



Consultor forestal,  
experto en economía  
y política forestal  
([gnavarrom@gmail.com](mailto:gnavarrom@gmail.com))

## 50 años de aciertos, desaciertos y abordajes confusos en la política forestal costarricense: la batalla entre una conservación con dignidad o sin esta

..... || **Guillermo A. Navarro** .....

**L**a cultura ambiental de la ciudadanía costarricense le ha permitido al país desarrollar política y legislación de avanzada en los últimos 50 años. Sin embargo, estas ideas e instrumentos vanguardistas coexisten con una cultura política e institucional que no permite desplegar sus beneficios y que, en algunos casos, por su carácter antagónico, más bien termina creando efectos perversos con resultados totalmente contrarios a los que originalmente pretendía la política forestal (Villalobos y Navarro, 2013). En este artículo reviso la forma en que algunos instrumentos y condiciones institucionales favorecen y limitan la dinámica de la gobernanza del sector forestal como proceso multiactoral en la formulación, definición de la política forestal y sus instrumentos; así como en su implementación sistémica, y cómo esta misma está afectando la economía del sector forestal, la seguridad jurídica de las inversiones y los negocios de la cadena de valor de los productos forestales y, por ende, el valor y la conservación de los bosques.

A riesgo de ser muy simplista, agruparé en tres lo que podrían ser las principales causas de esta compleja

situación: primero, en un plano más filosófico, los conflictos entre paradigmas de manejo y conservación de la naturaleza; segundo, en un plano político-administrativo, los conflictos entre los actores del sector forestal que generan una gobernanza forestal débil; y por último, en el plano sistémico, la creación de una institucionalidad pública que nunca respondió para lo que fue creada: desarrollar el modelo de negocios del sector forestal del país, como sí lo hicieron Chile, Corea del Sur y los países escandinavos.

*Entre zanahorias y garrotazos: una legislación e institucionalidad forestal bipolar.* Algunos elementos de la Ley Forestal No. 7575 ([Asamblea Legislativa, 1996](#)) han sido reconocidos como instrumentos políticos innovadores que fueron desarrollados con paradigmas de conservación de la naturaleza y de manejo sostenible, donde se asume que el ser humano y los bosques coexisten bajo el lema de “lo que se maneja se valora y lo que se valora se conserva”. Estos conceptos pro-manejo sostenible se encuentran en temas de reconocimiento de los derechos de las personas dueñas de bosque en la provisión de servicios ambientales (artículo 22) y el mecanismo fiscal para financiar y pagar estos servicios ambientales (artículo 69). Igualmente, se reconocen los estándares de manejo forestal sostenible para bosques primarios y secundarios (artículo 20), la desregulación del manejo y aprovechamiento de madera proveniente de plantaciones forestales y sistemas agroforestales (artículo 28), plataformas de

participación política del sector forestal como la Oficina Nacional Forestal (ONF) (artículos 7 al 11), y la Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal (CNSF) (artículo 6 inciso o); e instancias de delegación de funciones del Estado como el control forestal en los regentes forestales y el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAGRO) (artículo 21), y los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) (artículo 37); todo esto con el fin de crear instancias que permitieran la efectividad e independencia de acción institucional, sobre todo en aquellas funciones que serían incompatibles, si las ejecuta un mismo actor institucional.

Sin embargo, junto a esta innovación en políticas forestales, también coexisten algunos conceptos anquilosados y de tradición institucional creados por leyes anteriores con paradigmas de conservación más estrictos y autoritarios, los cuales consideran que para proteger las funciones naturales de los ecosistemas forestales se requiere de la fuerza represiva del Estado mediante “*su potestad de imperio*” para apartar las poblaciones humanas, muchas veces utilizando la retórica marxista de que se debe apartar a la naturaleza “*del mercado de los hombres*”. Bajo este paradigma antagónico de conservación, los seres humanos no podrían ser parte de la ecuación de conservación, y se asumen como enemigos de los bosques (Villalobos y Navarro, 2013). Es por esto que se reserva a la Administración Forestal del Estado (AFE) la potestad de crear e implementar vedas de especies de árboles



Finca Orosi en Santa Cecilia de la Cruz de Guanacaste, 2021.

forestales (Ley Forestal No. 7575, artículo 6 inciso e), y vedas administrativas de aprovechamiento tanto para regiones del país como por tipo de permiso forestal, en el caso del manejo de bosques naturales en algunas administraciones o en algunas áreas de conservación, los actores políticos y algunos funcionarios implementan, de forma discrecional, la legislación forestal. Otras regulaciones de uso de la tierra que inciden sobre el manejo forestal son la prohibición de manejo en zonas de protección hídrica (artículo 34) y otros instrumentos relacionados con la capacidad de uso de la tierra y la pendiente.

Así mismo, las autoridades forestales se han abocado a crear requisitos, procedimientos administrativos, aprobación

de planes de manejo forestal y otros controles orientados a desincentivar el manejo y uso de los recursos naturales. Estas “*potestades de imperio*” han hecho más complejo el aprovechamiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales, que están desreguladas por el artículo 28 de la Ley Forestal No. 7575, y así encarecen, crean retrasos e inconvenientes al aprovechamiento legal de la madera cultivada en plantaciones y sistemas agroforestales.

*Gobernanza forestal débil.* Una gobernanza forestal débil significa la falta de entendimiento entre los distintos actores legítimos del sector forestal, incluyendo a la AFE y a otros entes gubernamentales; lo que perpetúa los conflictos y

genera un ambiente propicio para que la normativa tenga poca legitimidad y una baja apropiación por parte de los actores marginados del sector forestal, situación que producirá más ilegalidad en la tala y comercialización de la madera y un aumento en los procesos de deforestación (Villalobos y Navarro, 2013).

Este conflicto entre los actores del sector forestal es difícil de comprender, dada la complejidad de intereses, a lo que se suman los llamados “barones” del sector, figuras con peso político que representan diferentes grupos de interés. De esta forma, el sector privado impugnó el impuesto forestal, mientras que el sector público obtuvo el financiamiento de sus funcionarios a partir del Fondo de los Parques Nacionales, lo que generó que el funcionariado forestal se alejara de su compromiso con los intereses del sector forestal productivo, ya que sus puestos no son financiados por los ingresos fiscales del mismo sector.

Por otra parte, la clandestinidad, la ilegalidad y el lavado de madera son muestras claras y contundentes de este conflicto debido a la falta de reconocimiento de los distintos tipos de tenencia de la tierra para el aprovechamiento de la madera, la existencia de nuevas formas de vedas forestales, así como los altos costos directos y extensos tiempos de espera para obtener los permisos de aprovechamiento forestal.

*Los bueyes delante de la carreta.* Otra situación crónica es que la legislación forestal no responde a la política

nacional forestal y menos al Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) (MINAET, 2011). Algunos de los lectores o lectoras se preguntarán en este punto: ¿entonces el PNDP y la política forestal no son la misma cosa? No lo son. Una política forestal nacional es un acuerdo negociado entre las partes interesadas con base en una visión y objetivos comunes para los bosques y el sector forestal, mientras que un plan nacional de desarrollo, en este caso para el sector forestal, es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del gobierno, para implementar la política del sector forestal, permitiendo la subsecuente evaluación de la gestión estatal. El Gobierno, a través del MINAE, publicó el PNDP (MINAET, 2011) como marco de política forestal del país, pero con los elementos de un plan gubernamental (con acciones claras) y elaborado por una comisión compuesta principalmente por instituciones del Estado, tal y como lo establecen los distintos decretos ejecutivos del gobierno (por ejemplo, el Decreto Ejecutivo No. 33826-MINAE [MINAE, 2007]). Esta comisión interinstitucional de seguimiento consideró principalmente actores estatales gubernamentales y no gubernamentales como el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la Oficina Nacional Forestal (ONF), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAgro); organismos internacionales como la Organización de las



Corte transversal de un tronco realizado con un aserradero portátil Lucas Mill, Guanacaste. Fotografía: Natalia Chacón

Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y organizaciones de la región centroamericana como la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC), mientras que la complejidad de actores del sector forestal solo fue representada por dos organizaciones: la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) y la Cámara Costarricense Forestal (CCF).

Muchos de los actores convocados a esta comisión no eran actores legítimos del sector forestal de Costa Rica por no contar con representatividad, urgencia sectorial ni rendición de cuentas con respecto a los temas de interés del sector forestal de Costa Rica. Por otra parte, la

Ley Forestal No. 7575 define en su artículo 10 inciso a) que, la política forestal debe ser facilitada y presentada al Gobierno por la ONF. A la fecha, el país no cuenta con una política forestal vigente redactada con la participación de todos los actores legítimos del sector, que haya sido facilitada por la ONF y presentada al Gobierno para su oficialización, con lo que se cuenta es con planes nacionales de desarrollo forestal elaborados por el SINAC y el Gobierno de turno.

El problema más crónico es que la Ley Forestal como principal instrumento de política no obedece ni a la política forestal ni al PNDF, lo que hace que estos ejercicios sean poco efectivos para el sector forestal. La forma contradictoria de

hacer una política forestal y su respectiva legislación obedece a la forma en que se hacían las cosas antes de la década de 1990 en los países tropicales que, usualmente, respondían al establecimiento de pequeños concordatos gestados en el ámbito legislativo y ejecutivo, donde los esquemas de participación y negociación política siempre fueron muy débiles (Villalobos y Navarro, 2013). Es decir, durante la década de 1990 permitieron la innovación del “qué”, tal y como lo vimos en la sección de paradigmas, mientras el “quién decide” siguió siendo un ejercicio circunscrito y manipulado por la clase política y la gerencia estatal y, en un segundo plano quedaban los procesos de negociación que integren, en forma directa, a los actores legítimos en el manejo de los recursos forestales y sus cadenas de valor (Mvondo, 2009).

Otro aspecto que debilita la gobernanza, en el ámbito administrativo, es la forma en que se redacta y se les da respaldo legal y económico a los acuerdos alcanzados en los procesos de toma de decisión multiactoral, mediante estándares de legalidad y de manejo forestal que no han sido probados, que no permiten garantizar que la norma se vaya a implementar de forma adecuada y que pueda generar los cambios pactados. Un ejemplo claro es la falta de especificidad con que son redactadas algunas normas y que dan espacio a la discrecionalidad de los funcionarios en los procedimientos administrativos. Otro ejemplo es la falta de evidencia científica y técnica para muchos de los criterios de

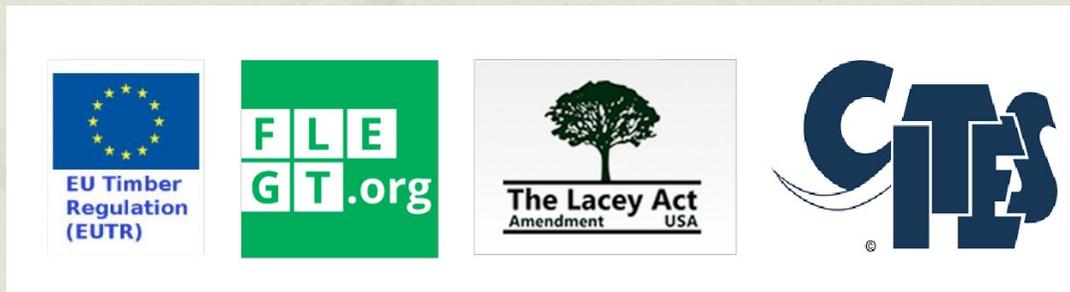
manejo forestal, como ha sido el caso de las distancias que definen las zonas de protección hídrica, o bien la justificación o falta de esta respecto al porqué no se puede cortar un árbol en zona de protección, cuando más bien es la ciencia hidrográfica la que nos enseña las bondades de hacerlo siguiendo códigos de buenas prácticas. De la misma forma, la falta de evidencia científica para respaldar una veda al aprovechamiento de algunas especies forestales genera enormes costos de oportunidad a los productores forestales y no garantiza la conservación de estas especies. Esto solo para nombrar algunas situaciones donde se toman decisiones sin considerar la suficiente evidencia científica y donde más bien las lecciones aprendidas señalan efectos perjudiciales a la hora de implementarlas (Maravi, 2009). Lamentablemente, a la hora de redactar una normativa forestal no se hace la debida diligencia para comprender su efectividad y los alcances de cómo se encarecen los procesos administrativos tanto para el Estado como la actividad productiva para el público usuario forestal. Por ejemplo, cada vez que se ajusta una norma, como ha sido el caso de la obligatoriedad de georreferenciar planes de manejo y certificados de origen, se deben considerar los costos asociados a la compra de equipos, capacitación, acceso y manejo de bases de datos por parte del Estado y otros entes usuarios privados.

Profundizando en esta problemática, la falta de estándares de legalidad adecuados ha creado una arquitectura

institucional poco efectiva y poco independiente, en relación con las funciones de los distintos actores del sistema que terminan asumiendo funciones incompatibles, como es el caso del personal forestal del SINAC que gestiona el trámite administrativo de los permisos de aprovechamiento y, a la vez, tiene que hacer el control en campo; de la misma forma, es el conflicto de interés de la función del ingeniero o ingeniera forestal (quien apoya el interés del actor productor haciendo el plan de manejo) y la función de regente forestal (como auxiliar de la función del Estado para controlar la acción de los actores privados en el plan de manejo) que es asumido, en la mayoría de las veces, por una misma persona. De forma similar, al regentado (productor forestal) se le permite contratar directamente al regente forestal para los servicios de control del plan de manejo, lo cual compromete la credibilidad y efectividad del sistema de verificación del cumplimiento de la normativa a la hora del aprovechamiento forestal. Adicionalmente, la arquitectura institucional que fue planteada en la Ley Forestal No. 7575 ([Asamblea Legislativa, 1996](#)) buscaba una adecuada descentralización, delegación de funciones y desregulación; sin embargo, el mismo Estado ha ido eliminando dichas posibilidades; por ejemplo, con la eliminación de la participación ciudadana (COVIRENAS) en el control del aprovechamiento forestal ([Brown et al., 2008](#)), cuestionando la fe pública del regente forestal; y buscando cada vez más requisitos y controles con

el aprovechamiento de plantaciones forestales que se suponía estaban desreguladas. Finalmente, podríamos acotar la falta de integración y coherencia entre políticas y leyes relacionadas con los bosques, como es el caso de la Ley Forestal No. 7575 ([Asamblea Legislativa, 1996](#)) y la Ley de Vida Silvestre No. 7317 ([Asamblea Legislativa, 1998](#)), por mencionar solo dos. Ambas leyes requieren procesos administrativos, como planes de manejo, de manera separada, tanto para el aprovechamiento maderable como no-maderable. Esta separación institucional va en contra del concepto de manejo integrado de los bosques y encarece cualquier iniciativa de manejo forestal que pueda garantizar el uso racional y sostenible de los recursos naturales en el país.

*Un paso adelante, pero dos para atrás: Disonancia entre la legislación forestal y la actividad económica del sector forestal.* Quizás el mayor efecto tanto de una política bipolar forestal como de una gobernanza forestal débil sea su efecto en la economía y los medios de vida de los grupos productores forestales. La legislación forestal ha creado al menos seis costos de transacción a la actividad productiva forestal para poder funcionar dentro de la legalidad, a saber: costos de acceso a la legalidad (US\$ 14/m<sup>3</sup>); costos de acceso a los pagos de servicios ambientales; costos de financiamiento en el sector forestal, más altos y escasos; costos de la sobrerregulación o el costo de oportunidad de ingresos perdidos por las vedas y las excesivas regulaciones de manejo (que



pueden reducir el valor del bosque hasta en un 33 %); altos costos de proteger los derechos de propiedad de los bosques, ya que usualmente se encuentran en zonas lejanas a los centros poblados; y finalmente en caso de exportación de productos madereros, costos de acceso al mercado internacional (CITES, EUTR, Lacey Act). Esta secuencia de costos de transacción ha terminado por comprometer el negocio forestal y el valor de los bosques, sin que los incentivos forestales puedan compensar, en alguna forma, esta pesada carga (Brown et al., 2008).

Por otra parte, la legislación e institucionalidad forestal se ha convertido en un entramado de reglas del juego complicadas que no permite ni la innovación ni alcanzar la competitividad del negocio forestal. Además, la falta de reconocimiento de derechos de propiedad y derechos de acceso al bosque, así como la discrecionalidad de la gerencia estatal, ha limitado la seguridad jurídica de las inversiones y negocios forestales, lo que hace poco viable la actividad económica forestal de forma sostenible.

Siempre surge la pregunta: ¿qué hacer para mejorar la gestión y conservación de

los recursos forestales y desarrollar una economía forestal sostenible e inclusiva de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Forestal No. 7575? En el mismo orden de discusión, parece muy evidente que se requieren procesos de gobernanza más claros tanto en la fase de toma de decisiones como en la fase de implementación. Es esencial que las decisiones tanto a nivel político como administrativo se basen en evidencia; es imperante que las autoridades políticas respeten los acuerdos y que las instituciones gubernamentales reconozcan los distintos derechos de propiedad del bosque para que todos los actores del sector tengan acceso al uso legal de los recursos forestales en sus propiedades tanto privadas como comunales. Las políticas forestales deben estar orientadas a que los grupos dueños de los bosques puedan asumir las prácticas de manejo y que se promuevan la creatividad y la innovación en la actividad productiva forestal. Para que exista una buena gobernanza forestal se deben considerar procesos participativos de toma de decisiones que permitan llegar a acuerdos con una amplia apropiación por parte de los actores legítimos del sector forestal. Y, siempre será necesario hacer la debida diligencia a los estándares de legalidad para

garantizar que tienen probada efectividad y, desde luego, estar conscientes de cómo estos estándares afectarán los costos de las actividades productivas, así como asegurar la asignación de los recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para su adecuada implementación. Es indispensable que el Estado entienda su rol dentro del modelo de negocios del sector forestal y, en este sentido, convertir los procesos de funcionamiento legal en un incentivo y en factores que ayuden a aumentar el valor del bosque y los productos forestales. Es decir, se requiere invertir para que el sector forestal costarricense crezca en credibilidad en los mercados internacionales de la madera, para esto es necesario contar con un sistema de control interno independiente que garantice que la madera en Costa Rica es legal, sostenible, inclusiva y que conserva los bosques.

Finalmente, alcanzar una gobernanza forestal multiactoral fortalecida contribuye a mejorar la credibilidad de la institucionalidad forestal, alcanzar acuerdos que respeten los derechos de los actores relacionados con los bosques, crear incentivos económicos, reducir los costos de transacción para mantener la competitividad de los negocios forestales, y atraer inversión que dinamice una economía forestal inclusiva y propicie la conservación, la regeneración y rehabilitación de los bosques y otros sistemas productivos de base forestal. Por eso, la AFE del futuro debe resolver los abordajes confusos de las políticas forestales y hacer un esfuerzo por evolucionar de un

ente controlador a un ente promotor del manejo forestal, que brinde las condiciones de seguridad jurídica en donde los procedimientos administrativos estén ajustados a la dinámica del negocio forestal; y porque toda política y legislación forestal proteja la integridad de los bosques de la mano de la dignidad de las personas que viven junto a ellos.

#### Referencias

- Asamblea Legislativa. (1996, 16 de abril). Ley Forestal No. 7575. Diario Oficial La Gaceta No. 72, Alcance No. 21, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1998, 4 de octubre). Ley de Conservación de la Vida Silvestre No. 7317. Diario Oficial La Gaceta No. 235, Costa Rica.
- Brown, D., Schreckenber, K., Bird, N., Cerutti, P., Del Gato, F., Diaw, C., Fomété, T., Luttrell, C., Navarro, G., Oberndorf, R., Thiel, H., Wells, A. (2008). Legal Timber; Verification and Governance in the Forest Sector. Overseas Development Institute.
- Maravi, E. (2009). Análisis de los impactos socioeconómicos, ambientales e institucionales de la Ley de Veda Forestal No 585, junio del 2006, Nicaragua: Hallazgos y recomendaciones. FLEGT/Banco Mundial.
- MINAE. (2007). Decreto Ejecutivo No 33826-MINAE. Diario Oficial La Gaceta No. 138, Costa Rica, 18 de julio del 2007.
- MINAET. (2011). Plan Nacional de Desarrollo Forestal: 2011 – 2020 de Costa Rica. Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones. Comunicaciones Milenio.
- Mvondo, S. A. (2009). State failure and governance in vulnerable states. *Africa Today*, 55(3), 84-132.
- Villalobos, A. y Navarro, G. (2013). Gobernanza y legislación forestal en la región tropical. *Recursos Naturales y Ambiente*, 68, 1-16.