



Barreras institucionales frenan la contribución de pequeños productores a la mitigación del cambio climático

Ingeniero forestal.
Investigador en
la Universidad
Nacional. Estudiante
de doctorado en
la Universidad de
Freiburg.

..... || **Víctor Meza**



Deforestación y pobreza siguen siendo características persistentes de países en desarrollo. En el caso de la deforestación, esta contribuye con el 20% (van der Werf et al., 2009) de las emisiones totales de CO₂ producto de la actividad humana. Por ejemplo, Suramérica tuvo una de las tasas netas más altas de pérdida de bosques en el periodo 2000-2010, con cuatro millones de hectáreas (Fao, 2010). Por su parte, la pobreza también presenta índices más altos en las comunidades que dependen de sus masas arbóreas para el soporte de sus medios de vida (de Jong et al., 2008). Aunque muchos son los factores que explican este cambio del uso del suelo, las soluciones parecen estar claras, al menos para las agencias de Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, quienes han estado enseñando a la gente local cómo deben usar sus recursos arbóreos. Estas han incorporado el concepto de manejo forestal basado en guías o estándares para la reducción del impacto de la cosecha forestal.



Volver al índice



Eric Gay, Sarapiquí, Costa Rica

Los arreglos institucionales que son promovidos para definir los estándares de uso del recurso forestal están teniendo un peso importante sobre la decisión de productores en aceptar el manejo forestal como uso de la tierra. La tendencia generalizada es que las reglas –articuladas en estándares de uso del recurso– son en una gran mayoría contradictorias con las prioridades locales (objetivos) y se encuentran fuera del alcance de las capacidades de las comunidades locales (medios) para lograr cumplir con los requerimientos que fijan las normas de uso. En algunos casos, los estándares llegan a ser muy complejos y difíciles de interpretar (Navarro et al., 2007). Tal es el caso de los esquemas de monitoreo y de verificación (Fonafifo et al., 2012) que son exigidos dentro de los modelos de conservación. De hecho, las incompatibilidades que se dan entre las capacidades productivas locales y los estándares llegan a convertirse en verdaderos contratos formales o informales que están

asociados con altos costos de transacción al momento de acceder a los recursos forestales. Costos que son asumidos, en su gran mayoría, por el productor. Como resultado, se observan altos grados de insatisfacción en los productores que se convierten en verdaderas barreras para el desarrollo del manejo forestal.

Hoy en día continúa el debate sobre la elección de las mejores estrategias que puedan reducir la deforestación y, a la vez, generen bienestar local. El manejo forestal debe verse como una de estas iniciativas que pueden contribuir positivamente en ambas direcciones. Recientemente, el manejo forestal ha ganado nuevo interés en el debate sobre cambio climático, mitigación y diseño de mecanismos para la *reducción de emisión desde la deforestación y la degradación de bosques* (REDD o REDD+ con conservación). Por lo tanto, si aceptamos que el manejo forestal es la herramienta práctica y conceptual que determina cómo debe ser manejada la madera, entonces debemos considerar como una premisa que un buen manejo forestal será equivalente a un buen manejo de la biomasa forestal, o, dicho de otra manera, al buen manejo del CO₂, ya fijado en la madera.

La evidencia muestra que los modelos de conservación corresponden a la promoción de paquetes organizacionales y tecnológicos. Estos marcos institucionales llegan a limitar el verdadero potencial que debería tener el manejo forestal sobre el mejoramiento del bienestar local e inclusive se observan casos en que funcionarios

encargados de fiscalizar el manejo forestal no están capacitados para reconocer adecuadamente los derechos locales (De Izoyza y Inoue, 2008) en el uso del recurso forestal. En Costa Rica, un número importante de iniciativas han tratado de implementar prácticas de manejo forestal a través de principios, criterios e indicadores para el uso del recurso forestal, enfatizando en adecuar las condiciones del pequeño productor a las demandas del mercado o de la sociedad; lo que significa que debe cumplirse con las exigencias de la conservación de la biodiversidad y el suministro de bienes y servicios por parte de los bosques en pequeñas fincas, sin importar la escala ni los costos asociados para el productor. Pero también han carecido de una perspectiva más holística de respeto a la diversidad cultural local y a las características multifuncionales de las fincas y los sistemas de producción locales, consideradas críticas para mejorar la aceptación y la rentabilidad del manejo forestal. Algunos ejemplos de estas demandas son:

- a) *Incompatibles arreglos institucionales en el acceso al pago por servicios ambientales* (PSA) con las capacidades de pequeños productores. Haensel y Rodríguez (2006, citado por Ulate, 2008) mencionan que a través de estudios realizados por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) se reconoce que el proceso para acceder al PSA es muy lento, debido a las complejas reglas institucionales impuestas

por esa entidad, como por ejemplo el requisito de renovar los contratos año tras año, que se traduce en un aumento considerable en los costos de transacción y en desmotivación para llevar a cabo las labores ambientales por parte de agricultores en varias zonas del país.

b) *La tendencia a la sobrerregulación y la restricción en el uso de productos forestales*, que es el caso de medidas no oficiales de obstaculización, requisitos y procedimientos excesivos (Vargas, 2007) desarrollados en Costa Rica -en los últimos años- para obtener permisos de aprovechamiento en bosque natural. Esta situación ha generado la idea de que existe una “veda administrativa” en la tramitación de planes de manejo forestal (Barrantes, 2009), lo que según Ulate (2008) ha causado la intensificación de la tala ilegal, limitando con esto los derechos de propiedad y el acceso al recurso, condiciones que perjudican el desarrollo de regímenes forestales óptimos. Así, por ejemplo, cuando se exige cosechas menores de volumen, la rentabilidad del manejo forestal es reducida (Zea, 2003), o cuando las agencias de Gobierno demandan la implementación de salvaguardas adicionales como el control en la cacería o conservación de suelos se dan mayores costos de transacción que son asumidos por el productor.

c) *Limitación en la reconversión de las áreas de protección que en la actualidad se encuentran deforestadas*, según el artículo 33 de la Ley Forestal 7575, se declaran: a) “las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal” y b) “Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado”. Estas limitaciones están influyendo en la aceptación de la producción forestal por parte del pequeño productor en dos vías: la primera tiene que ver con el área de terreno prohibido para la producción forestal, que es de 3,14 hectáreas, cuando la restricción se debe a la existencia de un naciente. La segunda está definida en el hecho de que la prohibición es solamente para la producción forestal y, al menos en la práctica, no lo es para otros usos de la tierra. Por lo tanto, estas restricciones se han convertido en un criterio trascendental en el ordenamiento forestal del país, al menos desde el punto de vista de la institucionalidad gubernamental. Ya que, sin importar que el área de protección esté deforestada, las autoridades del Sistema Nacional de Áreas de



Ricardo Garibay, Plantación de cedro

Conservación (Sinac), agencia gubernamental encargada del control forestal, no ven posible el plantar árboles en estas áreas si el objetivo es la corta. Por lo tanto, a partir de esta premisa se podría pensar que es más importante mantener el área de protección deforestada que abrir la posibilidad de que al menos se permita la corta de un porcentaje de árboles que virtualmente puedan ser plantados en las áreas de protección deforestadas. Con esta práctica se ha negado la posibilidad de contar con una ma-

yor área efectiva para que los árboles cumplan su rol de fijar CO₂.

Los pequeños productores juegan un importante rol en el desarrollo de territorios rurales y en el mantenimiento de la estabilidad de los ecosistemas. No obstante, en la mayoría de casos esto no se ha visto expresado en mejoras del bienestar local o en nuevos formatos de arreglos institucionales que articulen menores costos de transacción en el acceso a los recursos forestales. Contrariamente, se continúa promoviendo condicionantes, como por ejemplo: el requisito clave para

REDD+, es que los pagos deben estar condicionados al desempeño (Fonafifo et al., 2012). Por tal razón, los productores no adoptan los sistemas propuestos por los grandes modelos de conservación y los casos en que las iniciativas se consideran exitosas siguen dependiendo de ayuda externa, por lo que no son sostenibles a largo plazo (Kanel y Dahal, 2008). De hecho, los propietarios de tierras típicamente tienen una variedad de razones y de usos; por consiguiente la producción de madera o la conservación no son la única prioridad (Joshi y Arano, 2009). Es por esto que la naturaleza holística del uso de la tierra exige el estudio de las interacciones entre sistemas naturales, y entre los sistemas naturales y los sistemas sociales (Kant, 2003), lo que contribuye a determinar grados de compatibilidad entre sistemas de uso de la tierra.

La evidencia ha mostrado que el manejo forestal no es capaz de generar la renta alternativa que otros usos de la tierra generan. De hecho, Kanel y Dahal (2008) han observado que, si los costos de acceso a los derechos de propiedad y de manejo de los recursos exceden los posibles beneficios, los bosques se convierten en recursos de acceso abierto, potencializando su degradación y destrucción (Ostrom et al. 1999). Por lo tanto, esta es una de las justificaciones de que el Gobierno haya intervenido en la conservación de bosques (Kido y Kido, 2006), a pesar de que esta intervención no siempre ha sido lo mejor para el productor local, ya que el énfasis es la implementación de mecanismos que incre-

menten y/o mantengan la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Para enfrentar el paradigma de la conservación y aumento de las fuentes de carbono forestal en pequeñas fincas, concordante con la iniciativa de C neutralidad, es necesario definir qué es más importante de entender: cómo los pequeños productores pueden mejorar el manejo de los recursos naturales, o qué han estado haciendo las instituciones forestales del país para lograr un buen uso de las capacidades y los recursos locales a fin de aumentar las posibilidades de fijación de CO₂ en pequeñas fincas. La respuesta, por una parte, la indican Ostrom et al. (1999), quienes han encontrado mayores grados de éxito en el manejo de recursos naturales para aquellos casos donde los usuarios tuvieron una mayor autonomía en definir sus reglas de cosecha y de acceso. Complementariamente, el Ifad (2008) ha encontrado una tendencia de mayor crecimiento económico y con mejores maneras de distribución de la riqueza en aquellos casos en que la gente tuvo un acceso equitativo y seguro a la tierra. Por otra parte, Pulhin y Inoue (2008) mencionan que el beneficio más visible para contrarrestar la falta de adopción es la adjudicación de instrumentos de tenencia. No obstante, en el caso de Costa Rica la propiedad privada es un bien relativamente seguro y respetado por la institucionalidad. De hecho, prestar atención a la tenencia de la tierra es necesario, pero no es la única condición para el éxito de la conservación de las fuentes de carbono -bosques-, ni la

única solución para enfrentar el paradigma de las iniciativas de C neutralidad. Serán necesarias -entre otras cosas- instituciones adecuadas (Coase, 1991) y una política estable sobre utilización de los recursos naturales (Pulhin y Inoue, 2008).

La opción de aumentar, sobre la base de un conocimiento técnico, las fuentes de fijación de carbono forestal en áreas de protección deforestadas vendría a equiparar las regulaciones sobre el uso de la tierra. Ya que las leyes y/o políticas gubernamentales, en general, han tratado los usos de la tierra de forma diferenciada, influenciando el proceso de decisión del dueño de la tierra y de los inversionistas, que privilegian los usos agropecuarios en detrimento del uso y rentabilidad del manejo forestal (Nascimento y Tomaselli, 2005) como alternativa productiva. Por lo tanto, al considerar que para que una iniciativa de carbono forestal sea exitosa, entre otras cosas, se debe contar con una buena experiencia técnica en silvicultura (Harvey et al., 2010) y manejo forestal, es necesario reconocer el potencial con que cuenta el país en esta área. Por consiguiente, las instituciones relacionadas con la ordenación forestal deberían influir de manera positiva en establecer opciones de sistemas productivos basados en la variedad de productos que el mercado potencialmente estará demandando del manejo forestal, la madera asociada a la fijación de carbono, entre ellos. Al mismo tiempo, estas instituciones deberán establecer los arreglos necesarios para acercar el mer-

cado a las condiciones locales; entre estas, la de pequeñas propiedades (Barrantes, 2009) con el fin de contar con un portafolio más amplio de bienes y servicios por ofertar en las fincas de pequeños productores.

Referencias bibliográficas

- Barrantes, A. (2009). La organización del sector forestal en Costa Rica. *Ambientico* (214), 3-5.
- Coase, R. (1991). Contracts and the Activities of Firms. *Journal of Law and Economics* (34), 451-452.
- De Zoysa, M., Inoue, M. (2008). Forest governance and community based forest management in Sri Lanka: past, present and future perspectives. *International Journal of Social Forestry* (1), 27-49.
- Fonafifo, Conafor y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador. (2012). *Lecciones aprendidas para REDD+ de PSA y los programas de incentivos para la conservación. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador*. Disponible en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2012/ResumendeLeccionesPSAparaREDDBEspaCBI.pdf>
- Harvey, C. A. y Zerbock, O., Papageorgiou, S. and Parra A. (2010). *What is needed to make REDD+ work on the ground? Lessons learned from pilot forest carbon initiatives. Executive Summary and Recommendations*. Conservation International, Arlington, Virginia, USA. 29 pp.
- Ifad. (2008). *Improving access to land and tenure security*. Rome, IT. 44 p.
- Joshi, S. y Arano, K. (2009). Determinants of private forest management decisions: A study on West Virginia NIPF landowners. *Forest Policy and Economics* (11), 118-125.
- Kanel, K. y Dahal, G. (2008). Community forestry policy and its economic implications: an experience from Nepal. *International Journal of Social Forestry* (1), 50-60.

- Kant, S. (2003). Extending the boundaries of forest economics. *Forest Policy and Economics* (5), 39–56.
- Kido, M. y Kido, A. (2006). Análisis comparativo de costos para el manejo y uso de suelo en la cuenca alta del río Cacaluta en Oaxaca, México. *Agrociencia* (41).
- Macqueen, D. J. y Morrison, E. (Editors). (2008) Developing a toolkit for facilitation of support for small forest enterprises – proceedings of the first international Forest Connect workshop at the National Museum of Scotland, Edinburgh, 2-4 July 2008. IIED: Edinburgh, UK.
- Navarro, G, Thiel, H. y Campos, J. (2007). *The evolution of the forest control system in Costa Rica. Legal Timber: verification and governance in the forest sector*. ODI. 85-94.
- Nascimento, J. y Tomaselli, I. (2005). *Como medir el clima para inversiones en negocios forestales sostenibles*. Interamerican Development Bank.
- Organizacion de N. U. para la Agricultura y la Alimentacion (Fao). (2010). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010: Informe principal*. Roma 163. 104-109 p.
- Ostrom, E., Burger, J. Field, C. Norgaard, R. y Policansky, D. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science* (284), 278 -284.
- Pulhin, J. y Inoue, M. (2008). Dynamics of devolution process in the management of the Philippine forests. *International Journal of Social Forestry* (1), 1-26.
- Ulate, E. 2008. *Implicaciones de la tenencia y la gestión forestal en la reducción de la pobreza en Costa Rica*. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/17193-098b5271e6025595e03de2db82644ad60.pdf>
- Van der Werf, G., Morton, D., DeFries, R., Olivier, J., Kasibhatla, P., Jackson, R., Collatz, R. y Randerson, J. (2009). CO2 emissions from forest loss. *Nature Geoscience* (2).
- Zea, Y. (2003). *Análisis económico del manejo forestal sostenible: implicaciones de la aplicación del monitoreo ecológico en la rentabilidad del manejo en bosques con alto valor de conservación bajo certificación, Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua*. Tesis de maestría, Catie, Costa Rica.