

Síntesis para decisores

Policy Brief

El CATIE combina ciencia, educación de posgrado y cooperación técnica para mejorar el bienestar humano y reducir la pobreza rural mediante una gestión integrada de la agricultura y los recursos naturales en América Latina y el Caribe.

Julio 2017

Costa Rica y su marco actual de políticas agroambientales Hacia un modelo exitoso de restauración en paisajes rurales

Guillermo A. Navarro¹, Víctor Milla²

Costa Rica y su
organización sectorial del
paisaje

Desde la década de 1990 hasta la actualidad, el modelo de desarrollo costarricense ha promovido diversas iniciativas para un desarrollo verde. Así, se ha impulsado el uso de fuentes limpias de energía; se ha tratado de reducir las actividades productivas extractivas, como la minería y la explotación petrolera; se ha dado empuje a la conservación de la naturaleza y el desarrollo del ecoturismo, y se han hecho esfuerzos para reducir la huella ecológica y la vulnerabilidad al cambio climático (GFA 2010, CEPAL 2010).



¹ Director. Cátedra Latinoamericana de Política y Economía Forestal. gnavarro@catie.ac.cr

² Investigador Programa de Doctorado. Cátedra Latinoamericana de Política y Economía Forestal. vmilla@catie.ac.cr



Sector agropecuario

Dentro de este modelo, el sector agropecuario constituye uno de los más importantes para el país, ya que cerca del 20% del territorio nacional corresponde a áreas de pastos dentro de fincas con actividades agropecuarias (INEC 2015).

Este sector ha promovido importantes programas y estrategias gubernamentales (p.e. fomento a la producción agropecuaria sostenible, reconocimiento de beneficios ambientales e innovaciones tecnológicas), así como políticas y legislación para la protección del medio ambiente en los sistemas agropecuarios (p.e. las políticas para el sector agropecuario y desarrollo de los territorios rurales, los reglamentos de granjas porcinas y agrícolas, la ley de gestión integral de residuos y desechos, la ley de fomento a la producción agropecuaria sostenible y la ley de ferias del agricultor) y estrategias para mitigar y adaptar el sector productivo agropecuario al cambio climático (p.e. las NAMA del sector café y ganadería).

Sector ambiental y forestal

Por su parte, el sector ambiental y forestal también se destaca por su importancia para el país. Estudios recientes indican que el 52,4% del territorio nacional se encuentra bajo algún tipo de cobertura forestal (SINAC et al. 2013). En este sentido, varias estrategias han contribuido a mantener dicha cobertura de forma estable en las últimas décadas.

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) cubre, actualmente, el 26,94% del territorio nacional. El SINAC regula el uso de la tierra para la protección del recurso hídrico y de pendientes; además, posee un programa de pago por servicios ambientales (PSA) como instrumento nacional de conservación, provisión de servicios ecosistémicos y promoción de los bosques y plantaciones forestales como un uso competitivo de la tierra que a la vez reduzca la deforestación. También impulsa varias estrategias y programas, como la Estrategia nacional de cambio climático, la Estrategia y plan de acción para la adaptación del sector biodiversidad al cambio climático, el Plan de implementación de la Estrategia Nacional REDD+, el Programa nacional de corredores biológicos y el Plan nacional de desarrollo forestal (2011-2020).

Principales logros y beneficios sectoriales

Promoción de la biodiversidad

Todos los esfuerzos del país en cuanto a políticas, estrategias y programas de conservación y producción de la naturaleza ya han dado resultados destacados en cuanto a la conservación de la biodiversidad. Según el número de especies presentes, Costa Rica es, actualmente, uno de los 20 países con más diversidad biológica en el mundo. Aun con la poca extensión territorial (0,03% de la superficie terrestre total), nuestro terri-

torio alberga cerca del 4,4% de la biodiversidad conocida del mundo. Adicionalmente, el país tiene el más alto nivel de diversidad de plantas y especies vertebradas conocidas en Centroamérica.

Los bosques como impulsores económicos

El valor del bosque en cuentas nacionales se registra dentro del sector silvicultura, el cual tiene un peso de alrededor del 0,2% del PIB (BCCR et al. 2016a).

Los beneficios de los bosques se extienden más allá de la conservación de la biodiversidad y tienen también un efecto positivo en la generación de ingresos económicos para el país. Solamente durante el 2011, Costa Rica tuvo ingresos cercanos a los US\$2300 millones por actividades de la industria turística, lo que representó alrededor del 20% de las exportaciones del país. La actividad turística se vincula con la conservación y rehabilitación del paisaje forestal en territorios rurales y áreas silvestres protegidas (BM 2014). De hecho, el turismo representa el 4% del PIB del país (BCCR et al. 2016a).

La generación hidroeléctrica es otro rubro que conecta al activo bosque con la dinámica económica del país. La oferta hidroeléctrica representa un poco más del 80% de la oferta total de electricidad. El bosque evita que los suelos se laven y lleguen a los ríos, lo que causaría sedimentación que afectaría el caudal con el que operan las plantas hidroeléctricas (BCCR et al. 2016a).

Los resultados que el país ha alcanzado en cuanto a la agricultura más sostenible, la conservación y manejo de bosques y biodiversidad, el desarrollo del ecoturismo y la producción de energías renovables son el resultado de una transformación hacia un desarrollo económico que traiga progreso con equidad y mantenga la armonía con la naturaleza en los territorios



rurales. Estas acciones rurales pretenden contribuir con un enfoque país que permita alcanzar un desarrollo verde inclusivo (SEPSA 2014).

Importancia del recurso hídrico

De acuerdo con el Sistema de cuentas ambientales y económicas, en el año 2012, la actividad de agua potable y saneamiento tuvo una producción total de 140 billones de colones (US\$280 millones, 0,5% del PIB) (BCCR et al. 2016b).

Además, las cuentas del agua muestran que el 75% del agua que se extrae en el país para usos consuntivos, se emplea en usos agrícolas. Los agricultores extrajeron en el 2012, 765 millones de metros cúbicos de agua: 723 de fuentes superficiales y 42 de fuentes subterráneas (pozos). Adicionalmente, los distritos de riego extrajeron 1024 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales, 615 millones se distribuyeron entre agricultores (BCCR et al. 2016b).

Problemática sectorial

A pesar de los grandes avances que ambos sectores han logrado en materia de sostenibilidad ambiental, el país aún enfrenta grandes retos. Según el último informe del Estado de la Nación, en Costa Rica los daños ambientales son cada vez más difíciles de revertir y las soluciones se han tornado más complejas y costosas para la sociedad (PEN 2016). La nueva evidencia permite entender que detrás de los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales no solo hay presiones de la población y de las actividades productivas, sino cuellos de botella que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos impulsados por instituciones y la sociedad civil.

Uso de agroquímicos

En los últimos 20 años, el sector agrícola costarricense pasó de la actividad tradicional productora de granos básicos, a la

producción de monocultivos para la exportación dependiente de insumos agroquímicos. Así, persisten los retos para fortalecer el manejo integrado de los cultivos, de manera que se reduzca la cantidad de agroquímicos usados principalmente de fertilizantes químicos (PEN 2014).

Emisiones de gases contaminantes

Según datos del inventario de gases de efecto invernadero y absorción de carbono, el sector agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra aportó de forma neta, 1190 Gg de CO₂ equivalente en el 2012 (MINAE 2012). Pero únicamente las emisiones de metano por fermentación entérica del subsector ganadería fueron de 2980 Gg de CO₂ equivalente, en tanto que las emisiones generadas por la conversión de bosques a tierras de cultivo fueron de 2238 Gg de CO₂ equivalente.

Deforestación y sobreregulación forestal

Durante el quinquenio 2000-2005, en el país se perdieron entre 144 398 y 224 406 ha de bosques. El 42% correspondió a regeneración temprana, 32% a regeneración media y el restante 27% a bosques de viejo crecimiento (Gobierno de Costa Rica 2011).

Además, el sector forestal depende de los beneficios del PSA, que no llegan a compensar la pérdida de competitividad asociada a la sobreregulación del manejo y los altos costos de operación legal. En consecuencia, se reduce la seguridad jurídica a los negocios forestales, así como la voluntad por invertir en el desarrollo de una economía forestal en un país con importantes áreas de bosque en terrenos privados (Navarro y Thiel 2007). Como resultado, tiende a incrementarse la pobreza rural en que viven muchas familias dependientes de los bosques en las cercanías de las áreas forestales.



Efectos del cambio climático

Como parte de la problemática, hay que tomar en cuenta el acelerado impacto del cambio climático, la degradación de los recursos naturales y el aumento de los niveles de pobreza en el país. Existen estimaciones que afirman que el cambio climático va a generar un déficit hídrico de hasta 80%, mientras que el aumento de temperatura y la variabilidad hídrica (sequías e inundaciones) afectará la productividad de los cultivos y ganaderías (cultivos más afectados frijol, maíz y café) (Granados 2012, BM 2014, CEPAL 2010). El cambio climático afectará a los ecosistemas a tal punto que los llevará al límite de su capacidad para adaptarse.

Desafíos para consolidar un desarrollo verde e inclusivo en territorios rurales: la restauración productiva del paisaje rural

La restauración como base productiva

El principal desafío es capitalizar la base productiva de los bosques y territorios agropecuarios en términos de las cadenas de valor y de provisión de servicios ecosistémicos. Por ello, Costa Rica deberá ir más allá de esfuerzos restrictivos a la producción agropecuaria y forestal y la simple administración de sus áreas protegidas. El país deberá implementar un enfoque de rehabilitación productiva del paisaje. Este es un tema clave e innovador que debe incorporarse en las políticas existentes (BM 2014).

La restauración productiva se plantea como una posible solución para: a) promover el bienestar humano mediante la construcción de medios de vida dignos y sostenibles en territorios rurales; b) mejorar la mitigación y resiliencia al cambio climático; c) reducir la degradación de tierras y recursos naturales a través de la rehabilitación ecológica y productiva de estos terrenos (Newton y Tejedor 2011, SEPSA 2014).



Políticas y compromisos nacionales relacionados con la restauración

En Costa Rica, las estrategias de restauración han sido ampliamente adoptadas como parte de distintas políticas nacionales y subnacionales. Entre ellas, las metas de Aichi del Convenio para la Diversidad Biológica y las acciones de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en el marco del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

El Desafío de Bonn fue lanzado en el 2011, y aprobado y extendido hasta el 2030 durante la Cumbre del Clima (Declaración de Nueva York sobre los bosques) por parte de la Secretaría General de las Naciones Unidas en el 2014. Por medio de la Iniciativa 20x20 en América Latina y el Caribe, la cual es parte del Desafío de Bonn, el Gobierno de Costa Rica se ha comprometido con la restauración de un millón de hectáreas de bosques.

Participación del sector privado

Dicha restauración también significa un desafío en términos financieros, ya que si se toma en cuenta que el país ha logrado mantener más de la mitad del territorio con algún tipo de cobertura forestal, las acciones de restauración a futuro representarían costos elevados de implementación y mantenimiento, por ubicarse en terrenos desprovistos de vegetación o con altos índices de degradación. El desafío, en este sentido, es asegurar una amplia participación del sector privado, con el fin de desarrollar modelos de negocios exitosos que puedan replicarse en distintas zonas del país.

La restauración productiva abordada de forma integral en los paisajes agroforestales

Agenda agro-ambiental

Además del marco de políticas actuales para la sostenibilidad, se han iniciado dos acciones recientes que serán catalizadoras del proceso de restauración. La primera de ellas es la Agenda agro-ambiental (MINAE y MAG 2016), que constituye un esfuerzo conjunto de articulación de política y coordinación intersectorial entre los sectores agropecuario y ambiental, para identificar temas de interés común y promover la interrelación entre las actividades productivas agropecuarias, así como la conservación y gestión adecuada de los recursos naturales con un enfoque ecosistémico.

Estrategia nacional de rehabilitación de paisajes productivos de Costa Rica

Esta acción será la herramienta de direccionamiento político para la instrumentalización de la Agenda agro-ambiental (Gobierno de Costa Rica 2016). Además, servirá como guía articuladora, vinculante e inclusiva, con un enfoque integral e intersectorial de cobertura nacional sobre todos los usos



del suelo. Se espera que esta acción acerque a los actores involucrados en las diversas iniciativas de restauración gestionadas por las instituciones públicas y las agencias de cooperación, para promover sinergias y evitar reiteraciones y traslapes.

Mejoramiento de los mecanismos de gobernanza para impulsar acciones de restauración

Comisión interministerial MINAE-MAG

Para el manejo de estas políticas y estrategias, se formalizó una Comisión interministerial entre el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), coordinada por el Comisionado Forestal Nacional.

Dicha Comisión tiene cuatro tareas principales:

- Desarrollo e implementación de la Agenda agro-ambiental del MINAE-MAG.
- Desarrollo e implementación de la Estrategia nacional de rehabilitación de paisajes productivos de Costa Rica.
- Coordinación de la idea de proyecto “Mejoramiento de la gestión ambiental y social de los paisajes productivos en Costa Rica”, la cual se presentó en 2016 al Banco Mundial, con el fin de buscar financiamiento para su implementación.
- Selección de actores clave en los grupos de apoyo a la Comisión.

Grupo de expertos técnicos

Además de la Comisión, también se conformó un grupo de expertos técnicos, con la participación del CATIE, la UICN, la GIZ, Fundecor y el ITCR. Su principal objetivo es apoyar técnicamente las acciones de la Comisión interministerial, en tres campos:

- Preparación de documentos técnicos para el Gobierno de Costa Rica.

- Análisis, aplicabilidad y uso de conceptos y metodologías sobre sostenibilidad que el país debe proponer en sus distintas estrategias y programas.
- Apoyo en la búsqueda de financiamiento.

Este grupo jugó un rol esencial en la preparación de la idea de proyecto presentada al Banco Mundial. Actualmente, brinda apoyo técnico a las acciones de la Comisión interministerial.

Grupo de búsqueda de financiamiento

Las acciones de la Comisión interministerial MINAE-MAG y su grupo de expertos técnicos contarán con el apoyo de un grupo encargado únicamente de la búsqueda de fondos.

Este grupo tendrá como principal tarea buscar apoyo financiero para implementar la Agenda agro-ambiental y, principalmente, el Eje Temático 1 “Manejo y gestión de paisajes productivos e inclusivos”.

Propuesta para implementar la Agenda Agro-ambiental

El gran reto que Costa Rica enfrenta para avanzar hacia esquemas sostenibles en la restauración de paisajes agroforestales es la articulación interinstitucional, para que el MINAE y el MAG se apropien del proceso de sostenibilidad iniciado, e integren las acciones dentro de sus agendas de desarrollo.

En este sentido, se recomiendan las siguientes acciones, con el fin de orientar el proceso de forma articulada y vinculada con el marco institucional actual:

1. Oficialización de la Comisión interministerial MINAE-MAG, como líder del proceso de desarrollo e implementación de la Agenda agro-ambiental y la Estrategia nacional de rehabilitación de paisajes productivos. Dicha Comisión deberá estar conformada al más alto nivel por los jefes de las instituciones relevantes, quienes posean rango de tomadores de decisiones.
2. Oficialización y aval político al grupo de expertos técnicos y de búsqueda de financiamiento, para que sus acciones cuenten con respaldo político para apoyar a la Comisión interministerial MINAE-MAG.
3. Oficialización de la Agenda agro-ambiental y la Estrategia nacional de rehabilitación de paisajes productivos. Para ello, ambos ministerios podrían convocar a un evento oficial, a nivel nacional, con el fin de informar sobre las principales acciones para el manejo y gestión de paisajes productivos e inclusivos, que integren el uso, protección y conservación de la biodiversidad, agricultura y cambio climático y gestión de recursos forestales.
4. Implementación de la Agenda agro-ambiental por medio de un Plan de Acción focalizado en el Eje Temático 1 “Manejo y gestión de paisajes productivos e inclusivos”. Este eje integra el uso, protección y conservación de la

biodiversidad; agricultura y cambio climático, y gestión de recursos forestales. Es de crucial importancia que ambos ministerios asignen recursos para la implementación de las principales actividades. Adicionalmente, el Plan de Acción deberá identificar acciones y prioridades que faciliten su ejecución, a través de distintas iniciativas y compromisos oficiales (NAMA Ganadería, NAMA Café, Estrategia REDD+, entre otros). Dentro de este enfoque, también debe incorporarse una visión compartida sobre el tema de restauración del paisaje agroforestal.

Lecciones aprendidas

- El manejo articulado de programas agrícolas y forestales tiene mayores posibilidades de generar impactos positivos.
- Es necesario invertir en una transformación de las tecnologías productivas agrícolas y forestales, para que aumente la provisión de servicios ecosistémicos. Para ello, se debe crear un vínculo entre la generación de bienestar humano y el conocimiento en las prácticas aplicadas.
- Las decisiones que se tomen para mejorar la productividad de paisajes rurales deben basarse en evidencia científica que demuestre la efectividad de las acciones que se desean aplicar.

Referencia

- BCCR (Banco Central de Costa Rica); BM (Banco Mundial); WAVES. 2016a. Cuentas bosques: documento de trabajo. 64 p.
- BCCR (Banco Central de Costa Rica); BM (Banco Mundial); WAVES. 2016b. Cuentas agua: documento de trabajo. 44 p.
- BM (Banco Mundial). 2014. Crecimiento verde y prosperidad compartida en los paisajes rurales de Costa Rica. Costa Rica World Bank group. 7 p.
- BM (Banco Mundial). 2014. Paisajes productivos para un crecimiento verde e incluyente de Costa Rica. Taller de validación y consulta: Informe Final (20 y 21 de mayo, 2014). Hotel Radisson. San José, CR).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. Economía del cambio climático en Centroamérica. México.
- GFA Consulting Group. 2010. Estudio del estado de la producción sostenible y propuesta de mecanismos permanentes para el fomento de la producción sostenible. San José, Costa Rica, MAG. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00186.pdf>.
- Gobierno de Costa Rica. 2011. Readiness Preparation Proposal (Costa Rica R-PP). Washington DC, WB / FCPF.
- Gobierno de Costa Rica. 2016. Mejoramiento de la gestión ambiental y social de los paisajes productivos en Costa Rica. San José, Costa Rica. 20 p.
- Granados, A. 2012. Impactos del cambio climático y la gestación del modelo alternativo de economía verde en América Central. Aportes de la red regional de la Fundación Friedrich Ebert. San José Costa Rica. 18 p.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2015. VI Censo Nacional Agropecuario: Resultados Generales. San José, Costa Rica. 146 p.
- MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía). 2012. Inventario de gases de efecto invernadero y absorción de carbono 2012. San José, Costa Rica. 68 p.
- MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía); MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería). 2016. Agenda agro-ambiental. San José, Costa Rica. 5 p.
- Navarro, GA; Thiel, H. 2007. On the evolution of the Costa Rican forestry control system: Country Case Study 6. United Kingdom, ODI / Verifor Project.
- Newton, AC; Tejedor, N. 2011. Principios y práctica de la restauración del paisaje forestal. Gland, Suiza, UICN.
- PEN (Programa Estado de La Nación). 2014. Vigésimo Informe Estado de la Nación: Capítulo 4 Armonía con la Naturaleza. San José, Costa Rica. 55 p.
- PEN (Programa Estado de La Nación). 2016. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. 432 p.
- SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria). 2014. Políticas para el sector agropecuario y el desarrollo de los territorios rurales 2015-2018. San José, Costa Rica. 64 p.
- SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación); SIREFOR (Sistema de información de los recursos naturales); MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía). 2013. Reporte estadístico forestal 2013. San José, Costa Rica, GIZ.



"This article is a result of the collaborative research project "Green Transformations in the global South (GreeTS): opening the black-box of a pro-active state and the management of sustainability trade-offs in Costa Rica and Vietnam" (www.greets-project.org), that is funded through the initiative "Europe and Global Challenges" by the Volkswagen Foundation, Riksbankens Jubileumsfond and Wellcome Trust"

Esta publicación fue realizada por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) a través del proyecto de la Iniciativa 20X20 del World Resources Institute, el proyecto GreeTS (<http://greets-project.org>), y como resultado del trabajo en conjunto del grupo de expertos técnicos que apoya las acciones de la Comisión interministerial MINAE-MAG

Nota: Las opiniones expresadas por los autores en esta síntesis no necesariamente reflejan las de las instituciones mencionadas.

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Estado de Acre en Brasil.

Sede Central, CATIE
Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica
Tel. + (506) 2558-2000
comunica@catie.ac.cr
www.catie.ac.cr

CATIE
Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo