

# La organización del sector forestal en Costa Rica

ALFONSO BARRANTES

La gran mayoría de los países con tradición forestal, o que han hecho de esta actividad una fuente importante de desarrollo económico y generación de divisas, se caracterizan por la existencia de enormes extensiones boscosas (plantaciones o bosques naturales) propiedad de grandes empresas o consorcios forestales con un alto nivel de integración vertical y de especialización, que va desde la producción de materia prima -generalmente de muy pocas especies- hasta el mercadeo de productos con alto valor agregado -para lo cual disponen de tecnología de punta en todos los eslabones de la cadena productiva y un gran apoyo estatal-. Este modelo está diseñado para generar economías de escala vinculadas a procesos productivos altamente eficientes y competitivos.

Chile, por ejemplo, cuenta con 2,1 millones de hectáreas plantadas, desarrolla investigaciones para aumentar la productividad, la diversificación, el establecimiento, el manejo, el mejoramiento genético y hace estudios ambientales bajo esquemas certificados de manejo sostenible. Su industria desarrolla investigación en nuevos productos, en innovación de procesos productivos, y en promoción del sector forestal y del uso de la madera a nivel nacional e internacional. Mantiene información sobre la actividad sectorial, la producción y el comercio de productos y servicios forestales, el empleo, las inversiones, las estadísticas nacionales y regionales, la balanza comercial del sector, la imagen sectorial, y hace estudios de mercado, tanto de productos como de servicios ambientales.

A diferencia de este modelo de desarrollo, nuestro país se caracteriza por una tenencia de la tierra en muy pequeñas propiedades (modelo “finca a finca”), en la mayoría de las cuales los árboles y los bosques comparten el espacio físico con otras actividades agropecuarias y de subsistencia de los propietarios. En este modelo, diametralmente opuesto al anterior, las áreas boscosas son muy pequeñas y poco concentradas, se trabaja con condiciones diversas en cuanto a -entre otros- especies, sitios, condiciones topográficas, fertilidad de los suelos y accesibilidad, así como con limitaciones severas en investigación, tecnología e integración entre las cadenas de valor. Aquí hace falta dos ingredientes fundamentales para el éxito: organización del sector privado y fuerte apoyo estatal.

Para atender las necesidades del sector, a mediados de los ochenta la Dirección General Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería promovió la creación y el fortalecimiento de las organizaciones forestales. Es así como se crearon la Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos, la Asociación de Madereros del Atlántico, la Asociación de Industriales, Reforestadores y Extractores del Atlántico, la Cámara Nacional de Empresarios Forestales y se consolidó la Cámara Nacional de Industriales de la Madera, entre otros.

El crecimiento de la organización del sector forestal hizo que en la *Ley forestal* n° 7032, de 1986, y en su reforma, la *Ley forestal* n° 7174, de 1990, se estableciera una serie de instrumentos y políticas de apoyo al sector, tales como los fondos del diez por ciento del impuesto forestal destinado a proyectos de organizaciones forestales, los avales de garantía de reposición del recurso en planes de manejo de bosque y los esquemas grupales o globales de incentivos forestales. Además, se creó el Departamento de Desarrollo Campesino Forestal en la Administración Forestal del Estado, el Programa Interinstitucional de Protección Forestal y los programas de semillas forestales y viveros forestales, que, junto al apoyo de la cooperación internacional -Fondo de Desarrollo Forestal, Finnida, Acdi, Fao, GTZ y otros-, contribuyeron en el proceso de consolidación de esta base organizativa y en la transferencia tecnológica.

Esto fortaleció las organizaciones forestales existentes y posibilitó la creación de nuevas organizaciones, como la Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal, la Cámara Costarricense Forestal y la Junta Nacional Forestal Campesina (Junaforca) con sus organizaciones regionales de segundo nivel (Afocaren, Adeforbrunca, Arapac y Asunfort) y diversas organizaciones locales de productores, centros agrícolas cantonales y cooperativas que incursionaron en la actividad forestal. Finalmente, con la *Ley forestal* n° 7575, de 1996, se creó el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), con el objetivo de financiar a pequeños y medianos productores mediante

créditos u otros mecanismos, para el desarrollo de actividades forestales (producción, aprovechamiento e industrialización) y el pago de servicios ambientales que brindan los bosques y las plantaciones forestales, entre otros.

Estas organizaciones, con apoyo de la Dirección General Forestal, brindaban asistencia técnica y ponían a disposición de los productores la nueva tecnología para plantar y manejar bosques convirtiéndose en instrumentos para la democratización de los incentivos forestales y el pago de servicios ambientales, y también contribuyeron en la reconversión de algunas industrias forestales y el desarrollo de productos de plantaciones forestales.

Para entonces, el país contaba con una base organizativa de productores forestales compuesta por una amplia red de más de 100 organizaciones de base y organizaciones de segundo nivel como Junaforca y gran cantidad de empresarios, empresas de servicio y profesionales forestales, agremiados en la Cámara Costarricense Forestal.

En estos años se alcanzó las metas más altas de reforestación y manejo de los bosques y se desarrolló instrumentos para su protección. Por ejemplo, en 1994 se plantó 18.197 ha., 6.413 con el certificado de abono forestal, 5.332 ha. con certificado de abono forestal por adelantado para pequeños propietarios y 6.452 ha. mediante los fideicomisos de crédito, el Fondo de Desarrollo Forestal y los beneficios contenidos en el artículo 87 de la *Ley forestal* n° 7174. Con apoyo del certificado de abono forestal para el manejo de los bosques se manejó 9.971 ha.

Todos estos instrumentos de fomento generaban una amplia gama de actividades adaptadas a las condiciones de tenencia de la tierra, a las organizaciones forestales, a las empresas y a la cultura productiva de los costarricenses (modelo de finca), con una adecuada incorporación de los pequeños y medianos propietarios, que junto a los empresarios impulsaron el desarrollo forestal del país.

La Dirección General Forestal operaba por programas de desarrollo, apoyando actividades estratégicas para el sector forestal –viveros, reforestación, rodales y huertos semilleros, desarrollo campesino forestal, plagas y enfermedades e investigación forestal, entre otros-, brindando el soporte estatal a la actividad y fomentando una cultura forestal en las regiones.

En la última década, 7.242 propietarios de tierras forestales privadas voluntariamente se han incorporado al programa de pago de servicios ambientales, mediante el que Fonafifo ha compensado los servicios ambientales equivalentes a 599.062 ha.: 531.960 de protección de bosques, 28.066 de manejo de bosques, 39.036 de reforestación y 1.945.552 árboles en sistemas agroforestales.

Por medio de un decreto ejecutivo, en la segunda mitad de los noventa se inició la transformación de la Dirección General Forestal en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), que asumió tareas de diversa índole (áreas protegidas, biodiversidad, vida silvestre y otras), y los programas de desarrollo que se ocupaban de los temas forestales desaparecieron, con lo cual la atención de los temas forestales disminuyó, afectando a las empresas y las organizaciones del sector forestal.

La Contraloría General de la República, en su informe *DFOE-PGAA-7-2008 Evaluación de la Aplicación de Políticas y Normativa en Materia de Recursos Forestales por el Ministerio del Ambiente y Energía* (mayo 2008), concluye “[q]ue la política forestal del país hoy en día es ineficiente por cuanto existen problemas estructurales y organizativos en la conformación del Sinac y la Administración Forestal del Estado que le impiden tomar decisiones de manera eficiente y oportuna, limitando en gran medida su capacidad de gestión en la formulación e implementación de las políticas forestales”. Y que, además, “es particularmente notoria esta debilidad de control, al considerar algunas de las funciones asignadas al Conac, como la de supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las áreas de conservación, y realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de éstas y de sus áreas protegidas, considerando que los propios directores de área son parte del Conac, convirtiéndose así dichos actores en juez y parte”. También señala la Contraloría (página 19) que, “a pesar de importantes esfuerzos del sector forestal por regular la actividad, la gestión realizada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación para dar cumplimiento a las políticas forestales del país, en especial las dirigidas a lograr la sostenibilidad del recurso forestal, no han sido del todo efectivas, debido a que subsisten debilidades a nivel de toma de decisiones y de control operativo”.

En la actualidad, existe un debilitamiento generalizado de la mayoría de las organizaciones forestales, entre otras razones por las siguientes: (1) A pesar del éxito alcanzado en el último decenio, la *Ley forestal* n° 7575 -del 13 de febrero de 1996- elimina los instrumentos de apoyo a las organizaciones forestales, desaparece el aporte del 10 por ciento del impuesto forestal y los avales de garantía de reposición del recurso, y, si bien el transitorio cuarto de la ley preveía la eliminación de los certificados de abono forestal en un período de cinco años, su eliminación fue más acelerada y, poco tiempo después, se eliminaron los esquemas de pago de servicios ambientales globales heredados del esquema anterior, lo que obligó a las organizaciones a competir con el resto de los interesados. (2) En los primeros años de implementación del pago de servicios ambientales se dio alta incertidumbre en la asignación de los fondos, pues éstos debían negociarse anualmente con el Ministerio de Hacienda y, paulatinamente, el acceso a los proyectos de pago de servicios ambientales se volvió más complejo -producto de los requisitos para afectar las fincas-. Además, algunas de las organizaciones experimentan una gran dependencia financiera del pago de servicios

ambientales, lo que pone en riesgo su existencia, el fomento y la promoción de las actividades forestales. (3) El retiro paulatino de la cooperación internacional, y especialmente la finalización de los proyectos financiados con el Fondo de Desarrollo Forestal, terminaron impactando a muchas organizaciones forestales, pues con estos fondos no solo se financiaba el establecimiento de plantaciones con pequeños productores sino que también se apoyaba administrativamente a las organizaciones de pequeña escala. (4) La ausencia de un control forestal efectivo por parte de la Administración Forestal del Estado ha permitido la proliferación de madereros e industrias informales que constituyen una amenaza para las industrias convencionales formalmente establecidas, pues no pagan cargas sociales, no operan en un marco de sostenibilidad, poco les importa adquirir madera de dudosa procedencia y reducen el valor de la madera en el mercado. Esto produce un debilitamiento de las empresas forestales y de su organización gremial. Hoy son abundantes las quejas y reclamos de la industria y los comerciantes de madera por la competencia desleal que deben enfrentar a diario. (5) Por otro lado, la *Ley forestal* n° 7575, mediante el artículo 28, liberalizó la corta, la cosecha, el transporte y la exportación de productos forestales provenientes de plantaciones, y dado que en los últimos años más del 70 por ciento de la producción proviene de estos sistemas (72 por ciento del total en 2007), muchas empresas no sienten la urgencia de estar agremiadas o de ser representadas para desarrollar sus operaciones. Todo esto ha contribuido al debilitamiento de la mayoría de las organizaciones de productores forestales y a la desaparición de otras.

La *Ley forestal* n° 7575 creó la Oficina Nacional Forestal como un ente público no estatal, asignándole una serie de funciones similares a las de otros entes públicos: proponer políticas al ente rector, divulgar información nacional e internacional sobre mercados, efectuar campañas de divulgación y capacitación, realizar investigaciones y hacer promoción del sector (nacional e internacionalmente). No obstante, existen algunos enfoques diferenciados; por ejemplo, Laica comercializa los productos de la caña de azúcar, Corbana maneja un fondo de crédito y un aval de garantías para la producción bananera e Icafé regula las relaciones entre productores, beneficiadores, torrefactores y exportadores de café.

Si bien esas funciones parecen ser las adecuadas para impulsar el desarrollo forestal, la Oficina Nacional Forestal no cuenta con los instrumentos efectivos que le otorguen poder de negociación con productores, asociaciones forestales, industriales, comercializadores y gobierno, por lo que debe operar a base de buenas relaciones y buena fe. A esto debemos añadir que, a pesar de que una de sus principales funciones es proponer al Ministerio del Ambiente políticas para el desarrollo de las actividades forestales, los jerarcas de ese Ministerio no forman parte de la Junta Directiva de la Oficina Nacional Forestal, fortaleza que sí tienen Icafé, Laica y Corbana, entidades con funciones similares a las de la Oficina.

La Oficina Nacional Forestal no cuenta con instrumentos financieros que aseguren una operación adecuada, debido a limitaciones de la definición de la base imponible del impuesto forestal que debería ser su principal fuente de financiamiento. Hasta ahora solo cuenta con los recursos del decreto ejecutivo n° 33.205-Minae que, si bien son muy importantes, están condicionados a la ejecución de actividades relacionadas con el programa de pago de servicios ambientales, por lo que no permiten atender todas las áreas de trabajo.

Lo expuesto se traduce, además, en amenazas de desabastecimiento de madera, satanización de la cosecha de árboles del manejo forestal y las plantaciones forestales, vedas administrativas, restricciones crecientes al sector forestal productivo, ingobernabilidad e inseguridad jurídica que afectan la inversión en las actividades forestales.

Para revertir esta situación es fundamental: (1) Fortalecer la Administración Forestal del Estado para que cumpla con las competencias y obligaciones encomendadas en el artículo 6 de la *Ley forestal* n° 7575, reducir la ingobernabilidad, asegurar la línea de mando y garantizar la seguridad jurídica mediante una reforma legal de la estructura del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Estos cambios deben permitir un fortalecimiento de los mecanismos de control de las actividades ilegales y el fomento efectivo de la actividad forestal. (2) Fortalecer la organización del sector privado, reposicionar el rol de las organizaciones forestales, diseñar nuevos instrumentos de política forestal que aseguren un espacio para la producción sostenible y la comercialización de bienes y servicios de los bosques y las plantaciones forestales. (3) Dotar a la Oficina Nacional Forestal de financiamiento seguro e instrumentos que garanticen su poder de negociación con el sector público, los productores, las organizaciones forestales, los industriales y los comercializadores. (4) Facilitar el acceso al pago de servicios ambientales.

Las anteriores cuatro acciones permitirían una mayor seguridad jurídica para promover la inversión en el sector forestal y mejorar la rentabilidad del uso forestal de la tierra.