

Procedimientos y estándares para el manejo forestal sostenible en Costa Rica

El desarrollo de los estándares para el manejo forestal sostenible llevó un largo proceso de análisis, negociación y concertación que se inició en 1994.

José Joaquín Campos Arce,
Eva Muller



Foto: R. Jiménez

Las dos terceras partes del territorio nacional de Costa Rica son de vocación forestal; en sus 51 000 km² de extensión, el país contiene alrededor del 5% de la biodiversidad del planeta. Desde 1979, se viene implementando una política de fomento a la actividad forestal, con la cual se busca consolidar el sector, disminuir la tasa de deforestación e incrementar la disponibilidad de recursos forestales. Con la reciente Ley Forestal de 1996, se inició una serie de actividades novedosas para mejorar el desempeño; una de estas fue la creación del Sistema Nacional de Certificación Forestal (SNCF).

El desarrollo de estándares y el control efectivo de las operaciones forestales son elementos básicos para promover el manejo sostenible. La certificación se ha impulsado a nivel internacional como un mecanismo para contribuir con estos objetivos; sin embargo, uno de los mayores desafíos del sector forestal costarricense es la limitada capacidad de la Administración Forestal del Estado (AFE) para establecer un control efectivo de las operaciones de manejo de los bosques.

El objetivo del SNCF es establecer estándares (conjunto de principios, criterios e indicadores) para el manejo forestal sostenible y procedimientos para la acreditación de certificadores, como un esquema complementario que posibilite la participación del sector privado en mejorar la planificación, ejecución y control del manejo forestal. Se espera que este se convierta en una alternativa efectiva que complemente la labor de la AFE y de los regentes forestales, como mecanismos de control.

Un proceso de negociación

El desarrollo de los estándares para el manejo forestal sostenible en Costa Rica se realizó mediante un largo proceso de análisis, negociación y concertación entre los diferentes actores del sector, tales como instituciones del Estado, universidades, empresas privadas, ONG, organizaciones campesinas y grupos ambientalistas.

El proceso se inició en 1994 por iniciativa del sector forestal privado y apoyado por dos proyectos de cooperación internacional. En ese momen-

to, un grupo promovía a nivel gubernamental un movimiento político para establecer una veda total al aprovechamiento de madera en bosques naturales (propuesta "Ley Culpa"), con el objetivo de vedar el aprovechamiento los bosques remanentes del país y detener la deforestación. Preocupada por las posibles implicaciones de la Ley Culpa, la cual eliminaría una importante fuente de ingresos para muchos propietarios de bosques, la Cámara Costarricense Forestal (CCF) propuso como alternativa la creación de un sistema de control del aprovechamiento de la madera, independiente del Estado y fundamentado en estándares técnicos que garantizaran la sostenibilidad del recurso.

El sistema propuesto contemplaba la certificación obligatoria de todos los aprovechamientos forestales, por intermedio de entes certificadores independientes, que velaran por el buen manejo, según estándares de sostenibilidad previamente establecidos.

Entre 1994 y 1995 hubo una serie de talleres con amplia participación de los diferentes actores, incluyendo representantes del Consejo para el Manejo Forestal (FSC), establecido a nivel internacional con el objetivo de desarrollar estándares para el manejo sostenible y acreditar certificadores internacionales. El proceso también involucró a representantes del Programa Smartwood del Rainforest Alliance y de Scientific Certification Systems, dos de las primeras organizaciones certificadoras acreditadas por el FSC.

Como resultado de estos talleres se formó una comisión técnica compuesta por profesionales de diferentes organizaciones, con la responsabilidad de desarrollar los estándares para el manejo forestal sostenible en Costa Rica. Inicialmente, se evaluaron los principios, criterios e indicadores elaborados por Smartwood con el fin de adaptarlos a las condiciones del país, pero luego se decidió desarrollar estándares propios a partir de los principios y criterios genéricos que el FSC estableció en 1994, tomando en cuenta un eventual reconocimiento internacional.

Entre 1995 y 1998, la comisión técnica desarrolló un borrador de los estándares mediante consultas perma-

nentes con expertos nacionales e internacionales en manejo de bosques tropicales, evaluación de las experiencias generadas en el campo y talleres de concertación para asegurar que el producto contara con el apoyo de todo el sector forestal. En 1997, se formó una segunda comisión técnica, constituida por expertos en plantaciones forestales, quienes se encargaron de elaborar los criterios e indicadores (C&I) para el manejo sostenible de plantaciones (Principio 10).

Paralelo a esto, a través de talleres de trabajo se elaboró el concepto del Sistema Nacional de Certificación Forestal, el cual quedó finalmente plasmado en la nueva Ley Forestal No. 7575 de 1996 y su reglamento, publicado en 1997.

Contrario a la idea original, la Ley establece un sistema de certificación voluntaria, que permite a los propietarios de bosque optar por la certificación del manejo por intermedio de certificadores acreditados localmente, con lo cual se agiliza el procesamiento de los permisos por parte de la AFE.

Con el fin de operativizar el SNCF, se estableció la Comisión Nacional de Certificación Forestal (CNCF), constituida por representantes de instituciones científicas y académicas y proyectos de cooperación internacional. Su principal función es recomendar a la AFE los estándares para el manejo forestal sostenible y los procedimientos para acreditar certificadores nacionales y velar por el cumplimiento de los estándares, cuya aplicación es obligatoria en el manejo de bosques naturales, independientemente de si estén o no certificados.

Este último aspecto dio inicio a un intenso proceso de debate y negociación entre representantes de los sectores estatal, académico, ambiental y privado. Mientras que los primeros buscaban C&I que cumplieran con las más altas exigencias de sostenibilidad, el sector privado se preocupaba por los costos de su aplicación en el campo. En las negociaciones se trató de alcanzar un equilibrio entre la solidez técnica y científica de los estándares y la factibilidad económica de su aplicación. Mediante talleres y consultas con un grupo amplio de profesionales se logró elaborar un

producto que pretende satisfacer, en la medida de lo posible, los diversos intereses.

La CNCF inició labores en enero de 1998 y procedió inmediatamente a revisar, ajustar y recomendar la aprobación oficial de los estándares previamente elaborados para las comisiones técnicas. Estos fueron publicados por Decreto Ejecutivo en noviembre de 1998.

En 1999 la CNCF elaboró los lineamientos para la acreditación de los certificadores nacionales y, con el apoyo de un grupo de expertos, los C&I para el manejo de bosques secundarios (Principio 11). De esta manera, Costa Rica se convirtió en el primer país tropical en contar con estándares para el manejo sostenible de bosques secundarios.

Los estándares

Los estándares nacionales incluyen los 10 principios del FSC y un principio adicional relativo al manejo de bosques secundarios. Estos 11 principios contienen un total de 44 criterios y 120 indicadores (Cuadro 1). El detalle de cada uno de ellos se encuentra en Comisión Nacional de Certificación Forestal (1999).

Algunos de los indicadores debieron adaptarse a las condiciones prevalentes en el país. Por ejemplo, para los bosques naturales, se dan condiciones como una alta diversidad de especies, muchas de las cuales son actualmente comerciales; pocos bosques remanentes en terrenos privados; bosques de tamaño pequeño (generalmente menos de 100 ha) y ubicados en un paisaje muy fragmentado.

En el caso de los bosques secundarios, su tamaño es todavía menor (generalmente menos de 10 ha); tienen árboles remanentes y se ubican en un paisaje fragmentado. Básicamente, se encuentran dos tipos de bosques secundarios: los dominados por especies heliófitas y los que tienen una composición florística más diversa, lo cual influye en los sistemas silviculturales propuestos. El objetivo del manejo de estos bosques es incentivar al propietario a mantener el bosque y, por otro lado, no desmotivar el período de barbecho en la agricultura.

Las plantaciones son generalmen-

te pequeñas, con pocas especies nativas. En este caso, los estándares buscan mantener o aumentar las áreas con vegetación natural.

Discusión y perspectivas

Los estándares para el manejo forestal en Costa Rica se están aplicando en el campo a partir de 1999; sin embargo, aún no han sido validados mediante un proceso sistemático. Debido a la necesidad de tomar en cuenta las limitaciones económicas de un manejo forestal no certificado se definieron indicadores fáciles de verificar, no siempre

fundamentados en bases científicas sólidamente comprobadas, y que debieron pasar por un proceso de concertación entre las partes involucradas.

Para mejorar la eficiencia de estos indicadores se requieren valores concretos que establezcan límites aceptables (normas) y una metodología para su evaluación, e investigaciones para comprobar si los indicadores establecidos logran los objetivos de sostenibilidad. Con tal fin, la CNCF ha hecho un llamado a las instituciones científicas y académicas del país a colaborar para detectar los vacíos de in-

Cuadro 1. Principios incluidos en los estándares nacionales y aspectos relevantes sobre los C&I

Descripción del Principio	Aspectos relevantes de los C&I
1. Observación de convenios y tratados internacionales, leyes y reglamentos nacionales relevantes al manejo forestal	Se requiere declaración jurada de adhesión a estos convenios, legislación y estándares. (2/3)*
2. Claridad en derechos y responsabilidades de tenencia y uso de la tierra y recursos forestales sujetos al manejo	Se tiene la documentación que comprueba los derechos de tenencia y compromisos para establecer controles. (2/5)
3. Respeto a los derechos de los trabajadores y comunidades vecinas	Se tiene el equipo y capacitación para reducir riesgos a la salud y al ambiente. Se protegen bienes comunales (caminos, nacientes, etc). (4/8)
4. Respeto a los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras y recursos	Únicamente las comunidades indígenas pueden manejar bosques en reservas indígenas. (5/0)
5. Viabilidad económica y beneficios sociales y ambientales del manejo	En caso de certificación, el análisis financiero demuestra viabilidad económica. Opción de aprovechar valores no maderables. (4/4)
6. Mantenimiento de las funciones ecológicas, servicios ambientales e integridad del ecosistema (impacto ambiental)	Se protegen especies raras (<0.3 individuos ha ⁻¹), amenazadas, en peligro de extinción. Se puede aprovechar max. 60% árboles >60 cm de diámetro. Límites en área de claros, caminos, pendientes en caminos. Uso de cables en extracción. Ciclo de corta mínimo de 15 años. (5/19)
7. Planificación del manejo a corto y largo plazo	Plan general: inventario preliminar >30 cm dap; max. 20% error muestreo del área basal; mapa con áreas de producción y protección; descripción sistema silvicultural, ciclo corta, lista de especies e intensidad de aprovechamiento. Plan operativo: mapa topográfico, cauces, caminos y ubicación de árboles. Trabajadores capacitados. (4/6)
8. Monitoreo y evaluación del manejo forestal	Plan de monitoreo: 1 PPM en cada 100 ha de bosque para monitoreo de dinámica y composición florística. (2/4)
9. Mantenimiento de los bosques naturales	No hay conversión de bosques a plantaciones ni eliminación del sotobosque. (2/2)
10. Manejo de plantaciones forestales	Se garantiza amplia base genética incluyendo clones y diversidad en composición y edades; mínimo 5% con especies nativas y 5% con vegetación natural; plan de manejo con objetivos claros; monitoreo del impacto ambiental y social. (7/37)
11. Manejo de bosques secundarios	Sistemas silviculturales: cortas de regeneración y policíclicas. Se protegen especies raras, amenazadas, en peligro de extinción. Límites en área de claros, caminos, pendientes en caminos. 1 PPM en cada 100 ha de bosque para monitoreo de dinámica y composición florística. (7/32)

1 La CNCF publicará un compendio de los aspectos de estos convenios y tratados internacionales, leyes y reglamentos nacionales relevantes al manejo forestal.

2 Parcela Permanente de Medición.

* Número de criterios e indicadores por principio

formación y de investigación, e incluirlos en sus planes de trabajo.

Los estándares oficiales han servido también para enfocar las discusiones sobre la sostenibilidad del manejo forestal en aspectos más concretos que pueden ser abordados en forma técnico-científica, y no como en el pasado, cuando el debate giraba alrededor de un concepto bastante abstracto.



Foto: R. Jiménez

Por otra parte, la aplicación de los estándares en todos los planes de manejo, tal como lo exige la Ley Forestal, está causando nuevos problemas, debido a que algunos elementos en los estándares no están bajo el control del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), sino de otras entidades estatales. Por ejemplo, los funcionarios del MINAE no tienen la capacidad ni el mandato para controlar el cumplimiento de los C&I relacionados con los derechos de los trabajadores, comunidades rurales e indígenas. Este problema no se da en el caso del manejo certificado, ya que el encargado del control es un ente certificador independiente. A raíz de esta problemática, se está discutiendo la posibilidad de aplicar un paquete reducido de C&I para los planes de manejo no certificado y C&I con más rigurosidad científica para la certificación.

La aplicación y control de los estándares en el campo y la implementación del SNCF constituyen un nuevo

reto, tanto para funcionarios estatales como para los regentes forestales, muchos de los cuales no están preparados técnicamente para enfrentarlo. Con el fin de facilitar el proceso, la CNCF alista un programa de capacitación técnica dirigido a profesionales forestales que trabajan en manejo de bosques y plantaciones y funcionarios cuya labor es aprobar los planes de manejo y controlar las operaciones forestales.

A pesar de que el país cuenta con el marco legal para implementar el SNCF, todavía no existen bosques o plantaciones certificados bajo este Sistema, ni organizaciones acreditadas como certificadores. Esto se debe parcialmente a la falta de una demanda por la certificación ya que, aparte de una mayor agilidad en la aprobación de los permisos, esta no trae actualmente beneficios económicos para los propietarios.

En un taller organizado por la CNCF en junio de 1999 con representantes del sector privado, ONG y organizaciones de dueños de bosques y plantaciones, se analizó una serie de posibles medidas para hacer más atractiva la certificación entre ellas:

- dar preferencia a los bosques certificados en el pago de servicios ambientales;
- crear mercados para productos certificados mediante la compra exclusiva de madera certificada por parte de las instituciones públicas y de

- grandes empresas constructoras;
- hacer una campaña de divulgación del SNCF para concientizar a los consumidores de madera y mejorar la imagen ante la opinión pública del sector forestal productivo y sobre todo, del manejo de los bosques naturales.

Conclusiones

Costa Rica cuenta con estrictos estándares para el manejo forestal sostenible, tanto de bosques primarios y secundarios, como de plantaciones, que son el resultado de un profundo proceso de negociación y concertación. Además del reconocimiento internacional de los estándares, se necesita una validación de los mismos en el campo, así como la implementación de una serie de medidas con el fin de poner en práctica el Sistema Nacional de Certificación Forestal. El sistema propuesto es un mecanismo innovador, que se complementa con los procesos internacionales de certificación y con el mecanismo estatal de control forestal; además, busca mejorar las prácticas de manejo y lograr un control más eficiente de las operaciones forestales, dos condiciones fundamentales para lograr el manejo sostenible.

Literatura citada

- Campos, J.J.; Lobo, S.; Muller, E. 1998. Development of criteria and indicators for sustainable forest management and forest certification in Costa Rica. In Proceedings of International Conference on Indicators for Sustainable Forest Management. "Fostering stakeholder input to advance development of scientifically-based indicators. Agosto 24-28, 1998. Melbourne, Australia. IUFRO en colaboración con CIFOR y FAO. pp 91-93.
- Comisión Nacional de Certificación Forestal. 1999. Estándares y procedimientos para el manejo sostenible y la certificación forestal en Costa Rica. San José, Costa Rica. 54 p.

José Joaquín Campos Arce
Comisión Nacional de
Certificación Forestal.
CATIE 7170. Apdo. 68, Turrialba,
Costa Rica

Eva Muller
Comisión Nacional de
Certificación Forestal.
GTZ-COSEFORMA.
Apdo. 8-4190, 1000 San José,
Costa Rica