

EL PLAN DE ACCIÓN

2004-2010

PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN
NACIONAL DE
DESARROLLO FORESTAL
DE COSTA RICA



SÍNTESIS
Julio 2004



Esta es una publicación de la Comisión del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), conformada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y la Oficina Nacional Forestal (ONF). Se agradece el apoyo técnico del Proyecto FAO/SINAC-MINAE TCP/COS/2901 Fortalecimiento a la Capacidad Nacional para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Integrantes de la Comisión del PNDP:

Ing. Carlos Calvo, Director Nacional del Proyecto, SINAC/MINAE
Ing. Alfonso Barrantes, Director Ejecutivo ONF
Ing. Alexandra Sáenz, Coordinadora Captación de Recursos, FONAFIFO
Msc. Octavio Ramírez, Representante Asistente FAO Costa Rica
Ing. Sonia Lobo, SINAC-MINAE
Ing. Felipe Vega, Oficina Nacional Forestal

Equipo Asesor de FAO:

Manuel Paveri, Jefe FONP FAO/Roma
Eduardo Mansur, FONP FAO/Roma

Consultores responsables:

Ing. Gabriela Soto, Planificación
Ing. Jorge Rodríguez, Competitividad
Dr. Luis Fernando Sage, Financiamiento
Ing. Vicente Watson, Sistemas de Información
Msc. José Alegría, Sistemas de Información
Msc. Carlos Borge, Fortalecimiento Institucional

Editoras:

Gabriela Hernández y Andrea Amighetti

Diseño e impresión:

INFOTERRA Editores S.A.

San José, julio de 2004



Introducción

UN PASO CLAVE HACIA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL

A principios de este nuevo siglo, el sector forestal costarricense definió la dirección hacia la cual deseaba avanzar en las próximas décadas y plasmó sus líneas de acción en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010.

Después de un proceso de revisión y actualización, presentamos el Plan de Acción 2004-2010 que indica, de manera detallada, las tareas a ejecutar para hacer realidad las metas del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF). Este Plan de Acción es producto del trabajo sostenido de la Comisión del PNDF, conformada por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAC-MINAE), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y la Oficina Nacional Forestal (ONF). En este andar, dicha Comisión ha contado con el apoyo del “Proyecto Fortalecimiento a la Capacidad Nacional para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal” (TCP/COS/2901) de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).



EL PLAN DE ACCIÓN 2004-2010

Este Plan de Acción tiene como objetivo actualizar y señalar las pautas para la ejecución del PNDF. Pretende concretar un proceso de ordenamiento territorial, en el cual las tierras de vocación forestal, calculadas en un 70% del área del país, se conviertan en un área de desarrollo sostenible en su totalidad.

El Plan de Acción 2004-2010 ha sido la culminación de un proceso rico y participativo. Es el producto de un profundo análisis por parte de muchos actores que participaron en los diferentes eventos y consultas realizadas entre 2003 y 2004, así como del aporte de los consultores del Proyecto de Fortalecimiento a la Implementación del PNDF en las áreas de Planificación, Competitividad, Financiamiento, Sistemas de Información y Fortalecimiento Institucional (para cada uno de estos temas existe un detallado informe de consultoría que cuenta con el diagnóstico respectivo, recomendaciones y un plan de acción para cada área de trabajo).

El objetivo de este Plan no es sustituir al PNDF. Por el contrario, es un proceso complementario que pretende operativizarlo y actualizarlo, mediante acciones concretas en cada una de las seis grandes áreas de acción del PNDF, ya señaladas, además de otras nuevas que han sido agregadas, como la de género y combate a la pobreza.

El Plan de Acción se fundamenta en la denominada **“Estrategia Nacional de Competitividad”** (Rodríguez, 2004), focalizada hacia el sector forestal, que se basa en el análisis del entorno del sector forestal en términos de su competitividad, la potencialidad del recurso (incluyendo bienes y servicios), los índices de competitividad desarrollados por el INCAE, el trabajo en equipo y los informes de los consultores ya mencionados. Todo ello permitió generar un diagnóstico sobre el estado de la competitividad del sector forestal de Costa Rica, sus fortalezas, limitaciones y oportunidades.



Los componentes del Plan de Acción Forestal 2004-2010 son:

1. Competitividad y posicionamiento del sector forestal
2. Ordenamiento de las tierras forestales
3. Instrumentos y mecanismos financieros
4. Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad
5. Sistemas de información
6. Fortalecimiento institucional
7. Género y combate a la pobreza
8. Programa de capacitación forestal
9. Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación.

Estos componentes, considerados como factores condicionantes de la competitividad, fueron desarrollados, en parte, por consultores especializados en cada una de las áreas, a saber: *competitividad* como eje central del Plan, *ordenamiento territorial* como mecanismo generador del potencial forestal, *control y evaluación de la sostenibilidad* como un condicionante; *financiamiento*, *sistemas de información* y *fortalecimiento institucional* como factores limitantes. Ordenamiento Territorial y Control y Evaluación de la Sostenibilidad no contaron con trabajos específicos de consultoría, pero fueron revisados por los grupos de trabajo. Se incorpora, además, un *programa de capacitación*, un plan para *género y combate a la pobreza* como parte de los objetivos del PNDF y, finalmente, mecanismos de *coordinación sectorial e intersectorial* y una propuesta de *planificación, seguimiento y evaluación* del PNDF.





UN ESFUERZO CONJUNTO

El PNDF es particularmente innovador en cuanto a su mandato y se plantea como un proceso dinámico y en marcha. Se plasma como una guía inicial para la acción, que deberá ser enriquecida y mejorada durante su ejecución. Bajo esta premisa es que se trabaja durante el 2003-2004, haciendo un análisis detallado de su implementación, con el apoyo del **“Proyecto de Fortalecimiento a la Capacidad Nacional para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal”** (TCP/COS 2901), del MINAE con la cooperación técnica de la FAO.

El objetivo de este Proyecto ha sido fortalecer la capacidad del sector forestal costarricense para la ejecución del PNDF, mediante estudios técnicos y la creación de oportunidades de diálogo y capacidades institucionales entre los diversos interesados del sector forestal. La idea es que se pudieran identificar acciones relevantes a ser ejecutadas para garantizar la sostenibilidad del desarrollo forestal del país.

Los productos logrados han sido:

- Un diagnóstico de las capacidades institucionales de los entes relacionados con la ejecución del PNDF y su propuesta.
- Un Programa de Capacitación.
- La armonización del PNDF con las propuestas de acción del Foro de Naciones Unidas sobre Bosques.
- Una Estrategia de Competitividad.
- El Plan de Acción 2004-2010, priorizando objetivos y acciones.
- Una Estrategia de Financiamiento
- Cinco propuestas de financiamiento a nivel de Perfil de Proyecto.
- Un mecanismo de coordinación sectorial e intersectorial.
- El diseño conceptual y metodológico del Sistema de Información de Recursos Forestales, SIREFOR.





Costa Rica hacia un hito mundial en competitividad forestal

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Hacer de Costa Rica un hito mundial en la conservación y manejo de los bosques es la misión fundamental de la “Estrategia Nacional de Competitividad” diseñada para el sector forestal costarricense. La meta es que el país se convierta en un líder en reforestación y comercialización sostenible de la madera y otros productos forestales, al igual que lo es en materia de cobro y pago de los servicios ambientales que brinda el bosque.

La Estrategia también propone consolidar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas para conservar el 90% de la biodiversidad del país, así como el manejo de los bosques. De igual forma, plantea lograr el reflejo de todas las actividades forestales en las cuentas de la economía nacional y en el compromiso nacional e internacional con el desarrollo sostenible.

La idea es contar con un sector forestal costarricense del tercer milenio, unido y modernizado, donde el 70% del territorio nacional, constituido por tierras de vocación forestal, se convierta totalmente en un área de desarrollo sostenible.

Precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) propone organizar el 70% de la superficie de Costa Rica, dando prioridad al ordenamiento de las tierras de vocación forestal del país, es decir aquellas tierras aptas para la conservación, manejo y regeneración de bosques destinadas al desarrollo sostenible de bienes y servicios derivados de los bosques.

Este ordenamiento de las tierras forestales, permitiría al país contar con 3,569,890 hectáreas (70% del territorio nacional) dedicado al verdadero uso potencial de esta tierra, que es el forestal. En el siguiente cuadro se presenta el desglose para cada categoría.

Cuadro No. 1
Propuesta de Ordenamiento de las Tierras Forestales
 Según el PNDP

CATEGORÍA	Plan de Ordenamiento PNDP	Porcentaje
	Hectáreas	
Parques Nacionales y Reservas Biológicas	647,381	12.7%
Otras áreas de protección absoluta (Refugios de Vida Silvestre, Zonas Protectoras y Reservas Forestales)	443,745	8.7%
Áreas de recuperación para protección absoluta	436,050	8.60%
Subtotal protección absoluta	1,527,176	30.0%
Área para plantaciones (Reforestación Industrial)	561,057	11.0%
Área para manejo forestal	1,091,562	20.50%
Áreas de recuperación para manejo	436,050	8.70%
Subtotal manejo	2,042,714	40.0%
TOTAL	3,569,890	70.0%

Fuentes; PNDP 2001 y Estrategia de Competitividad, 2004

El potencial que muestra el ordenamiento de las tierras forestales y la cubierta forestal para el año 2000 calculada en 45%¹ del territorio del país, representan la más clara opción de desarrollo sostenible a nuestro alcance para la generación de bienes y servicios como el turismo, agua y energía limpia. Por otro lado, como resultado de su ubicación y clima, el país tiene un potencial forestal durante todo el año, con un alto incremento de volumen por hectárea en sus plantaciones forestales. Ambas actividades se consideran perfectamente compatibles y ofrecen una importante oportunidad para la generación de riqueza y desarrollo sostenible.

¹ FONAFIFO, 2002.





¿Qué persigue la Estrategia Nacional de Competitividad?



Visión

Un sector forestal costarricense del tercer milenio, unido y modernizado, donde el 70% del territorio nacional, constituido por tierras de vocación forestal, se convierta totalmente en un área de desarrollo sostenible.

Misión

Hacer de Costa Rica un hito mundial en la conservación y manejo de los bosques, en la reforestación y comercialización sostenible de la madera y otros productos forestales. Al igual que en el cobro y pago de servicios ambientales que brinda el bosque, en el reflejo de todas estas actividades en las cuentas de la economía nacional y en el compromiso nacional e internacional con el desarrollo sostenible.

Objetivo General

Coadyuvar al aumento de la competitividad del sector forestal como productor de bienes y servicios de calidad para el mercado nacional e internacional, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y alianzas estratégicas entre las entidades generadoras del conocimiento, la participación de los empresarios, el gobierno y otros actores.

Objetivos Estratégicos

- Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas para conservar hasta el 90% de la biodiversidad del país.
- Abastecer el consumo nacional de madera industrial con materia prima proveniente en un 75% de plantaciones mejoradas genéticamente y en un 25% de madera proveniente del bosque natural manejado sosteniblemente.
- Consolidar el sector industrial forestal para que sea capaz de acceder a los mercados nacionales e internacionales con productos de alta calidad y en forma competitiva.
- Consolidar el sistema de cobro y pago de servicios ambientales como un mecanismo financiero en apoyo al desarrollo del sector forestal, mediante la creación de un mercado nacional de servicios ambientales.



¿Cómo hacer competitivo al sector forestal?

Los componentes de la Estrategia Nacional de Competitividad



Desarrollo para la Conservación

Plantea la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas y potenciarlo mediante las oportunidades que ofrece su aprovechamiento a través del turismo y la producción de otros bienes y servicios, entre ellos el agua y la biodiversidad. También incluye las acciones de protección de bosques por parte del sector privado.



Desarrollo Productivo

Pretende fortalecer los mecanismos para el consumo de madera proveniente de fuentes internas y sostenibles, a través de plantaciones forestales, manejo de bosques, y el mejoramiento de los procesos industriales, tanto primario como secundario. Un elemento nuevo es la definición de polos de desarrollo forestal para las plantaciones forestales, desde los cuales se pretende canalizar y centralizar esfuerzos para optimizar los recursos disponibles y aprovechar las potencialidades de estas áreas en función de su mayor competitividad. Los polos de desarrollo forestal seleccionados son la Península de Nicoya, la zona norte, la zona Atlántica y el Pacífico sur y central.



Desarrollo Comercial

Busca promover el consumo de materia prima nacional y de fuentes sostenibles, dando a conocer las bondades de la madera y posicionando este producto en el mercado nacional. En los últimos años, la madera ha perdido presencia al entrar en el mercado una serie de bienes sustitutos que compiten fuertemente. Además, la madera de plantaciones es un producto nuevo y poco conocido en el país. Por esta razón es imprescindible el desarrollo de un componente para promover el consumo de madera nacional y de fuentes sostenibles. Actualmente, se cuenta con un Plan de Capacitación para el personal del sector que contribuirá a mejorar la competitividad del sector forestal, y con una Estrategia de Financiamiento que atiende las necesidades del PNDP para permitirle alcanzar sus objetivos estratégicos.

Instrumentos y Mecanismos Financieros

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), propone fortalecer los sistemas de financiamiento para el sector forestal, optimizar el cobro y pago de los servicios ambientales, atraer fondos para reforestación y para industrialización de la madera de calidad, así como para desarrollar un programa de investigación y desarrollo para los próximos diez años, entre otros objetivos.

Por ello, al igual que en el caso de competitividad, se elaboró una Estrategia de Financiamiento (Sage, 2004), congruente con la actualización de las metas del PNDP en materia de protección de bosques y manejo forestal (el cuadro adjunto muestra las metas actualizadas, que son una contribución de este Plan al PNDP). Según esto, de las 800,000 hectáreas destinadas a la protección de bosques, unas 72,294 se destinarán a los parques nacionales y reservas biológicas, pues son las tierras que el Estado costarricense tiene pendientes de pago a los propietarios privados. El área restante de 727,706 has, se reparte entre las áreas de protección absoluta con bosque, localizadas dentro y fuera de zonas protectoras, refugios y reservas (443,745 ha), y las áreas de recuperación para protección absoluta que no tienen bosque (283,961 ha). Las metas para manejo se establecen atendiendo las necesidades de abastecimiento de materia prima, según el consumo industrial nacional. Estas opciones responden a los objetivos estratégicos de competitividad.

Metas actualizadas del PNDP para el período 2004-2013

Categoría	Metas actualizadas del PNDP para 2004-2013	Descripción
	Hectáreas	
Parques Nacionales y Reservas Biológicas	72,294	Tierras que forman parte de esta categoría, pero sujetas a expropiación por parte del Estado.
Otras áreas de protección absoluta: Refugios de Vida Silvestre, Zonas Protectoras y Reservas Forestales, y otras fuera de ellas.	443,745	Tierras de propiedad privada con capacidad de uso para protección
Áreas de recuperación para protección absoluta que no tienen bosque	283,961	Tierras de propiedad privada con capacidad de uso para protección
Subtotal protección absoluta	800,000	
Área para plantaciones (Ref. industrial)	95,000	Área total a plantar en el país en terrenos de propiedad privada y con fines comerciales.
Área para manejo forestal	160,000	Tierras de propiedad privada con aptitud para el manejo forestal
Sistemas Agroforestales	24,000	Tierras para sistemas agroforestales
Subtotal manejo forestal	279,000	
GRAN TOTAL	1.079.000	

Fuentes: Informe Consultoría de Financiamiento, Sage 2004

Metas de Financiamiento según el Plan de Acción

Metas	Requerimientos	Plazos
Fortalecer y hacer más eficiente el pago y cobro de los PSA.	PSA para 7500 ha/año de plantación PSA para 2000 ha/año para Agroforestería PSA para 4000 ha/año para Agroforestería PSA para 50.000 ha/año para Protección de Bosques PSA para 100.000 ha/año Para Protección de Bosque PSA para 10.000 ha/año para Manejo de Bosques PSA para 20.000 ha/año para Manejo de Bosques Aprobación de Fondo Solidario para Mujeres e Indígenas	2004-2010 2004-2006 2007-2010 2005-2006 2007-2010 2004-2006 2007-2010 2005-2006
Proveer al sector de un ente sólido y eficiente.	La Junta Directiva del FONAFIFO adopte la Estrategia de Competitividad y de Financiamiento del PNDF. Revisión de la orientación estratégica del FONAFIFO.	2004
Un sector forestal con acceso a fondos de investigación Y desarrollo para la investigación.	Identificar fuentes de financiamiento para los programas de investigación aplicada del PNDF. Financiar al menos 2 proyectos de investigación aplicada por institución.	2004 2005
Proveer el mercado con materia prima de plantaciones forestales.	Identificación de los Polos de Desarrollo. Desarrollo de al menos 4 estudios de factibilidad para los polos de desarrollo incluyendo su financiamiento.	2004- 2005 2005-2006
Promover la materia prima de bosque natural En forma sostenible en un 25% del consumo nacional De madera aserrada.	Campaña para promover el bosque natural como fuente sostenible para el aprovechamiento de madera y servicios ambientales. Desarrollo de modelos financieros que garanticen las sostenibilidad del manejo de bosque natural.	2004- 2005 2005-2006

La Estrategia de Financiamiento del plan actualizado identifica las necesidades específicas de financiamiento y las potenciales fuentes de los recursos. Recomienda la creación de un mercado de servicios ambientales que permita la compra-venta de estos servicios. Incorpora también esquemas de financiamiento potenciales como son los recursos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CMCC), los Certificados de Servicios Ambientales (CSA), la internalización de servicios ambientales por parte de empresas hidroeléctricas y la aplicación del canon de vertederos (principio “quien contamina paga”). El desglose de estas necesidades y sus potenciales fuentes se muestra a continuación.

Necesidades y Fuentes de Financiamiento del Sector Forestal de Costa Rica para el Período 2004-2013 (En US\$ 2004)

Modalidad	Necesidades 2004-2013	Fuentes 2004-2013	Diferencia entre necesidades y fuentes
Necesidades en PSA (Reforestación, Protección, Agroforestería)	322,685,177		
Necesidades complementarias (Reforestación, Manejo Bosques, Aserrío, Secado, Investigación)	111,081,174		
Fuentes en PSA-Reforestación (Presupuesto Nacional, Ecomercados, KFW, CNFL, ESPH, MDL)		74,100,609	
Fuentes complementarias (Recursos propios, Crédito)		22,361,470	
Fuentes de PSA Protección (Presupuesto Nacional KFW, ESPH, Ecomercados, CNFL, Conv. Energía, CSA Guanacaste, MDL, FASN, Internalización Hidroeléctricas, Canon Vertederos)		231,284,968	
Fuentes PSA Agroforestería (Presupuesto Nacional, BID MDL)		41,678,130	
Otras Fuentes (crédito)		2,595,238	
TOTALES	433,766,351	372,020,415	-61,745,936



EL SEGUIMIENTO CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

El seguimiento, control y evaluación del principio de sostenibilidad del recurso forestal se incorpora como un condicionante de este plan, en el cual la estrategia de control de la tala ilegal y la promoción de esquemas de manejo y producción forestal sostenibles son un requisito indispensable. Se cuenta con un Proyecto para el Control de la Tala Ilegal que está prácticamente financiado y que permitirá profundizar en esa materia. Sin embargo es necesario discutir más detalladamente la situación en relación a los planes de manejo de bosques.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN FORESTAL

Se proyectó iniciar durante el 2004 el Sistema de Información de Recursos Forestales, SIREFOR, cuya modelación conceptual, técnica y administrativa se está concluyendo. Este sistema contribuirá a facilitar la toma de decisiones y la promoción de la actividad forestal sostenible con información confiable y oportuna. Es fundamental la promulgación de un decreto ejecutivo que faculte la creación del SIREFOR.

EI FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En el área del fortalecimiento institucional, la tarea es retomar una Administración Forestal más ágil e integral, que otorgue debida atención a las necesidades de los usuarios del sector y permita la consolidación de sus entes claves como son el SINAC, FONAFIFO y la ONF. Para ello se ha recomendado la formación de un grupo de trabajo integrado por SINAC, FONAFIFO, ONF y otros para en conjunto tomar las acciones pertinentes para revisar y definir adecuadamente la Administración Forestal del Estado



LAS ACCIONES EN GÉNERO Y EL COMBATE A LA POBREZA

Se ha diseñado un plan para fortalecer las acciones en los aspectos de género y combate a la pobreza, y se espera que mediante la creación de un grupo de trabajo en estas áreas se logre el desarrollo de actividades concretas como la creación de un Fondo Solidario para proyectos de índole social, además de que todo el plan en su conjunto atienda estas áreas.

EL SEGUIMIENTO, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Son fundamentales las acciones de seguimiento, coordinación y evaluación del Plan, para garantizar su continuidad. Es indispensable concretar el apoyo político al Plan de Acción para contar con los mecanismos institucionales suficientes para operar. Algunos requerimientos son:

- La oficialización de la Comisión de Seguimiento del PNDF por medio de un decreto ejecutivo
- La creación del SIREFOR por medio de un decreto ejecutivo
- La creación de la Secretaría Técnica del PNDF
- La coordinación con las instituciones del sector y otros sectores relacionados como Turismo, Energía, Agua, Agricultura y otros
- La incorporación de este Plan de Acción en los Planes Anuales Operativos de las instituciones claves del sector forestal como SINAC, FONAFIFO, ONF y otros.






CONSIDERACIONES FINALES

El financiamiento de este Plan de Acción depende en su mayoría de las acciones propias de cada una de las entidades sectoriales responsables, pues corresponden a sus competencias legales y técnicas.

El proyecto de manejo y conservación (1.079.000 ha) dependerá de que se cuente con los recursos pertinentes, identificados en la Estrategia de Financiamiento. De lo contrario, no será posible aumentar la cobertura de las áreas bajo servicios ambientales y se limitará el logro de las metas propuestas para el PNDP.

Este Plan está concebido en un esquema de trabajo integrado de las dependencias públicas y privadas, por lo tanto su éxito depende del compromiso real y efectivo de las partes, así como de los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectoriales que se establezcan.





Costa Rica camina hacia un sector forestal unido y modernizado, hacia un hito mundial en la conservación y manejo de los bosques, haciendo que el 70% del territorio nacional, que son tierras de vocación forestal, se conviertan en un área total de desarrollo sostenible.

Plan Nacional de Desarrollo Forestal.