

Aplicación de instrumentos económicos para servicios ambientales en Costa Rica(1)

MARCO V. ARAYA

fonafifo@sol.racsa.co.cr

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica

Resumen

Se presenta un diagnóstico de la situación forestal en Costa Rica y la transición de la etapa de deforestación y deterioro, a la etapa de reforestación. Se hace un análisis de la evolución de las leyes forestales, de la creación de entidades como el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, y de la aplicación y beneficios de los instrumentos económicos e incentivos otorgados para la reforestación del país. Se presentan casos específicos de la instrumentación del pago de servicios ambientales previstos en la Ley Forestal (carbono, agua, biodiversidad y belleza escénica) y de la comercialización de certificados ambientales, lo que ha contribuido en forma importante a que Costa Rica revierta la deforestación y vuelva a tener la misma superficie vegetal con que contaba hace veinte años.

Antecedentes generales y evolución de la Ley Forestal

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica es una institución con una parte pública y otra privada. Para la utilización de los recursos provenientes de estas dos fuentes se utiliza un mecanismo denominado fideicomiso, el cual permite operar fuera del esquema administrativo burocrático estatal. Los recursos que recibe el fondo son gubernamentales; sin embargo, puede trabajar con mucha flexibilidad.

A manera de antecedentes podemos decir que Costa Rica, país pequeño de Centroamérica, de 51,100 kilómetros cuadrados, fue llamada así por Cristóbal Colón debido a su gran biodiversidad, que incluye, por supuesto, a la gente.

Es necesario destacar la cobertura forestal (vegetal) que tiene el país. Costa Rica, desde el punto de vista forestal, tiene una historia muy interesante, que se puede dividir en tres etapas. La primera es una etapa negra y lamentable: de acuerdo con estudios realizados, a partir de 1940 el territorio comienza poco a poco a desnudarse en cuanto a su vegetación; llamamos a esta etapa el *streapress*. En las décadas de los 40 y 50 y hasta 1961 las organizaciones y el pueblo fueron tomando conciencia del cambio del uso de suelo, pero no se contaba con una ley forestal.

En 1969 se crea la primera ley forestal y se prohíbe, en cierta medida, el cambio de uso de suelo; además, se crean los primeros incentivos forestales, tales como la deducción de impuestos sobre la renta, pero no se aplican sino hasta diez años después, en 1979. Sin embargo, estos incentivos en realidad no eran muy democráticos, ya que solamente las personas o empresas que declaraban

impuestos tenían derecho a acreditar estos beneficios. Esto nos enseña que al momento de diseñar incentivos se debe tener en cuenta a quién van dirigidos, de lo contrario pueden no cumplir con la función que de ellos se espera.

En el año de 1986 se da un cambio y se democratiza este incentivo fiscal, que pasa de ser un incentivo totalmente discriminatorio (ya que sólo los empresarios que declaraban impuestos podían beneficiarse de él) a ser un incentivo democrático. Se crea el llamado Certificado de Ahorro Forestal, que es un bono específico por reforestar y que se entrega a la persona que reforesta, quien puede cambiarlo en el sistema bancario nacional. La persona recibe entonces los recursos pagados por el Banco Central de Costa Rica, que es parte del Estado y motor de la economía. El beneficiario puede usar esos recursos para pagar cualquier tipo de impuesto municipal o nacional.

A partir de este momento comienza a revertirse el proceso de deforestación, pero se orienta hacia la creación de bosques que podríamos llamar artificiales, aunque nos referiremos a ellos como plantaciones forestales. En 1986, a pesar de este cambio, todavía no existía una cultura ampliamente favorable a la reforestación. A raíz de las amenazas de que en el año 2000 podría requerirse importar productos por hasta 850 millones de dólares anuales, los políticos, las comunidades y las organizaciones comienzan a tomar conciencia del problema; aparece entonces una serie de elementos nuevos que provocan un proceso de reversión. Los porcentajes de cobertura forestal a lo largo del tiempo son de 40.9% en 1977, de 26.9% en 1983 y de 28.9% en 1987.

Desde 1996 los políticos empiezan a hablar de los beneficios ambientales. Además de los incentivos existentes, específicamente en el caso de plantaciones forestales, se crean incentivos para el manejo y la conservación del bosque. A partir del momento en que se internalizan los costos de conservación, los políticos y todas las organizaciones sociales y políticas del país comienzan a promover cuatro o cinco tipos de servicios ambientales, teniendo lugar un proceso de motivación hacia la conservación.

Se empieza a cuestionar, entonces, quién se beneficia con la captura de carbono y se habla, en consecuencia, de un beneficio global. Se preguntan también quién se beneficia en el caso del agua; lógicamente, se beneficia quien la recibe a nivel local, pero podemos decir que también todo lugar del país en que ésta se encuentre. ¿Quién se beneficia de la belleza escénica? En el caso de Costa Rica tres de cada cuatro turistas visitan las áreas protegidas, ya que les interesan los recursos naturales, así que el país se beneficia por los ingresos que generan los turistas. Por otro lado, si hubiera un descubrimiento importante en cuanto a especies o recursos genéticos de la biodiversidad, el beneficiario sería el mundo entero. En el caso de la extracción sostenible, el beneficiario es quien certifica la madera y entra en el proceso de comercio.

Aquí surge el problema de cómo lograr que realmente el dueño del servicio ambiental sea quien reciba los recursos obtenidos por la captura de carbono, por la utilización del agua, o por la conservación de la biodiversidad; y que esos beneficios lleguen hacia los usuarios.

Para lograr lo anterior, en Costa Rica se realizó un primer intento mediante la tercera ley forestal, que reconoce cuatro tipos de servicios: el carbono, el agua, la biodiversidad y la belleza escénica, y establece en su artículo tercero los beneficios ambientales que podrán recibir las plantaciones y bosques naturales. El Estado reconoce su disposición a pagar por los servicios ambientales a los dueños de bosques y plantaciones forestales.

Los instrumentos económicos para fomentar servicios ambientales

Las leyes pueden tener objetivos muy puntuales en materia ambiental, pero si no se dan ciertos mecanismos para aplicarlas y cumplirlas es muy difícil que se puedan alcanzar tales objetivos. Se presenta en seguida un ejemplo en el que los mecanismos de cumplimiento de la normatividad se dieron para cuatro servicios ambientales.

El primer elemento que prevé la ley es un Certificado de Bosque para quien quiera conservarlo; este certificado se puede utilizar para pagar impuestos y tasas nacionales. Un segundo elemento es el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica (Fonafifo) cuyo objetivo es captar recursos para pagar los servicios ambientales; es el instrumento a nivel nacional responsable de pagar los servicios ambientales. La misma ley prevé un impuesto de 5% a las empresas productoras de combustibles —que genera aproximadamente 40 millones de dólares— destinado y orientado a que se paguen los servicios ambientales de biodiversidad y belleza escénica. Por las condiciones de un país como el nuestro, que es pobre, el Estado ha destinado de 15 a 17 millones de dólares anuales para el pago de servicios ambientales.

¿Qué recibe el beneficiario cuando decidimos pagar los servicios ambientales?

Quienes reforestan reciben 600 dólares por hectárea, distribuidos a lo largo de cinco años. Además, las plantaciones forestales en buen estado pueden hacerse acreedoras —después del quinto año— a 234 dólares por hectárea distribuidos proporcionalmente en cinco años, esto en el caso de tratarse de plantaciones establecidas sin incentivos del Estado. A los habitantes que manejan bosques del Estado, éste les otorga 367 dólares por hectárea, distribuidos también en cinco años.

Otro beneficio que reciben por parte del Estado es el desalojo inmediato de terrenos que hayan sido invadidos por terceros. Además, se da otro tipo de incentivos complementarios a las personas que se dedican al régimen forestal. En el caso de la certificación del bosque, existe también el impuesto territorial del bosque, el desalojo por invasión y la exención de los impuestos a los activos.

En el caso de la reforestación se reciben cuatro beneficios, los tres antes mencionados más la exención de impuestos de bienes inmuebles. Con relación al producto final, los aprovechamientos por la industrialización de la madera no pagan impuestos de producción.

El beneficiario se compromete con Fonafifo, haciendo una cesión, que va desde 5 hasta 20 años, de los derechos sobre la venta de bonos de captura de carbono. Es decir que el beneficiario cede a Fonafifo la venta de bonos de carbono captado por las plantaciones y los bosques. Fonafifo, a su vez, paga los servicios ambientales al dueño del bosque como se mencionó anteriormente.

Además, los beneficiarios le dan a Fonafifo una autorización para negociar los otros tres servicios ambientales (agua, biodiversidad y belleza escénica). Los interesados

deben contar con un ingeniero forestal que se haga responsable del plan de manejo y de protección.

En el caso de conservación, los beneficiarios deben presentar y cumplir un plan de manejo de protección contra incendios, evitar que haya cazadores, mantener las cercas bien delimitadas y garantizar que el bosque va a prevalecer, comprometiéndose mediante contratos que van desde cinco hasta veinte años.

Fonafifo trabaja junto con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y con las Oficinas Costarricenses de Implementación Conjunta (OCIC) en lo que se refiere a bonos de carbono. En el esquema de bosques y plantaciones, Fonafifo paga por los servicios ambientales, a cambio de la cesión de los derechos de carbono, por medio de un certificado negociable y transferible de carbono. Estos certificados son vendibles y tienen como objetivo el manejo sostenible de los bosques.

En el caso del agua se han firmado contratos con dos empresas privadas generadoras de energía eléctrica; por cada hectárea incentivada en la cuenca respectiva se pagan 100 dólares. Si bien Fonafifo paga mucho más a quienes ofrecen los servicios ambientales, recupera el 20% de los recursos financieros, cosa que antes no se hacía. También se busca canalizar los recursos procedentes del pago del impuesto a los combustibles entre el Ministerio, Fonafifo y otras instituciones de la empresa privada para que se transfieran por completo los 40 millones de dólares.

Los servicios ambientales no se limitan a los cuatro elementos antes mencionados, siempre está abierta la opción a otros. Tampoco existe limitación de que sea Fonafifo el que negocie los servicios ambientales; ahora, con la Ley de la Biodiversidad, se ha abierto también la posibilidad a las áreas de conservación para que negocien los servicios ambientales.

Para el caso del agua, Fonafifo ha negociado dos convenios con las empresas privadas generadoras, y uno con la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (que es otra empresa dedicada a la generación hidroeléctrica). En este momento se están negociando 40 dólares por hectárea por año, con tal de colocar cualquier tipo de incentivo, ya sea reforestación, manejo o conservación.

En lo que se refiere a biodiversidad, una compañía productora de cítricos descubrió que en una parte de sus plantaciones requería utilizar menos pesticidas. Las investigaciones mostraron que la zona de cultivo estaba muy cerca de un área protegida y la afectaba debido a la presencia de aves e insectos, por lo que al disminuir la cantidad de pesticidas se generaba un beneficio ambiental directo. Se hizo un convenio a través del cual la productora de cítricos va a dejar 1,200 hectáreas por 20 años, con tal de que se le siga otorgando ese beneficio. También se dejó un depósito para los desechos de cáscara de naranja, pues éstos son posaderos de quienes atacan a la plaga de los cítricos. Este es un caso en el que hay un beneficio directo por la venta de servicios ambientales.

Por otra parte, en el caso de proyectos para la mitigación del efecto invernadero, Fonafifo ha vendido dos millones de dólares a Noruega. También se está negociando con Estados Unidos, país al que se le vendieron certificados (por no muchas toneladas) para iniciar un proceso en la Bolsa de Valores de Nueva York. Asimismo, existe en Costa Rica un programa llamado Proyecto Público de Venta de Carbono, destinado a los parques nacionales, a fin de consolidarlos, delimitarlos y terminar de comprar las propiedades. Por otro lado, se ha negociado con Holanda un contrato de opción de venta de carbono, cercano al millón de toneladas.

En el caso de la belleza escénica, se tiene el ejemplo de un proyecto muy consolidado. Hay un teleférico privado ubicado en una zona de bosque lluvioso, muy cerca del Parque Nacional Carrillo; cada turista que utiliza el teleférico paga un determinado monto que se traslada al parque nacional del que se beneficia al pasar por el bosque para disfrutar de la vida silvestre.

Conclusiones

En Costa Rica identificamos, primero, la necesidad de proteger, y luego nos dedicamos a hacer parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas y zonas protectoras, sin ninguna línea, sin ningún estudio técnico. Después nos dedicamos a proteger utilizando los recursos sin deteriorarlos. Este es un ejemplo de que los incentivos y orientaciones que se dan en cada país pueden llevar a restaurar. Costa Rica sólo ha invertido 110 millones de dólares, el resto ha sido ayuda de cooperación internacional.

Al revisar todos los incentivos que se vienen manejando, desde la reforestación hasta los pagos a servicios ambientales, y que se han ido trasladando y mejorando, podemos decir con orgullo que Costa Rica se está volviendo nuevamente verde. Aunque la calidad de nuestros bosques no es la idónea, hemos regresado al área que teníamos hace 20 años: 40.3% de la cobertura forestal.

(1) La versión final de este artículo incluye algunas modificaciones a la ponencia presentada en Seminario. El título y los subtítulos fueron elaborados por los editores.