



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 30-35.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.5>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Silvia Chaves

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



La Junta Nacional Forestal Campesina en procura de poder

The National Peasant Forest Board in pursuit of power

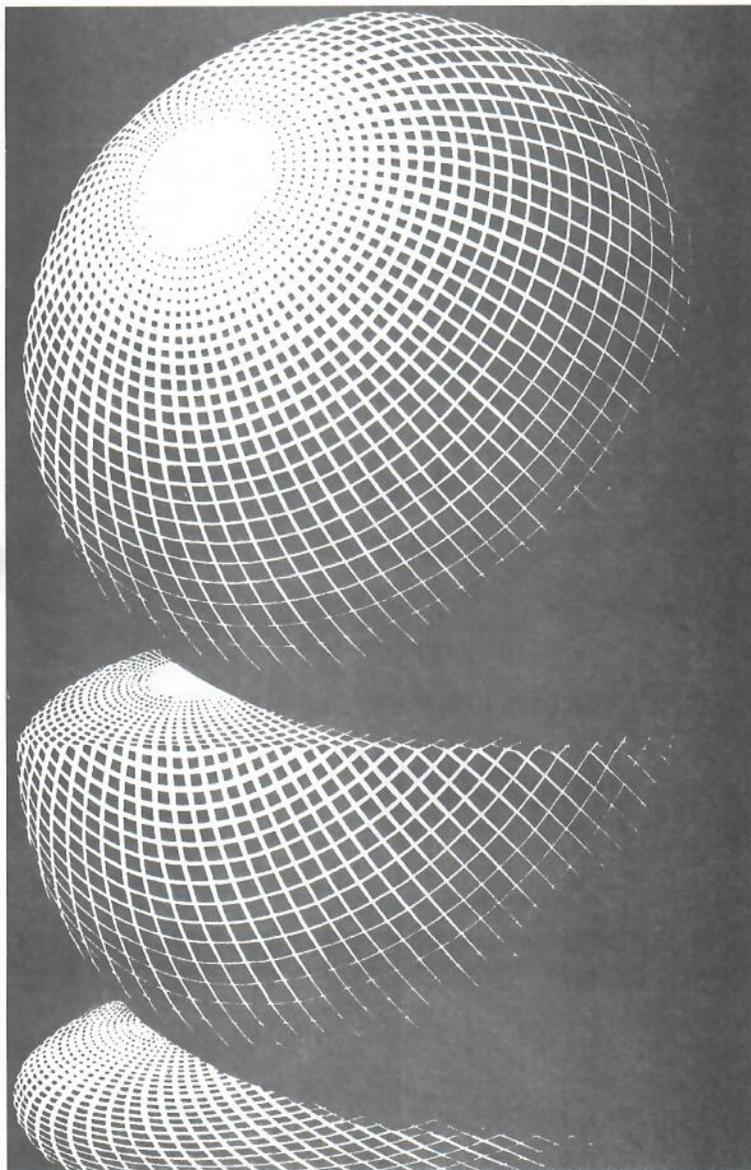
Silvia Chaves



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

LA JUNTA NACIONAL FORESTAL CAMPESINA EN PROCURA DE PODER

Por **Silvia Chaves**

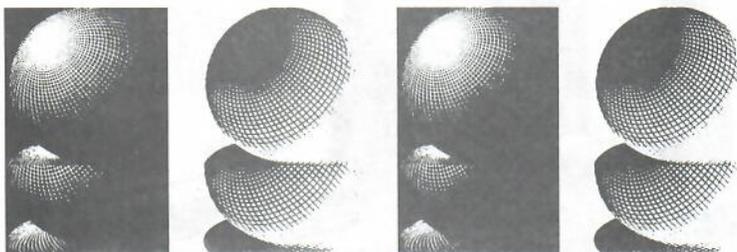


Se reseña los esfuerzos recientemente hechos por la Junta Nacional Forestal Campesina para lograr influir substantivamente en la legislación forestal -y afín- y en las decisiones políticas atinentes al manejo de los recursos naturales en Costa Rica. Se caracteriza someramente los temas de mayor interés para esa entidad y se da cuenta detallada del proceso emprendido por ella para conocerse (se explicitan sus debilidades y fortalezas) y, a partir de eso, definir una orientación de su trabajo en función de sus necesidades y objetivos.

Recent efforts on the part of the National Forest Farmers Union to influence forest regulation and the political decisions with regard to natural resource management are related. Priority issues for this groups are described and their strategic planning process is analyzed. It is hope that through this process it can work better towards achieving its objectives.

30

Ciencias Ambientales, No. 19 (edición extraordinaria), diciembre del 2000



La autora es presidenta del Centro de Derecho Ambiental y de Recursos Naturales de Costa Rica

Antecedentes de la Junta Nacional Forestal Campesina

En los últimos años la Junta Nacional Forestal Campesina (Junaforca) ha estado intentando incidir en la legislación forestal proponiendo reformas en beneficio de las actividades forestales de pequeña escala y dando seguimiento al proceso de aplicación de la nueva legislación. De igual forma, ha tratado de incidir en la toma de decisiones políticas del Ministerio del Ambiente y Energía (Minae), del de Agricultura y Ganadería, del de Hacienda, del de la Presidencia y de otros, con propuestas para el desarrollo forestal tendientes a contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de pequeños y medianos agricultores.

Junaforca se constituyó en el Primer Encuentro Nacional Forestal Campesino, realizado en noviembre de 1989, con la voluntad de representar a los campesinos forestales en el ámbito nacional y defender sus intereses. En consecuencia, Junaforca está integrada por una diversidad de grupos: 19 centros agrícolas cantonales, 11 cooperativas, 10 asociaciones de agricultores, dos asociaciones de desarrollo integral, dos asociaciones de mujeres, un sindicato agrario, una asociación conservacionista, una federación de centros agrícolas y cinco organizaciones regionales, todos con diversos objetivos y estructuras internas y regulados por legislación diferente. Los une la realización de actividades forestales combinadas con otras actividades productivas y de servicios. Por estar ubicadas en toda la extensión del país, en el nivel regional se han constituido cinco organizaciones dedicadas a actividades de coordinación y apoyo, entre las que se destacan la Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal (Aguadefor) y la Asociación Forestal Campesina de la Región Huetar Norte (Afocaren).

Junaforca posee un programa de gestión y fortalecimiento institucional que incluye un área de acción en gestión política y de recursos. A través de ésta se pretende establecer alianzas estratégicas con otras instancias del sector campesino forestal y otras organizaciones con propósitos afines, así como emprender acciones para influir en proyectos de ley y en la aplicación de la legislación forestal y de otra que involucre, directa o indirectamente, al sector forestal campesino.

Desde sus inicios, para Junaforca ha sido prioridad establecer espacios de negociación y comunicación con las autoridades del gobierno en torno a la concreción de sus demandas, buscando siempre la participación real en las instancias de toma de decisiones atinentes a la actividad forestal. Ya a finales de 1990 una delegación con representantes de todas las regiones se presentó ante el ministro de Recursos

Naturales planteándole una lista de demandas que fueron respondidas apenas vagamente, por lo que en 1991, como medida de presión, Junaforca hizo públicos sus planteamientos a través de la prensa nacional.

El contexto jurídico-político

La legislación forestal actual tiene como fundamento la voluntad de control de una actividad económica muy restrictivamente concebida como tala de árboles y, más recientemente, también concebida como plantación. De esta legislación se desprende una institucionalidad que se expresa centralmente en la Oficina Nacional Forestal y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, institucionalidad respecto de la que Junaforca puja por integrarse.

Como según la Ley Forestal, la Oficina Nacional Forestal -organismo público no estatal- se encarga de la definición de políticas y estrategias forestales, de la constitución y fortalecimiento de grupos y de la incentivación de programas orientados a las comunidades, Junaforca ha luchado por mantener un representante suyo ante tal instancia integrada prioritariamente por miembros de las cámaras forestales. Ante el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) -ente canalizador de recursos para el pago por servicios ambientales- también mantiene un representante, lo cual resulta muy importante para Junaforca porque la Ley Forestal define que un tercio de los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles ha de destinarse a los programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales (mitigación de gases de invernadero, producción de agua, protección de biodiversidad y belleza escénica) que generen sus actividades de protección, conservación y manejo de bosques naturales y plantaciones forestales. El Reglamento a la Ley define que la Refinadora Costarricense de Petróleo debe certificar trimestralmente a la Administración Forestal del Estado el monto recaudado por concepto del impuesto selectivo de consumo de combustibles. De acuerdo con esta certificación, el Minae presupuestará ante el Ministerio de Hacienda la estimación de recaudación del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos, para su inclusión en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, según corresponda. El Ministerio de Hacienda, una vez aprobados los presupuestos, deberá realizar los desembolsos de estos recursos por trimestre vencido al Fonafifo. Estas normas permanecen vigentes pero con serias dificultades de aplicación, lo cual es motivo de preocupación y reacciones por parte de Junaforca.

La acción de Junaforca

En 1998 Junaforca se enfrentó al incumplimiento de parte de los ministerios de Hacienda y del Ambiente de la obligatoria presupuestación de los recursos obtenidos mediante el impuesto a los hidrocarburos que debieran dirigirse directamente al financiamiento de actividades forestales. En el nivel de Junta Directiva y de dirigencias regionales Junaforca entró en un proceso de análisis y discusión de los derechos que les correspondía, de las formas de canalizar los recursos y de otros aspectos del asunto. Se llegó incluso a crear una comisión especial para analizar y lograr respuestas al problema. Al mismo tiempo se realizó gestiones ante jerarcas del Sistema Nacional de Areas de Conservación, del Minae y de los ministerios de Hacienda y de la Presidencia para lograr la presupuestación de los mencionados recursos. De esa forma se divulgó el problema del incumplimiento a través de diferentes medios de comunicación, especialmente de la prensa escrita. Y para presionar por respuestas favorables se realizó una alianza con la Cámara Costarricense Forestal y la Mesa Nacional Campesina, llegándose incluso a entablar una denuncia ante la Contraloría General de la República.

Como debilidades del esfuerzo realizado, retrospectivamente puede verse las siguientes: la deficiente comunicación entre las organizaciones del sector, el escaso interés de varias organizaciones en la lucha planteada, la carencia de una asesoría legal sobre las vías y procedimientos pertinentes, la carencia de una planificación directa para lograr el propósito y la escasez de recursos económicos para realizar actividades y dedicar mayor tiempo y energía a las diferentes actividades que el esfuerzo demandó. No obstante lo anterior, se tuvo como ventaja que se trataba de un tema de interés nacional que afectaba a todo el sector forestal, lo que facilitó el establecimiento de alianzas estratégicas.

Junaforca cuenta con fortalezas importantes para lograr una incidencia efectiva en las decisiones políticas y en la legislación forestal. Por su carácter de organización de tercer grado que agrupa a organizaciones locales y regionales tiene una cobertura bastante mayor que muchas organizaciones que trabajan en forma más individual, lo cual le sitúa en una mejor posición para negociar con otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Además, representa a un sector, de pequeños y medianos productores agroforestales, que es percibido positivamente por diferentes actores de la sociedad costarricense, lo que la ubica en una situación de ventaja comparativa. La organización en sí misma cuenta, asimismo, con una gran capacidad para persistir en los esfuer-

zos de incidencia, por la constancia de su actividad en ese sentido. Pero el carácter de organización de tercer grado, que la hace agrupar a organizaciones con diferentes intereses, preocupaciones y ubicación geográfica, le ha acarreado una dificultad adicional de comunicación y agilidad en la búsqueda de consenso y apoyo mutuo, lo cual consecuenta que su organización y su acción sean en general más lentas y desgastantes.

El esfuerzo por definir estrategias de incidencia

A partir de la experiencia descrita, en junio de 1998 Junaforca inició un trabajo de organización y preparación para lograr una incidencia más efectiva en la legislación y en las políticas del sector forestal. Se empezó tratando de sistematizar cómo, en qué condiciones y con qué resultados venía haciendo incidencia Junaforca, y, a partir de ahí, se abocó a diseñar estrategias de incidencia más efectiva en los temas más preocupantes y de mayor afectación. Se trabajó con personas clave en cada región, conformándose un grupo con el cual se produjo el proceso de transferencia de información, asesoría y capacitación. Se buscaba que aquellas personas posteriormente lograran aplicar en cada región las herramientas metodológicas ensayadas para lograr incidir en las políticas y la legislación de acuerdo a las propias prioridades. La selección del grupo de trabajo la hizo Junaforca de acuerdo a sus propios mecanismos considerando como criterios importantes los siguientes: juventud (en función del objetivo de formación de líderes), interés demostrado, activismo, involucramiento en los temas de legislación y políticas y participación equitativa de género.

La actividad con el grupo siguió la siguiente secuencia: enfoque del tema de incidencia política y de cómo entiende Junaforca ese concepto; identificación de las estrategias para incidencia utilizadas en el pasado por Junaforca; análisis de las fortalezas y debilidades de dichas estrategias; identificación de las oportunidades y amenazas para una posible estrategia de incidencia exitosa por parte de Junaforca, y definición de temáticas de incidencia prioritarias.

La metodología de trabajo incluyó un análisis Foda (de identificación y análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de la estrategia de incidencia de Junaforca, una discusión en plenario y una lluvia de ideas para la definición de los temas específicos prioritarios en los cuales se quería y necesitaba incidir. Posteriormente se realizó un análisis para evaluar cada una de las prioridades escogidas en plenario a la luz de consideraciones

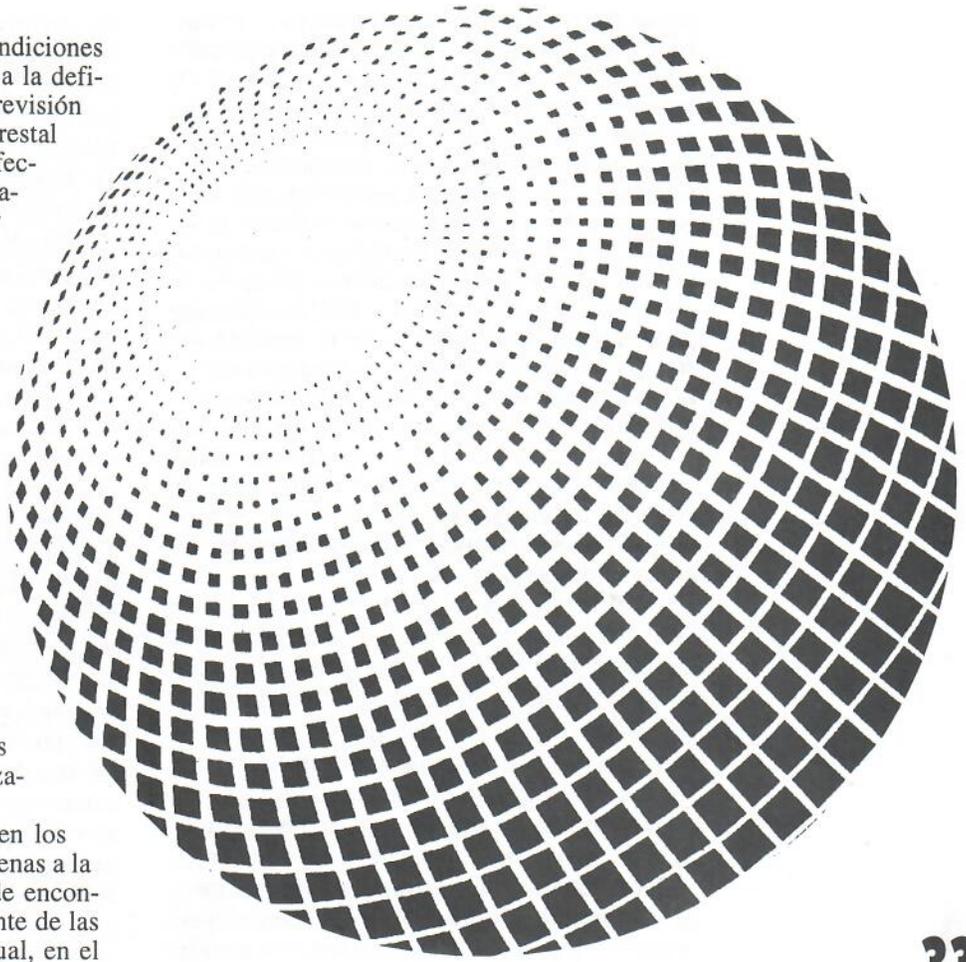
referentes a tiempo, oportunidad y condiciones internas para asumirlas, arribándose a la definición de las siguientes prioridades: revisión y modificación de la legislación forestal vigente en los aspectos que están afectando negativamente al sector, generación de recursos (industrialización y comercialización) y autosostenibilidad financiera de las organizaciones de base.

En un segundo paso se procedió a identificar, para cada problema escogido, componentes del mismo, causas, actores involucrados y, finalmente, modos de enfrentamiento para solucionarlos. Para todo esto se analizó y discutió en torno a los siguientes puntos: ¿qué queremos cambiar?, ¿quién debe realizar el cambio?, ¿cómo debe realizarse éste? y ¿cuánto esfuerzo y acciones debe hacerse? Se valoró el fin último perseguido y las posibilidades de lograrlo de acuerdo a los recursos disponibles para ello en la organización.

Se concluyó planteando que si bien los problemas tienen causas externas y ajenas a la organización misma, la posibilidad de encontrarles soluciones depende grandemente de las fortalezas y capacidad internas -lo cual, en el pasado, no había sido considerado cabalmente en el momento de enfrentar problemas: se ha tratado de cambiar las condiciones externas pero no se ha actuado internamente en aras de tener mayor capacidad de respuesta propositiva para provocar el cambio. Se definió que, por tratarse de una organización que a su vez agrupa varias otras organizaciones, ante cualquier problema se debe tener muy claro las diferencias existentes tanto entre las regiones donde actúan las organizaciones como entre ellas mismas.

Las propuestas de solución a cada problema y a cada componente de problema obligan a la organización a dedicar tiempo, recursos y energía que implican un costo de oportunidad, pues se podrían estar destinando a atender otras necesidades de la misma. De ahí que la identificación clara del problema, de las causas del mismo y de los efectos de éste sobre los propósitos de la organización debe ser cuidadosa y objetivamente realizada para una actuación coherente con las prioridades definidas.

A continuación fue realizado un análisis de poder para identificar los actores que intervienen en el problema: los que toman la decisión, los posibles aliados, los oponentes, los indecisos. Dada la magnitud de los problemas escogidos se decidió trabajar con un miniproblema que sirviera como ejemplo para mostrar los pa-



ses que se debe seguir para conformar el mapa de poder pretendido antes de lanzarse a acciones de incidencia respecto de ellos. El miniproblema que se escogió era referido a legislación ambiental: el otorgamiento de permisos forestales para extracción y manejo; definido el cual se pasó a determinar quién toma las decisiones y a establecer el blanco de las acciones. Posteriormente se entró a reconocer todos los demás actores que tienen relación con el blanco. Los ejercicios de trabajo subsiguientes pretendieron imaginar la presentación del propósito de la organización ante cada uno de los actores identificados y determinar sus intereses principales, sus argumentos, sus fortalezas y sus debilidades.

Dentro de las conclusiones a las que arribó el grupo haciendo este ejercicio estuvo la idea de prever los posibles argumentos de los otros actores, para contar con contra-argumentos. Además, fue muy importante la inclusión en la propuesta de las inquietudes de los indecisos, con miras a convencerlos y convertirlos en futuros aliados. Como también que la estrategia diseñada debiera tender a no chocar frontalmente con los intereses de los oponentes sino a procurar puntos de conciliación.

El tercer paso consistió en definir las estra-

tegas de incidencia y las actividades de trabajo frente a los problemas prioritarios y los miniproblemas escogidos. Es interesante el hecho de que en el corto tiempo transcurrido entre el paso anterior y éste, para el problema de los permisos forestales la situación legal variara sustancialmente, ya que se decretó una reforma a las disposiciones principales de la Ley Forestal en torno a este asunto. La sorpresa ante tal cambio y el análisis realizado evidenciaron que los actores y los mecanismos para la toma de decisiones en la realidad no son claramente predecibles, y el tiempo cuenta mucho para no perder la oportunidad de incidencia en el momento preciso. Además, se evidenció la necesidad de contar con mecanismos ágiles para tener acceso a la información en forma oportuna, ya que de ello depende significativamente las posibilidades reales de incidencia de la organización.

Finalmente, esta eventualidad enseñó que al definir un plan de incidencia éste debe dotarse de flexibilidad y dinamicidad, pues no se trata de autoimponerse limitaciones sino de tener los objetivos claros y planificar el uso de las herramientas más apropiadas según los recursos y condiciones de la organización, máxime en un tema tan dinámico y controversial como es el de las políticas y legislación forestales.

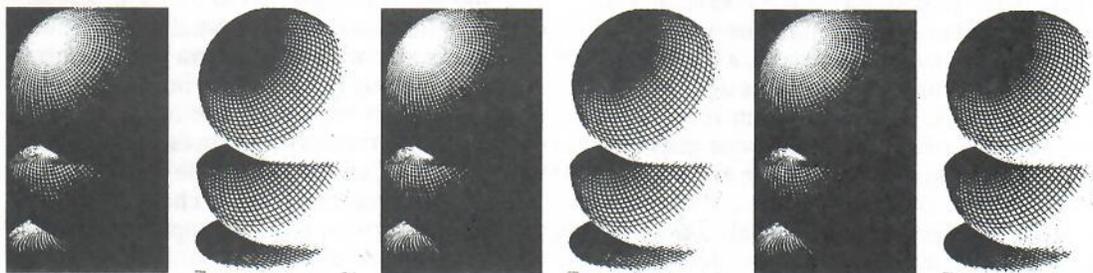
La definición de la estrategia obligó al grupo a fijarse en sus propias capacidades e intereses, pues se requería asumir responsabilidades directas para la actuación hacia el exterior. Además, fue evidente que era necesario ejecutar actividades a muy corto plazo si no se quería perder la oportunidad de influir; y emprender otras de carácter continuado y de más largo plazo. Por último, fue definido un cronograma que incluía buscar la información requerida para actuar, la toma de decisiones una vez obtenida dicha información y las acciones de incidencia directas. Se concluyó, así, con dos temas para ejercitar acciones de incidencia de acuerdo a la estrategia planteada y para cada uno de ellos se definió acciones concretas, tiempo de ejecución, ejecutantes y recursos necesarios y disponibles. Las accio-

nes incluyeron contactar directamente a un posible aliado y convencerlo de elaborar conjuntamente una propuesta de reforma de ley, presentar la propuesta ante la Asamblea Legislativa y ante el ministro a cargo y divulgar en los medios de comunicación las necesidades, pretensiones y decisiones del sector.

Los objetivos finales definidos por Junaforca implican cabildear fuertemente y establecer alianzas a fin de ser influyentes y hacer jugar un papel significativo al sector representado. El proceso de incidencia basado en la planificación descrita está apenas en marcha y ha obligado a Junaforca a estudiar mucha información legal, establecer contacto con numerosas instituciones y realizar muchas otras acciones. Ya hay resultados que han permitido a la organización valorar plenamente la utilidad de planificar y, también, la necesidad de replantearse constantemente la estrategia mientras se la ejecuta: en la experiencia descrita, por ejemplo, se fusionaron varios de los pasos, ya que los acontecimientos y la premura para pronunciarse ante ellos requirieron mayor rapidez de reacción. También se ha reconocido como muy importante el análisis de los actores ante los que se quiere influir, sus intereses y sus argumentos, dado que las alianzas se han evidenciado muy oportunas en el proceso que se está viviendo.

Debilidades y fortalezas de Junaforca

Las organizaciones forestales de pequeños productores agrupadas en Junaforca enfrentan necesidades imperiosas -de crédito, de acceso a donaciones de organizaciones internacionales y de acceso al pago por servicios ambientales- cuya satisfacción encuentra escollos hechos evidentes en las experiencias de incidencia desarrolladas hasta hoy. Éstos consisten en: (1) limitaciones económicas: es necesario dedicar tiempo y recursos suficientes para lograr una actividad de incidencia efectiva, y si los recursos son escasos ello implica un costo



de oportunidad al dejar de hacer otras actividades o menoscabar las mismas para dedicarlas a la incidencia; (2) lentitud para respuesta oportuna: las dificultades de comunicación entre la representación nacional y las organizaciones de base, debidas a las agendas diferentes y a las distancias, ha limitado mucho el pronunciamiento y la acción oportuna ante decisiones políticas y legales que afectan al sector directamente y, aun más, han limitado su capacidad propositiva además de la de reacción; (3) dificultades para acceder a apoyo técnico y asesoría especialmente en los ámbitos legal y político, ya que para pronunciarse e influir oportunamente es crucial entender los actores, los procedimientos y los tiempos, y en muchos casos el sector no ha accedido a ello de la forma y en el tiempo requerido; (4) dificultades para acceder a la información de forma ágil y oportuna: en ocasiones, el sector se ha visto sorprendido ante una decisión del gobierno que le afecta directamente y no ha estado enterado del proceso de formulación de la misma por diversas razones: porque así fue propiciado por los mismos decisores o porque la organización no estaba prestando la atención debida a esos asuntos, siendo que tenía muchos otros entre manos, y (5) desconocimiento de los alcances que pueden tener las acciones planificadas de incidencia en beneficio de las organizaciones y sus afiliados: las organizaciones miembros no han interiorizado del todo la necesidad de planificar sus acciones para influir en las decisiones políticas y de ello derivar ventajas para lograr productos concretos.

A la par de dichas debilidades Junaforca cuenta con fortalezas que le dan el potencial para superarse y lograr incidencia más efectiva: (1) en la organización hay conciencia y disposición para el análisis, la planificación y la constante evaluación de sus actividades de incidencia; (2) se tiene una estructura mínima apropiada para las acciones de incidencia: además de las organizaciones regionales existe una oficina (en la capital) con personal ejecutivo, con contactos y medios para acceso a la información sobre los procesos de toma de decisión política; (3) se cuenta con herramientas metodológicas que pueden ser ajustadas y revaloradas para la planificación y ejecución de sus actividades de incidencia; (4) las estructuras y concepciones tan diferentes de las diversas organizaciones miembros se mantienen cohesionadas por metas comunes en la actividad forestal y, más importante aun, las mismas han logrado ya un reconocimiento -y autorreconocimiento- como sector de peso en el campo forestal, lo que lo potencia como grupo de presión, y (5) existen ya algunos espacios abiertos para la participación en estructuras nacionales para la toma de decisiones.

Como se ve, la actividad de incidencia de

una organización y sus posibilidades de éxito tiene mucho que ver con el grado de consolidación de la organización misma, con la claridad de sus metas, la unión e identificación entre los miembros que la componen, así como con la estructura organizativa que han establecido para ello. Pero no puede obviarse que también existen factores externos que influyen poderosamente en dicha incidencia, los cuales van desde una apertura o una negativa del gobierno y otros sectores al diálogo hasta la imposición de patrones derivados de políticas macroeconómicas definidas por las economías dominantes y los grandes bloques económicos.

Ante esta situación, compleja de por sí, Junaforca enfrenta el reto de encontrar alternativas de producción e ingresos que contribuyan a la sostenibilidad de las actividades productivas de sus asociados y, paralelamente, de lograr mayor participación en la toma de decisiones que les afectan directamente.

Junaforca y cualquier otra organización de productores en el ámbito de los recursos naturales, actúa en estos días en un nuevo contexto en el que surgen modalidades de integración regional dirigidas por el mercado que transcienden las fronteras nacionales, lo cual ha limitado la acción y reglamentación estatales, aunque no sus prerrogativas políticas. Ante el desgaste del papel del estado los ciudadanos están reaccionando organizándose en el ámbito vecinal o local y, en algunas ocasiones, articulándose para demandar respuesta a sus necesidades: las organizaciones están contando con nuevas posibilidades de acción y, a la vez, enfrentando grandes desafíos. En efecto, la globalización económica y el debilitamiento de los estados nacionales traen consigo, como contrapartida, la emergencia de instancias locales de poder que abren más espacio para la participación ciudadana organizada y la presión efectiva, lo cual Junaforca está tratando de aprovechar.

Referencias bibliográficas

- CEDARENA. Abril-junio 1995. *Informe Jurídico Ecológico n° 1*. San José.
- Girot, Pascal; Ronald Mc Carthy y Alberto Salas. 1998. *El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica: un Instrumento para la consolidación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) y del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). Documento preliminar de trabajo*. UICN - HORMA. San José.
- Melo Virginio, Elias. 1998. *Una experiencia de integración regional como propuesta al fortalecimiento de procesos forestales campesinos. Ponencia presentada en el Encuentro Centroamericano sobre Manejo Descentralizado y Colaborativo del Medio Ambiente*. San José.
- JUNAFORCA. Enero-abril 1998. *Informe n° 1*. San José.