce Aylward

Deforestación y cultivo en laderas, área del Lago Arenal. Costa Rica ha sido deforestada masivamente durante el último siglo, principalmente entre 1950 y finales de los 80's.

El Estado Costarricense ratificó las principales convenciones y convenios internacionales promulgados que buscan proteger los recursos naturales y promover el desarrollo sostenible derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente en Río 1992, especialmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Ley No. 7414) y la Convención sobre Biodiversidad (Ley No. 7416). También Costa Rica jugó un papel de liderazgo en la formulación y promoción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

El Consejo Centroamericano de Bosques y Areas Protegidas (CCAB-AP), fue creado por los Presidentes del Istmo para velar por el manejo y utilización de los recursos forestales. Dicho Consejo ha llevado a cabo varios estudios y propone la unión de fuerzas para solventar problemas comunes. La empresa privada también ha participado en la alianza, como es el caso, por ejemplo, de la Cámara Costarricense Forestal (ver sección 2.3.2).

En el nivel nacional, el gobierno ha anunciado la necesidad de incluir en la contabilidad nacional los beneficios ecológicos y sociales de los bosques. También el Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica (MIDEPLAN) está incorporando el componente Forestal en el Plan Nacional de Desarrollo. Además el Sistema Bancario Nacional tiene instrucciones de cooperar con este enfoque y la legislación prevé la aceptación del árbol en pie como garantía prendaria.

Estos cambios políticos han fomentado y han sido fomentados por una serie de instrumentos legales dados en los años 90's. De estos, los más importantes para los bosques son la formulación de la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 en 1995 y la Ley Forestal No. 7575, aprobada en marzo de 1996. También está el proyecto de Ley de Biodiversidad, que actualmente se encuentra en discusión.

#### **Recuadro 3-4. ¿Quién es el dueño de la Biodiversidad? Proyecto de Ley sobre la Biodiversidad**

Este proyecto, formulado en 1996, ha generado mucha controversia debido a que involucra los recursos biológicos en un ámbito muy amplio, abarcando desde bancos de semilla y la extracción y uso de germoplasma, hasta investigación sobre la biodiversidad de las especies. También cubre derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos e investigación científica efectuada en el campo. Otro aspecto controversial es el concepto de "patrimonio nacional sobre la biodiversidad" y si la biodiversidad es propiedad exclusiva del Estado o puede ser cedida en algunos casos. Una de las organizaciones que más ha cuestionado estos aspectos ha sido el Instituto Nacional sobre la Biodiversidad (INBio). Representantes de los intereses en el nivel comunal, han objetado la idea de que ellos requieran permiso del gobierno antes de poder cosechar cualquier cosa que pueda considerarse 'biodiversidad'. El Proyecto de Ley fue encabezado por el diputado Luis Martínez. Se recibió asistencia técnica por parte de consultores de instituciones nacionales e internacionales, como la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (IUCN). Se efectuaron consultas también a académicos de las universidades,



organizaciones conservacionistas tales como: la Federación para la Conservación de la Naturaleza (FECON) y otras instituciones de diversos sectores. El diputado Martínez presentó el proyecto a pequeños propietarios, grupos indígenas, empresario, hombres de negocios, así como a legisladores y miembros del poder ejecutivo.

Emergieron dos principales fracciones, con posiciones opuestas sobre la regulación, control y manejo de la biodiversidad:

- <sup>1</sup> El diputado Luis Martínez, organizaciones comunales y FECON, quienes sostiene la idea de la conformación de una comisión intersectorial, con representantes de diferentes actores sociales y comunidades, y
- <sup>1</sup> El Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), INBio y algunos legisladores quienes sostienen la idea de un régimen regulatorio más restrictivo, supervisado por el MINAE y el INBio.

Se estableció una comisión por la Asamblea Legislativa, liderada por una socióloga de la Universidad Nacional. La comisión está a cargo de revisar los borradores del proyecto de ley para reconsiderarlo en el Congreso. Los Miembros de la Comisión son: INBio, MINAE, Cámara de Empresarios Forestales, FECON, una organización del campo agrario, grupos indígenas y miembros de los dos partidos mayoritarios. Los aspectos básicos en discusión por la Comisión incluyen acceso a la biodiversidad, seguridad alimentaria y derechos de propiedad. Con el deseo de obtener aprobación de la Asamblea Legislativa para el SINAC, el MINAE ha incluido, la creación por Ley de la estructura del SINAC, de lo cual los ambientalistas argumentan que eso es materia administrativa que debe separarse del proyecto de ley de biodiversidad. A finales de 1997, el proyecto se encontraba en espera, ya que se inició el período extraordinario de sesiones en el cual el gobierno define la agenda a tratar.

Durante la formulación de la Ley Forestal actual (7575) se abrió un proceso de consulta a los distintos entes de gobierno, a la Universidad de Costa Rica, a Organizaciones conservacionistas como la UICN, a la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), a la empresa privada y a las organizaciones de pequeños productores forestales. En la formulación de esta nueva versión de la Ley, se destacan tres tendencias principales:

- <sup>1</sup> Los entes estatales rectores de la política forestal, los cuales buscaban mantener su papel de rector y contralor de la actividad.
- <sup>1</sup> Los ambientalistas exigiendo duras sanciones a los infractores y buscando estímulos para los campesinos, y
- <sup>1</sup> El sector productivo forestal exigiendo mayor libertad para actuar y asumir acciones.

Otro grupo, el de los pequeños y medianos productores forestales, desarrolló un proceso estratégico de presión y negociación, para tratar con las agencias gubernamentales y las cámaras forestales. Ellos se agruparon en la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) y desarrollaron alianzas estratégicas con otros sectores productivos con el objetivo de influir en la formulación de la Ley Forestal.

### Recuadro 3-5. Proponiendo medidas extremas como una táctica política - Proyecto de Ley 'CULPA'

El proyecto de la Ley Culpa (Cortar Únicamente Lo Producido Ahora) fue presentado por el legislador Ottón Solís en 1995. Para este legislador, las leyes forestales han facilitado la destrucción tanto de las reservas del patrimonio nacional como de los bosques del dominio privado. Considerando que los instrumentos aplicados, como los planes de manejo, habían facilitado la tala y la explotación y que los subsidios a estas actividades eran “una aberración del sistema fiscal costarricense”, el proyecto de ley “CULPA” proponía:

- <sup>1</sup> que toda la madera que el país necesitaba para el consumo interno, debía obtenerse única y exclusivamente de las plantaciones y sistemas agroforestales que expresamente hubieran sido establecidos para tal fin.
- <sup>1</sup> prohibir completamente la explotación del bosque natural,
- <sup>1</sup> liberar totalmente las actividades encaminadas a la explotación de madera cultivada para fines industriales o comerciales,
- <sup>1</sup> eliminar todos los incentivos para la reforestación,
- <sup>1</sup> establecer un certificado CULPA, como instrumento jurídico económico destinado a compensar a los pequeños propietarios de bosque natural, considerando como pequeños propietarios a las personas jurídicas, físicas, dueños de terrenos que no excedían las 25 hectáreas, el monto de compensación se otorgaba por una sola vez y era equivalente a un salario mínimo por hectárea (unos \$200).

Después de un acalorado debate, este proyecto recibió dictamen negativo de mayoría en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa, por las razones siguientes:

- <sup>1</sup> Está demostrado que los planes de manejo permiten conservar en forma más adecuada todos los elementos del bosque: agua, madera y el recurso no maderable.
- <sup>1</sup> Al detenerse en forma total la explotación maderera, todas las personas que dependían directa o indirectamente de esta actividad, se verían perjudicadas, provocando serios trastornos sociales, como el aumento del desempleo. Además, se paralizaría la industria forestal, debido a que la oferta de madera proveniente de plantaciones no era suficiente para abastecer el mercado nacional.
- <sup>1</sup> Al anunciarse una medida extrema de prohibición, se fomentaría la tala indiscriminada, que provocaría la desaparición del bosque antes del que el proyecto se convirtiera en Ley. (Expediente Número 11967, Asamblea Legislativa).

Sin embargo, el Proyecto de ley CULPA demostró la efectividad de tomar medidas de corte extremista para agitar el debate y, de alguna manera, encausar hacia la toma de otras medidas menos extremas que serían más fáciles de aprobar consecuentemente. En efecto, esto fue lo que ocurrió, el proyecto allanó el camino para la aprobación de la Ley Forestal de 1996, la cual, en alguna forma, impulsó la legislación forestal hacia rutas trazadas por el proyecto de Ley aparentando ser menos controversial.

La mayor o menor influencia de estos diferentes actores sobre los procesos políticos, se refleja en la forma eventual de esta ley y en las medidas que contiene. En cierto sentido, todos ganaron algo: la ley enfoca más la atención hacia el manejo del bosque natural y aunque desregula algunas actividades, mantiene todavía varias restricciones. Por ejemplo: la nueva ley prohíbe cualquier cambio de uso de la tierra si esta posee árboles,

o si es un bosque. Esto es una notoria expropiación de derechos de la propiedad privada y representa una victoria considerable desde cierto punto de vista estatal y conservacionista. Algunas asociaciones del sector privado han iniciado una oposición a esta sección de la Ley a través de la Sala Constitucional (ver sección 2.3.1).

Una medida para garantizar un sistema de incentivos financieros para la reforestación durante los próximos 10 años fue finalmente establecida por ley, a pesar de una oposición considerable del sector gubernamental. Sin embargo, el ligamen de este sistema a los impuestos sobre los hidrocarburos, que están siempre bajo gran demanda de otros sectores del gobierno, ha provocado que a finales de 1997, el sistema de incentivos se encuentre aún en discusión. Estos temas se discuten en la sección 5.2.

En la parte institucional también ha habido varios cambios en los últimos años. A finales de los 80's, después de que la Dirección General Forestal y el Servicio de Parque Nacionales fueron trasladados del MAG al MIRENEM, se conformó el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). La idea fue establecer grandes áreas, uniendo áreas núcleo de protección administradas por el SPN con áreas de amortiguamiento administradas por la DGF. Se promovió la creación de Unidades Regionales de Conservación URC, con el fin de integrar a diferentes autoridades estatales con ONG's nacionales o internacionales en cada región y descentralizar la administración y el manejo a un nivel regional. Sin embargo, a pesar de mucha planificación, la falta de cooperación interinstitucional impidió el desarrollo y fortalecimiento del concepto de URC.

El concepto de URC se revivió en 1995 en la Ley Orgánica del Ambiente 7554, en la forma de Consejos Regionales Ambientales (ver sección 5.4) Estos consejos se retoman en la nueva ley forestal 7575 y se le dan más responsabilidades en conjunto con las municipalidades, para formular y manejar las políticas de reforestación y manejo forestal a escala regional (ver sección 5.2)

La reestructuración estatal también continúa. A partir de 1996, con la reestructuración del MIRENEM el cual pasa a llamarse Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), se fusionó la Dirección de Vida Silvestre, la Dirección General Forestal y el Servicio de Parques Nacionales para dar forma al Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC) dentro del MINAE. Con esta medida se estableció un sistema nuevo de división del territorio nacional, el cual consta de 10 Areas de Conservación, cada una de las cuales es administrada independientemente, pero realizando tanto actividades estatales como privadas en materia de manejo y conservación de los recursos naturales.

Con la creación del SINAC se desconcentró, en teoría, la administración forestal estatal ya que todos los trámites administrativos es posible realizarlos ahora en la Sedes Regionales del MINAE. El sistema nuevo permite el establecimiento de

funciones en cada Área de Conservación, con lo que se puede lograr financiamiento para otras actividades, como por ejemplo guardaparques adicionales, sin pasar por la Tesorería Nacional. El SINAC ha estado operando por un periodo corto, pero según algunos técnicos estatales, al perderse la cohesión centralizada de la administración, las áreas protegidas presentan diversos grados de organización interna y desarrollo, lo cual podría poner en peligro lo que se había alcanzado en materia de conservación, cuando el proceso era centralizado (ver sección 5.3).

Otros avances a partir de la legislación de 1996 incluyen la creación de la Oficina Forestal Nacional, una ONG del sector público bajo la jurisdicción del Contralor General de la República. Las principales funciones de esa agencia son proponer estrategias y políticas al MINAE para el desarrollo de actividades forestales. Esta oficina está conformada por 8 representantes de uniones de pequeños y grandes propietarios, industriales, comerciantes de madera y un representante de los grupos ecologistas. Los miembros de la Junta Directiva deben ser asignados por la Asamblea de cada sector representado por un periodo de tres años.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), creado por la legislación previa fue fortalecido, dándosele la condición de órgano semi-autónomo, facultado para recibir y administrar los recursos dirigidos al fomento de la actividad forestal y su desarrollo. Los productores forestales tienen tres representantes dentro de su Junta Directiva.

Finalmente, el período actual es notable por el crecimiento de las áreas protegidas privadas. Estas reservas privadas representan ahora casi un 16% del total nacional de área protegida. Los refugios de vida silvestre constituyen la categoría que ha mostrado el mayor incremento. Muchos propietarios de bosques privados se han sometido voluntariamente al status de refugios de vida silvestre estimulados por el potencial apoyo externo de las fundaciones de conservación, el apoyo potencial del gobierno para el pago por servicios ambientales y el crecimiento del sector ecoturismo. También ha habido una expansión importante de las áreas en Parques Nacionales producto del cambio de categoría de Reserva Forestal, usualmente mediante leyes, para la ampliación de los Parques Nacionales existentes.

Por otra parte, la creación de una gran extensión de áreas protegidas ha significado también un fuerte desplazamiento de pobladores rurales, muchos de los cuales no han sido compensados debidamente o vendieron sus predios a precios muy inferiores al valor de mercado. La compra de terrenos para protección por parte de extranjeros ha causado grandes resentimientos en algunas áreas, tendencia que recibe muchas críticas por aquellos involucrados en el desarrollo social de Costa Rica (ver sección 5.3).

**Cuadro 3-4. Resumen del proceso de la política forestal en Costa Rica período de 1990 - 1997**

Contexto Político – Económico	Instrumentos de la política estatal
Ajuste estructural, reducción del gasto público, privatización y liberalización del mercado	Ley Forestal 1996.: desregulación parcial de la industria
Reforma de las estructuras del estado	Coordinación institucional: se establece SINAC, Oficina Nacional Forestal. Descentralización: creación de Consejos Regionales Ambientales
Mecanismos de financiamientos alternativos o innovadores	Socialización de la reforestación. Implementación de incentivos para pequeños productores (CAFA y FDF)
	Incentivos para manejo de bosque CAFMA, incentivos para la conservación de bosques CCB
	Mercadeo de fijación de carbono
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
	Acuerdo Bilateral para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS)
Se plantea el desarrollo sostenible como estrategia de desarrollo nacional	Inclusión en la Constitución del Capítulo de Garantías Ecológicas  Ley Orgánica del Ambiente No. 7554.  Proyecto Implementación Conjunta (para venta de CO2)  Valorización de los servicios ambientales que produce el bosque.  Proyecto de ley de Biodiversidad
Ecoturismo se constituye como la principal fuente de divisas.	Promoción de la "imagen verde" del país.

Actores y acciones	Efectos en el bosque	Efectos en la gente
Empresarios forestales y madereros se consolidan económicamente.	Efectos en el bosque Incremento del área de bosques protegidos privados	Resentimiento creciente en algunas comunidades por desplazamiento de las áreas protegidas.
Los legisladores aceptan algunas medidas de descentralización del Estado Organización de Empresarios se amplía a nivel de Centroamérica.	Reducción de cobertura boscosa del país de un 40% a un 30% aproximadamente 300 mil ha de bosque secundario, que se ha mantenido por 10 años	Influencia de la Cámara Costarricense Forestal (CCF) en la protección de la industria existente. Más participación y fortalecimiento organizacional con actores locales (e. g. Hojanca, ACA, ASUNFORT, etc.)
Los pequeños propietarios ven la reforestación como una alternativa económica	Reforestación en fincas y parcelas, 72 mil ha reforestadas mediante proyectos de reforestación.	Fortalecimiento de organizaciones de pequeños y medianos productores (JUNAFORCA)
Coordinación de incentivos para la reforestación		
Las organizaciones de pequeños fortalecen su capacidad técnica		
Agencias internacionales apoyan financieramente los proyectos forestales de interés social		
Los académicos diseminan la alternativa de desarrollo sostenible  Compañías extranjeras se involucran en proyectos de implementación conjunta	Bioprospección en áreas protegidas	Los grupos ambientalistas se coordinan mejor (FECON)  Mayor conciencia ambientalista en el ámbito nacional Fortalecimiento de la empresa ecoturística, búsqueda de alternativas regionales y locales.
Empresarios turísticos quieren incentivos para promover conservación en sus áreas	Valor escénico y biodiversidad del bosque se reserva.	
Demanda por políticas de conservación de áreas e incentivos al turismo.		

### Recuadro-3.6 ¿Descentralización exitosa? – Area de Conservación Arenal

El Area de Conservación Arenal (ACA) cubre en total 940 mil ha (casi una quinta parte del país), distribuidas en tres provincias (Alajuela, Puntarenas y Guanacaste). Es una de las diez áreas de conservación en que se divide el país, y su organización administrativa (también llamada ACA) es la instancia estatal encargada de dirigir las áreas protegidas o parques nacionales en la zona norte del país, además de supervisar cualquier acción que afecte los recursos naturales y el ambiente. Con sede en Ciudad Quesada, San Carlos, Esta área incluye el Parque Nacional Arenal y un grupo de reservas privadas como: la Reserva Biológica Bosque Nuboso Monteverde, Bosque Eterno de los Niños, la Reserva Biológica San Ramón y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro.

El ACA ha hecho esfuerzos concertados para descentralizar la toma de decisiones sobre el manejo ambiental a los niveles en donde las consecuencias de tales decisiones son vividas directamente. Para esto, el ACA delegó la autoridad administrativa en seis subregiones: Cutris, Los Chiles, Pital, San Carlos, San Ramón, Upala y Guatuso. Las comunidades en cada una de estas subregiones se organizaron en comités ambientales locales, los cuales se están integradas por las Asociaciones de desarrollo comunal (que le dan la personería jurídica), las Municipalidades, grupos ambientalistas, grupos productivos, fuerza pública, organizaciones Juveniles, grupos estudiantiles y organizaciones de mujeres, todos los cuales cuentan con el apoyo organizativo del ACA para actividades varias de administración y desarrollo institucional. El primero de estos comités en formarse fue el de UPALA – GUATUSO, el cual cuenta con un total de 32 organizaciones de la zona que colaboran principalmente en manejo de las áreas protegidas.

El ACA ha sido pionero en el desarrollo de nuevas medidas que involucran las comunidades en en el proceso de las políticas forestales. Durante la discusión de las nuevas leyes Ambiental y Forestal de 1996, las comunidades del ACA fueron llamadas para aportar sus puntos de vista. Varios cambios fueron propuestos por estas comunidades, aunque ninguno fue aceptado. El ACA está ahora tratando de operacionalizar el Consejo Regional Ambiental, establecido por esas leyes, por medio de un foro conjunto de sus seis sub-regiones.

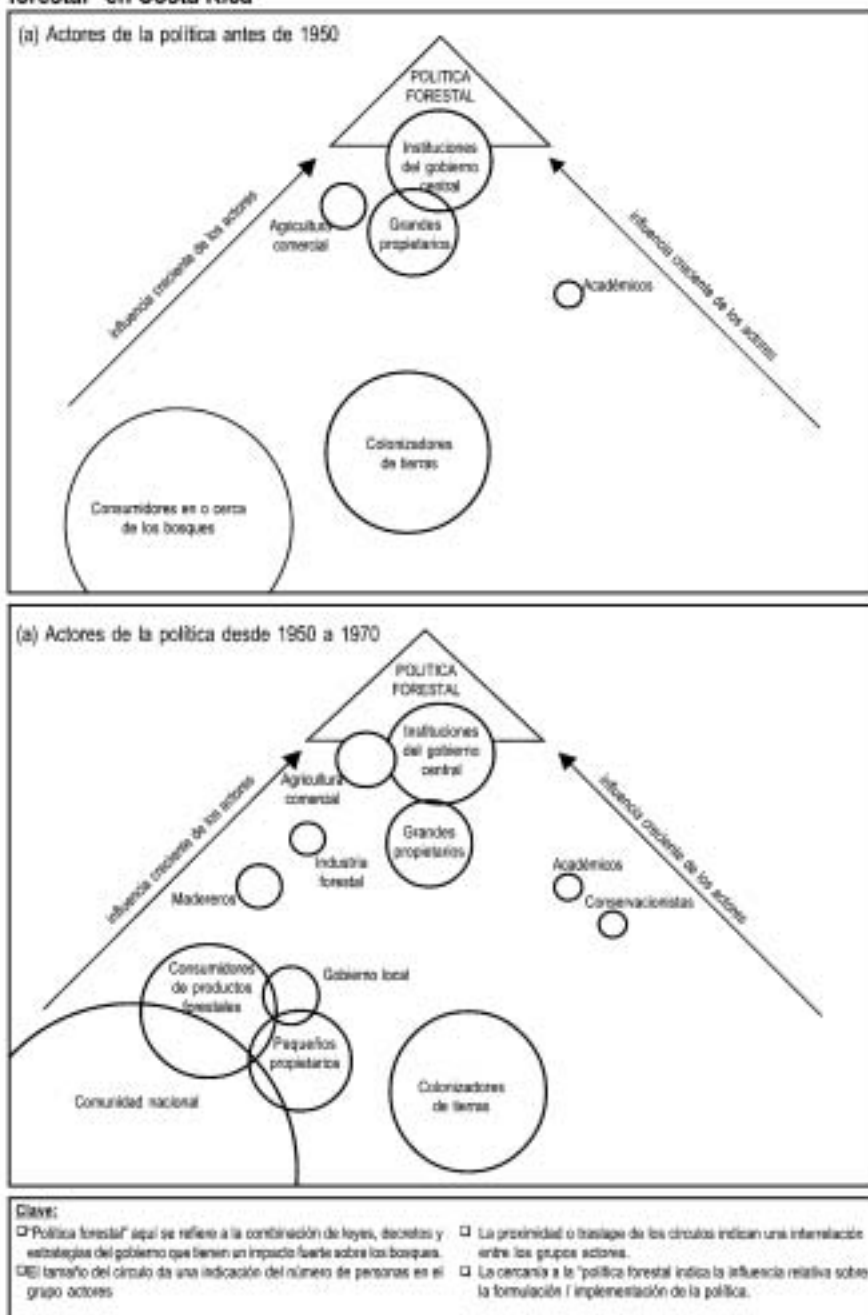
Los niveles de progreso alcanzados por el ACA se deben en gran parte al involucramiento de profesionales con amplia experiencia en desarrollo comunal y a la actividad del director administrativo que dio una gran importancia a la participación comunal. Fuertes vínculos se establecieron con la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y otros organismos de capacitación para el personal y miembros de los comités. Sin embargo, las inconsistencias en el apoyo estatal han sido siempre una característica, y cuando esto se combinó con una reciente reorganización que resultó en el traslado de personal clave, el éxito del sistema ha empezado a parecer más frágil.

La experiencia del ACA no obstante puede ofrecer lecciones importantes sobre el potencial de una descentralización efectiva: primeramente, la región puede tener un nivel apropiado de soporte organizativo para el desarrollo institucional en los niveles más locales; y segundo, la toma de decisiones local, respaldada por la región de esta forma, puede hacer mucho progreso para el manejo del ambiente.

## 3.5 La evolución de poder para influenciar la política – un enfoque

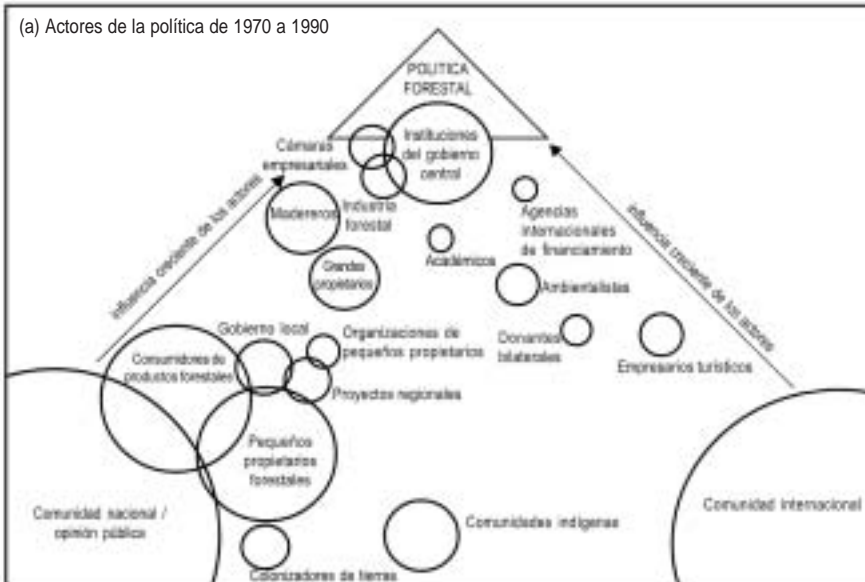
Los cuatro diagramas siguientes (ver figura 3-2), son un intento por visualizar los principales grupos de actores que luchan por influenciar la formulación e implementación de las políticas que afectan tanto a los bosques como a la gente. Los diagramas indican las influencias relativas de los diferentes actores, las alianzas entre ellos, y la manera en que los patrones han cambiado a través del tiempo.

**Figura 3-2 El poder de los diferentes grupos actores para influenciar "la política forestal" en Costa Rica**

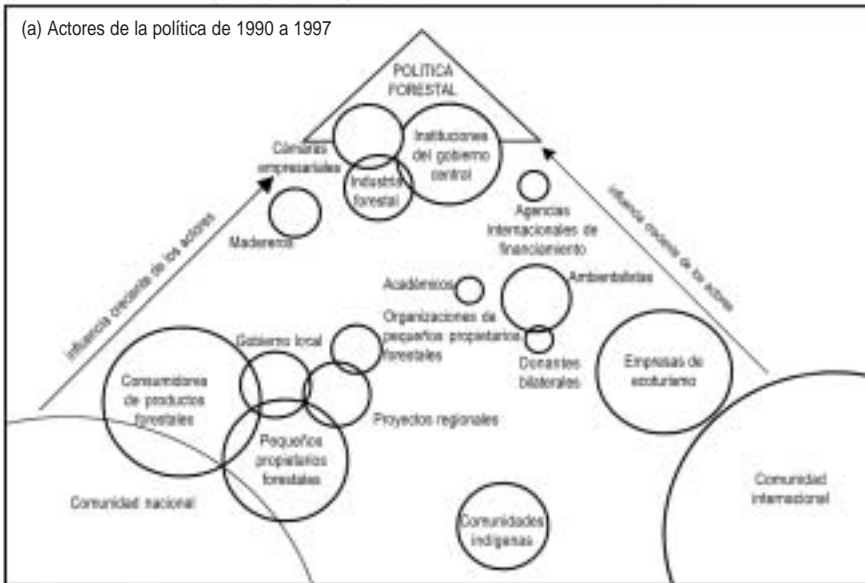




(a) Actores de la política de 1970 a 1990



(a) Actores de la política de 1990 a 1997



**Clave:**

- "Política forestal" aquí se refiere a la combinación de leyes, decretos y estrategias del gobierno que tienen un impacto fuerte sobre los bosques.
- La proximidad o traslape de los círculos indican una interrelación entre los grupos actores.
- El tamaño del círculo da una indicación del número de personas en el grupo actores.
- La cercanía a la "política forestal" indica la influencia relativa sobre la formulación / implementación de la política.

# 4 Políticas para los bosques: Situación actual del juego



## 4.1 Resumen de la influencia de las políticas extra-sectoriales

En la actualidad, las condiciones culturales, económicas y legales que dan más valor a la ganadería que a la actividad forestal y que ven los árboles como un impedimento para la titulación de las tierras no son tan marcadas como en años anteriores. Sin embargo, esto todavía permanece como un factor clave actuando en contra de un mejor manejo del bosque. Tradicionalmente, el uso agrícola de las tierras ha sido más valorado que el bosque y la madera ha sido considerada un subproducto del proceso de hacer finca. Se puede argumentar que, durante el período en el cual se valoraba el bosque únicamente por su madera en pie más que por la amplia variedad de bienes y servicios que éste genera, mediante la liquidación de los bosques naturales de Costa Rica y su inversión en café, banano y cultivos no tradicionales para la exportación se generó más ingresos y empleos que los que habría provisto la actividad. Es tan sólo muy recientemente que la balanza de las políticas ha comenzado a inclinarse menos a favor de la ganadería en relación con lo forestal.

A pesar de que la Ley Forestal de 1996 prohíbe el cambio de uso de tierras con árboles o bosque, hay todavía un buen número de políticas que continúan influenciando la conversión de áreas boscosas a otros usos:

- <sup>1</sup> Tenencia y titulación de tierras. Durante el avance de la frontera agrícola, los propietarios de tierras que no talaron el bosque arriesgaron la obtención de títulos de propiedad para sus terrenos de modo que muchas propiedades, percibidas como tierras abandonadas fueron invadidas por precaristas. A pesar de haberse agotado la frontera agrícola, la tala de árboles y la presencia de cabezas de ganado son todavía reconocidos como medios para asegurar la posesión de la tierra. La especulación de tierras es otra razón por la cual la expansión de los pastizales ha continuado en las áreas de la frontera agrícola (Kaimowitz, 1996). Queda por verse si lo estipulado en la Ley Forestal de 1996 sobre protección en contra de la invasión de tierras puede ser realmente puesto en práctica.

- <sup>1</sup> El crédito para ganadería. El acceso al crédito fue un factor clave durante el auge de la exportación de carne en los 60's y 70's. este alcanzó un máximo del 58% del crédito agrícola en 1974 (Kaimowitz, 1996); para 1989 éste se redujo a un 25% y ha caído un poco más desde entonces. El sector ganadero ha sido también uno de los mayores beneficiarios de la reprogramación de deudas. Así, aunque es menos importante que en años anteriores, el crédito ganadero todavía influye en la decisión de convertir bosques.
- <sup>1</sup> Intervención del mercado. Desde 1978, la prohibición de la exportación de trozas y madera sin procesar redujo los precios domésticos de dichos bienes. Esto ha ocasionado un desincentivo para la reforestación y ha generado un mayor desperdicio en el aserrío de la madera, a la vez que está propiciando una mayor conversión de tierras forestales hacia otros usos. Además, la prohibición de licencias para nuevos aserraderos combinado con los subsidios para el transporte, no solo incrementa el valor agregado de otros sectores, si no que disminuye proporcionalmente el valor de los bosques (CCT, 1992). Sin embargo, se podría esperar que la aplicación de políticas que incrementen el valor local de la madera y refuercen en las personas el sentido de propiedad sobre los árboles, pueden favorecer la reforestación y la regeneración de los bosques. Igualmente, dichas políticas podrían provocar una extracción rápida de la madera de los bosques existentes. El balance depende de la efectividad de la regulación o la autorregulación (ver sección 5.1).
- <sup>1</sup> Preferencias para la exportación agrícola. Las políticas en esta área han establecido una fuerte ventaja comparativa de Costa Rica en el cultivo del banano. Sin embargo, ésta se basa más en una mano de obra inmigrante desunida y en un conocimiento tecnológico multinacional más que en cualquier cosa peculiar del país. La presión del gobierno y de las compañías ha tendido a prevenir los intentos de organización de los trabajadores. El sistema de dar concesiones a las compañías bananeras está en conflicto con las prioridades de conservación y desarrollo sostenible (ver secciones 3.3 y 3.4).

En años recientes, la reducción de los precios del ganado, una infraestructura pobre para el mercadeo y la degradación de la tierra se han combinado para provocar una reducción drástica de la producción ganadera. Esto ha dejado muchos finqueros con tierras degradadas y pastizales sub-utilizados, los cuales se busca convertir a usos más productivos. Algunos de los propietarios están reforestando gradualmente sus predios o los abandonan a la regeneración natural. El problema es que los beneficiarios no pagan el costo total de la conversión de los bosques. Estos costos van desde la degradación ambiental y pérdida de la biodiversidad (CCT-WRI, 1991) hasta la pérdida social de la cultura de las comunidades basadas en los bosques y el costo de mayor incidencia es el incremento de las desigualdades en el acceso y control de la tierra y de los recursos. Estos puntos sobre las diferencias de poder en la distribución de los costos y beneficios son retomados en las secciones 5.4 y 6.

## 4.2 Resumen de la política gubernamental para los bosques y perspectivas de otros actores principales

Actualmente, no hay una política nacional forestal declarada que sea ampliamente apoyada por las distintas agencias del gobierno (sin mencionar otros actores). Este ha sido el caso por muchos años. En 1992, el MIRENEM le solicitó al Centro Científico Tropical (CCT) que coordinara un proceso consultivo para producir una política forestal para Costa Rica. Un grupo base trabajó en esto, extrayendo conclusiones de unos veinte profesionales que representaban diferentes entidades forestales. Su informe dice en la introducción:

*“En el pasado e han definido lineamientos de política, sehan prepararon planes nacionales de desarrollo forestal, planes sectoriales de acción forestal y diferentes planes de trabajo de lo que se debe hacer. Sin embargo, ésta no ha sido una práctica consistente y continua, que permitiera al sector forestal saber en el largo plazo hacia donde se debe orientar, hasta el punto de que en la actualidad las autoridades responsables del sector alegan la inexistencia de una política explícita en materia forestal...La legislación o cuerpo de leyes como la Ley Forestal, que alguna vez se ha interpretado como la política, es solo un instrumento para que ésta sea operativa. La política forestal debe ser un planteamiento específico sobre lo que se pretende para el sector forestal: hacia donde se pretende ir y sus relaciones armónicas con la política económica y general del país (CCT, 1992; p4).*

MIRENEM aprobó y publicó el documento en 1994. Sin embargo, con el cambio de administración esta declaración fue más bien dejada de lado como un documento de política estratégica para las organizaciones del sector. Después, mucho de su énfasis fue superado por la Ley Forestal de 1996. Desde finales de 1997 en adelante, la política oficial está otra vez representada por un juego de leyes y programa sectoriales, muchos de los cuales se sobreponen y contradicen entre sí. El cuadro 4.1 presenta una cronología de las leyes y declaratorias de políticas en Costa Rica desde 1775.

En ausencia de una política nacional que defina una visión y estrategia clara y ampliamente reconocida para los bosques en el desarrollo nacional, se tuvo que inferir la política de la colección de leyes, programas, proyectos y áreas sub- sectoriales. El equipo a cargo del estudio ha desarrollado una interpretación de ésta (ver cuadro 4.2). Por razones expuestas anteriormente pueden hacerse otras interpretaciones válidas.

La historia de la evolución de las influencias sobre los bosques y la gente de la sección 3, muestra que hay muchos actores fuera de las instituciones del gobierno quienes tienen perspectivas diferentes sobre los objetivos de lo que debe ser la política forestal (nuestra historia también demuestra claramente que existen perspectivas que compiten dentro y entre instituciones de gobierno sobre la política forestal). El cuadro 4.3 resume algunas de estas alternativas, generalizadas en tres grupos: la industria forestal y turística, la ONG's ambientalistas y los pequeños productores y comunidades. Estas visiones alternativas, están en el centro de un número de luchas contemporáneas sobre la política, las cuales son el tema de la siguiente sección.

**Cuadro 4-1. Cronología de las Principales Leyes y Decretos Forestales de Costa Rica**

<b>Año</b>	<b>Legislación</b>	<b>Justificación</b>
1775	Proclama del gobernador español Juan Fernández de Bobadilla	Mandaba no dar fuego a los campos y los montes, en vista de que las quemadas afectaban a los hacendados.
1883	Decreto para la concesión de tierras a San José, Cartago, y Alajuela para la agricultura, pastos y bosques	Los cabildos cuidarían la repoblación de esos terrenos, procederán por su propia cuenta a la plantación de, guachipelines, cedros y otras maderas necesarias para la edificación.
1846	Se otorgan tierras a San José, Cartago, Alajuela y Heredia, para el consumo de leña, pastos, agricultura	Debido al aumento de la población en las ciudades principales del Estado, por la carencia de tierras para pasto y extracción de leña Las tierras cubiertas de montaña no se ocuparían más que para la siembra de Cedros, guachipelines y demás maderas de construcción.
1888	Se decreta inalienable una zona de terreno de 2 kms de ancho a uno y otro lado de la montaña del Volcán Barva.	Se considera de carácter de utilidad pública la conservación de las montañas por dar origen a los arroyos y los manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y Alajuela
1906	El Congreso Constitucional de la República decreta que procede a la formación de un proyecto de Código Forestal, que debía ser preparado por una comisión especial nombrada por el Poder Ejecutivo para ser presentada a la Cámara a principios del período legislativo siguiente.	Por causas de la excesiva devastación de los bosques y deterioro de los recursos de suelo y agua. Explotación comercial e industrial del recurso maderero.
1919	Decreto ejecutivo presidente Alfredo González Flores	Reforestar las tierras altas de la Zona Norte de Heredia con fines de tapa vientos y producción de agua
1934	Ley de Cabezas de Familia	Distribución de baldíos nacionales entre los jefes de familia, produciendo colonización de nuevas áreas del país.
1969	Ley Forestal No. 4465	Legislar de manera integrada las actividades relacionadas al bosque.
1941	Ley de Informaciones posesorias	Se impulsaba la colonización en áreas boscosas con fines agropecuarios.
1977	Ley del Servicio de Parques Nacionales No.6084	Se consolidó el Sistema de Areas Protegidas
1977	Ley Indígena No.6172	Regular y proteger las tierras en Reservas Indígenas
1979	Reglamento sobre protección y aprovechamiento de Reservas Forestales	Aprovechamiento y Administración de las Reservas Forestales.
1988	Decreto ejecutivo No.18105 para la creación de los Certificados de Abono Forestal	Se incentivan las actividades forestales productivas
1990	Conversión del Ministerio de Industria y Minas en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. En este Decreto se integró la Dirección General Forestal y el Servicio de Parques Nacionales al MIRENEM	Centralización de instituciones y acciones dirigidas al sector recursos naturales y energía.
1992	Reforma a la Ley Forestal No.7174 Creación de Ley de Vida Silvestre No.7317	MIRENEM emite guías para la elaboración de Planes de Manejo de bosque Natural.
1995	Ley Orgánica del Ambiente No.7554.	Regulación y protección a la vida silvestre Crea los Consejos Regionales Ambientales.
1996	Ley Forestal No. 7575.	Deroga las leyes forestales anteriores, Descentraliza la Administración Forestal del Estado y da los lineamientos para la creación del SINAC..
1996	Ley 7575.	Aprobación del Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales

Fuente: Adaptado de Fournier Origgí 1985 y actualizado

**Cuadro 4-2. Resumen de la política forestal gubernamental actual en Costa Rica.**

<b>Manejo de Bosques de producción e Industria</b>	
1	Prohibición del cambio de uso de la tierra en áreas de bosque
1	Contratos entre el gobierno y el dueño de la tierra para regular: la reforestación, protección para la invasión de tierras y exención del pago del impuesto territorial
1	Estudios de impacto ambiental requeridos para la el desarrollo forestal (desde 1996)
1	La prohibición de la exportación de madera en troza (desde 1987)
1	Cobro del impuesto a la madera sobre el volumen en el punto de procesamiento primario
1	Promoción de del desarrollo tecnológico para reducir el grado de desperdicio
1	Liberalización parcial de la actividad forestal comercial a gran escala (desde 1996)
1	Registro de profesionales forestales privados -"Regentes forestales" para dar asistencia técnica y monitoreo de los permisos para el aprovechamiento y transporte de árboles
<b>Incentivos forestales financieros y fiscales</b>	
1	El Fondo Nacional de financiamiento Forestal (FONAFIFO) para los pequeños y medianos productores forestales (desde 1996). (en 1997 FONAFIFO obtuvo del presupuesto nacional cerca de \$ 7 millones)
1	Subsidio para plantaciones forestales y algo manejo del bosque (hasta 1997): Deducción del impuesto de la renta, crédito blando, Certificado de Abono Forestal (CAF), Fondo Municipal y Fondo de Desarrollo Forestal
1	Créditos, principalmente a través de FONAFIFO, para reemplazar los incentivos (a partir de 1988). Algunos créditos para los agricultores serán obtenidos de las ventas de por secuestro de carbono que serán manejadas como un paquete negociado en el mercado internacional
1	Pago por protección del bosque (CCB) y pago por servicios ambientales (PSA) priorizando las zonas de amortiguamiento y los corredores biológicos para conectar áreas protegidas (desde 1996)
<b>Manejo de Áreas Protegidas</b>	
1	Sistema de Áreas de Conservación (SINAC) - áreas núcleo con zonas de amortiguamiento
1	Aprobación de la compra de tierras por parte del sector privado (ONG's) para el manejo del bosque con fines de protección
1	Acuerdos con ONG's para manejar algunas áreas protegidas públicas donde el gobierno no puede financiar
<b>Descentralización y participación en los proceso de la política</b>	
1	Autonomía regional parcial a través de SINAC
1	Incorporación de algunas comunidades vecinas a las áreas protegidas en la protección y vigilancia
1	Espacio de participación limitada para otros actores desde 1996: Consejos Regionales Ambientales, Oficina Nacional Forestal y FONAFIFO

**Cuadro 4-3. Expectativas para el bosque y la gente de los sectores no gubernamentales**

Tema	Perspectiva de la Industria Forestal y Turística	Perspectiva de ONGs ambientalistas	Justificación
Manejo de bosques de producción e Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Cambio de las funciones del Estado de control a promoción y apoyo</li> <li>1 Mantener los aranceles para la importación de madera para proteger los mercados nacionales</li> <li>1 Mejorar la infraestructura</li> <li>Continuar la protección de la industria existente, manteniendo bajo el precio de las trozas</li> <li>1 Implementar una deregulación limitada e acuerdo con la Ley forestal de 1996, pero evitando la deregulación que crea competencia ilegal de los aserraderos portátiles, los cuales pueden usar diámetros de menor tamaño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Desarrollar una estrategia nacional clara para la producción de madera</li> <li>1 Invocar una moratoria completa para la extracción de madera por 1-2 años</li> <li>1 Aplicar sanciones estrictas a la extracción ilegal</li> <li>1 Llevar a cabo un inventario forestal completo</li> <li>1 Desarrollar la planificación según la capacidad de uso de la tierra</li> <li>1 Aplicar impuestos a la propiedad según la capacidad de uso de la tierra</li> <li>1 Mejorar la eficiencia de los procesos industriales</li> </ul>	<p>Desregular la actividad forestal de pequeña y median escala</p> <p>Mitigar la influencia de las empresas nacionales e internacionales de gran escala las cuales monopolizan y centralizan recursos e información sobre el desarrollo forestal</p>
Incentivos Forestales Financieros y Fiscales	<p>Mantener los incentivos para reforestación en lugar de los créditos bancarios</p> <p>Establecer un compromiso político claro con el sector forestal privado - de otra manera habría resistencia a invertir por temor a los cambios de política</p> <p>Mantener el pago por conservación y servicios ambientales orientados a los grandes propietarios.</p>	<p>Usar la madera de diámetros menores.</p> <p>Procurar que los incentivos sean distribuidos más equitativamente</p> <p>Implementar los pagos por servicios ambientales y por la regeneración natural</p> <p>Otorgar incentivos para conservación a las ONG's</p>	<p>Establecer un apolítica forestal clara que posibilite la planificación a largo plazo (los incentivos han sido usados como ingresos de corta duración)</p> <p>Asegurar respaldo financiero para las plantaciones e industria a pequeña para completar un ciclo de producción (después de lo cual serían autosostenible)</p> <p>Simplificar los procedimientos para asegurar los incentivos</p>
Manejo de áreas protegidas.	<p>Continuar la promoción de la imagen "verde" del país para impulsar el turismo</p> <p>Incrementar el desarrollo del servicio de turismo ligado a las áreas protegidas</p> <p>Aumentar las concesiones privadas en las áreas protegidas y limitar la inversión pública en infraestructura dentro de las áreas protegidas.</p>	<p>Asegurar la protección efectiva de las áreas de conservación</p> <p>Desarrollar alternativas económicas para las comunidades en las áreas aledañas a las áreas protegidas</p> <p>Orientar los incentivos para la conservación a través de las ONGs</p>	<p>Involucrar realmente a las comunidades en la toma de decisiones acerca de las áreas protegidas</p> <p>No crear falsas expectativas acerca de los beneficios de las áreas protegidas</p> <p>Reducir las medidas represivas</p> <p>contraproducente que mantienen a las comunidades fuera de las áreas protegidas</p>



			Procurar fondos externos para las comunidades directamente en vez de pasarlos por ONGs Incrementar el flujo de ganancias para las comunidades vecinas a las áreas protegidas.
Descentralización y participación en los procesos de la política	Mantener la participación en el desarrollo de la política forestal restringida a los expertos tales como miembros de la Cámara Costarricense forestal en la Junta Directiva de FONAFIFO y en la Oficina Nacional Forestal	Institucionalizar un proceso para generar una visión nacional de los bosques en desarrollo y una política forestal nacional clara Garantizar equidad y amplia participación en la toma de decisiones en el campo forestal	Participación específica de las organizaciones de los pequeños productores forestales en Consejos Regionales Ambientales. Asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el desarrollo de políticas, en el nivel local y regional, mediante alianzas y representación en el nivel nacional.

Fuente: Entrevistas y revisión de material general desarrollado por este estudio.

Foto: CODEFORSA



Capacitando a los agricultores sobre métodos óptimos para el primer raleo comercial de las plantaciones de melina (*Gmelina arborea*), CODEFORSA. Muchas iniciativas de reforestación han involucrado pequeños y medianos propietarios para plantar melina; las operaciones de raleo representan la primera retribución económica para los agricultores.

# 5 Luchas políticas claves y dilemas



## 5.1 Manejo de bosques de producción e industria

La mayoría de los bosques fuera de las áreas protegidas son de propiedad privada. Sin embargo, desde el establecimiento de la DGF en el decenio de 1970, el gobierno ha intentado ejercer un importante control sobre estas áreas mediante, justificándose en la premisa de que el aprovechamiento de bosques bien manejados es de “interés público”.

Hasta hace muy poco tiempo no se podía cortar árboles en Costa Rica, sin el permiso de la administración forestal. Con la aprobación de la ley forestal de 1996 y los esfuerzos por operativizar el SINAC, aún se requiere permiso pero el trámite ha sido descentralizado. Los Consejos Regionales Ambientales y las municipalidades tienen la potestad de extender permisos de corta en casos donde: el número total de árboles a talar sea inferior a 20, el número promedio por hectárea no supere los 5 y que los árboles se encuentren en terrenos de uso agrícola, según la clasificación de capacidad de uso del suelo. Sin embargo muchas municipalidades no preparadas suficientemente para efectuar el proceso de otorgamiento de permisos. Se han expresado críticas por varios casos de tala sin control. En agosto de 1997, el gobierno respondió decretando una veda total a la tala, por tres meses, en la Península de Osa y creó una Comisión para que estudiara la problemática de la deforestación en la zona.

En áreas forestales los permisos de corta son extendidos por la administración forestal dentro del SINAC. Estos se obtienen después de la aprobación de un plan de manejo forestal preparado por un profesional forestal incorporado al Colegio de Ingenieros Agrónomos y de aplicación bajo la supervisión de un ‘regente forestal’. El programa de ‘regencias forestales’ es una innovación reciente mediante la cual profesionales forestales privados se registran en la Comisión de Asuntos Forestales del Colegio y el SINAC les otorga autoridad para proveer asistencia técnica y asegurar el cumplimiento de todas las condiciones exigidas por el programa de incentivos. Una vez que el plan ha sido aprobado por el SINAC, el regente forestal tiene el poder para extender los permisos necesarios para la corta y transporte de la madera. Los planes de manejo ahora deben incluir la determinación del impacto ambiental de las operaciones. Algunos propietarios de tierra se quejan de que los planes de manejo resultan caros y que actúan como desincentivo para los propietarios de áreas de bosques pequeños pero con potencial de manejo.



**Raleo de melina (*Gmelina arborea*) de un agricultor ya en el aserradero. Melina es utilizada principalmente para pulpa y como madera suave.**

El sistema de impuestos forestales también se cambió y de alguna manera se simplificó con la Ley Forestal de 1996. Al inicio de los 90's, se cobraba un impuesto a la madera en pie y se exigía el pago de un depósito de garantía, lo que se reemplazó

con un impuesto del 3% del valor de la madera aserrada (puesta en el aserradero). La ley estipula la distribución de los fondos recaudados por este impuesto quedando de la siguiente manera: 40% para FONAFIFO, 28% para el Gobierno, 10% para la municipalidad local, 10% para El Consejo Regional Ambiental, 10% para la Oficina Nacional Forestal y 2% para el Colegio de Ingenieros Agrónomos.

Otro aspecto del marco regulador es la relación contractual entre el Gobierno y el propietario, la cual se establece cuando el propietario de tierras recibe un incentivo por parte del Gobierno. Después, el Gobierno monitorea las labores de reforestación o conservación, mientras que el propietario se beneficia de la protección estatal contra la invasión de tierras y de la exención del pago de impuesto a los bienes inmuebles. Esta relación es obligatoria para todas aquellas propiedades incluidas en una área protegida.

La preocupación por el ambiente ha venido a ser la raíz de algunas regulaciones estrictas para el manejo de bosques. Por ejemplo, a principios de los años 90, se exigía un estudio de la capacidad de uso de la tierra para justificar el cambio de uso del bosques a otros usos, pero la subsiguiente conversión a gran escala, de bosques en plantaciones de banano, en particular entre 1991 y 1993, hizo que la ley fuera modificada para prohibir cualquier conversión de bosques, independientemente de la capacidad de uso de la tierra.

Existen bases para afirmar que los estándares de manejo de bosques comerciales en Costa Rica están entre los más altos de los países en desarrollo. Por ejemplo, el programa de regencias forestales, ha contribuido notoriamente al mejoramiento de los estándares (Richard et al, 1996). Sin embargo, el alto nivel de regulación de la industria forestal y la prohibición de exportar madera en troza -lo cual MINAE argumenta que es necesario para reducir la presión sobre el recurso - parece favorecer a aquellos que actualmente dominan la industria. Las regulaciones en contra del establecimiento de nuevas industrias protegen a la industria actual, y debido a lo limitado de la competencia, el precio de la madera en pie se mantiene bajo, proveyendo así materia prima barata a la industria. Mientras tanto, los precios de madera aserrada son altos en relación con los estándares mundiales (Richard et al, 1996). Por esta razón la industria existente ejerce presión para mantener la política actual. Sin embargo, otros intereses están haciendo campaña para una reforma. Los

ambientalistas hacen un llamado para que se establezca una veda total de corta por un período de uno a dos años. Otros intereses del sector privado favorecen la desregulación y una mayor privatización que sea supervisada por un sector predominantemente privado o una autoridad forestal semi-privada.

La Ley Forestal de 1996 refleja el poder relativo de algunos de estos intereses. Un cierto número de actividades forestales han sido desreguladas - principalmente aquellas concernientes a industrias forestales de gran escala y plantaciones - y se eliminó el impuesto a la madera en pie. Este es un intento de apertura de la industria a pequeños y medianos productores. La ley eliminó los incentivos anteriores y creó un nuevo incentivo para el manejo de bosques naturales, basado en la idea de que los administradores de bosques deben ser compensados por proteger los valores ambientales de los bosques. Este nuevo incentivo está por ser financiado con un impuesto a los hidrocarburos (ver sección 5.2). Se mantienen regulaciones, incluyendo el requisito de la aprobación de los planes de manejo por el estado. Otras son introducidas, tales como la determinación del impacto ambiental previo al aprovechamiento forestal.

La necesidad de una colaboración constructiva entre los sectores público y

privado está reforzada en la nueva ley. Esto ha sido una característica que se está incrementando en el decenio de los 90's que ha dado algunos resultados concretos. La introducción de tecnologías que conservan el recurso en los planes de manejo son un ejemplo. Las universidades, los centros de investigación como el CATIE, y un número de proyectos bilaterales de asistencia han contribuido significativamente con estos esfuerzos. Se han hecho esfuerzos para eliminar los aserraderos con sierras circulares reemplazándolos con aserraderos de cinta, y para aumentar al máximo el uso de residuos en aserraderos y aprovechar la madera de diámetros menores.

Este estudio encontró que los medianos y grandes empresarios frecuentemente enfatizan la falta de una definición clara de la política forestal estatal lo cual actúa como un desincentivo para la inversión en la actividad forestal. Ciertos empresarios no están dispuestos a invertir en reforestación por temor a que las políticas gubernamentales cambien y se les impida el aprovechamiento posterior de sus plantaciones.

---

### **Regulaciones que impiden el avance**

*"Yo quise aprovechar algunos árboles que el río había volcado durante una inundación. Estos árboles bloqueaban el río, causando un represamiento que podía provocar mayores daños al bosque. Yo fui a Puerto Viejo por lo menos 10 veces y todavía no he conseguido el permiso. Por último, ellos me dijeron que presentara un plan de manejo y simplemente cortara todo el bosque"*  
*Reyner Vargas, Comunidad de San Ramón de la Virgen de Sarapiquí, Noviembre 11, 1996*

---

### **Recuadro 5-1. Colaboración del sector público-privado para el manejo de bosques -Comisión para el Desarrollo Forestal de San Carlos (CODEFORSA)**

Fundada en 1983 en la Región Huetar Norte (la cual cubre cerca del 19% del territorio nacional), CODEFORSA comenzó como una organización representante de los intereses de madereros, transportistas y procesadores, pero hoy ha crecido llegando a ser una organización que brinda servicio a la región entera, con un importante papel técnico y político. CODEFORSA tiene ahora unos 700 socios incluyendo pequeños, medianos y grandes productores, industriales madereros, transportistas y profesionales forestales.

El objetivo principal de CODEFORSA es el manejo y conservación de los recursos forestales de la región. Bajo un acuerdo suscrito con MIRENEM (ahora MINAE), CODEFORSA ha recibido fondos del gobierno provenientes del impuesto a la madera para la implementación de las políticas gubernamentales sobre manejo y control de los bosques, en la Región Huetar Norte. Estos programas también han tenido la asistencia técnica de diversas instituciones, tales como: CATIE; el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (anteriormente ODA); el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y el Programa de Cooperación para el Sector Forestal y Maderero (COSEFORMA) llevado a cabo conjuntamente entre el MINAE y la GTZ.

En 1989, se iniciaron proyectos de forestales con grupos de pequeños productores financiados a través del Fondo de Desarrollo Forestal y más tarde con los Certificados de Abono Forestal (CAF), así como también proyectos de manejo del bosque a través de los Certificados para el Manejo de Bosque Natural (CAFMA). Los programas de reforestación han involucrado a la fecha unos 410 pequeños y medianos productores que han plantado unas 7,802 ha, de las cuales cerca de un 45% corresponden a melina (*Gmelina arborea*).

A finales de 1995, CODEFORSA estimó que unas 9,100 ha de bosque habían sido sometidas a un manejo adecuado abarcando un total de 91 propiedades, mientras que el programa de control y manejo forestal había otorgado permisos a otros 294 propietarios, abarcando un área de 13,174 ha (Richards et al, 1996). CODEFORSA ha supervisado el 40% de los proyectos con incentivos del CAFMA, de todo el país, lo que corresponde a 10,072 ha. Otros programas de CODEFORSA incluyen viveros forestales, capaces de producir hasta un millón de plántulas por año, con especies de rápido crecimiento y un programa de extensión forestal.

El sistema de control y asistencia técnica instituido por CODEFORSA ha servido de ejemplo para desarrollar el programa de 'regentes forestales', ahora puesto en práctica en el nivel nacional. Bajo este programa, los profesionales forestales privados proveen asistencia técnica y aseguran el cumplimiento de las regulaciones para el manejo de los bosques y la utilización correcta de los incentivos (Richards et al, 1996).

CODEFORSA ha participado en foros nacionales del sector forestal, tales como los desarrollados por el Plan de Acción Forestal (PAF/CR), el Sistema Internacional de Areas Protegidas para la Paz entre Costa Rica y Nicaragua. (SI A-PAZ), en las regulaciones de los incentivos forestales, y en la Ley Forestal de 1996. La asociación también ha participado activamente en la Cámara Costarricense Forestal (CCF), la Comisión de la Lapa Verde, la Asociación Forestal de Pequeños Propietarios de la Zona Norte (AFOCAREN) (un afiliado regional de JUNAFORCA) y tiene representación en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

Hoy día, sin embargo, CODEFORSA enfrenta problemas. El enfoque de colaboración público-privado que es la fortaleza de CODEFORSA, también presenta dificultades. Por ejemplo, su implementación estricta de los controles del gobierno a veces conduce a respuestas reservadas del sector privado, mientras por otro lado, su condición de ONG le crea dificultades en las instancias del gobierno que muestran resistencia periódicas a éstas. La abolición, por parte del gobierno, de los incentivos del CAFMA en 1995, ocasionó una re-orientación importante y CODEFORSA ha intentado superar el desafío operativizando el nuevo programa de pagos por servicios ambientales.

Líderes de las industrias existentes también reclaman que algunas políticas económicas del gobierno han ocasionado problemas serios para la industria nacional de la madera. Ellos citan, por ejemplo, la lista actual de especies sobre las que hay veda para la corta y la inundación de productos de madera chilena de bajo precio, principalmente maderas suaves tratadas, gracias a una reciente reducción en aranceles de importación del 1%. La industria alega también que se ha invertido mucho para incrementar el volumen de producción de madera pero nada para mejorar la calidad del producto.

### **Recuadro 5-2. ¿Es rentable la producción de madera por pequeños y medianos productores?**

Se pueden argumentar algunas razones económicas básicas por las cuales la integración vertical no se ha dado y no hay propietarios de aserraderos invirtiendo en tierras forestales, ni propietarios de tierras invirtiendo en aserraderos. La principal razón es que esto no es rentable (el valor de la madera en pie es menor que los costos de producción). Muchos productores de pequeña escala -apoyados por programas de asistencia bilateral – lo han experimentado en carne propia. Muchos dueños de aserraderos han comprado bosque natural y han establecido plantaciones, pero esto es riesgoso hasta tanto pueda demostrarse que la adopción de tecnologías para el manejo de bosques naturales y plantaciones son técnicamente factible y rentable y que la producción anual (sostenible) de madera genere suficientes ingresos para cubrir los costos de la inversión inicial y los costos de producción.

Las altas tasas de interés significan un alto costo de oportunidad, tanto para los industriales como para los productores, mientras tanto el valor de la madera en pie, en términos reales, no se incrementa ni parece que lo hará en el futuro. Para operar rentablemente sus propios aserraderos el número de pequeños productores debe ser grande (tanto como sus habilidades para negociar) y aún así los dividendos serán bajos. Esta realidad es reconocida por los productores de granos básicos quienes raramente intentan producir el grano y vender pan y queques. En este contexto, se puede argumentar que: los incentivos actuales para los pequeños propietarios son más un instrumento de política social que de política forestal; y que la producción de madera por los pequeños productores no va a poder competir con la producción a gran escala ni con la importación de productos; y que el apoyo al desarrollo de la industria forestal podría justificarse (Jonathan Davies and Stewart Maginnis. 1997. Comunicación personal).

Sin embargo, en general, los líderes industriales de la madera como grupo tienen recursos financieros, capacidad organizativa y el respaldo político para influenciar directamente el proceso de la definición de las políticas forestales. La Cámara Costarricense Forestal (CCF) tuvo éxito en asegurar una amplia representación en las instituciones creadas por la Ley Forestal de 1996-notablemente en la Oficina Nacional Forestal y en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

Representantes de FECON, con un punto de vista diferente, creen que una política forestal claramente definida es crucial para la sostenibilidad a largo plazo. Estos grupos ambientalistas indican que la política forestal de Costa Rica, ha sido caracterizada, tradicionalmente, por un punto de vista burocrático y bipartidista, que ha enfatizado en resultados a corto plazo, lo que ha provocado la eliminación de los bosques. Ellos consideran que la Ley Forestal de 1996 no resuelve los problemas que

---

## Un líder de la industria forestal acerca de la Ley Forestal de 1996

*“Con la nueva ley forestal se ha logrado mucho. La ley trata de reorientar acciones estatales hacia la promoción de la reforestación, en vez de tratar de controlar todo el proceso. La CCF tuvo una participación activa en la formulación de la Ley Forestal de 1996. Esta permite una mayor participación de otros sectores de la sociedad a través de la descentralización del poder estatal. Esta ley también liberaliza las actividades para el manejo de bosques y simplifica los procesos administrativos, proveyendo una más amplia y clara definición de la propiedad privada y una visión más realista del patrimonio forestal del estado. Los empresarios forestal tuvimos que aceptar algunas regulaciones que consideramos muy severas. Sin embargo, en general la ley permite trabajar si las cosas se hacen correctamente”.*

*Sr. Edgar Salazar, presidente de CCF (1997).*

---

enfrentan los bosques nacionales y están preocupados por las tendencias hacia la liberalización de la industria forestal, pues consideran que

esto puede conducir a una explotación incontrolada y a prácticas de industrialización inadecuadas. En respuesta, los grupos de la FECON han propuesto que la política forestal debe basarse en principios claves (FECON, 1995), que incluyen:

- 1 Una definición de bosque y cambio de uso de la tierra. Se sugiere que la ausencia de una definición explícita de términos claves como “deforestación” y “reforestación” ha significado que la aplicación de leyes, regulaciones e incentivos, en muchos casos, ha sido arbitraria, lo que ha causado una degradación mayor de los bosques más que un manejo mejor.
- 1 Planificación de acuerdo con la capacidad de uso de la tierra: Se propone que las políticas de uso de la tierra se dirijan a promover la “optimización” del uso de acuerdo con sus características biofísicas. Esto ayudaría a evitar la degradación de la tierra ocasionada cuando la agricultura o la silvicultura son practicadas sin considerar la dinámica de los ecosistemas locales. Se han hecho sugerencias para dedicar recurso provenientes de los impuestos territoriales hacia la clasificación de la capacidad de uso de la tierra, de tal manera que aquellos propietarios que manejan la tierra de acuerdo con su “capacidad” puedan obtener reducciones significativas en sus cargas impositivas.
- 1 Garantizar la participación equitativa y extensiva. Entendiendo que hay muchos conflictos de intereses entre diferentes grupos de la sociedad con respecto a recursos y servicios de los bosques, se propone que una participación de base amplia de estos grupos es crucial para negociar la política y alcanzar realmente la conservación de los bosques de producción y las áreas protegidas.
- 1 Hacer de la conservación y el uso de los recursos forestales una preocupación política. Parte de las responsabilidades del gobierno es considerar el bienestar colectivo por encima de los intereses privados. FECON propone que el objetivo primario de una política nacional coherente, es definir la normativa y los límites generales del uso de los recursos naturales que son de mayor interés público.

Algunos de los puntos claves abogados por miembros de la FECON, para los cambios en la política forestal se resumen en el cuadro 4.3.

### **Recuadro N° 5-3. Manejo de bajo impacto en bosques poco intervenidos, con significativo retorno financiero, el Proyecto de Extracción de Madera Caída en las Reservas Extractivas**

Los propietarios de bosques de Osa, tradicionalmente, han vendido su madera a través de empresarios madereros, a pesar de poseer considerables habilidades para manejar sus bosques ellos mismos. Después de identificar y valorar algunas de las tecnologías locales para la extracción de madera, el proyecto de la fundación TUVA de Extracción de madera caída de las reservas extractivas (REMAC), inició sus labores en 1993 en Río Piro en el Sureste de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Corcovado. El plan piloto buscaba demostrar que los claros por caída de árboles de los bosques puede tener gran importancia económica, y que con asistencia técnica y financiera, los pequeños propietarios organizados podían efectuar el aprovechamiento del recurso de acuerdo con las prioridades regionales de conservación establecidos por el gobierno.

REMAC ha demostrado que los árboles caídos de los bosques primarios pueden proveer un rendimiento sostenible anual de hasta 0.75 m<sup>3</sup> por ha. A través de un proceso que ha enfatizado la tecnología apropiada y la organización cooperativa, los árboles caídos naturalmente en los claros del bosque son mapeados, extraídos, procesados y vendidos. Cada unidad de manejo (o reserva extractiva) tiene una extensión mínima de 250 hectáreas y puede proveer empleo a un grupo de 10 a 12 personas. Utilizando tecnología probada en la región por muchos años (extracción por medio de búfalos, métodos basándose en palancas y poleas mecánicas), junto con nuevo equipo y buenos sistemas de información, incluyendo SIG, la extracción de madera caída viene a ser una forma rentable de manejo de bosque natural. Los propietarios locales se han organizado en tres asociaciones de productores que han generado bajos pero constantes ingresos, más algunos recursos financieros para negociar un innovador sistema de incentivos con otros pequeños propietarios (Alonso - Martínez y Sánchez Urbina, 1995)

Después de obtener la certificación independiente por el programa Smart Wood de Rainforest Alliance, REMAC negoció con una organización conservacionista interesada en la protección de hábitats de aves migratorias en los bosques de Osa. Esta organización ofreció aportar fondos de contrapartida por el equivalente al 25% de todas las ventas de madera generadas por los productores mientras se estuviera cumpliendo con las metas de conservación especificadas en la certificación. De esta manera los altos costos de la certificación están siendo cubiertos a través de la venta de "servicios ambientales".

El proyecto piloto REMAC está así comenzando a mostrar una empresa productiva basada en la comunidad, buscando un balance entre las necesidades ambientales y socio-culturales, lo cual capitaliza el potencial en Costa Rica para diversificar ingresos del manejo de bosques mediante la negociación independiente de servicios no maderables en el mercado (Alonso Martínez y Bedoya, 1997)



## 5.2 Incentivos fiscales y financieros

El Gobierno ha usado incentivos financieros y fiscales para influir el desarrollo forestal desde 1979. Hasta recientemente estas subvenciones se han dirigido mayormente a la reforestación en la forma de deducciones de impuestos, crédito blando, certificados de abono, fondos municipales y un fondo de desarrollo forestal nacional. En los 90's, el enfoque se cambió hacia un buen manejo de bosques de producción, y desde 1996 a la conservación y a los servicios ambientales. El cuadro 5.1 muestra la cronología y los objetivos de los diversos incentivos, así como sus impactos.

El área total- bajo reforestación, manejo de bosques y conservación - afectada por los incentivos entre 1979 y 1995 es estimada por MINAE en 214,000 ha. Cerca de 170,000 ha están bajo reforestación, alrededor de 22,000 ha bajo manejo de bosque natural y 22,000 ha bajo manejo conservación de bosques (MINAE-SINAC, 1996 a).

Del área total reforestada, unas 48,000 ha han sido establecidas por pequeños y medianos productores, mientras 122,000 ha fueron reforestadas por compañías grandes (MINAE-SINAC, 1996 b). Los principales incentivos hechos accesibles para los pequeños y medianos productores fueron el Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA) y el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) dados a unos 7,000 productores en total desde 1988 a 1995. El FDF con fondos Holandeses tenía la desventaja de que el monto total del incentivo era de solamente un 70% del monto del CAFA. Por eso los finqueros preferían el CAFA. El Gobierno tomó la decisión de emitir a cada beneficiario un 50% de cada uno de estos incentivos. Los productores grandes y las compañías reforestadoras han sido los beneficiarios principales de las exenciones de impuestos desde 1979, y del pago del CAF y CAFMA. Datos oficiales del número de beneficiarios del CAF no son disponibles, pero se estima un total de 600, desde 1979 a 1995, y en cuanto a manejo de bosques, por lo menos 180 propietarios obtuvieron beneficios del incentivo CAFMA en un área total de 22,120 hectáreas (MINAE-SINAC, 1996a).

**Cuadro N° 5-1. Incentivos para Reforestación, manejo de bosque y protección en Costa Rica**

Tipo de incentivo año de inicio	Descripción	Impactos
Deducción de impuesto de renta 1979	Incentivo para reforestación. Los inversionistas deducen de su impuesto de renta, el costo del mantenimiento y establecimiento de su plantación por un monto cercano a \$800/ha.	Cerca de 36,000 ha. plantadas (1979-1992). Favoreció a los grandes inversionistas - que tenían capacidad suficiente para pagar impuesto de renta.
Crédito subsidiado 1982	Incentivo para reforestación. Fundaciones donantes y la banca nacional otorgaban créditos con bajos intereses	No hay información del área plantada. Los lineamientos han sido esporádicos sus efectos han sido muy limitados. Se pretendió crear un fondo rotativo para proyectos de reforestación, pero la tasa de interés tuvo que subir para reponer los fondos necesarios. Los altos intereses no eran aceptables para muchos productores.
Fondo Forestal Municipal 1986	Incentivo para reforestación. 10% de los impuestos forestales se destinaron a municipios y 10% a organizaciones regionales para proyectos de silvicultura	No hay información del área plantada. Los lineamientos han sido pobremente definidos, y el esquema ha tenido pocos efectos.
Certificado de abono forestal (CAF) 1987	Incentivo para reforestación. Un bono descontable, que puede ser usado para pagar cualquier clase de impuesto o ser vendido a un precio ligeramente menor que el valor facial (actualmente cerca de \$650 / ha). Pagado después de demostrarse el establecimiento de la plantación.	Cerca de 38, 000 ha plantadas (1988-1995). Favorecía a quienes podían afrontar los gastos del establecimiento de plantación, dado que los CAFS se podían hacer efectivos después de establecida la plantación, lo cual excluía a aquellos finqueros que no podían costear la inversión inicial.
Certificado de abono forestal pago adelantado (CAFA) 1988	Incentivo para reforestación. Bono no reembolsable, para plantaciones de menos de 25 hectáreas por familia. Desembolsa cerca de \$520/ha (reflejando la esperanza de que el productor haga su aporte). 50% se paga a la hora de firmar contrato, el remanente se distribuye durante los 4 años siguientes.	Cerca de 34,000 ha plantadas (1988-1995) El CAFA fortaleció la organización de pequeños propietarios, como cooperativas, centros agrícolas cantonales, y ofreció una alternativa genuina de producción a pequeños y medianos productores, en especial a los que estaban localizados en tierras degradadas y no arables
Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) 1988	Incentivo para reforestación. Subsidiaba el 70% de los costos de la plantación. El pequeño propietario proveía el 30% como mano de obra	Cerca de 13,000 ha plantadas (1989-1995). No requería títulos de tierra para ser elegible para el incentivo, esto favoreció a los parceleros con o sin derechos de propiedad. El FDF se financió con fondos provenientes del cambio de deuda por naturaleza (\$13 millones) de los Países Bajos
Exenciones de impuestos de importación y de bienes inmuebles 1990	Incentivo para reforestación. La exención de impuesto de los bienes inmuebles, de importaciones a la maquinaria usada en la reforestación y de renta sobre la madera cosechada (Ley Forestal de 1990)	Cerca de 16,000 ha plantadas (1990 - 1995). Se incluyen compañías extranjeras con grandes capitales de inversión, como Ston Forestal, Bosques Puerto Carrillo S.A., Canateca, Flora y de Fauna SA. Se excluye a los pequeños que no pagan impuestos.
Certificado de abono forestal para el manejo (CAFMA) 1991	Incentivo para el manejo de bosques Bono no reembolsable, dirigido a propietarios de 30 a 300 ha bajo el régimen forestal (el monto de \$460-520 / ha) pagado durante 5 años después de someter a estudios de la	Cerca de 22,000 ha bajo manejo (1992-1995). El sistema de CAFMA tuvo impacto considerable en conjunto con el interés en la certificación de bosques. El umbral original de 50 ha se bajó a 30 ha pero esto todavía era poco accesible para

	DGF un plan de manejo. Diseñado para estimular el interés en el manejo comercial de bosques.	muchos pequeños propietarios, quienes poseen parches de bosque, gran parte de los cuales han regenerado en tierras de pastos abandonados.
Certificado de Protección de Bosque (CPB) 1995	Incentivo para la conservación de bosques. Bono no reembolsable para la protección de bosque en áreas de 1-300 ha en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, en cuencas hidrográficas, y en otros sitios, aporta cerca de \$270 / ha a través de cinco años. Las áreas deben ser protegidas por cinco años.	Cerca de 22,200 ha bajo conservación (1995). Los terratenientes han expresado que el valor del CCB es bajo comparado con otros usos posibles de la tierra. Algunos temen que las tierras sometidas voluntariamente puedan ser expropiadas posteriormente por el estado.
El Certificado de Conservación de Bosque (CCB) 1996	Incentivo para la conservación de bosques. Bono no reembolsable para la protección de bosque en áreas de 1-300 ha en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, en cuencas hidrográficas, y en otros sitios, aporta cerca de \$270 / ha a través de cinco años.	Las áreas deben ser protegidas por un mínimo de 20 años La priorización de áreas incluye corredores biológicos, entre las áreas protegidas.
Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) 1996	Incentivo para reforestación. Incluye créditos con bajas tasas de interés para agricultores, financiado por medio de fondos del impuesto a la madera y otros presupuestos nacionales. Crédito para reemplazar los CAFs en 1998	FONAFIFO también ha negociado el secuestro de carbono con finqueros y han preparado paquetes de fijación de carbono en el mercado internacional.
El Pago por los Servicios Ambientales (PSA) 1996	Incentivo para compensar a los propietarios de bosque por los servicios ambientales que han brindado a la sociedad  El Centro Científico Tropical ha estimulado el valor de estos pagos, con base en la prevención de la erosión, almacenamiento de carbono y producción de aguas y protección de la diversidad biológica. El pago promedio se estimó en \$50/ha /año.	El Gobierno destinó para los incentivos CCB y PSA, en 1997, unos \$7 millones que pueden cubrir aproximadamente un 30% de la demanda.

Fuentes: CCT 1991, CCT 1992, BM 1993, SINAC-MINAE 1996, CCT 1996.



Artesano trabajando con madera de una plantación de ciprés (*Cupressus lusitanica*)

Al margen del éxito de los programas de incentivos, también se presentan problemas dentro de los que se incluyen los siguientes:

- <sup>1</sup> *Los grandes terratenientes han sido los más beneficiados, aunque no han necesitado los incentivos.* Desde 1989, se ha dado un gran aumento en la reforestación privada sin subsidios. Existen varias plantaciones privadas cubriendo aproximadamente un total aproximado de 25,000 ha, mayormente con teca (*Tectona grandis*) para aserrío y parquet, laurel (*Cordia alliodora*) para aserrío y melina (*Gmelina arborea*) para madera contrachapada y tarimas (usadas para transportar banano y otras frutas). Las compañías privadas han llegado a interesarse en el manejo de bosques, debido a las expectativas de aumentos significativos en el valor de maderas duras de alta calidad. Estos grandes empresarios lograron ajustes ascendentes en el valor del CAF y de otros incentivos con poca relación con la tasa de inflación (CCT, 1991) Otras exenciones de impuestos y concesiones favorecieron el establecimiento de grandes industrias internacionales de madera en el país.
- <sup>1</sup> *El establecimiento de plantaciones podría haber contribuido a la eliminación de bosques naturales.* Al margen, la subvención de plantaciones con montos de hasta US \$800 por hectárea constituían una tentación fuerte para eliminar bosque existente y plantar allí. Aparte de no ganar en área boscosa, las plantaciones de una sola especie o un número pequeño de especies, tienden a tener mucho menos diversidad biológica que el bosque natural. La emisión posterior del CAFMA puede haber contrarrestado esta conversión, aunque en grado limitado.
- <sup>1</sup> *Las plantaciones son de una calidad muy variable.* La mayor parte de la atención dada en el pasado a los incentivos forestales fue enfocada hacia la cantidad de área plantada y no en la calidad de las plantaciones. Cada vez se reconoce más que las plantaciones establecidas están en condiciones muy heterogéneas (ver sección 2.1.4). esta situación demanda un mayor énfasis en la extensión al piquero y en las actividades para promocionar un mejor manejo de los bosques (por ejemplo ver recuadro 5.1 sobre CODEFORSA).
- <sup>1</sup> *Los beneficios sociales de los bosques han sido marginados.* Los incentivos han enfatizado los ingresos económicos, y más recientemente la diversidad biológica, más que los beneficios sociales. Por ejemplo, los terratenientes privados han tendido a la selección de tecnologías de plantación que aumentan al máximo los ingresos en vez de buscar beneficios sociales. Por otra parte, los incentivos para la conservación pueden conducir a una concentración adicional de bosques en manos de los grandes terratenientes, quienes tienen capacidad de protegerlos contra la gente, todo esto a expensas de un énfasis hacia el mosaico de parches de bosque en manos de pequeños propietarios, en los que se podría obtener ambos; diversidad biológica y beneficios socioeconómicos locales.

- <sup>1</sup> *Un alto costo fiscal.* El costo del programa de incentivos ha sido considerable. Los incentivos para plantaciones se elevaron de un costo fiscal al gobierno de US \$ 0.5 millones en 1981 a US \$11 millones en 1989, antes de caer un poco a principios de los 90's, (BM, 1993). Desde los inicios de los 90's, las instituciones de planificación del Gobierno Central, bajo presión principalmente del Fondo Monetario Internacional, quisieron que se eliminaran los incentivos.

La Ley Forestal de 1996 reformó el sistema considerablemente. Los principales incentivos para reforestación (CAF, CAFA, FDF) están siendo gradualmente eliminados en un período de cinco de años, pasándose el énfasis a los incentivos para la conservación, pero como pagos por los servicios ambientales (PSA). De acuerdo con medidas financieras tomadas por MINAE en 1996, se continuará el apoyo a la reforestación, aunque mediante la provisión de crédito en vez de un pago directo.

Bajo la Ley Forestal de 1996 los servicios ambientales incluyen la fijación de CO<sub>2</sub>, calidad del agua, biodiversidad y prevención de la erosión. Los incentivos económicos del PSA buscan incrementar el atractivo de mantener los bosques comparado con otras formas de uso de la tierra de mayor impacto. Los incentivos son pagados a los propietarios de tierra durante un período de cinco años a partir de la firma del contrato, debiendo mantener sus tierras bajo un uso especificado por un período mínimo de veinte años. Los finqueros que reciben este incentivo ceden sus derechos por fijación de CO<sub>2</sub> al Gobierno.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) tiene el papel de coordinar la administración de los incentivos para el sector privado: recibiendo y analizando las solicitudes, dirigiendo las verificaciones de campo, haciendo los pagos y monitoreando el desarrollo en el campo de los proyectos forestales. El gobierno, a través de FONAFIFO, desea preparar paquetes de servicios ambientales para su potencial venta por medio de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) tales como los Certificados de Mitigación Negociables ( Certificados Verdes) los cuales están basados en la cantidad de CO<sub>2</sub> fijada en los bosques (ver sección 2, recuadro 2-2). Se espera que el pago a los productores de los futuros incentivos esté basado en las ventas efectivas de estos certificados.

#### **Recuadro 5-4. Certificación forestal: un instrumento político de rápida evolución**

La certificación forestal trata de dar una garantía al comprador de productos forestales que su mercancía proviene de bosques bien manejados en los cuales se favorece la sostenibilidad y los criterios de equidad. La certificación forestal tiene doble objetivo: a) trabajar como un incentivo de mercado para mejorar el manejo de los bosques y b) mejorar el acceso al mercado y el compartir los productos de tal manejo. La certificación forestal es voluntaria y se lleva a cabo al evaluar los efectos de las actividades forestales contra los estándares previamente acordados como significantes y aceptables por los actores forestales. Es emprendida por profesionales independientes y terceras organizaciones.

En Costa Rica, durante muchos años, se han llevado a cabo discusiones acerca de la certificación forestal. Un área de 3900 hectáreas de bosques manejados por PORTICO S.A. fueron certificados por el programa estadounidense Sistemas Científicos de Certificación (Scientific Certification Systems) en 1993.

La Ley Forestal de 1996 incluyó previsiones para la potencial certificación forestal a escala nacional. Una comisión nacional sobre certificación forestal fue nombrada con el objetivo de: establecer estándares nacionales para los bosques naturales (contra los cuales el manejo de los bosque puede ser evaluado por la certificación); preparar los estatutos para la operación de la comisión; y monitorear y supervisar los organismos certificadores.

También en 1996, un grupo informal de trabajo fue establecido con siete miembros de la administración forestal del estado, de instituciones académicas, una organización ambientalista no gubernamental (AMBIO), un grupo de los consumidores y COSEFORMA. El grupo elaboró un borrador con los lineamientos generales para la certificación forestal en Costa Rica, los cuales han sido puesto en circulación entre los grupos de actores forestales para su discusión (WWF, 1997). El borrador está basado en los lineamientos preparados por el Forest Stewardship Council (FSC). El FSC es una organización internacional tipo sombrilla que busca promover un mejor manejo de los bosques, evaluando y acreditando a los organismos certificadores nacionales. Para la acreditación, los certificadores deben demostrar que han operado confiablemente y que los productos que portan la etiqueta han sido productos de bosques manejados de acuerdo con los principios desarrollados por el FSC y los estándares nacionales reconocidos.

Dos ONG's de Costa Rica están desarrollando la capacidad de certificar: Recursos Naturales Tropicales ha aplicado para la acreditación por parte de FSC y la Fundación Ambio está vinculada con el programa de certificación Smart Wood de la Rainforest Alliance en los Estados Unidos (WWF, 1997).

En febrero de 1997 ha FUNDECOR le fue concedida la certificación para un grupo de áreas boscosas manejadas por propietarios individuales bajo contrato con FUNDECON (y en colaboración con MINAE). El grupo consta de 149 miembros, en su mayoría pequeños propietarios y cubre un área de 14,900 hectáreas bajo diferentes tipos de manejo-plantación, área reclamada para protección y bosque natural bajo manejo – todo en el área de amortiguamiento del Parque Nacional Braulio Carrillo en la Cordillera Volcánica Central.

La evaluación reconoció la calidad del manejo de los propietarios individuales y los sistemas de control utilizados por FUNDECON para asegurar la calidad del manejo. La certificación fue llevada a cabo por QUALIFOR (basada en el Reino Unido) a través de su Programa de Certificación de Grupo (QUALIFOR, 1997). FUNDECON ha desarrollado también un programa de fijación de carbono (ver Recuadro 2.2).

La certificación de áreas protegidas será pronto realizada bajo el esquema de almacenamiento de CO<sub>2</sub> y generará finanzas para la protección de bosques y el manejo bajo el programa de Certificados transferibles de mitigación (Certificados Verdes), los cuales serán manejados por FONAFIFO y la OCIC (ver Recuadro 2.2 y sección 5.2).

La certificación forestal, como un instrumento de política forestal voluntario orientado por el mercado, está evolucionando rápidamente en Costa Rica. Mientras que es muy pronto para estar seguro si esa será una fuerza fuerte para una mejor actividad forestal, las señales son positivas. Sin embargo, muchos temas y dilemas necesitan resolverse en el debate sobre la certificación en Costa Rica tales como: cuánta regulación debe complementar las iniciativas voluntarias; la eficiencia de los procedimientos a lo largo de la cadena de custodia; y los costos y beneficios para los diferentes grupos. Algunos de estos temas pueden ser resueltos únicamente a través de una experimentación mayor en la práctica. El apoyo para las iniciativas de certificación forestal y su evaluación probablemente demostrarán su valor.

Al mismo tiempo de la promulgación de la Ley de 1996, las intenciones del gobierno parecían ser mantener alguna subvención para la reforestación. Este estableció un 15% adicional de impuesto a los combustibles fósiles. Se esperaba recaudar alrededor de US \$21 millones por año de los cuales un 30% sería para financiar actividades forestales descritas en la Ley (el resto estaba designado para mejorar las carreteras de Costa Rica). Sin embargo, la renta generada por esta medida ha sido utilizada para otros propósitos. JUNAFORCA con el apoyo de la CCF, entabló un juicio contra el estado y el Ministro de Hacienda por desviación de fondos. En 1997, el gobierno acordó con JUNAFORCA y el CCF otorgar cerca de US \$ 7 millones para los programas de incentivos durante ese año fiscal. Se estimó que esto cubriría un tercio de la demanda.

---

### **¿Qué mantiene el asunto de las áreas protegidas en la agenda? Economista ambiental opina acerca de la Ley Forestal de 1996**

*“La nueva Ley Forestal debe ser observada como un paso atrás. Esta efectivamente expropia el derecho al uso de la tierra sobre terrenos forestales, estipulando que la cobertura de bosques no puede ser cambiada a ningún otro uso. Mientras los métodos ecológicos y económicos pueden diferir, ambos sugieren que la existencia de bosques sobre un terreno particular no garantiza que el bosque es el uso superior de ésta tierra.*

*Entonces la ley es ecológica y económicamente errónea. Lo que se necesita es una implementación institucional efectiva de las leyes y regulaciones existentes considerando el uso de la tierra y las áreas protegidas, no una nueva ley que es, por lo general, más drástica y por lo tanto difícil de implementar.*

*Además, es claro que los incentivos de corto término establecidos por esta ley presionan a los propietarios de bosque con alto potencial productivo a cambiarlo a otro uso antes que el gobierno pueda empezar a implementar la ley y monitorear el cambio de uso de la tierra, incurriendo entonces en una deforestación en el corto plazo.*

*El otro efecto principal de la nueva Ley Forestal es el establecimiento de incentivos para el manejo de los bosques existentes por medio del nuevo Incentivo para la Conservación del Bosque (CCB). El CCB es, sin embargo, fundamentalmente erróneo. El CCB alienta a las partes interesadas a ingresar al programa dos años después de una cosecha sostenible, o inmediatamente en el caso de bosques primarios inalterados. Los participantes prometen, después, no cosechar el bosque durante los siguientes 20 años; cosechar el bosque en una rotación sostenible es la única otra opción dado que es ilegal cambiar el uso de la tierra. Los participantes son entonces recompensados mediante la obtención de los certificados para compensar los servicios ambientales provistos por el bosque. La primera elección que debe confrontar el propietario es cortar y mantener la opción de ingresar al programa al año 2, o no cortar e ingresar al programa inmediatamente. No es necesario ser un graduado en economía para ver la elección falsa implícita aquí. Ningún propietario de tierras interesado en maximizar sus ganancias dejaría escapar la oportunidad de cortar selectivamente el bosque y después ingresar al programa.*

*Además, dado que la nueva Ley Forestal elimina el cambio de uso de la tierra, también se reduce las opciones disponibles para el propietario del bosque, y por definición, limita el valor comercial de los servicios ambientales, los cuales intentan asegurar el nuevo programa de incentivos. Esto se debe a que el cambio en estos servicios se contabilizan por la diferencia entre niveles de servicio bajo diferentes alternativas de uso de la tierra. La diferencia en niveles de servicio entre un bosque y un terreno de pastos es mucho mayor que entre un bosque de regeneración maduro y un bosque de regeneración recientemente cortado”*  
*Bruce Aylward, Consultor, Octubre 1997.*

---

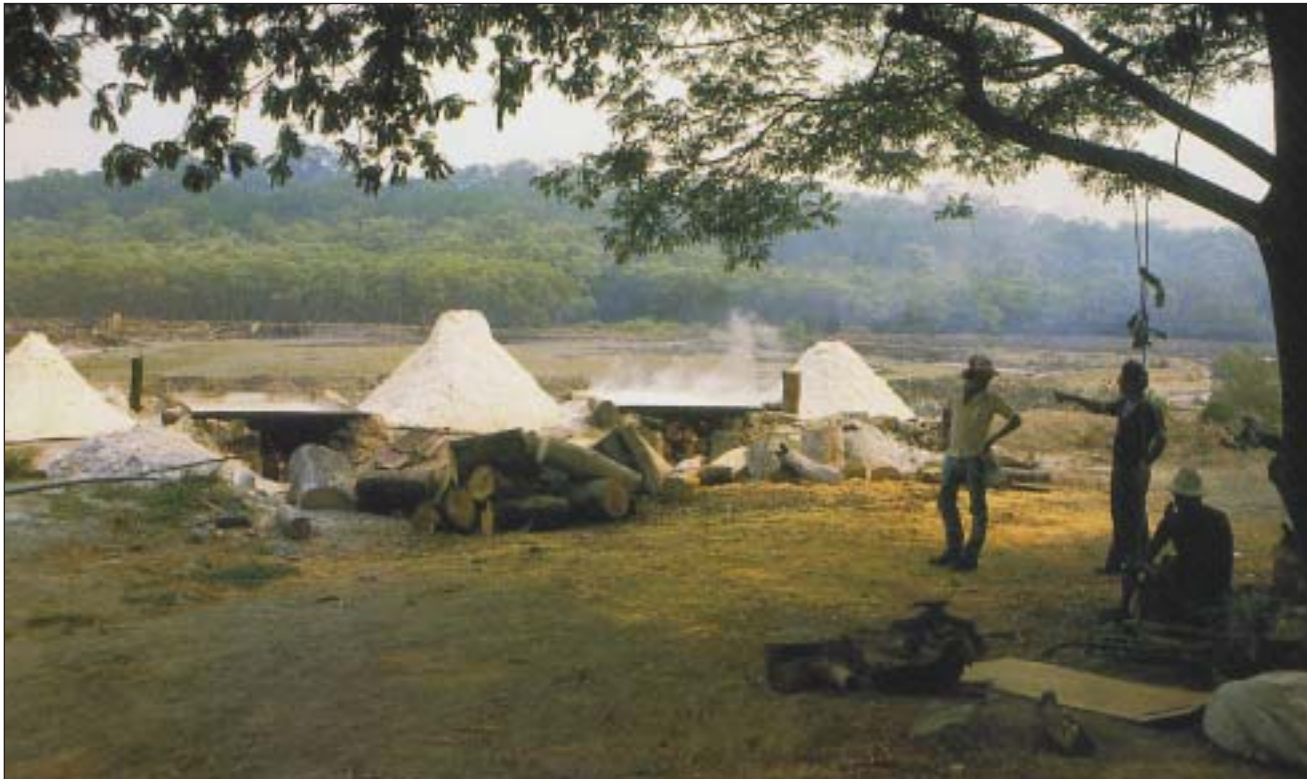


Foto: David Boshier

Preparación de sal utilizando leña seca del río Tempisque. Varios medios de subsistencia locales dependen de los recursos forestales indirectamente como este en este caso.





Foto: Leonardo Mora

**Medios de subsistencia en el bosque. Una pequeña propiedad en la Zona Atlántica, con pastos y una variedad de productos forestales utilizados para la subsistencia o la venta.**



Foto: David Boshier

Propaganda partidista. Costa Rica disfruta de una tradición política relativamente democrática en la cual la participación en las arenas políticas tal como en la actividad forestal es permitido (Unidad, elección de 1986, Turrialba)



Foto: Leonardo Mora

**El Río Costa Rica, Zona Atlántica. Las leyes costarricenses establecen que hay que dejar 10 metros de bosque a cada lado de los ríos.**

Los empresarios forestales se quejan de que la política de incentivos se interrumpió muy tempranamente, antes de que la mayoría de las plantaciones hayan alcanzado la edad de la primera cosecha y antes de que la industria del procesamiento tuviera suficiente ímpetu para hacer económico el manejo de las plantaciones (ver sección 5.1). Ellos se oponen a la sustitución de incentivos por crédito, porque la recuperación económica es muy difícil, debido a los largos plazos de la actividad forestal. Otra objeción hecha es que la tasa de intereses propuesta es relativamente alta, la cual, en el fondo, se basa en la tasa básica que es alta debido al gran monto que toma prestado el Gobierno.

Los pequeños propietarios han obtenido beneficios importantes del programa de incentivos, después del monopolio inicial de los grandes terratenientes. Mediante alianzas locales, regionales y nacionales, particularmente JUNAFORCA, estos productores son ahora un grupo organizado, relativamente fuerte, capaces de ejercer influencia en el nivel de la toma de decisiones. La capacidad técnica forestal de otras organizaciones de pequeños propietarios también se ha fortalecido a través del programa de incentivos, ya que se permitió el uso de un 15% del incentivo para pagar el empleo de técnicos forestales. Sin embargo, JUNAFORCA está preocupada de que el valor del Certificado de Conservación de Bosque (CCB) no cubra el costo de oportunidad por ingresos perdidos por la renuncia a las cosechas agrícolas o la venta de madera. El plazo de 20 años del certificado es otro asunto discutible, ya que el productor únicamente recibe un pago por los primeros cinco años.

El sector ambientalista se ha involucrado activamente en la discusión de los incentivos durante varios años. Su creciente influencia en años recientes explica en gran parte, la reorientación de los incentivos hacia los servicios ambientales y la regeneración natural.

## 5.3 Manejo de áreas protegidas

La creación de parques nacionales y otras áreas protegidas se dio en gran parte por las altas tasas de deforestación. Durante la época en que se estableció la mayoría de las áreas protegidas, se argumentó que esta era la única viable políticamente. Sin embargo, una interpretación que raramente se discute, es que el valor financiero derivado de la eliminación de muchos de los bosques se utilizó, en parte, para establecer las áreas protegidas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Partiendo de esta interpretación ha sido hipotetizado en forma más general, que los países con tasas bajas de deforestación son menos propensos a establecer una red de áreas protegidas (Jonathan Davies y Stewart Maginnis, 1997. Comunicación personal).

---

## ¿Qué mantiene el asunto de las áreas protegidas en la agenda?

*“El éxito de las áreas protegidas proviene: primeramente de un gran trabajo intenso de unas pocas personas; segundo, estos entusiastas han permanecido activos y disponibles durante un tiempo largo, aunque hayan cambiado de institución; tercero, el desarrollo oportuno de una gran capacidad de recaudar fondos externos por parte del Gobierno; cuarto, el nivel general de desarrollo en Costa Rica - Honduras, Nicaragua y Haití no podrían afrontar nuestro tipo de conservación; quinto, se ha contado con el apoyo de estudiantes y congresistas; y finalmente, hemos sido capaces de demostrar beneficios - mediante la educación ambiental, protección de cuencas y ecoturismo. Realmente no hay oposición a la idea de sostenibilidad - solo hemos tenido que eliminar la indiferencia. La gente debería decir ‘nosotros necesitamos parques nacionales’, con el mismo orgullo de decir ‘nosotros no necesitamos ejército’.*

*“En Costa Rica comenzamos con actividades primero, luego creamos las instituciones y por último vinieron las políticas. Ahora tenemos muchas instituciones aisladas y conflictos de mando entre diferentes entes, hasta dentro de un mismo Ministerio”*

*Mario Boza, Coordinador de la Sociedad de Conservación de Fauna Silvestre Corredor Biológico Mesoamericano de Panamá, Costa Rica, y Nicaragua (Noviembre 1995).*

---

En 1995, cuando el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) se creó por decreto, 72 áreas protegidas cubrían cerca del 21% del territorio de Costa Rica. Bajo el SINAC, el país entero se divide en diez áreas de conservación. El concepto representa una extensión mayor del cambio de enfatizar la protección en contra de la interferencia humana hacia la integración de las necesidades de la gente en las zonas de amortiguamiento. La idea central, es juntar componentes del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) para conformar cuerpos autónomos para la toma de decisiones en el nivel regional, algo que no se ha logrado en el nivel nacional.

La política forestal del Estado en lo que concierne a la administración y tenencia de las tierras en las áreas protegidas, ha sido la compra directa y administración, mediante la negociación con los propietarios, aunque también se ha dado la expropiación. Hay ahora unas 100,000 hectáreas de tierras privadas dentro de los núcleos de Areas de Conservación que no han sido pagadas por el gobierno. Con

recursos financieros restringidos, el gobierno costarricense ha incitado una política de privatización, en un intento de asegurar estas áreas para la conservación.

Una gama de mecanismos administrativos están siendo aplicados en las diferentes regiones de SINAC. En el Area de Conservación Tortuguero, por ejemplo, el concepto está siendo dirigido por una ONG respaldada por el estado, la cual es capaz de recaudar sus propios fondos y contrata su propio personal, mientras también tiene acceso al equipo e infraestructura estatal. Por un tiempo, esto permitió un progreso importante para dar seguimiento a un número de proyectos (Richards et al., 1996).

Sin embargo, más recientemente la iniciativa ha sido afectada negativamente, en parte porque la ONG se aisló del MINAE y de otras agencias estatales (Michael Richards, 1997 Comunicación personal). En general, MINAE está luchando con un buen número de dificultades en la implementación del SINAC (García, 1996; Richards et al., 1996; SINAC, 1996):

- 1 *Oposición de otras instituciones descentralizadas del Gobierno* - las cuales sienten pérdida de autoridad con los cambios propuestos, por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Agrario que continúa distribuyendo tierras a los colonos quienes tienden a eliminar el bosque para establecer fincas agrícolas o pecuarias en tierras de baja calidad.
- 1 *Conflicto de objetivos dentro de MINAE mismo* – por ejemplo, apoyo a proyectos bananeros en conflicto con objetivos de las áreas de conservación. También hay motivaciones conflictivas entre el personal de MINAE que, en algunos casos, conduce a que el personal se resista a cambios o actividades que pueden afectar o exponer sus intereses personales. Un ejemplo que afloró con la creación de SINAC es la diferencia en perspectivas de los conservacionistas del ex- servicio de Parques Nacionales y los forestales de la ex-DGF.
- 1 *Inseguridad en la tenencia de la tierra*, que ha impedido el acceso al programa de incentivos para el manejo del bosque. Una sugerencia en este aspecto es dada por FUNDECOR en la Región Volcánica Central, que pre - financia la titulación y el plan de manejo.
- 1 *Carencia de claridad en el sistema estatal de compra de tierras en áreas protegidas*. Existen inconsecuencias en la adquisición de tierras para el patrimonio forestal del estado. En propiedades dentro de áreas protegidas pero no adquiridas por el estado, no hay mecanismos legales para evitar la extensión de permisos para la explotación de recursos naturales. Las debilidades en el proceso legal han conducido también a la compra de propiedades no registradas e incluso se han dado casos de doble compra.
- 1 *Coordinación inadecuada entre el estado y ONGs*. La falta de coordinación en la compra de tierras para áreas protegidas es particularmente evidente. En algunos casos la incertidumbre sobre los linderos de áreas protegidas ha resaltado la falta de control sobre estas tierras.
- 1 *Hostilidad pública hacia la privatización de áreas destinadas para la protección*. Algunas organizaciones civiles han expresado su oposición a las iniciativas del estado de permitir a organizaciones privadas comprar tierras destinadas a la protección. Varias ONG's y otras organizaciones sociales han expresado su desacuerdo con la propuesta de privatización de la zona marítimo-terrestres<sup>3</sup>, y han excitado a una aparentemente gran mayoría de la opinión pública en contra del proyecto de privatización, por lo que el gobierno archivó la idea.

<sup>3</sup> La propuesta de la venta de la zona pública a lo largo de las costas fue un intento de recaudar fondos para el pago de la deuda interna. Se propuso que los primeros 50 metros desde la pleamar permanecieran como zona pública inalienable, pero que los siguientes 150 metros en la zona de dominio público pudieran ser vendidos.

- <sup>1</sup> *Cohesión social limitada en las áreas de conservación.* La planificación dentro de las regiones parece estar basada más sobre la ‘aptitud de la tierra’ y consideraciones ambientales dándosele mucho menos atención a la coherencia cultural e institucional. De aquí que se presentan muchos conflictos de intereses dentro de las comunidades y las áreas de influencia de diversas agencias no coinciden completamente.

Un problema clave que estas limitaciones destacan es el de una “descentralización a medias”, por ejemplo, el traslado hacia los niveles locales de responsabilidades en algunas oficinas regionales sin el respaldo legal ni económico posterior para tomar las decisiones. Esta es una consecuencia de, y es continuamente engrosada por, conflictos de intereses centrales. En el caso de SINAC, el estímulo para promocionar la conservación regional y el desarrollo sostenible, parece estar desafiando intereses adjudicados a entes corporativos y públicos que forman una alianza poderosa a favor de las agro - exportaciones y el crecimiento macroeconómico.

---

### Objeciones comunitarias a las áreas protegidas privadas

*“La comunidad de La Tigra convivió con el bosque hasta que lo privatizaron para protegerlo. Los compradores extranjeros le cambiaron el nombre a “Bosque Eterno de los Niños”. Pero ahora vemos que ellos se referían a los niños de Suecia, no a los nuestros El gran error fue cerrar el paso a la gente, lo cual generó en algunos casos la reacción de la comunidad. Nosotros deberíamos sentir que la tierra todavía es nuestra, pero nos sentimos como intrusos. Parece que los compradores extranjeros nos están vigilando siempre”.*

*Antonio Vázquez, Líder Comunitario, La Tigra, San Carlos  
Febrero 1997.*

---

En este estudio, miembros de la comunidad de La Tigra de San Carlos, colindante con la reserva privada Bosque Eterno de los Niños y de la comunidad de San Ramón de la Virgen de Sarapiquí, colindante con el Parque Nacional Braulio Carrillo, ambos señalaron efectos negativos de las áreas protegidas sobre el desarrollo de sus comunidades. Uno de los efectos principales fue el desalojamiento de muchos finqueros, lo que provocó una alta emigración, y el deterioro de sus caminos que hasta entonces habían sido mantenidos por la comunidad.

Algunos de los puntos comunes mencionados por miembros de ambas comunidades con respecto a los procesos de la política forestal y de los asuntos sobre las áreas protegidas incluyeron:

- <sup>1</sup> *La exclusión en la creación de medidas políticas.* La aprobación y formulación de las políticas están en poder de los políticos y sus asesores técnicos. En realidad, la “participación de las comunidades” se limita a consultas con respecto a decisiones que ya han sido tomadas. La comunidad usualmente no es considerada y no influye en la formulación de leyes u otros instrumentos de política.

<sup>1</sup> *La exclusión en el manejo de áreas protegidas* Las comunidades tradicionalmente han sido excluidas del proceso de consolidación y manejo de las áreas protegidas, lo que limita su potencialidad para jugar su parte en la conservación de estos territorios.

<sup>1</sup> *La resistencia a áreas protegidas.* En muchas ocasiones la exclusión ha ocasionado que las comunidades se resistan activamente a la creación de áreas protegidas, lo que se percibe como una amenaza para el desarrollo de las actividades productivas de las que ellos dependen. Las medidas represivas usadas algunas veces para mantener a los habitantes de comunidades cercanas fuera de las áreas de conservación son contraproducentes. Los miembros de las comunidades indican que estas medidas dividen a las comunidades y les imposibilita aprender acerca de los beneficios del bosque.

<sup>1</sup> *Las promesas incumplidas de desarrollo.* Expectativas falsas se levantan en lo que concierne a generación de actividades de desarrollo, turismo y empleo para lo habitantes de estas áreas. La experiencia real ha sido desempleo, desalojamiento de población y aumento del aislamiento. Los turistas y los investigadores extranjeros, representan una fuente de ingreso que rara vez llega a las comunidades, mientras las investigaciones, frecuentemente, tienen poca aplicación práctica para el parque o sus comunidades colindantes.

<sup>1</sup> *La falta de acceso a financiamiento externo.* Algunos proyectos de conservación de bosque utilizan recursos financieros provenientes de donaciones hechas por organismos internacionales para gastos administrativos y patrullaje del área, olvidando que las comunidades colindantes también han protegido el bosque en el pasado. Las comunidades involucradas en este estudio planean buscar respaldo económico en el extranjero, prescindiendo de la intermediación de las ONG's.

---

#### **Apoyo comunal para áreas protegidas privadas**

"La comunidad puede hacerse cargo del cuidado del parque mediante la asociación de desarrollo, y ganar dinero administrándolo. Para hacer esto el gobierno tiene que ayudar a la comunidad y hacer los cambios necesarios para que la comunidad pueda recibir todos los beneficios".  
Fidel Solís, Comunidad de San Ramón de la Virgen de Sarapiquí, Febrero 1997.

---

Sin embargo, en contraste con el ejemplo de La Tigra, algunas comunidades han participado activamente en la declaración de una zona específica como área protegida, por ejemplo, en los cerros de Escazú y en Cabo Blanco.



## 5.4 Descentralización y participación en los procesos políticos

En el decenio de los 90's, la política forestal ha sido orientada por el enfoque establecido en el proceso ECODES. La participación ha crecido, en el sentido de consultas para la formulación de leyes. Sin embargo, la adopción de medidas importantes permanece en poder de los políticos, quienes son influenciados fuertemente por los intereses económicos, la producción a corto plazo y sus propias metas políticas.

El desarrollo, tanto de organizaciones sociales y como del bosque en sí mismo, ha creado un ambiente favorable para que algunos sectores de sociedad den a conocer sus puntos de vista, esto no ha ido acompañado de mecanismos políticos que permitan una participación verdadera de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones referentes a los bosques. Para algunos grupos, la tendencia va en sentido contrario. Por ejemplo, las 1500 asociaciones de desarrollo comunal, han sido particularmente golpeadas por políticas económicas nacionales que han descuidado este sector.

Desde el decenio de 1950, los municipios han jugado un papel importante en la administración de los servicios públicos. Sin embargo, se dio la "descentralización" o la creación de instituciones autónomas del Gobierno Central en los decenios de los 70's y 80's, los gobiernos locales perdieron parte de su jurisdicción. Desde entonces,

los municipios han jugado un papel secundario en el proceso político forestal, limitándose a emitir permisos de corta y para uso de los caminos y en la protección de cuencas hidrográficas. Estas han sido efectivamente reducidas a jugar el papel de gendarmes de los bosques.

La Ley Ambiental de 1995 y la Ley Forestal de 1996 responden a la creciente presión internacional y las demandas de organizaciones conservacionistas y sociales, para la apertura de algunos "espacios de participación", formales tales como los Consejos Ambientales Regionales (CRA). Pero aún no hay principios de representación democrática de actores

sociales entre los altos funcionarios de las instituciones centrales que coordinan, en la práctica, las políticas forestales operativas - MINAE aún está a cargo del nombramiento de estos funcionarios.

---

### ¿A quién deberían consultar los legisladores?

*"En materia forestal no debe consultarse a los sectores empresariales madereros ni a otros sectores involucrados directamente en la actividad. Las cifras muestran que la legislación forestal anterior ha sido demasiada influenciada hacia el otorgamiento de incentivos y permisos para la deforestación. Las comunidades tienen la capacidad de plantear su propio desarrollo y producción, pero solamente en el nivel local".*  
Otton Solís, Diputado, Febrero 1997

---

---

### La información es poder

*“La implementación de políticas requiere otros elementos (además de los requisitos legales). La información es uno de estos elementos... aún en estos momentos*

*llegando al final del siglo 20, existe incertidumbre con respecto a la verdadera extensión de los bosques de Costa Rica.*

*Este importante elemento de la política forestal aparentemente ha sido olvidado y yo algunas veces pienso que esto es parte de una estrategia para mantener en permanente caos al sector forestal. La actual Ley Forestal es uno de estos ejemplos la cual es contradictoria en sí misma, y continúa viendo al sector forestal con criterios de corto plazo”.*

*Tirso Maldonado U. Fundación Neotrópica  
Julio de 1997.*

---

Hay varios mecanismos regionales, asociaciones de nivel local y otras formas de alianzas nacional-local que son importantes para la descentralización de la toma de decisiones para los bosques:

1. *SINAC.* Dentro de cada área de conservación del SINAC hay varias áreas protegidas agrupadas bajo diferentes categorías de manejo. El sistema se estructuró para aumentar las esferas de influencia de las áreas de conservación, a fin de reducir el impacto ambiental sobre estas. Otro objetivo fue integrar a las comunidades en los esfuerzos por proteger las áreas de conservación, y beneficiarlas, de algún modo, a través de sus servicios ambientales. Esencialmente, el sistema de SINAC apunta más a la descentralización administrativa que a la devolución de la toma de decisiones a los niveles locales.

2. *Los Consejos Ambientales Regionales.* Los CAR también fueron creados para ayudar en el manejo de las

áreas de conservación y abrir el camino para los sectores organizados de la sociedad civil. Los CAR incluyen a representantes de sectores anteriormente excluidos, específicamente a los conservacionistas. La representación de los pequeños propietarios es menos clara. Los afiliados de JUNAFORCA están en posición de asegurar tal representación, pero esta no es reconocida en la actualidad. En general, el punto de la representación apropiada de las comunidades en los CAR no está adecuadamente tratada. La regionalización administrativa establecida por MINAE no fue hecha con base en una coherencia política o cultural, sino que se preocupó por descentralizar la administración. Las nuevas leyes otorgan muchas funciones a los CAR, pero mientras tanto estos pueden tomar algunas decisiones sobre los permisos de corta de madera, no tienen ningún derecho para recaudar ingresos económicos. Así sus facultades, en la práctica, son muy inciertas. Existen, sin embargo, algunos modelos público - privados prometedores para los CAR, de los cuales se puede aprender, tal como el caso del ACA (ver sección 3.4)

3. *El Consejo de Organizaciones No – gubernamentales y Sociales (CONAO).* CONAO se creó dentro de la estructura del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sustentable entre Costa Rica y Los Países Bajos (ABDS) (ver sección 2.3.4). Surge de la agrupación de organizaciones ambientales y sociales unidas para obtener respaldo para sus proyectos. Esta agrupación se ha convertido en una plataforma que aboga por un enfoque nacional de desarrollo sustentable, que a la vez condujo al ABDS.

### Recuadro 5.5 Un Foro Político para la sociedad civil? el Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Sociales (CONAO)

CONAO se creó en 1994 como parte del Acuerdo Sobre Desarrollo Sostenible Costa Rica – Holanda (ABDS) y consta de 700 organizaciones de diversas regiones del país. Estas ONG's y organizaciones sociales se comprometen en actividades que van desde proyectos ambientales y agrícolas hasta amplios esfuerzos para apoyar el desarrollo sustentable. Un objetivo de CONAO fue desarrollar proyectos mutuamente beneficiosos entre ONG's en Costa Rica y los Países Bajos.

Estructuralmente, CONAO es dirigido por un Directorio Nacional que comprende los delegados regionales y nacionales. Estos delegados son los miembros de una Asamblea Nacional que incluye representantes elegidos por asambleas regionales. CONAO tiene varias comisiones, tal como la Comisión de Evaluación de Proyectos, la Comisión sobre el Género, la Comisión de Agro-ecoturismo, y la Comisión de Desechos Sólidos. Hay también planes para establecer una Comisión Agro silvicultural. Estas comisiones han sido bastantes efectivas en el fomento de la participación comunitaria con una visión de solución de problemas.

CONAO ha tenido éxito en sentar, en una misma mesa, a una diversa gama de organizaciones sociales y ambientales, y las alianzas de tipo "verticalizado" -de arriba hacia abajo- están trabajando bastante bien. Sin embargo, las organizaciones participantes han criticado los procedimientos de aprobación de proyectos por ser muy burocráticos y lentos. En efecto, la agencia encargada de administrar los fondos del ABDS, FUNDECOOPERACION, ha emitido una serie de restricciones claves, por lo que a CONAO no se le aprobarán proyectos hasta 1999. Es quizás demasiado pronto para juzgar si CONAO podrá llegar a ser más que un receptor de apoyo del ABDS, y convertirse en una asamblea de una ONG nacional con longevidad y participación suficientemente profunda que provea a la sociedad civil de un fuerte contrapeso en procesos políticos, los cuales están actualmente demasiado concentrados en el gobierno. En palabras del Coordinador General del CONAO: "Nuestros políticos no tienen una cultura concertadora y participativa. Su práctica, básicamente, ha sido el hegemonismo, la imposición y la cooptación de sus relaciones con distintos sectores sociales. Los responsables políticos están más interesados en vender el convenio (ABDS) como una muestra más de su buena gestión gubernamental y en no perder el control político de la conducción del mismo".  
Jorge Coronado, Febrero 1997.

4. *Las Asociaciones de Desarrollo Comunal.* Estas fueron las primeras formas de organización comunal reconocidas por el gobierno. Muchas se fundaron en los 50's y 60's y muchas tienen todavía un fuerte apoyo en el nivel comunal (ver sección 2.3.3). Sin embargo, como se mencionó antes, estas asociaciones reciben muy reducido apoyo del gobierno en estos días. A principios del decenio de los 90's, un intento de la Dirección Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (DINADECO) por establecer una oficina para apoyar iniciativas locales en el campo silvicultural y ambiental no contó con el apoyo esperado del gobierno.
5. *Centros Agrícolas Cantonales.* Estos centros fueron establecidos por el gobierno en cada municipio (hay 81 municipios en total) para financiar y otorgar los créditos agrícolas, proveer semilla y otros suministros, así como promover la producción agrícola colectiva. Estos Centros fueron considerados por miembros de las comunidades, en este estudio, como mecanismos del gobierno para

neutralizar o controlar localmente algunas formas de organización. Sin embargo, en otras áreas se reporta que estos Centros han sido bastante exitosos permitiendo tal organización. No obstante, la inclusión de representantes del Ministerio de Agricultura y del Sistema Bancario Nacional en sus dirigencias puede conducir a alegatos de interferencia política.

6. *Organizaciones de pequeños propietarios y alianzas.* A escala regional y local se ha notado un cierto número de organizaciones de pequeños propietarios exitosas (ver recuadros 3.3, 3.6, 5.1, 5.3 y 5.6). Otras, como FORO EMAUS (una alianza entre las Iglesias no Católicas y otros actores como organizaciones sociales, sindicatos, y otros) en la zona Atlántica, ha pugnado por proveer un apoyo consistente para la agro-forestería. JUNAFORCA (ver sección 2.3.3) y otros han logrado influir en la agenda política nacional, presionando a legisladores y funcionarios públicos. Esta organización ha logrado colocar dos representantes en la junta Directiva de la nueva Oficina Nacional Forestal y uno en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

#### **Recuadro 5.6. Asegurando beneficios del bosque pequeños, pero constantes, de bajo impacto y equitativos. La Asociación San Migueleña de Desarrollo y Conservación (ASACODE)**

Esta asociación en Talamanca, se inició a mediados de los años 1980, como una organización conservacionista de pequeños propietarios, preocupada por dar respuesta a las necesidades de la comunidad. La comunidad tenía experiencia previa con la extracción de madera por compañías foráneas en las cuales los planes de manejo se ignoraron descaradamente; había mucho desperdicio y los beneficios en el nivel local eran mínimos. No se tenía información sobre el manejo y el crecimiento de especies nativas por parte de los miembros de las asociaciones, por eso su primer objetivo fue para aprender acerca del bosque, de las diferentes especies de plantas y de la vida animal. Esto los condujo a adquirir una finca comunal de 70 hectáreas con bosque primario y secundario.

ASACODE desarrolló iniciativas de producción de bosques, incluido un proyecto de manejo del bosque con tecnología de bajo impacto, el cual contempló el uso de búfalos de agua para la extracción de madera y la producción de carbón con los residuos de madera. El proyecto adoptó una línea de trabajo con los pequeños propietarios que demostró que era posible efectuar aprovechamientos del bosque pequeños, pero regulares. Estos beneficios regulares, de impacto ambiental mínimo y viabilidad a largo plazo contrastan con el sistema anterior de una sola corta total.

ASACODE comenzó con 18 socios de la comunidad y ahora tiene más de 60. La asociación es vínculo con otras comunidades de Talamanca, siete organizaciones se han unido para formar la Asociación Unión Forestal de Talamanca (ASUNFORT), que es un afiliado regional de JUNAFORCA. Por medio de esta experiencia, otras comunidades vinculadas preocupadas por encontrar opciones a las malas prácticas de extracción de madera y por la deforestación para hacer plantaciones de banano, han formado organizaciones forestales de pequeños productores y se ha desarrollado una gama de experiencias de diferentes tecnologías y modelos de organización.

ASACODE también encontró que había mucho interés externo en su enfoque. Esto los condujo a desarrollar un proyecto de ecoturismo que ha recibido algún apoyo internacional. Miembros de ASACODE entrevistados durante este estudio sostuvieron que el desarrollo de estas iniciativas ha generado verdaderas fuentes alternativas de empleo y han abierto sus ojos respecto a otras posibilidades de desarrollo.

Los pequeños propietarios ven su participación en los actuales procesos políticos forestales, mediante JUNAFORCA, como un “espacio político” desde el cual ellos pueden influenciar la política en términos más amplios, como un sector unido. Cuando fueron consultados en este estudio, los pequeños y medianos productores usualmente mencionaron la falta de claridad en la política forestal y la fuerte influencia política del

---

*"Nosotros los campesinos gastamos mucho de nuestro tiempo y esfuerzos, no en conseguir ayuda, sino en tratar de que no se nos siga haciendo más daño".*  
*Un miembro de la comunidad de La Tigra, San Carlos, Noviembre 1996.*

---

comercio nacional e internacional, el cual tiende a centralizar recursos, e iniciativas de desarrollo de silvicultura e información. Han tratado los incentivos forestales, por ejemplo, como ingresos a corto plazo, debido a la incertidumbre sobre la dirección de las políticas. Los pequeños propietarios creen que el proceso político puede ser mejorado dando participación real a las organizaciones de base y fortaleciendo estas organizaciones a un nivel local, regional y nacional.

Todos los anteriores mecanismos de participación están operando relativamente separados uno de otro, y algunos, notablemente las asociaciones de desarrollo comunal y los centros agrícolas cantonales, han sido fuertemente influenciados por los intereses de los partidos políticos mayoritarios y las diferentes administraciones de gobierno, que generalmente han sido recelosos con las asociaciones comunales de base.

En la actualidad los movimientos políticos localmente arraigados que integren la preocupación por el ambiente, los bosques, la tierra y los aspectos sociales, están débilmente desarrollados en Costa Rica. Pero parece que éstos se están desarrollando para convertirse en una fuerza significativa. Han surgido varios partidos políticos regionales, tal como el Partido Agrario Nacional (PAN) en la región atlántica, tratando de desarrollar un proceso municipal de sano manejo de recursos naturales, basado en una distribución más equitativa de beneficios para los pequeños productores. Varios observadores resaltado la posibilidad de que los impactos de la globalización, las dificultades económicas del gobierno y la privatización puedan exacerbar la percepción local de inseguridad, conduciendo a un incremento del cuestionamiento de las estructuras políticas existentes, y a un proceso político más dinámico en los niveles comunal, municipal y regional.



Foto: David Boshier

Una unidad de extracción forestal de pequeña escala, CATIE

# 6 Conclusiones y recomendaciones



## 6.1 Restricciones para una política mejorada

Los bosques y la gente de Costa Rica se encuentran en una etapa de transición. Las tendencias políticas conflictivas del pasado, que van desde la deforestación promovida por el estado para la agricultura hasta la 'protección absoluta' de los bosques y otros ecosistemas "en contra de la gente", en la actualidad están dando lugar a un compromiso nacional para un desarrollo sostenible, con el cual se intenta alcanzar un balance entre las prioridades ambientales y socioeconómicas. Pero la historia de la distribución de tierras, del desarrollo agrícola y el establecimiento de áreas protegidas que han configurado el panorama social y ambiental de Costa Rica, continúa determinando las opciones disponibles hoy en día.

La política para un desarrollo sostenible de los bosques y la gente en Costa Rica tendrá que superar un número de restricciones claves:

- <sup>1</sup> *La macroeconomía es la que determina la política forestal.* La mayoría de los cambios realizados en la política forestal en períodos recientes responde a influencias internacionales, notablemente a aquellas ejercidas mediante los Programas de Ajuste Estructural (PAE's)
- <sup>1</sup> *La influencia excesiva de algunos sectores.* El gobierno ha sido demasiado influenciado por la industria forestal, el sector empresarial y hasta cierto grado por los intereses ambientales y académicos. Más recientemente, los conservacionistas y grupos de apoyo han aumentado considerablemente su influencia. Otros intereses, algunos representando a los sectores mayoritarios de la población, no han logrado figurar en la agenda política nacional. No obstante, las organizaciones forestales campesinas han hecho avances notables y ahora poseen un "espacio político" significativo a nivel de la política nacional.
- <sup>1</sup> *Capacidad limitada para el análisis de la política.* Algunas políticas e instrumentos con consecuencias negativas se dan simplemente porque el análisis ha sido inadecuado. La calidad y transparencia del análisis de los instrumentos de política tales como los incentivos financieros son una preocupación mayor.

- <sup>1</sup> *El alto nivel de regulación protege la industria existente de gran escala.* La política forestal formal ha estado basada en un enfoque de “mando y control”. Las regulaciones han protegido a aquellos que actualmente dominan la industria forestal. Las regulaciones para el manejo del bosque fueron modificadas recientemente para fomentar una mayor descentralización administrativa y liberalización del mercado. Sin embargo, la desregulación alcanzada todavía sigue favoreciendo más a los grandes productores que a los pequeños
- <sup>1</sup> *Los incentivos no logran los objetivos sociales.* Los incentivos para reforestación establecidos para contrarrestar el efecto de los subsidios otorgados a la ganadería y la agricultura, y para generar materia prima para la industria forestal, tendieron a beneficiar a los propietarios de altos ingresos más que a los pequeños productores. Esto se debe a que los incentivos han tenido un enfoque hacia objetivos técnicos y económicos –financiando proyectos medianos y grandes de reforestación, y conservando grandes áreas- premiando los costos más bajos de supervisión y la mayor perspectiva de comercialización, más que un programa de pequeña escala, que podría resultar más costoso pero que lograra una mayor y más equitativa distribución de los beneficios. Desde un punto de vista social aquel enfoque no es aceptable. Sin embargo, la limitación permanece –el esquema de un mayor costo por hectárea de incentivos socialmente deseables.
- <sup>1</sup> *La integración de la industria forestal y el manejo del bosque no es considerada económicamente lucrativa.* La integración vertical - como en el caso de dueños de aserraderos que inviertan en terrenos con bosque o productores que compren equipo para procesar la madera - no se ha dado entre la pequeña y mediana empresa. Esto se debe, en gran medida, a que no se percibe como un negocio rentable, ya que el valor de la madera en pie generalmente es menor que su costo de producción.
- <sup>1</sup> *Agencias estatales que carecen de comunicación y que no responden a las expectativas.* La incapacidad de las agencias estatales para incluir a las comunidades en la definición de las políticas forestales, ha provocado en ciertos miembros éstas, actitudes de desafío a las leyes referentes a las áreas protegidas. Se carece de mecanismos nacionales efectivos que canalicen información hacia las comunidades y viceversa, mecanismos que permitan que las experiencias en el nivel local y la visión comunal de la política forestal, sean conocidas en el nivel nacional.
- <sup>1</sup> *El potencial y la problemática de la regionalización.* El reciente establecimiento de los Consejos Regionales Ambientales como entidades regionales cuya función

es guiar el manejo ambiental representa una oportunidad con gran potencial. Pero, sus áreas de responsabilidad –las cuales coinciden con el sistema de diez áreas de conservación- son demasiado grandes y poseen poblaciones muy heterogéneas. Estas ‘regiones’ no constituyen áreas socio-culturales coherentes de donde pudiera surgir una motivación fuerte para la acción regional.

- <sup>1</sup> *La falta de capacitación de los gobiernos locales.* Aunque la participación de las municipalidades en el proceso de política forestal es un logro reciente, a éstas y otras instituciones gubernamentales locales les falta experiencia y entrenamiento para implementar adecuadamente los programas ambientales. En efecto, el gobierno central, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) e hizo lo mismo con la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) que eran los entes encargados de dar tal capacitación institucional.

Algunas de estas restricciones podrían, sin embargo, transformarse en oportunidades (ver sección 6.3)

## 6.2 Política y procesos de política forestal exitosos

Las fortalezas “naturales” de Costa Rica con respecto a la política para los bosques y la gente yacen en el alto nivel educativo, su historia de organización social y su sistema de gobierno relativamente democrático. Estos factores han ayudado a crear una sociedad reflexiva, en cuyo seno, el desarrollo nacional es evaluado y debatido, y en donde la participación en las arenas políticas como el campo es generalmente posible. Las enseñanzas que se pueden derivar acerca de las políticas y los procesos de política exitosos para los bosques y la gente en Costa Rica incluyen las siguientes:

- <sup>1</sup> *Los estudios intersectoriales para el análisis de la política forestal hacen la diferencia.* En los últimos quince años se han dado varias iniciativas que han incluido la participación de una variedad de sectores y disciplinas (principalmente a nivel nacional) para establecer parámetros nacionales ambientales y las prioridades de la política forestal. Estas iniciativas han tenido un impacto significativo asociado a subsecuentes cambios de política forestal formal y en general han influido positivamente en la política ambiental y forestal del país. Entre estas iniciativas figuran el “Perfil ambiental de Costa Rica” (Hartshorn et al 1983); “Estrategia Nacional para un Desarrollo Sostenible” (Quesada et al, 1990); “El Plan de Acción Forestal Tropical para Costa Rica” (MINAE, 1990), “La Depreciación de los Recursos Naturales y su Influencia en las Cuentas Nacionales”



(Solórzano et al, 1991); “Estudio sobre las Políticas del Sector Forestal en Costa Rica” (Segura et al, 1996a) y “El Estado de la Nación” (Proyecto Estado de la Nación, 1995 y 1996).

- 1 *Los incentivos económicos funcionan - si el gobierno los puede financiar.* El uso de los incentivos forestales como el principal instrumento de política forestal del gobierno ha establecido la reforestación como alternativa al madereo de los bosques naturales. Los grandes productores, han adquirido la experiencia, el conocimiento y la tecnología necesaria para desarrollar proyectos de plantaciones y han establecido una base considerable de recursos para la producción forestal nacional. Los pequeños propietarios quienes se beneficiaron mucho menos del primer tipo de incentivos introducidos, no obstante, se motivaron por la posibilidad de adquirir fondos para organizarse mejor. Sin embargo los programas futuros de incentivo necesitan un sentido más claro de su propósito. Las áreas a considerar incluyen: incentivos para la conservación de bosques existentes sobre tierras que no son aptas para otros usos, incentivos diferentes para conservación forestal y para producción forestal, tal que los incentivos para conservación sean mayores por proveer un nivel más alto de servicios ambientales.
  
- 1 *Vincular el éxito local con alianzas regionales y la política nacional.* El acceso de los pequeños propietarios a los incentivos para reforestación ha mejorado, aunque algunos incentivos han sido poco sensibles a la motivación de la gente por la conservación y el manejo de los bosques. Este acceso ha resultado en el fortalecimiento de las organizaciones forestales de pequeños propietarios locales, regionales y nacionales, particularmente en el nivel nacional JUNAFORCA, que coordina organizaciones como ASUNFORT en el nivel regional y ASACODE en el nivel local. Actualmente estas organizaciones han generado un espacio político significativo y pueden presionar para lograr procesos de política forestal que respondan mejor a sus necesidades.
  
- 1 *La descentralización parcial para la toma de decisiones en el sector forestal.* Los Consejos Regionales Ambientales y el Sistema Nacional de Arreedse Conservación (SINAC) con el cual los consejos se traslapan, poseen el potencial para incorporar los puntos de vista locales sobre la definición y el manejo de las políticas ambientales y forestales. Sin embargo, estos Consejos Regionales todavía no están funcionando en dichos términos. Un problema actual es que el MINAE está tratando de operacionalizar dicho Consejos, los cuales están formalmente bajo el control del SINAC.

<sup>1</sup> *Colaboración pública-privada para asistencia técnica y obtención de estándares elevados.* Las agencias gubernamentales, las universidades, los centros de investigación y ONG's han colaborado para introducir tecnologías conservacionistas, difundir conocimientos de especies comerciales nativas y proveer asistencia técnica en el área forestal.

<sup>1</sup> *La socialización del sistema de áreas protegidas.* El sistema nacional de áreas protegidas ha tenido un éxito notable en términos de conservación de biodiversidad y ecosistemas. Pero este éxito ha sido a costa de los medios de subsistencia y de la cultura de un número de grupos locales que ha permitido acceso a los bienes y servicios forestales. Diferentes proyectos e iniciativas referentes a las áreas protegidas están empezando a revertir la balanza tratando de asegurar que dichos grupos logren mayores beneficios de la conservación. Este enfoque requiere de una base más sólida en la política forestal formal.

<sup>1</sup> *Impuestos territoriales progresivos.* Aunque el plan de impuestos progresivos posee más potencial que su impacto actual, la experiencia de Costa Rica sugiere que un sistema de impuestos territoriales progresivos podría ser un instrumento eficaz para la redistribución de tierras, para aquellos que la necesitan. Si los impuestos son recaudados y manejados eficazmente por las municipalidades esta medida también puede proporcionar acceso a recursos controlados localmente, para un mejor uso de la tierra.

<sup>1</sup> *Las nuevas políticas "verdes" para asegurar financiamiento internacional.* El ecoturismo ha constituido la principal fuente de divisas externas de Costa Rica, durante los últimos cuatro años, justificando así la existencia de las áreas protegidas ante la opinión pública. Además, los proyectos que actualmente se están desarrollando en campos como la bioprospección y las iniciativas referentes a la fijación de carbono, representan ingresos potenciales para aquellas instituciones que ya han experimentado los beneficios del intercambio de la "deuda por naturaleza". Todavía falta por ver si estas iniciativas pueden canalizar servicios significativos para aquellas comunidades y administradores del bosque que intentan dar un buen manejo a los recursos forestales.



Foto: David Boshier

**Política en los árboles: un afiche de la campaña de 1982**

- <sup>1</sup> *Garantías ambientales constitucionales.* Las garantías ambientales se elevaron ahora a rango constitucional dentro del sistema político de Costa Rica. La Sala Cuarta o Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y las audiencias públicas, sobre la fijación de tarifas de consumo y servicios públicos han abierto nuevos espacios para la participación ciudadana en asuntos relacionados con el bosque y el medio ambiente.
- <sup>1</sup> *El apoyo bilateral abre campo para las negociaciones.* El Acuerdo Bilateral de “Desarrollo Sostenible” entre Costa Rica y los Países Bajos ha propiciado la creación de espacios de convergencia de sectores y organizaciones ambientales y sociales. Dentro de este marco de referencia se ha promovido el Consejo Nacional de Organizaciones No-Gubernamentales y Sociales (CONAO) que ha desarrollado la participación de acuerdo con lineamientos que enfatizan la negociación de intereses en conflicto.

Las recientes alianzas estratégicas entre las agencias de cooperación internacional, las ONG's y las organizaciones comunales han ejercido mucha presión sobre los sectores políticos y económicos dominantes, los que se han visto forzados a abrir algunas puertas para replantear la política. Las iniciativas multi-sectoriales resultantes, como ECODES, dieron buenos en su tiempo, pero tendieron a ser consultas puntuales manejadas, por lo general, desde la cúpula. El reto consiste en desarrollar procesos participativos a largo plazo que puedan adaptarse al cambio, manejar las necesidades futuras y mantener la política forestal vigente en la agendanacional.

## 6.3 Retos y Oportunidades

En Costa Rica el contexto de manejo forestal ha cambiado significativamente durante los últimos años. Al efectuar un inventario de las lecciones de políticas exitosas y erradas se encuentra una serie de retos y oportunidades que habla por sí misma:

- <sup>1</sup> *El potencial para un buen manejo de bosque es mayor ahora que en décadas previas.* El sector forestal como un todo se ha beneficiado en muchas formas de las políticas forestales y no forestales: los madereros y agricultores han tenido acceso a tierras forestales nacionales en una forma sin precedentes; los agricultores han recibido subsidios, créditos para la reforestación y más recientemente para programas de manejo del bosque; y la industria forestal ha estado protegida durante gran parte de este período. Además, desde la década de los 80's este sector ha disfrutado de un alto número de programas de

asistencia técnica y de investigación pública. La certificación forestal es un instrumento de mercado que ahora tiene el potencial de beneficiar tanto a los administradores como a los bosques mismos. Mientras que es cierto que los grandes propietarios fueron los que se beneficiaron de los primeros programas de subsidios para la reforestación, se podría afirmar que a principios de la década de los 80's no había tecnologías adecuadas, ni organizaciones de apoyo capaces de elaborar una estrategia de desarrollo para el pequeño productor. No se deben subestimar los aspectos técnicos de la actividad forestal para los pequeños propietarios. Estas experiencias iniciales posibilitaron el nacimiento de organizaciones de productores como CODEFORSA, para desarrollar simultáneamente paquetes tecnológicos, atraer apoyo bilateral, ampliar su base productiva e iniciar el diálogo con la administración forestal estatal (Jonathan Davies y Stewart Maginnis, 1997. Comunicación personal).

<sup>1</sup> *La política formal es de vital importancia pero necesita basarse en un nuevo entendimiento.* Los bosques tienen muchos costos y beneficios, algunos de los cuales son aplicables a la sociedad en general, y otros solamente a unos pocos 'administradores' directos. La actividad forestal es también de largo plazo, a menudo una empresa incierta y muchos cambios ambientales y socio-económicos pueden ocurrir a lo largo de los años. La política forestal tiene que ser capaz de lidiar con estos factores –aclarar la forma de integrar los diferentes beneficios y costos; proveer a los administradores con señales claras del área de sus responsabilidades; fijar objetivos a largo plazo con un sistema para decidir la ubicación de las áreas forestales, los derechos y las leyes correspondientes, y definir, además, como adaptarse al cambio.

<sup>1</sup> *La política formal no puede hacerlo todo - pero puede distribuir el control a aquellos que pueden.* Aunque las políticas gubernamentales de varios tipos influyen el modo en que la gente se comporta con los bosques, otros factores influyen a la gente también. En Costa Rica hay otros enfoques de políticas informales claves: los esfuerzos internacionales (tales como los estándares intergubernamentales y de certificación para el manejo forestal; y las medidas conjuntas para mitigar el 'efecto invernadero'); la introducción de instrumentos de mercado (como la certificación forestal); y los esfuerzos de la sociedad civil y el sector privado (como los proyectos, programas, campañas de las ONG's y normas y códigos industriales). Aunque el gobierno no puede controlar todos estos procesos, la política formal es de vital importancia debido a que ejercerá una fuerte influencia en el éxito o fracaso de ellos. Las instituciones estatales dejan de ser instancias regidoras de decisiones en el ámbito forestal para transformarse en estructuras en las que se concilian intereses nacionales, individuales y colectivos.

- <sup>1</sup> *Los derechos y responsabilidades de los bienes y servicios del bosque pueden ser negociados.* Los distintos grupos sociales tienen diferentes prioridades para los bosques, y para que ellos lleguen a creer en la política forestal es necesario que sus prioridades sean reflejadas o de algún modo representadas por tales políticas. Esto generalmente implica negociaciones entre diferentes posiciones y concesiones entre los diferentes grupos sociales. Tradicionalmente, los decisores políticos en el nivel gubernamental no son la excepción: sus intereses particulares o su afirmación de representar los 'intereses nacionales' en asuntos como la conservación de la biodiversidad y la equidad intergeneracional, tienen que ser negociados junto con otros intereses desde lo local a lo nacional.
- <sup>1</sup> *La descentralización administrativa proporciona espacio para maniobrar.* Los esfuerzos del gobierno en descentralizar los procedimientos administrativos, y el surgimiento de otros grupos organizados de actores, han abierto posibilidades para articular preocupaciones y posibles soluciones en el proceso de política forestal en el nivel de las comunidades. Hay evidencia de la existencia de una ética local de desarrollo sostenible y algunos proyectos han sido edificados sobre esta premisa. El reto futuro para la política forestal consiste en aprender de estas experiencias y ampliarlas a una escala nacional.
- <sup>1</sup> *El gobierno puede requerir de respaldo específico para su gestión.* Las afirmaciones del gobierno de representar los intereses forestales nacionales tienen fuerza en la medida en que la gente crea en ellas. Estas creencias varían grandemente según el sector social y están sujetas a cambios en el tiempo. Puede surgir la necesidad, por parte del Estado, de una afirmación concreta del respaldo de la población mediante un referéndum o plebiscito - en lo que concierne al papel estatal y a los bienes y servicios del bosque. Por ejemplo, se puede consultar a la opinión pública si están a favor o en contra de que el papel del Estado sea proteger el patrimonio natural crítico como la biodiversidad, mientras que otras funciones estatales serían negociables con otros grupos sociales según el caso específico. Este proceso puede servir para aclarar mandatos, solicitar cuentas al Estado y legitimar sus acciones.

Se cree que las diferencias en el grado de poder político que actualmente obstaculizan la contribución potencial de algunos grupos para una buena actividad forestal, a la vez que concede demasiada libertad a otros para una mala práctica, pueden ser eliminadas mediante alianzas innovadoras para lograr cambios y nuevas formas de interacción. Sin embargo, las premisas anteriores implican la necesidad de efectuar cambios profundos en la forma en que trabaja el Gobierno y en el sistema político. La democratización de la política forestal y una mayor participación necesitan ser

reconciliadas con el incremento en la liberalización del mercado, la desregulación y globalización de la economía y un incremento en la concentración de tierras. Este punto requiere de negociación y de un activo debate nacional.

## 6.4 Recomendaciones para un proceso nacional de política forestal mejorado.

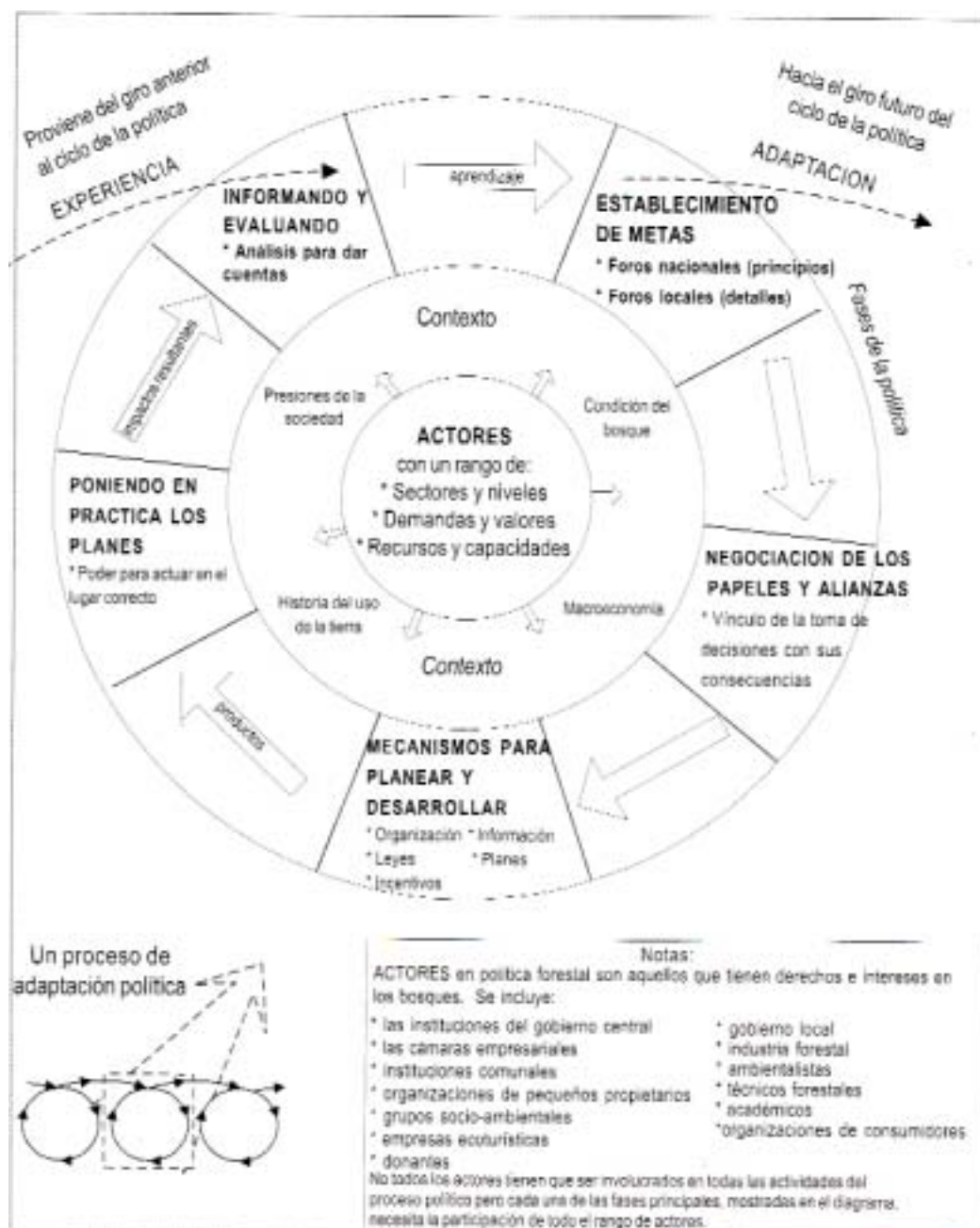
Las rutas a seguir en adelante son esquematizadas en este estudio como diferentes 'etapas' de la política forestal : fijación de metas; negociación de papeles y alianzas; mecanismos de planificación y desarrollo; implementación de proyectos; información y monitoreo. En la práctica, es poco probable que estas etapas se den en forma individual o en secuencia; más bien pueden convergir u ocurrir en forma simultánea o completamente a destiempo. Sin embargo, estas se relacionan e interactúan, y en última instancia todas son necesarias para que la política forestal sea verdaderamente adaptable y obtener el compromiso de un amplio espectro de personas, lo que es de vital importancia para obtener la sostenibilidad.

La figura N° 6-1 presenta los elementos necesarios que deben ser considerados en el establecimiento de un proceso político mejorado. "mantener la rueda de la política girando" es crucial –para que cada etapa nacional de la política pueda ser revisada con suficiente regularidad para permitir el aprendizaje, la adaptación y el mejoramiento.

### ***Negociación de metas y prioridades para los bosques***

- a) *Deben crearse mecanismos en un nivel nacional para la fijación de objetivos para los bosques y la gente.* Este punto fue considerado durante la preparación de la Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) en 1988-1990, pero en la práctica dicho proceso involucró principalmente a tecnócratas. No obstante, desde entonces han surgido organizaciones civiles en un nivel nacional más fuertes que se vinculan con las bases y combinan las prioridades ambientales y sociales – por ejemplo: JUNAFORCA, CONAO, FECON y las asociaciones de desarrollo comunal. Estas facilitan el proceso mediante el cual, las prioridades debatidas en las organizaciones locales, pueden ser canalizadas a través de redes verticales integradas hacia "espacios de negociación" en el ámbito nacional, para los diferentes sectores interesados. Estos espacios de negociación, los cuales podrían constituirse en diferentes foros, deberán proporcionar a las organizaciones de productores, los ambientalistas, los gobiernos locales, los académicos, las instituciones autónomas, empresarios y otros sectores la oportunidad de expresarse y negociar conforme a sus necesidades e intereses, escuchar a los otros y negociar.

Figura 6-1. Elementos de un proceso político mejorado



- b)** *Se deberán fijar principios básicos y objetivos a nivel nacional.*
- <sup>1</sup> *Estos deben proponerse posibilitar y guiar los sistemas locales para perseguir una acción práctica y flexible.* Algunos principios básicos sugeridos en este estudio como metas nacionales incluyen:
    - <sup>1</sup> *Equidad* en la distribución de los beneficios sociales, económicos y ambientales generados por los bienes y servicios del bosque.
    - <sup>1</sup> *Ideas, conocimientos y capacidad locales.* Por ejemplo, el manejo de los bosques tiene que ser consecuente con los estilos de vida y la economía rural e integrarse creativamente a la planificación comunal y los enfoques de extensión agrícola.
    - <sup>1</sup> *Priorizar la subsistencia mediante el control local.* En particular, legitimar las preocupaciones y prácticas del campesino y facilitar la desregulación de la producción forestal a pequeña y mediana escala. Alternativas de menor costo que los incentivos económicos actuales deben surgir de las propias motivaciones del productor, para que tengan mayor valor intrínseco para el propietario.
    - <sup>1</sup> *Áreas protegidas con beneficios sociales.* Este punto puede ser abordado en la práctica mediante contratos entre los propietarios privados o estatales y las comunidades en lo que concierne al uso del bosque y otros servicios en las áreas protegidas.
    - <sup>1</sup> *Responsabilidad por el manejo forestal.* Esto se requiere en todos los niveles. Es más probable el éxito de los mecanismos de sanción en el nivel local, si las organizaciones comunales y los habitantes locales actúan como socios en su desarrollo y uso, y si estas sanciones son aplicadas en forma justa en todos los grupos sociales.

La Asamblea Legislativa debería garantizar el involucramiento de los diferentes sectores y actores sociales a través de la aprobación de regulaciones, leyes y planes de desarrollo nacionales apropiadas.

### ***Desarrollando papeles y prácticas institucionales.***

- c)** *Efectuar reformas claves para la “democracia participativa”.* Un proceso político forestal más abierto y participativo está cercanamente vinculado a un reto nacional más amplio que consiste en implementar la retórica de la “democracia participativa”. Es necesario efectuar reformas constitucionales del sistema político-electoral para dar a las comunidades la oportunidad de elegir directamente a sus representantes gubernamentales y municipales. También es necesaria una reforma para posibilitar una mayor participación en la formulación y aprobación de las leyes del congreso: por ejemplo; cada etapa de descentralización deberá estar sujeta a un debate nacional referente a las reformas políticas necesarias en el gobierno, y los reglamentos de la Asamblea Legislativa deberán ser reformados para que la sociedad civil pueda beneficiarse de audiencias públicas reguladas.



- d) *Establecer 'áreas socio-ambientales'*. La toma de decisiones en cuanto a planes, programas y proyectos necesita retornar a niveles en donde se pueda efectuar un manejo más equitativo de los bienes y servicios del bosque. Por ejemplo, las responsabilidades actuales de los Consejos Regionales Ambientales para el manejo de cuencas pueden ser apropiadas, pero lo referente al manejo de la madera y de productos no maderables del bosque puede ser transferido, con derechos y mecanismos de responsabilidad, a más organizaciones locales, en donde la gente esté motivada para actuar. Además, la planificación basada en la capacidad de uso de la tierra debe ser aplicada en áreas con alguna cohesión socio-económica y política cultural común. Estudios detallados de las diversas formas de organizaciones locales y regionales sería de ayuda, al igual que la integración de los sistemas ambientales regionales que actualmente no están unidos entre sí: los Consejos Regionales Ambientales, el Consejo Nacional de Organizaciones No-gubernamentales y Sociales (CONAO), y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- e) *Forjar alianzas estratégicas regionales*. Las alianzas estratégicas para cerrar la brecha existente entre las agendas sociales y las ambientales son particularmente necesarias en el nivel regional. Estas alianzas construyen sobre el espacio político generado por proyectos y nuevas leyes que configuran las acciones conjuntas, difunden los éxitos locales y retroalimentan los procesos de política forestal nacional. Mediante estos lazos se pueden difundir las oportunidades, los objetivos y recursos nacionales en el nivel local.
- f) *Apoyar la capacidad de organización local*. Las iniciativas exitosas locales se caracterizan por una amplia participación, una organización eficaz y la habilidad de planificación y autogestión de la comunidad. La capacidad para el mutuo fortalecimiento del desarrollo social y forestal fue evidente en las iniciativas y comunidades con las cuales se trabajó en este proyecto. Durante el transcurso de este estudio, los miembros de las comunidades resaltaron los siguientes elementos necesarios para aumentar el desarrollo de esta capacidad:
- 1 incrementar el acceso a la formación y capacitación técnica de miembros de las comunidades rurales;
  - 1 brindar autonomía para trabajar con mecanismos de organización y líderes propios de la comunidad, en lugar de lidiar con instituciones foráneas inventadas externamente e impuestas a las comunidades;
  - 1 eliminar intermediarios innecesarios en los programas de cooperación y ayuda internacional;
  - 1 el reconocimiento gubernamental el respaldo de las autoridades locales en el proceso de autogestión.

El Ministerio del Ambiente y Energía y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberán apoyar las iniciativas que fortalezcan las organizaciones comunales. Debe darse una fuerte atención para dirigir los incentivos económicos del gobierno al fomento de procesos organizativos y de autogestión comunal.

- g)** *Identificar las capacidades existentes tanto públicas como privadas según las necesidades de cada caso.* La experiencia de CODEFORSA demuestra el potencial de colaboración entre el sector público y privado para el manejo del bosque. Tal colaboración ha posibilitado el crecimiento de ésta para constituirse en una organización de servicio que ahora cubre toda la Región Huetar Norte, cumpliendo un papel técnico y político. Sin embargo, el enfoque de colaboración pública-privada ofrece retos particulares y requiere un planteamiento flexible para identificar y apoyar una asociación real.
- h)** *Re-orientar los patrones de trabajo en las instituciones gubernamentales.* El sistema de trabajo de las instituciones debe desarrollarse en forma tal que pongan atención al dar cuentas de su labor pero que anime al personal a trabajar flexible y creativamente para lograr resultados, en vez de cumplir con procedimientos formales rígidos. El énfasis en asegurar una retroalimentación constante en cuanto a las verdaderas prioridades de los actores del sector forestal, particularmente en lo que se refiere a los pequeños productores y habitantes pobres de las áreas rurales, puede crear la fuerza motora para el aprendizaje institucional. Para cambiar el enfoque de las instituciones forestales desde un papel de policía hacia un enfoque de apoyo y extensión es recomendable trabajar con proyectos adaptables con los productores para desarrollar recursos forestales de valor múltiple, en lugar de considerar los bosques sólo en términos del valor comercial de su madera. Las habilidades administrativas y analíticas son las más necesarias, lo cual requiere re-entrenamiento y contratación de personal nuevo.
- i)** *Promover que las instituciones den cuentas.* La transparencia en el acceso y uso de la información es una medida práctica clave para incrementar la entrega de cuentas por parte de las instituciones. Además, algunas personas han sugerido que el plebiscito debe ser establecido como una medida de control político que posibilite la toma de una decisión pública sobre puntos claves que afecten a la ciudadanía. La sola existencia de dicho mecanismo podría proporcionar las bases para reformas importantes, las cuales reforzarían la aplicación de un proceso político más abierto y auditado. Estas reformas cambios en la Constitución Política, en el proceso electoral, en la definición de la agenda en la Asamblea Legislativa y un incremento en entregar cuentas por parte de las instituciones estatales.

- j) *Enfoque sobre los sistemas de producción que fomentan la conservación de recursos.* Muchas personas de las comunidades locales requieren de beneficios de los bosques, aunque sean pequeños pero regulares, en lugar de una sola corta fuerte de madera después de muchos años. Existe la necesidad de abordar las diferencias entre el rico flujo de investigación forestal científica en Costa Rica y la experimentación del pequeño productor. Las tecnologías de bajo impacto para la extracción de la madera tal como el uso de búfalos de agua, constituyen una de estas áreas que necesitan mayor análisis y apoyo. El éxito a largo plazo de muchas iniciativas depende de poder integrar con el ciclo completo de producción, la industrialización y comercialización local, de modo que favorezca la capacidad administrativa comunitaria. Los paquetes de incentivos del gobierno deben estar dirigidos hacia este tipo de integración.

### **Monitoreo, análisis, información y adaptación**

- k) *Dar seguimiento a la práctica de la política.* El monitoreo de la práctica de la política forestal es de interés para aquellos que han estado involucrados en su desarrollo, quienes tienen que correr con sus costos u obtengan sus beneficios. La necesidad fundamental es asegurar que este monitoreo, mayormente efectuado de manera informal, pueda conducir al aprendizaje de tal forma que el proceso de la política forestal cambie para bien. En este sentido, los foros nacionales periódicos (descritos en la recomendación (a)) llegarían a formar la cúspide del sistema de monitoreo y evaluación de la política forestal en donde participan todos los actores sociales relevantes.
- l) *Facilitar la participación local en el análisis de la política forestal.* Existe mucha evidencia que sugiere que cuando se reconocen sus intereses un amplio rango de actores contribuyen a mejorar los procesos de la política en el nivel local. Es necesario analizar las condiciones y mecanismos para esto y demostrar que los procesos de política en el nivel de la comunidad tienen mucho que ofrecer. La mejor manera de demostrar esto es a través del análisis de los procesos de la política forestal realizado por las comunidades mismas. El presente estudio ha desarrollado una forma efectiva de abordar este análisis.
- m) *Mejorar los sistemas de análisis e información de la política forestal.* Una política mejorada requiere mejor preparación, análisis y el uso de un rango más amplio de información – sobre el capital forestal, el uso dado y de los valores cambiantes de la sociedad vinculado a los bienes y servicios de los bosques. Un exámen de las ventajas comparativas de Costa Rica en el nivel global es también necesario. Para esto se requiere un mayor flujo de información entre los participantes. Un enfoque como la Contabilidad del Recurso Forestal podría ser utilizado para suplir estas necesidades (ver Recuadro 6-1).

### Recuadro 6-1. Contabilidad del recurso forestal –una información estratégica para mejorar la actividad forestal.

La Contabilidad del Recurso Forestal (CRF) es un enfoque que apunta a proveer el tipo correcto de información clave para el establecimiento, logro y revisión de las metas de la política y la administración forestal. La CRF enfatiza tres áreas claves de información: las existencias de recurso forestal, la demanda de bienes y servicios de los bosques y el uso y manejo del recurso forestal (IIED-WCMC, 1996). El enfoque se basa en:

- <sup>1</sup> unir la brecha entre sistemas de información altamente técnica y los sistemas de sentido común de uso diario;
- <sup>1</sup> mantener bajo los costos por uso de información enfocando solamente lo esencial;
- <sup>1</sup> mejorar la transparencia y la entrega de cuentas; y
- <sup>1</sup> progresar en el mejoramiento de la práctica de la actividad forestal paso a paso.

El enfoque de la CRF puede obtener, y alimentar, todas las etapas del proceso político tal como lo plantea la Figura N° 6-1. Esto involucra consulta directa con los grupos de actores forestales y síntesis de los datos existentes antes de enfocar cuáles productos son los que se necesitan urgentemente y cuáles son los prospectos a largo plazo. Éstos productos podrían incluir:

- <sup>1</sup> datos sobre el estado de los bosques e informes;
- <sup>1</sup> un balance del inventario de los bosques y los flujos
- <sup>1</sup> sistemas de monitorear la inversión en la actividad forestal; valoración del bosque;
- <sup>1</sup> auditorías del manejo y administración de los bosques;
- <sup>1</sup> evaluación de la sostenibilidad del bosque, de acuerdo a estándares nacionales e internacionales.

La primera actividad para implementar la CRF es, usualmente, un estudio de factibilidad que de una idea de las necesidades de información de carácter general que se requiere. Sigue la implementación de las propuestas que incluirá un proceso, mediante el cual los grupos de actores forestales se ponen de acuerdo respecto a las entidades ejecutoras apropiadas.

- n) *Difundir información sobre políticas locales exitosas.* Una base importante para mejorar la política forestal reside en el análisis, registro y difusión de la información acerca de experiencias exitosas o modelos de política potencialmente exitosas, dentro de diversas iniciativas. Este proyecto ha contribuido al proceso con un análisis de iniciativas como ASUNFORT en la región Atlántica, AGUADEFOR en el Pacífico y CODEFORSA en la Zona Norte. Este proceso necesita continuarse a través de:

- <sup>1</sup> *El análisis y la documentación de experiencias de desarrollo forestal y social.* La gama de experiencias en diferentes sistemas de producción forestal, el conocimiento y la capacidad técnica local, necesitan ser analizadas mediante el empleo de diagnósticos, autoevaluación, y otras metodologías participativas que consideren tanto sus fortalezas como debilidades.

- <sup>1</sup> *La divulgación de lecciones producto de experiencias.* La efectiva presentación y divulgación de experiencias requiere redes de información, entrenamiento técnico y apoyo de las organizaciones comunitarias. El intercambio entre las diferentes comunidades en el nivel local, regional y nacional, puede fortalecer los procesos de aprendizaje y adaptación específico de una localidad y puede fortalecer las alianzas descritas anteriormente de las cuales depende el cambio fundamental en la política.

Las entidades forestales sectoriales existentes y otros grupos involucrados con la política pueden arrancar desde ya con algunas de estas recomendaciones. Además, un foro inicial involucrando a todos los grupos de actores forestales claves (ver Figura N° 6-1) es necesario para debatir las opiniones anteriores, acordar prioridades e identificar mecanismos institucionales para dar los pasos siguientes.

Este estudio ha identificado lo positivo y lo negativo en los procesos de la política forestal en Costa Rica. Se ha señalado el progreso hecho cuando se forman alianzas estratégicas entre grupos sociales claves. El reto para estas alianzas ahora es empujar algunas de las opciones claves identificadas y forjar procesos e instrumentos de política forestal que realmente generen beneficios para los bosques y la gente.

# Bibliografía

- Alonso-Martínez, M. y Bedoya, R.** 1997. Tecnologías de bajo impacto para el desarrollo forestal participativo BOLFOR Santa Cruz, Bolivia.
- Alonso-Martínez, M. y Sánchez Urbina, M.** 1995. Reservas Extractivas de Madera Caída. Fundación TUVA. Serie Conservación y Desarrollo Rural, num.1. San José, Costa Rica.
- Alpízar, E.; Leiva, M., Rodríguez, E. y Alpízar, W.** 1997. Propuesta Nacional para la Consolidación de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas de Costa Rica como Depósitos de Gases con Efecto Invernadero, Bajo el Marco de Actividades Implementadas Conjuntamente, (Borrador Final). Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC). San José, Costa Rica.
- Arcia, G.; Merino, L; Mata, A. y O'Hanlon, B.** 1991. POMA: *Modelo Interactivo de Población y Medio Ambiente en Costa Rica -Análisis y Proyecciones para el Valle Central*. Asociación Demográfica Costarricense San José Costa Rica.
- Aylward, B.; Echeverría, J.; Fendt, L. and Barbier, E.** 1993. *The economic value of species information and its role in biodiversity conservation: Costa Rica's National Biodiversity Institute*. London Environmental Economics Centre Paper DP 93-06. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido.
- Aylward, B.; Echeverría, J. and Barbier, E.** 1995. *Economic incentives for watershed protection: a report on an ongoing study of Arenal*, Costa Rica. CREED Working Paper series 3. IIED, Londres, Reino Unido.
- Banco Central de Costa Rica.** 1997. *Evolución de las Principales Variables Económicas*. [Http://www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr) Consultado el 4 de septiembre de 1997.
- Barquero, H.** 1982. *José María Orozco: Un sabio en el mundo de las plantas*. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes Dirección de Publicaciones, San José, Costa Rica.
- Bien, A.** 1997. *Boletín de la Red de Reservas Naturales*. Número 1, Febrero 1997. San José, Costa Rica.
- Bolaños, R. y Watson, V.** 1991. *Mapa ecológico de Costa Rica* (escala 1:200000). Centro Científico Tropical. San José.
- Brüggemann, J.** 1997. National parks and protected areas management in Costa Rica and Germany: a comparative analysis. In: Ghimire, K.B. and Pimbert, M.P. 1997. *Social change and conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas*. Earthscan, Londres, Reino Unido.
- Calvo, Julio César; Quesada, Carlos; Sánchez, Arturo; González, Pablo; Saborío, Javier; Bolaños Rafael-Watson, Vicente y Ramírez, Manuel.** 1998. *Estudio de la cobertura forestal de Costa Rica utilizando imágenes de satélite de 1986/87 y 1996/97*. Centro Científico Tropical y Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (CIEDES), bajo el auspicio del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). San José. Costa Rica
- Care Internacional en Costa Rica.** 1990. *Organización Comunitaria*. San José, Costa Rica,
- Carranza, C.F.; Aylward, B.; Echeverría, J.; TOSÍ, J. y Mejías, R.** 1996. *Valoración de los Servicios Ambientales de los Bosques de Costa Rica*. MINAE -ODA, CCT, San José, Costa Rica.
- Castro, Rene y Arias, Guillermo.** 1998. *Costo Rica: hacia la sostenibilidad de sus recursos Naturales*. Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) - MINAE. San José, Costa Rica.
- Centro Científico Tropical.** 1985. *Sistema para la Determinación de la Capacidad de Uso de las Tierras de Costa Rica*. Proyecto USAID No. COS MAG-CORENA-032. San José, Costa Rica.
- Centro Científico Tropical.** 1987. *Estudio del Plan de Manejo Forestal en la Hacienda Cópano S. A.* Proyecto Elaborado para Hacienda Cópano S. A. para ser presentado al Banco de Costa Rica/Fondo de Preinversión (MIDEPLAN). San José, Costa Rica.
- Centro Científico Tropical.** 1991. *Análisis de los incentivos y desincentivos forestales en Costa Rica*. San José Costa Rica.
- Centro Científico Tropical.** 1992. *Política Forestal para Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Centro Científico Tropical y World Resources Institute.** 1991. *La depreciación de los recursos naturales de Costa Rica y su relación con el sistema de cuentas nacionales*. Informe final de proyecto, San José, Costa Rica
- Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).** 1993. *Gorras y sombreros caminos hacia la*

- colaboración entre técnicos y campesinos. Memoria del taller; Los métodos participativos de investigación y extensión aplicados a las tecnologías basadas en abonos verdes. Veracruz. México.*
- Consejo Monetario Centroamericano (Secretaría Ejecutiva).** 1997. *Boletín Estadístico 1996*. San José. Costa Rica.
- Cuéllar, J.C.** 1992. *Estudio de las Poblaciones del Área Interna y de la Zona de Influencia del Parque Nacional Machalilla*. Fundación NATURA, Quito, Ecuador.
- De Montalembert, Marc-René.** 1991. *Problemas de Política Forestal en el Decenio de 1990*. Revista UNASYLVA. No 166. Volumen 42. FAO. Roma, Italia.
- De Montalembert, Marc-René.** 1995. *Las Conexiones Intersectoriales y la Influencia de las Políticas Externas en el Desarrollo Forestal*. Revista UNASYLVA. No 182. Volumen 46. FAO. Roma. Italia.
- Dirección General de Parques Nacionales.** 1993. *Mapa de Parques Nacionales*.
- Doorman, F.** 1991. *La Metodología del diagnóstico en el enfoque "Investigación Adaptativa"*. Universidad Nacional de Costa Rica, Universidad Estatal de Utrecht. Holanda e Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). San José, Costa Rica.
- Easton, D.** 1982. *Enfoques Sobre Teoría Política*. Amorrourtu Editores. Buenos Aires. Argentina.
- Fació, R.** 1972. *Estudios de economía costarricense*. Editorial Costa Rica, San José.
- FAO.** 1983. *La mujer del campo, el aprovechamiento de los montes y los proyectos forestales*. (Borrador). Roma.
- FECON.** 1995. *Principios que deben ser incluidos en la política forestal*. Boletín Informativo "PUENTE". 14 de julio, 1995. San José. Costa Rica.
- Fernández, A., Carranza, C., Miranda, M.** 1996. *Incentivos y Arreglos Institucionales para el Manejo Sostenible de la Cuenca del Embalse Arenal: El Caso de la Subcuenca del Río Chiquito*. Borrador del Informe Final. CCT, CINTERPEDS.
- Flores R..J.** 1985. *Diagnostico del sector industrial forestal*. EUNED, San José. Costa Rica.
- Fournier O., L.** 1985. *Ecología y Desarrollo*. UCR. San José. Costa Rica.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.** 1997. *Una experiencia de incidencia legislativa para reformar la Ley forestal*: Costa Rica Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José. Costa Rica
- Gallardo, H.** 1986. *Elementos de política en América Latina*. Departamento Ecuménico de Investigación. San José, Costa Rica.
- Gámez, R.** 1993. *La Biodiversidad Costarricense y su Papel en el Desarrollo del País*. Ideario Costarricense. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- García, R.** 1996. Situación de la tenencia de la tierra en las áreas silvestres protegidas del país.
- González Vega, C. y Camacho Mejía, E.** 1990. *Políticas Económicas en Costa Rica*. Tomo I y II. Academia de Centroamérica y Ohio State University. Trejos Hermanos Sucs. SA. San José. Costa Rica.
- Hartshorn, G., Hartshorn, L. Atmella, A., Gómez, L.D., Mata, A., Mata, L., Morales, R., Ocampo, R., Pool, D., Quesada, C., Solera, C., Solórzano, R., Stiles, G., TOSÍ, J., Umaña, A., Villalobos, C. y Wells, R.** 1983. *Costa Rica: Perfil Ambiental-Estudio de Campo*. Centro Científico Tropical - U.S.A. D. contrato No. 0000-C-OO-1004-00. Trejos Hnos. San José. Costa Rica.
- Holdridge, L R.** 1967. *LifeZone Ecology*. Tropical Science Center. San José. Costa Rica.
- Hoofman, D.** 1995. *The Seed Bank of Young Monsoonal Secondary Forest in Costa Rica: A case Study from the Sil Abangares. Guanacaste Area*. Wageningen Agricultural University. The Netherlands.
- ICT. Dirección de Planificación.** 1995. *Plan estratégico de desarrollo turístico sostenible de Costa Rica 1995-1999*. (Síntesis ejecutiva). San José, Costa Rica.
- ICT.** 1996. *Encuesta aerea de extranjeros temporada turística alta de 1996*. Mimeógrafo. San José. Costa Rica.
- IIED.** 1995. *Literature review of Policy that Works for Forests and People project*. International Institute for Environment and Development. Londres, Reino Unido.
- IIED-WCMC.** 1996. *Forest resource accounting: strategic information for sustainable forest management*. International Institute for Environment and Development. and the World Conservation Monitoring Centre, Londres, Reino Unido.
- INBio.** 1995. *Memoria anual*. INBio, Santo Domingo. Heredia. Costa Rica.

- INBio.** 1996. *Memoria anual*. INBio, Santo Domingo, Heredia, Costa Rica.
- Instituto de Recursos Mundiales (WRI).** 1993. *Recursos Mundiales, Una Guía para el Ambiente Mundial*. Programa de las Naciones para el Desarrollo. N.Y. USA.
- Instituto Geográfico Nacional.** 1980. *Mapa Topográfico de Costa Rica a escala 1:200.000*. San José, Costa Rica.
- Instituto Geográfico Nacional.** 1987. *Mapa de uso de la tierra de Costa Rica a escala 1:200.000*. Convenio ATN/SF -1869 - CR, Gobierno de la República de Costa Rica y Banco Interamericano de Desarrollo para la "Evaluación del Uso de la Tierra Mediante la Utilización de las Técnicas de Percepción Remota". San José, Costa Rica.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, (IICA).** 1995. *Informe del Taller Sobre Reforma de las Políticas de Gobierno Relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal*. Departamento de Publicaciones, San José, Costa Rica.
- Instituto Meteorológico Nacional.** *Mapa de Uso de la Tierra de Costa Rica 1992*. Escala 1:200.000. PNUMA Proyecto GF/4102-92-42 IMN, Instituto Geográfico Nacional, MAG, MINAE-SINAC. San José, Costa Rica.
- Johansson, L.** 1995. *Reforma, mediante el diagnóstico rural participativo, de los proyectos orientados por los donantes y las burocracias estatales*. Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales. No 26. Edición Latinoamericana.
- JUNAFORCA.** 1995. *Plan estratégico para la Consolidación del Sector Forestal Campesino 1995-1998*. San José, Costa Rica.
- JUNAFORCA.** 1995a. *Propuesta para la nueva Ley Forestal*. Mimeógrafo, San José, Costa Rica.
- JUNAFORCA.** 1995b. *Consecuencias de la eliminación de los incentivos forestales*. Mimeógrafo, San José.
- Kaimowitz, D.** 1996. *Livestock and deforestation. Central América in the 1980s and 1990s: a policy perspective*. CIFOR, Jakarta.
- Kleinn, C y Pelz, D.R.** 1994. *Inventario Forestal de la Zona Norte de Costa Rica*. Documento del Proyecto No.40. Proyecto Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero (COSEFORMA). Convenio Costarricense/Alemán. San José, Costa Rica.
- Lammerink, M. y Prinsem, G.** 1995. *Herramientas participativas para reforzarlas iniciativas locales*. Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales. No. 26. Edición Latinoamericana.
- León, R.** 1995. *Reflexiones sobre el concepto de participación*. Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales. No 26. Edición Latinoamericana.
- Leyes y decretos.** 1969. *Ley No. 4465: Ley Forestal*. Colección de Leyes y Decretos del Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.
- Leyes y Decretos.** 1987. *Ley No. 7064: Ley de Fomento de la Producción Agropecuaria (FODEA)*. San José, Costa Rica.
- Leyes y Decretos.** 1994. *Ley No. 7412: Reforma al Artículo 50 de la Constitución Política*. Compendio Legal Forestal: Legislación, Jurisprudencia y Fallos Administrativos. Proyecto REFORMA, CEDARENA. San José, Costa Rica.
- Leyes y Decretos.** 1995. *Ley No. 7574: Ley Orgánica del Ambiente*. Compendio Legal Forestal: Legislación, Jurisprudencia y Fallos Administrativos. Proyecto REFORMA, CEDARENA. San José, Costa Rica.
- Leyes y Decretos.** 1996. *Ley No. 7575; Ley Forestal*. Compendio Legal Forestal: Legislación, Jurisprudencia y Fallos Administrativos. Proyecto REFORMA, CEDARENA. San José, Costa Rica.
- Martínez, H. et al.** 1994. *Evaluación Técnica externa del Programa de Desarrollo Forestal*. DGF-DECAFOR, San José, Costa Rica.
- Maya, A. A.** 1993a. *Participación comunitaria y alternativas ambientales*. Compilación de lecturas anónima. Guía para la elaboración de trabajos, FTTP - ILDIS - UICN. Quito, Ecuador.
- Maya, A. A.** 1993b. *Metodología de solución de conflictos en la Amazonía*. Guía para la elaboración de trabajos, FTTP - ILDIS - UICN, Quito, Ecuador.
- MIDEPLAN.** 1995a. *Balance Anual Social, Económico y Ambiental*. Panorama Nacional. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN.** 1995b. *Imágenes de género: estadísticas socio-demográficas y económicas desagregadas por sexo*. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN.** 1995c. *Panorama Económico, Social y Ambiental*. San José. MIDEPLAN. 1995d. Principales Indicadores



- Ambientales de Costa Rica*. San José. Costa Rica.
- MINAE-SINAC**. 1996a. *Información estadística relevante sobre el sector forestal 1972-1995*. Sistema Nacional de Áreas, de Conservación. San José. Costa Rica.
- MINAE-SINAC**. 1996b. Mimeógrafo10p. Marzo 96. San José. Costa Rica.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Dirección General de Industria) y Cámara Costarricense Forestal**. 1995. *Diagnóstico del Sector Industrial de la madera: Aserraderos y Fabricación de Muebles*. Departamento de Fomento y Modernización Industrial. San José. Costa Rica.
- MIRENEM**. 1990a. *Plan de Acción Forestal para Costa Rica: Documento Base*. Con la colaboración del Reino de los Países Bajos. San José. Costa Rica.
- MIRENEM**. 1990b. *Es/ategía de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica*. San José. Costa Rica.
- MIRENEM y Servicio de Parques Nacionales**. 1994. *Estrategia Global para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación*. San José. Costa Rica.
- MIRENEM, Dirección General Forestal, Departamento Planificación**. 1994. Boletín Estadístico Forestal No. 5 1990-., 1993. San José, Costa Rica.
- Mora, J**. 1987. *Crisis y Movimientos Campesinos en Costa Rica*. Revista ABRA. No. 5-6. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- Mora, J**. 1990. *Estructura agraria y movimientos campesinos en Costa Rica 1950-1990*. CLACSO-CAAP-CEPES, Quito. Ecuador.
- OCIC**. 1996. *Costa Rican Certifiable Transferable Greenhouse Gas Offset. Joint Implementation Quarterly*. Volume 2. No. 2. Oficina Costarricense de Implementación Conjunta.
- ODA**. 1996a. *ODA's Review of Participatory Forest Management: Synthesis of Findings*. Informe del Taller Internacional de julio de 1996. Londres, Reino Unido.
- ODA**. 1996b. *Sharing forest management: key factors. best practices & ways forward*. Londres. Reino Unido.
- OECD**. 1980a. *Environmental Policies For The 1980*. Departamento de Publicaciones OECD. París. Francia.
- OECD**. 1989b. *Economic Instruments for Environmental Protection*. París. Francia.
- Ortiz, P**. 1995. *Hacia una propuesta comunitaria de manejo de conflictos socio-ambientales*. Revista Bosques, Árboles y Comunidades Rurales. ?26. Edición Latinoamericana.
- Pérez, C. I. y Umaña, A**. 1996. *El Financiamiento del Desarrollo Sostenible*. Programa Gerencia de Recursos Naturales, INCAE. Alajuela, Costa Rica.
- Pichardo Muñiz, A**. 1984. *Planificación y Programación Social*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación**. 1995. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible: Un primer análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales (1994)*. San José. Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación**. 1996. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible: Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales (1995)*. San José. Costa Rica
- QUALIFLOR**. 1997. *Summary of Assessment Report: FUNDECOR (Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central)*. Costa Rica. Publicsummary, February 1997. Oxford, Reino Unido.
- Quedraogo, K. et al**. 1995. *Manejo forestal y participación campesina*. Revista Bosques. Árboles y Comunidades Rurales. No 26. Edición Latinoamericana.
- Quesada, C**. 1990. *Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica*. Ministerio de Recursos Naturales. Energía y Minas. San José. Costa Rica.
- Ramírez Altamirano, M**. 1995. *Manual de Procedimientos Legislativos*. Centro Para la Democracia, San José, Costa Rica.
- Ramírez, M. y Lewis, J**. 1981. *Identificación de áreas prioritarias para la conservación*. Centro Científico Tropical. San José. Costa Rica.
- Reuben, W**. 1990. *Los campesinos frente a la nueva década*. Compilación, Editorial Provenir. CECADE. San José. Costa Rica.

- Richards, M.; Navarro, G.; Vargas, A. y Davies, J.** 1996. *Decentralisation and the promotion of sustainable forest management and conservation in Central América*. ODA working Paper No. 93, Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido.
- Rodríguez, S. y Vargas, E.** 1988. *El Recurso Forestal en Costa Rica. Políticas Públicas y Sociedad 1970-1984*. EUNA. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Rojas, F.** 1997. *Entrevista*. Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica.
- Román, I.** 1994. *Luchas Campesinas y Democracia en Costa Rica*, Editorial Provenir, San José, Costa Rica.
- Rubén, R. y Van Oord, G.** 1991. *Más allá del ajuste*. DEI, San José, Costa Rica.
- Schelhas, J., Jantzi, T., Kleppner, C., O'Connor, K., y Thacher, T.** 1997. Costa Rica: Meeting Farmers's Needs Trough Forest Stewardship. *Journal of Forestry*, Vol 95, No 2.
- Segura, O. y Solórzano, R.** 1995. *Instrumentos económicos para la protección de Cuencas Hidrográficas: el caso de Costa Rica*. CREED Costa Rica Notas Técnicas 3. CCT/CINTERPEDS/IIED. San José, Costa Rica.
- Segura, O., Miranda, M., Gottfried, R.; y Gámez, L.** 1996a. *Investigación sobre políticas del sector forestal en Costa Rica*. Proyecto preparado para el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas protegidas (CCAB-AP). CINTERPEDS, Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- Segura, O.; Miranda, M. y Mejías, R.** 1996b. *Planificación e Inversión en el Sector Forestal*. Proyecto preparado para el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas protegidas (CCAB-AP). CINTERPEDS, Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- Solís A., M.** 1994. *JUNAFORCA: Una Experiencia de Organización Campesina*. Forests, Trees and People Programme (FTPP/ FAO). San José, Costa Rica,
- Solís, O.** 1996. *Proyecto de Ley CULPA*. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.
- Solórzano, R.; R. de Camino, R. Woodward, J. Tosi, V. Watson, A. Vásquez, C. Villalobos, J. Jiménez, R.**
- Repetto, and W. Cruz.** 1991. *Accounts Overdue: Natural Resources Depreciation in Costa Rica*. World Resources Institute and the Tropical Science Center, Washington D.C., U.S.A.
- Solórzano, R.; Segura, O.; Tosi, J.; Burgos, J.C.; Castro, E. y Marozzi, M.** 1995. *Valoración Económico Ecológica del Agua: Primera aproximación de Costos*. Estudio preparado para el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y Fundación de Parques Nacionales (FPN). Centro Científico Tropical (CCT) y Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINTERPEDS). San José, Costa Rica.
- Stann, A.** 1996. *Sector mueblera en Costa Rica: Especies procesadas, volumen e indicadores para su desarrollo*. Proyecto cooperación en los Sectores Forestal y Maderero (COSEFORMA), Convenio Costarricense - Alemán. Alajuela, Costa Rica.
- Stewart, R. y Arias, G.** 1994. *Porqué se debe Permitir la Exportación de Madera en Troza*. Documento No. 36, Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero (COSEFORMA), Convenio Costarricense - Alemán, GTZ-MIRNEM. San José, Costa Rica.
- Stone, S.** 1972. *La dinastía de los conquistadores*. Editorial Educa, San José, Costa Rica.
- Stuart, M. D. y Moura Costa, P.** 1997. *Greenhouse gas mitigation: international policy that works*. Unpublished paper. IIED, Londres. Reino Unido.
- Sunkel, O.** 1981. *La Dimensión Ambiental en los Estilos de Desarrollo de América Latina*. CEPAL.
- Torres, G.; Lujan, R. y Pineda, M.** 1995. *Diagnóstico técnico del proceso de producción forestal en plantaciones de pequeña escala en Costa Rica*. Cartago: Instituto Tecnológico de Costa Rica: Depto. Ing. Forestal, Centro de Investigación en Integración Bosque Industria. Costa Rica.
- Tosi, J. A.** 1969. *Mapa Ecológico de Costa Rica*. Escala 1:750.000. Centro Científico Tropical. San José, Costa Rica.
- Tosi, J. A.** 1974. *Los Recursos Forestales de Costa Rica*. En Acta final del Primer congreso Nacional sobre conservación de Recursos Naturales Renovables celebrado en Abril 22- 26 de 1974. Facultad de Agronomía Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Tosi, J. A.** 1976. *Transformación del Bosque en Pastizal: ¿Desarrollo o Destrucción?*. (Comentario). *Biología Tropical* 24 (Supl. 1) :139-141. San José, Costa Rica.

- Tosi, J. A.** 1978a. *Esbozo de las palabras ofrecidas en la mesa redonda sobre "Recomendaciones al Nuevo Gobierno de la República en Materia de Recursos Naturales"*. Auspiciado por la Universidad Estatal a Distancia, el 9 de junio de 1978. San José. Costa Rica.
- Tosi, J. A.** 1978b. *Bosques Pequeños Bien Manejados Producen Dinero*. Serie en Facsimiles No. 5. Centro Científico Tropical. San José, Costa Rica.
- Tosi, J. A. y Holdridge, L. R.** 1973. *Potencial para la Ordenación técnica del Bosque Natural en Costa Rica*. Notas Técnicas y Económicas No. 1. Centro Científico Tropical, San José. Costa Rica.
- Trembley, C.; Peters, M. y Malenfant, D.** 1996. *Estudio de caso, desarrollo de capacidades en gestión socio-ambiental Proyecto de Desarrollo y Conservación Arenal en Costa Rica*. Ponencia presentada en Taller sobre capacidades en gestión socio-ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Roma. Italia.
- UNICEF.** 1992. *Fundamentos de la Metodología participativa y de la investigación participativa*. Monografía. Oficina de área en Guatemala, Guatemala.
- Universidad de Antioquia (Facultad de Educación).** 1988a. *Documento No.1: Material para el Diálogo*. Proyecto: Educación Comunitaria. Ediciones Centro de Educación a Distancia y Extensión - CEDE - Sección de Servicios y Publicaciones. Medellín, Colombia.
- Universidad de Antioquia (Facultad de Educación).** 1988b. *Documento No 2: Material de apoyo para talleres de Educación democrática*. Proyecto: Educación Comunitaria. Ediciones Centro de Educación a Distancia y Extensión - CEDE - Sección de Servicios y Publicaciones. Medellín, Colombia.
- Universidad de Antioquia (Facultad de Educación).** 1988c. *Documento No 3: Técnicas participativas para la educación popular*. Proyecto: Educación Comunitaria. Ediciones Centro de Educación a Distancia y Extensión - CEDE - Sección de Servicios y Publicaciones. Medellín, Colombia.
- Universidad de Antioquia (Facultad de Educación).** 1988d. *Documento No 5: La sistematización como creación del saber*. Proyecto: Educación Comunitaria. Ediciones Centro de Educación a Distancia y Extensión - CEDE - Sección de Servicios y Publicaciones. Medellín, Colombia.
- Utting, P.** 1993. *Trees, people and power: social dimensions of deforestation and protection in Central América*. Earthscan, Londres, Reino Unido.
- Vargas, L. P.** 1996. *Participación popular y reforma del Estado*. Revista Aportes. No. 112. Editorial Aportes para la Educación S.A.. San José. Costa Rica.
- Vargas, J. R. y Sáenz, J. O.** 1994. *Costa Rica en cifras: 1950-1992*. San José, Costa Rica.
- Vásquez, W.** 1997. *Propuesta Nacional para la Venta de Carbono: Sector privado*. San José, Costa Rica.
- Vega Carballo, J. L.** 1983. *Hacia Una Interpretación del Desarrollo Costarricense: ensayo sociológico*. Editorial Porvenir S.A. , San José. Costa Rica.
- Villarreal, A. L.** 1994. *Principios de Comunicación Rural*. Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Villasuso, J. M.** 1992. *El nuevo rostro de Costa Rica*. CEDAL, Heredia, Costa Rica.
- Watson, V.** 1995. *Potential Natural Regeneration on the pacific Side of the Tilarán Range in Costa Rica*. Thesis para optar al grado de Master of Science in Tropical Forestry. Wageningen Agricultural University, TheNetherlands.
- World Bank.** 1993. *Costa Rica Forestry Sector Review*. LatinAmerica and Caribbean Regional Office. DraftJanuary 29, 1993
- WWF.** 1997. *Status of National and Regional Certification Initiatives*. Appendix to WWF Guide to Forest Certification 97. World Wide Fund for Nature. Gland.

# Anexos

## ANEXO I. Lista Miembros de las comunidades participantes.

Comunidad	Nombre	Organización
La Tigra San Carlos	Antonio Vázquez	Asoc.de Desarrollo La Lucha
	Gerardo Arias	Pequeño Propietario
	Abelino Jiménez	Asoc. Desarrollo
	Floribeth Camacho	Asoc. De Mujeres
	Abelino Jiménez	Asoc. Desarrollo
	Joselina Chacón	Asoc. De Mujeres
	Enrique Araya	Peq. Propietario
	San Ramón, La Virgen, Sarapiquí	Hipólito Corrales
	José Luis Salas	Transporte
	Miguel Salas	Pequeño Propietario
	Orlando Brenes	Presidente Asoc. Desarrollo
	Miguel Solís	Pequeño Propietario
	Reyner Vargas	Pequeño Propietario

## ANEXO II. Lista Miembros del Comité Asesor

Nombre	Actor	Institución
Daniel Alvarado	Areas de Conservación	Arenal
Bruce Aylward	Asesores Económicos	Proyecto CREED-CR
Jan Bauer	Cooperación Internacional	Embajada de Holanda
Gerardo Budowski	Turismo	Soc. Mundial Ecoturismo
M. Antonieta Camacho	Académico Social	UNA
Adelaida Chaverri	Académico Ecología	UNA- Ambientales
Guido Chaves	Gobierno	MINAE
Isabel Macdonald	ONG's Ambientalistas	FECON
Stewart Maginnis	ONG II nivel	CODEFORSA/MINAE/ODA
Tirso Maldonado	ONG II nivel	Fundación Neotrópica
Yamileth Oviedo	Areas de Conservación	Cordillera Volcánica Central
Leonel Pérez	Madereros	COPEMADEREROS
Freddy Rojas	Académico Forestal	Dpto. Forestal ITCR
Edgar Salazar	Empresa Forestal	Cámara Costarricense Forestal
Oscar Sánchez	Areas de Conservación	Arenal
Jhonny Soto	Municipalidades	Unión Nac. Gobiernos Locales
Rito Steward	Grupos Indígena	Mesa Nacional Indígena
Joseph Tosi	Científico	Centro Científico Tropical
Olman Varela	Organizaciones Campesinas	Junta Nacional Forestal Campesina
Gastón Vargas	Ciencias Políticas	Asamblea Legislativa

### ANEXO III. Cronología de Actividades Realizadas

FECHA	LUGAR	ACTIVIDADES
Marzo - Junio 1995	CCT e IIED	Discusión de los actividades y objetivos potenciales y papeles en el proyecto Políticas Exitosas para los Bosques y la Gente
Julio 1995	Woburn, UK	Taller. Discusión de la revisión de literatura global y planificación de los estudios en los seis países. Participaron los coordinadores de los seis países, personal del IIED y de las agencias donantes
Agosto - Octubre 1995	CCT y otros lugares en Costa Rica (mayormente en San José)	Recolección y primera síntesis de la información existente. Preparación de las conclusiones iniciales sobre las puntos políticos importantes para enfocar el estudio. Identificación del Grupo Coordinador y del Comité asesor potencial
Diciembre 1995 - Mayo 1996	CCT, JUNAFORCA y otros lugares de Costa Rica	Desarrollo de un plan para el estudio, incluyendo el trabajo de campo sobre los objetivos locales para las áreas protegidas y para el manejo del bosque. Se continúa con la con el análisis y síntesis de información secundaria. Se identifica y entrevista a personas claves, miembros del Comité Asesor y otros.
Junio a- Agosto 1996	La Tigra de San Carlos y San Ramón de La Virgen de Sarapiquí	Análisis con individuos claves y grupos focales de las dos comunidades de las percepciones locales sobre los objetivos de las política para las áreas protegidas y el manejo del bosque. Se efectuaron tres visitas a cada una de las comunidades
Setiembre - Octubre 1996	CCT	Dos reuniones intersectoriales con formadores y decisores políticos claves. Discusión de la síntesis de los hallazgos a nivel local y de la metodología del trabajo
Noviembre 1996 - Enero 1997	CCT y JUNAFORCA	Reuniones del grupo coordinador, escritura del borrador del informe y discusión de los resultados con JUNAFORCA
Febrero 1997	Hotel Europa Zurquí, San José	Taller. Presentación y discusión de los resultados del estudio. Participaron más de 30 personas de un amplio rango de instituciones nacionales más representantes de las comunidades
Marzo - Abril 1997	San José	Escritura del informe
Mayo 1997	Parque Nacional Hwange, Zimbabwe	Taller. Presentación de los estudios de los seis países involucrados en el proyecto, extracción y comparación de conclusiones. Participaron los coordinadores de los estudios en cada país, personal del IIED, donantes y otros interesados
Junio - agosto 1997	CCT e IIED	Preparación y revisión de los informes de cada país y la estrategia para el debate siguiente

#### Anexo IV. Datos Usados para las figuras

Datos Usados para las Figuras 2-3 Tierras forestales en Costa Rica.

Uso de la Tierra	Area (ha)	Porcentaje del territorio nacional
Bosque Primario:	1,787,000	35.0
Areas protegidas públicas	1,287,000	25
reservas privadas	250,000	5
bosques privados	250,000	5
Bosque Intervenido	150,000	3
Bosque secundario	450,000	9
Tierras en otros usos	2,713,000	53
<b>Total</b>	<b>5,100,000</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Solórzano et al,1991; MIDEPLAN, 1995d; MINAE-SINAC, 1996<sup>8</sup>;IMN,1995; Davies, 1997; Alpizar et al, 1997; Bien,1997

Datos Usados para la Figura 2-4. Areas protegidas de Costa Rica.

Categoría de manejo	Cantidad	Total aproximado en hectáreas	% respecto al area total protegida	% respecto al territorio nacional
Parque Nacional	22	838.542,32	52,68	16,41
Reserva Forestal	12	291.191,00	18,29	5,70
Refugio de Vida Silvestre	34	197.401,66	12,40	3,86
Zona Protectora	30	184.496,00	11,59	3,61
Humedal	14	50.465,00	3,17	0,99
Reserva Biológica	10	29.495,30	1,85	0,58
Monum. Nacional	1	217,90	0,01	
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>1.591.809,18</b>	<b>100,00</b>	<b>31,15</b>
Areas no protegidas		3.508.190,90		68,85
Territorio nacional total		5.100.000,00		100,00

Fuente SINAC-MINAE, mimeógrafo, marzo 1996.

Datos usados para la Figura 3.1: Exportaciones de Productos Agrícolas (mill. \$)

Año	Café	Banano	Carne	Productos Forestales
1950	17.8	0.0	0.0	0.3
1951	22.0	34.3	0.0	0.3
1952	24.3	38.3	0.0	0.4
1953	33.5	35.9	0.0	0.3
1954	35.2	35.8	0.0	0.1
1955	37.3	33.1	0.0	0.2
1956	33.9	25.5	0.0	0.3
1957	40.7	32.1	0.0	0.2
1958	50.7	26.4	0.0	0.2
1959	40.0	19.1	2.9	0.2
1960	45.4	24.6	4.3	0.2
1961	44.9	20.7	2.7	0.5
1962	48.4	21.1	2.7	1.0
1963	45.3	22.7	5.1	1.0
1964	48.2	28.0	6.0	1.5
1965	46.8	28.4	3.1	1.8
1966	52.7	29.4	5.3	2.4
1967	54.8	30.9	8.6	1.7
1968	55.5	42.8	12.0	2.1
1969	55.7	51.4	15.2	2.2
1970	73.1	66.8	18.1	1.9
1971	59.2	64.2	20.4	2.0
1972	77.7	82.8	28.3	2.6
1973	94.0	90.6	31.4	2.3
1974	125.0	98.1	34.2	4.5
1975	96.7	144.0	32.0	3.0
1976	154.2	148.7	40.4	5.9
1977	319.1	150.3	44.2	8.4
1978	313.6	169.8	60.1	8.7
1979	315.7	190.4	81.6	7.9
1980	247.9	207.5	70.7	10.0
1981	240.1	224.8	73.9	0.8
1982	236.9	228.1	53.1	10.1
1983	230.2	240.3	31.9	9.3
1984	267.2	251.0	43.5	10.2
1985	315.9	208.0	53.6	9.3
1986	391.9	216.8	69.8	6.9
1987	334.5	228.6	62.5	9.0
1988	316.4	221.1	55.8	19.5
1989	286.2	284.4	51.9	19.6
1990	245.4	315.0	48.6	17.4
1991	263.6	380.9	69.3	13.5
1992	203.2	482.9	44.0	20.4
1993	201.8	536.5	66.5	27.0
1994	307.6	561.0	50.9	33.3
1995	417.3	683.8	43.6	38.3
1996	385.4	611.3	42.0	48.8

Nota: Los datos de productos forestales para 1995 y 1996 fueron estimados. Los montos corresponden a valores FOB (millones de dólares).

Fuente: Vargas y Sáenz, 1994, Banco Central de Costa Rica, 1997, Consejo Monetario Centroamericano (Secretaría Ejecutiva), 1997, MIRENEM, 1994



## Abriendo espacio para una mejor actividad forestal

Los bosques y la gente de Costa Rica se encuentran en una etapa de transición. Las tendencias conflictivas del pasado, desde la deforestación promovida por el Estado para la agricultura hasta la 'protección absoluta' de los bosques y otros ecosistemas "sin considerar la gente", en la actualidad están dando lugar a un compromiso nacional para lograr un desarrollo sostenible, con el cual se intenta alcanzar un balance entre las prioridades ambientales y socioeconómicas. Pero la historia de la distribución de tierras, del desarrollo agrícola y el establecimiento de áreas protegidas que han configurado el panorama social y ambiental de Costa Rica, continúa determinando las opciones disponibles hoy en día.

## La serie Políticas exitosas para los bosques y la gente

Los asuntos forestales usualmente tienen que ver con grandes cantidades de dinero, un marco de planificación a largo plazo, extensiones grandes de tierras y diferentes sistemas de producción. Estos asuntos son complejos y varían de un lugar a otro. Sin embargo, existe un patrón común de los problemas forestales que afectan a muchos países: pérdida continua de los recursos forestales, sobre-concentración del control y acceso desigual a los bosques, un público mal informado e instituciones inflexibles y carentes de recursos. La política es la causa madre de muchos de estos problemas.

La serie consiste de estudios en seis países: Costa Rica, Ghana, India, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Zimbabue, y un informe general. La serie tiene como meta comprender mejor las fuerzas que entran en juego en la lucha por la política, los ganadores y los perdedores, y los factores que afectan el resultado de ésta. También se describen los procesos que hacen y manejan las políticas buenas y los instrumentos de la política que son exitosos en diferentes situaciones. Trabajando con la práctica de la política - en el mundo real de las personas e instituciones - la serie pretende ir más allá de la queja escuchada frecuentemente de que "hay falta de voluntad política" para el cambio, mostrando como puede cambiar la política para mejorar.

*Este informe fue financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido y la Agencia de Asistencia para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Los Países Bajos.*



International  
Institute for  
Environment and  
Development  
Forestry and Land Use  
Programme



**JUNAFORCA**

*El sector Forestal*