

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
Forest Monitoring System for REDD+ Costa Rica

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VEDA FORESTAL EN EL
CANTÓN DE TALAMANCA, COSTA RICA**

Consultoría

**“Fomento del manejo sostenible de los bosques naturales (MFS) para la mejora
y conservación de las reservas de carbono”**

Ana Marlen Camacho Calvo

Consultora

Junio, 2015

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	METODOLOGÍA	1
3.	MARCO CONCEPTUAL	2
3.1.	Orígenes de la declaratoria de veda en el Cantón de Talamanca	2
3.2.	Marco legal de la veda en el Cantón de Talamanca	2
3.3.	Opiniones acerca de la veda en el Cantón de Talamanca	4
4.	RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA	5
4.1.	Conocimiento sobre el decreto de veda en el Cantón de Talamanca	5
4.2.	Cumplimiento del decreto según experiencias	5
4.3.	Efectos económicos generados por la veda	6
4.4.	Cumplimiento de funciones específicas en control y educación por parte del MINAE	6
4.5.	Funcionalidad del decreto en la protección del recurso forestal	6
4.6.	Acciones del gobierno y ONG´s en la sustitución del componente socioeconómico	7
4.7.	Opinión sobre la derogatoria del decreto de veda	7
5.	CONCLUSIONES	7
6.	BIBLIOGRAFIA	8
	Anexo 1. Listado de las personas entrevistadas	10

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VEDA FORESTAL EN EL CANTÓN DE TALAMANCA, COSTA RICA

1. INTRODUCCIÓN

Como punto focal de la estrategia REDD + para Costa Rica, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) es el responsable de la ejecución de tareas del Readiness Plan, entre ellas, el aumento de la producción y el consumo sostenible de madera como una forma de garantizar un aumento en la cobertura forestal, de reducir el peligro de deforestación en el mediano plazo y por ende, de aumentar la fijación y almacenamiento de carbono.

El cumplimiento de esta tarea depende de la acción conjunta de varios sectores (y actores) de la esfera forestal. Uno de estos sectores es el manejo forestal sostenible (MFS) de los bosques naturales del país, que a través de las últimas décadas ha demostrado ser la principal herramienta que contribuye de una manera efectiva en la conservación de la cobertura boscosa natural y en la activación de los mecanismos que aumentan las reservas de carbono.

Sin embargo, es bien conocido que el MFS enfrenta una serie de barreras administrativas, técnicas y legales que limitan su implementación exitosa. Para responder a dichas necesidades, la estrategia REDD+ financió la ejecución de un proyecto coordinado por FONAFIFO y dirigido por la Oficina Nacional Forestal, (ONF) denominado “Fomento del manejo sostenible de los bosques naturales (MFS) para la mejora y conservación de las reservas de carbono””, como parte de la estrategia para aumentar los acervos de carbono que es una acción estratégica de REDD+”.

Como parte de esta iniciativa, se evaluó la veda forestal decretada para el Cantón de Talamanca, Provincia de Limón, como una de las barreras al MFS de los bosques naturales del caribe sur del país. Entre los objetivos específicos, se persiguió documentar la información histórica disponible sobre esta veda y con esta base, evaluar los impactos ambientales, administrativos, sociales y económicos de la misma sobre el éxito del MFS.

Cabe señalar que la veda al Cantón de Talamanca fue derogada mediante el Decreto Ejecutivo 38443-MINAE, que apareció publicado en La Gaceta N° 154 del 12 de agosto del 2014.

2. METODOLOGÍA

En la primera sección de este documento se expone las causas que originaron la declaratoria de veda en el Cantón de Talamanca, con base en revisión de literatura. La segunda parte se basó en encuestas

semiestructuradas aplicadas en setiembre del 2014, a diversos actores involucrados (pobladores de la zona, afectados económicamente por la veda, profesionales forestales involucrados en el manejo forestal sostenible de bosques naturales y expertos en materia ambiental), y con ella se pretendió conocer el impacto de la veda en la sociedad costarricense. Finalmente, en la tercera parte se evalúa el impacto de la veda para el MFS de los recursos forestales del Cantón de Talamanca.

La lista de personas encuestadas aparece en el Anexo 1.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Orígenes de la declaratoria de veda en el Cantón de Talamanca

De acuerdo con el criterio de funcionarios de SINAC, en el Cantón de Talamanca se estaba dando un proceso de pérdida de cobertura forestal, por causas naturales o provocadas, que conducían a una importante fragmentación de los ecosistemas. De acuerdo con MINAE/PNUMA (2002), entre 1996 y 1997, se reportó una pérdida de cobertura forestal del 5.2% en el Área de Conservación La Amistad Caribe.

De acuerdo con Baltodano (2008), las causas de las declaratorias de veda regionales, como la veda de Talamanca, se pueden buscar en las profundas deficiencias de los procesos de control y fiscalización del SINAC.

3.2. Marco legal de la veda en el Cantón de Talamanca

La ley Forestal 7575 (Costa Rica 1999) establece como parte de las competencias de la Administración Forestal del Estado, en el artículo 6, inciso e:

“Establecer vedas de las especies forestales en vías o en peligro de extinción, o que pongan en peligro de extinción otras especies de plantas, animales u otros organismos, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos y conforme a otras disposiciones del ordenamiento jurídico vigente. No se aplicará la veda a las plantaciones forestales”.

El artículo 92 del Reglamento a Ley Forestal 7575 se indica que:

“La declaratoria de veda así como la restricción en el uso de especies forestales en peligro de extinción, o que a su vez pongan en peligro a otras especies de flora y fauna será decretada por el Ministerio de Ambiente y Energía después de un estudio, en el que se compruebe la necesidad imperiosa de la veda. Estos estudios científicos deberán ser elaborados y avalados por instituciones de reconocida solvencia técnica que demuestren fehacientemente la existencia del problema, la ubicación y la solución, debiendo incluirse dentro de estos los censos respectivos, durante la realización de estos estudios podrán participar representantes de la O.N.F.

Concluidos los estudios, el Ministro publicará los resultados en el diario oficial la Gaceta y se concederá un plazo de 30 días a fin de que algún interesado se oponga, de no existir oposición se emitirá un decreto declarando la veda. De existir oposición la misma será analizada dentro del plazo de treinta días. Durante este plazo de 30 días no se permitirá la corta de las especies sujetas a la consulta.

La resolución que declara la veda o restricción, deberá establecer la especie o especies afectadas, la ubicación geográfica de la veda, las medidas de monitoreo y seguimiento propuestas y el plazo de las misma.

En caso de una declaratoria de veda sobre especies forestales la misma entrará a regir hasta tanto se garantice el financiamiento para indemnizar al propietario o propietaria de los inmuebles afectados, dicha indemnización será por el valor de mercado de cada uno de los árboles vedados”.

El 22 de octubre del 2007, se publica en La Gaceta 202 el Decreto Ejecutivo 34043-MINAE (MINAE 2007), con el objetivo de ratificar el decreto original de creación de Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (16614-MAG, 1985) (exceptuando el artículo 5), de modificar el artículo 1 de dicho decreto en lo que respecta a los límites de dicho Refugio (ampliación de límites) y de reglamentar las regulaciones correspondientes a las áreas urbanas y las áreas municipales dentro de dicho refugio (artículos 1 al 5 del mencionado decreto).

A pesar de tratarse de un decreto elaborado para reglamentar aspectos diversos referentes al Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, en el artículo 6 de este decreto se declara lo siguiente:

“Artículo 6º—Se establece una suspensión para el aprovechamiento maderable en todo el cantón de Talamanca, hasta tanto no se tenga los estudios técnicos que le permitan al Ministerio del Ambiente y Energía conocer las consecuencias e impacto al ambiente”.

En enero del 2009, mediante la Sentencia nº 1056, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia acoge un recurso de acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo 34043-MINAE, el cual declara con lugar y anula los artículos 3, 4, 5 y 7 de dicho decreto, sin hacer mención al artículo 6, por lo que se mantiene la veda forestal en el Cantón de Talamanca.

Posteriormente, en La Gaceta N° 154 del 12 de agosto del 2014, se publica el Decreto Ejecutivo 38443-MINAE, que en su artículo 1 deroga el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34043-MINAE del 11 de setiembre del 2007, **con lo cual se elimina la veda forestal en el Cantón de Talamanca**, basado principalmente en la ausencia de estudios que justificaran dicha veda, los cuales *“no se realizaron de manera previa a la emisión de dicha norma, como requería la Ley Forestal N° 7575”* y en la existencia

de “una amplia normativa que regula los aprovechamientos forestales en la que se establecen medidas legales, técnicas de evaluación y de mitigación y medidas y procedimientos administrativos de control para garantizar que el aprovechamiento de los recursos forestales se realice sin menoscabo de los mismos u otros componentes naturales asociados” (MINAE 2014).

3.3. Opiniones acerca de la veda en el Cantón de Talamanca

En opinión del jurista Lic. Álvaro Rojas Jenkins (Rojas Jenkins 2009) esta veda constituye una “*flagrante violación de la Ley Forestal – artículo 6, inciso e), y su Reglamento, artículo 92*”.

De acuerdo con funcionarios de la Administración Forestal del Estado, la declaratoria de veda en el Cantón de Talamanca incumplió todas las disposiciones del artículo 92 del Reglamento a la Ley Forestal 7575, a saber:

- La declaratoria de veda se dio sin la elaboración de un estudio (o estudios) en el que se demostrara la necesidad imperiosa de la veda.
- La declaratoria de veda no está amparada por estudios científicos elaborados y avalados por instituciones de reconocida solvencia técnica
- No existe ningún estudio que demuestre fehacientemente la existencia de un problema ambiental o de peligro para una o varias especies de flora y fauna
- Para la declaratoria de veda, el MINAE no publicó resultados de estudios realizados en le diario oficial La Gaceta, y mucho menos, dio un plazo de 30 días a fin de que cualquier interesado se opusiera a dicho decreto
- Finalmente, el Estado no ha dispuesto (mucho menos ejecutado) la indemnización correspondiente para los(as) propietarios(as) de los inmuebles afectados.

Tal y como señala Rojas Jenkins (2009) “*el principio precautorio o el indubio pro natura, correcta, sensata y responsablemente aplicado, dependería del resultado de esas investigaciones científicas porque sólo así se podría detectar, aunque no arrojen certeza absoluta, la posibilidad de un daño grave e irreversible, estudios los cuales en esta ocasión brillan por su ausencia*” y concluye que “*la veda [en Talamanca], desde la óptica jurídica, no existe*”.

Wo Ching (2011) relata que en la construcción de la Agenda ACLAC-SINAC y Territorios Indígenas de Talamanca-Bribri y Talamanca-Cabécar, la principal acción propuesta en el tema Uso de Recursos Naturales fue “*eliminar la veda forestal, que sólo vino a incentivar la tala ilegal en los territorios indígenas*”.

4. RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA

Como se mencionó anteriormente, en setiembre del 2014 se llevó a cabo una encuesta semiestructurada aplicada a diferentes sectores de la población del Cantón de Talamanca. Para ese momento, el decreto de veda ya había sido derogado; sin embargo, la población local no se encontraba informada acerca de este hecho.

4.1. Conocimiento sobre el decreto de veda en el Cantón de Talamanca

Los pobladores del Cantón de Talamanca afirmaron conocer la existencia de la veda al aprovechamiento maderable en el lugar y ninguno de ellos conocía el levantamiento de la veda forestal en su cantón.

4.2. Cumplimiento del decreto según experiencias

La mayor parte de los pobladores entrevistados (75%) consideraron que durante la existencia de la veda continuó el aprovechamiento de árboles, especialmente en lo que respecta al laurel (*Cordia alliodora*) en sistemas agroforestales, puesto que fue común observar el transporte de madera aserrada de esta especie, proveniente en muchos casos, de los territorios indígenas.

A este respecto, el Ing. Víctor Vega (comunicación personal), funcionario del Área de Conservación La Amistad-Caribe, sector Talamanca, afirma que durante el último año se aprobaron solicitudes de cosecha para cuatro especies en sistemas agroforestales: laurel, cedro (*Cedrela sp*), anonillo (*Annona pittieri/Rollinea pittieri*) y guácimo blanco (*Goethalsia meiantha*), en la zona de veda forestal.

Como es lo esperable en las zonas donde se declara una veda forestal, los aprovechamientos de tipo “hormiga” aumentan y estos se realicen de manera ilegal, causando mayores daños al recurso, en comparación con el impacto que se genera con el aprovechamiento forestal fiscalizado. De acuerdo con algunos entrevistados, las personas involucradas en la actividad ilegal han desarrollado cierto ingenio para voltear, aserrar y trasladar la madera a los depósitos de madera. El uso de motosierras con marco facilita el proceso, y la extracción en fines de semanas permite su transporte hasta los depósitos ubicados en la zona, amparado en la factura timbrada. De allí, y dentro del marco de la legalidad, es llevada a los depósitos de madera de Siquirres, Guápiles y al resto del país.

Únicamente el 25% de las personas encuestadas opinaron que la AFE realizó operativos de control e inspección ocasionales. Se evidencia entonces que en la zona de Talamanca se debió mejorar el control forestal por parte de la AFE durante el tiempo que duró la veda para evitar el aumento de la tala ilegal, que como se mencionó antes, es un efecto esperado durante las declaratorias de veda forestal.

4.3. Efectos económicos generados por la veda

La suspensión del aprovechamiento maderable en el cantón de Talamanca generó efectos comerciales y económicos negativos, especialmente a aquellas personas que se dedicaban a actividades relacionadas con la madera, fuera extracción o transformación, así como para quienes poseen árboles en pie, que representan un beneficio para mejorar sus condiciones de vida.

Los entrevistados dentro de los territorios indígenas indicaron que no se experimentó un impacto significativo durante la veda, ya que se permitió aprovechar una pequeña cantidad de madera para mantener en operación los talleres de ebanistería, que son de gran importancia entre la población local.

4.4. Cumplimiento de funciones específicas en control y educación por parte del MINAE

De acuerdo con la gran mayoría de los encuestados, la AFE no cumplió a cabalidad las funciones de control y educación durante el tiempo que duró la veda. Para estas personas, los funcionarios de SINAC realizaron cierto control, de manera poco constante, y nunca en fines de semana, que es el tiempo que aprovechan los extractores ilegales para desarrollar su actividad.

Para estas personas entrevistadas, al inicio del decreto se hicieron presentes funcionarios de SINAC en las diferentes comunidades, pero fue cada vez más raro verlos por la zona. Todos ellos indicaron que ningún funcionario de la AFE se ha acercado a informarles sobre la finalización del decreto de veda.

4.5. Funcionalidad del decreto en la protección del recurso forestal

La funcionalidad del decreto es asunto de discrepancia entre los pobladores del cantón de Talamanca. Para algunos, gracias al decreto se protegió obligatoriamente el recurso forestal y por ende, el ambiente natural. Para la mayoría, con o sin decreto, la gente continuó aprovechando y desarrollado mecanismos para evadir los controles, por ejemplo: el uso de motosierras con marco favorece a la extracción de madera de forma ilegal, ya que al salir aserrada el proceso suele ser más discreto.

Con base en los puntos indicados en el acápite 3.3, la declaratoria de veda en el Cantón de Talamanca no cumplió con lo estipulado en el artículo 92 del Reglamento a Ley Forestal 7575. Puesto que en el marco jurídico costarricense, priva el principio de jerarquía y que en caso de antinomia entre dos disposiciones, debe acatarse aquella de mayor jerarquía. La norma de más alto rango es la Constitución Política del país, luego están los tratados internacionales, en tercer lugar las leyes nacionales y finalmente las disposiciones administrativas en las que se incluyen los decretos, los reglamentos y las resoluciones. Por lo tanto, esta veda era inconstitucional.

4.6. Acciones del gobierno y ONG's en la sustitución del componente socioeconómico

Para los pobladores entrevistados, las acciones llevadas a cabo por el Estado fueron escasas o nulas para indemnizar a los propietarios/as afectados/as por la veda.

En los territorios indígenas, los pobladores consideraron que la medida de permitirles cortar algunos árboles para suplir de materia prima a sus talleres de ebanistería, los cuales son parte del proceso de enseñanza de los más jóvenes y fuente de trabajo de varias familias, fue una acción positiva de la AFE. De acuerdo con el Ing. Víctor Vega, por tratarse de árboles en territorios indígenas, se aplican las leyes indígenas, por lo que era poco lo que la AFE podía hacer para impedir la cosecha de árboles en estos territorios.

Ninguno de los entrevistados reconoció la acción de las ONG's locales como medidas alternas (económicas o sociales) para amortiguar los impactos de la veda decretada en su cantón.

4.7. Opinión sobre la derogatoria del decreto de veda

El 80% de los pobladores entrevistados considera positiva la derogatoria del decreto de veda en el Cantón de Talamanca. Aquellos que consideran que la restricción debió mantenerse (20% de los entrevistados) señalaron que la protección de la naturaleza siempre es necesaria. No obstante, este último grupo argumentó que la labor del SINAC siempre fue deficiente en cuanto a control y vigilancia, por lo que al eliminarse la veda, la actividad extractiva en la zona podría llegar a alcanzar niveles alarmantes.

De acuerdo con el Ing. Víctor Vega, funcionario de la oficina subregional Limón – Talamanca del ACLA-C, los permisos de aprovechamientos en sistemas agroforestales, que en años anteriores se concentraban en el Valle de La Estrella, se están enfocando en el Cantón de Talamanca, en los últimos meses, lo cual se verá reflejado en las estadísticas del SINAC para el 2015.

5. CONCLUSIONES

Con la puesta en práctica del decreto de veda del recurso forestal en el cantón de Talamanca se observaron impactos a nivel ambiental y económico, que de manera evidente constituyen barreras para la implementación exitosa del manejo sostenible de los recursos forestales de la zona y del país en general.

- Se eliminaron los aprovechamientos de mayores dimensiones en la zona, pero se incrementaron los “aprovechamientos hormiga”. Este tipo de aprovechamiento es efectuado por individuos con motosierras con marco, que emplean los fines de semana (o incluso entre semana, dada la laxitud del control ejercido por el SINAC en la zona) para voltear, aserrar y luego transportar la madera en piezas, a los depósitos de madera de las zonas aledañas

(dentro del cantón de Talamanca o del Valle de La Estrella), y de allí distribuirla al resto de la zona atlántica o al resto del país, con factura del depósito.

- Durante la veda, la madera en pie escaseó y el precio del árbol se incrementó, lo que obligó a algunas pequeñas industrias de la zona a cerrar, ya fuera por falta de materia prima para trabajar o porque no podían pagar el costo de la misma.
- Durante los siete años que duró la veda:
 - el Estado no ejecutó acciones para indemnizar a los/as propietarios/as del recurso
 - no se llevaron a cabo los estudios para demostrar la pertinencia de la veda
 - no se establecieron las medidas de monitoreo a la veda
 - no se definió el plazo de la veda.

Por lo tanto, la veda forestal en el Cantón de Talamanca fue inconstitucional en su declaratoria, al no existir estudios que demostraran la pérdida de cobertura forestal en el sitio. De igual manera, la AFE no llevó a cabo estos estudios durante los siete años que comprendió la veda.

6. BIBLIOGRAFIA

Baltodano, J. 2008. Bosque, coberturas y uso forestal. Informe Final. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Consejo Nacional de Rectores/Defensoría de los Habitantes. San José Costa Rica. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Bosque-recursos-forestales.pdf

Costa Rica. 1999. Ley Forestal N° 7575 y su Reglamento (con anotaciones sobre acciones de inconstitucionalidad). San José Costa Rica.

Ministerio del Ambiente y Energía / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (MINAE/PNUMA). 2002. Geo Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente. San José Costa Rica. Consultado el 30 de noviembre del 2014. Disponible en: <http://www.cne.go.cr/CEDO-CRID/CEDO-CRID%20v2.0/CEDO/pdf/spa/doc14401/doc14401.htm>

Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). 2007. Decreto Ejecutivo 34043-MINAE. Diario Oficial La Gaceta 202 del 22 de octubre del 2007. Imprenta Nacional. Costa Rica.

Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). 2014. Decreto Ejecutivo 38443-MINAE. La Gaceta N° 154 del 12 de agosto del 2014. Imprenta Nacional. Costa Rica.

Rojas Jenkins, A. 2009. Limitaciones legales al manejo forestal. Informe Final. Proyecto TCP/COS/3102 (D). FAO/SINAC. 42 p.

Wo Ching, E. 2011. Facilitación metodológica para el desarrollo de un proceso de concertación e integración de agendas entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y los Territorios Indígenas. Instituto de Política Ambiental/SINAC/PNUD. 93 p.

Anexo 1. Listado de las personas entrevistadas

Nombre	Institución	Cargo o ubicación
Funcionarios de SINAC		
Ing. Olman Mena	ACTO - SINAC	Responsable de Fomento
Ing. Víctor Vega Campos	ACLA-C – SINAC	Responsable Control y protección. Subregión Limón-Talamanca
Ing. Roy Rodríguez Lizano	ACLA-C – SINAC	Responsable de Fomento-Subregión Limón-Talamanca
Consultores forestales		
Ing. Marco Ortega Gutiérrez	Consultor Independiente	Tortuguero
Regentes Forestales		
Ing. Miguel Gómez	Regente Forestal	Tortuguero
Ing. Olger Irola	Regente Forestal	Tortuguero
Empresarios forestales		
Sr. Humberto Portuguez Chacón	Maderero	Sarapiquí

Se encuestaron además a 25 personas, propietarios de árboles en sistemas agroforestales, en bosques o de pequeños aserraderos y depósitos de madera.