

Quema Regulada de Plantaciones para la Cosecha de la Caña de Azúcar en Costa Rica: Consideraciones Legales

Marco Chaves Solera^{1/}
Ana Zita Bermúdez Loría^{2/}

INTRODUCCIÓN

Como acontece con cualquier actividad productiva y económica de amplio interés y participación social, la producción de caña y la fabricación de azúcar están obligadas a cumplir con varias normativas de índole legal que procuran adaptar su ejercicio y desarrollo a los mejores intereses nacionales, expresados estos en varios órdenes y áreas específicas como acontece en el presente caso con la ambiental y de salud pública.

Virtud de la relevancia, importancia y actualidad del tema de las quemas, se hace en el presente artículo una breve revisión histórica del tópico desde la perspectiva jurídica, esperando con ello aportar elementos que amplíen el conocimiento del mismo en procura de favorecer la necesaria conciliación de intereses entre los sectores ambiental y productivo.

Quema Vs. Incendio Forestal

Por su trascendencia, significado y valor interpretativo, resulta prudente y necesario previo a realizar cualquier análisis, inferencia o comentario sobre el tema, proceder a establecer las diferencias que existen conceptual, técnica y jurídicamente entre la “*quema de rastrojos, basura y material vegetal*” con respecto a los “*Incendios Forestales*”, puesto que la mayoría de las veces se interpretan equivocadamente como lo mismo y en la realidad no lo son desde ninguna de las perspectivas que se analicen.

La Ley Forestal N° 7174 del 28 de junio de 1990 (modificada por Ley N° 7175 del 13 de febrero de 1996) señalaba en el Capítulo II (Artículo 74) que “*Se consideran incendios forestales todos aquellos que, natural o artificialmente, afecten los bosques y terrenos forestales del país regulados por esta Ley*”. Establecía y definía a su vez el Reglamento de la misma Ley en su Capítulo I (Artículo 2), que “*Se entiende por quema la provocada voluntariamente con un plan, incluso en los tratamientos de los despojos de corta, con propósito de limitarla a un área previamente determinada*”.

^{1/} Ingenieros Agrónomos. Director Ejecutivo, Dirección de Investigación y Extensión de la Caña de Azúcar (DIECA). E-mail: mchavez@laica.co.cr. Teléfono (506) 2284-6066 Fax: (506) 2223-0839. ^{2/} Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). E-mail: anazitab@yahoo.com.mx. Presentado en “*XVI Congreso ATACA y XVI Congreso ATACORI*”, celebrado en Heredia, Costa Rica, 1-4 agosto, 2006. p: 267-271.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (1992), califica por su parte como incendio, un “Fuego grande que destruye lo que no debería quemarse” La quema corresponde a su vez según esa misma fuente a la “Acción y efecto de quemar o quemarse” y “Abrasar o consumir con fuego”.

El Reglamento para Quemas Controladas con Fines Agrícolas y Pecuarios actualmente vigente (Decreto Ejecutivo N° 23850-MAG-SP del 14/12/94) califica como quema aquel “Fuego provocado intencionalmente, regulado por un plan preestablecido, en el cual se asumen todas las medidas preventivas para evitar daños a los recursos naturales y propiedades colindantes”. En referencia a los incendios, el Reglamento indica complementando y ampliando el concepto de la Ley Forestal, que “Se consideran incendios todos aquellos que, natural o artificialmente, afecten bosques, terrenos forestales, terrenos agrícolas o de uso pecuario del país”.

La interpretación de los conceptos jurídicos anteriores, independientemente de su origen, permite inferir varios elementos que marcan en la práctica agrícola claramente la diferencia de ambas acciones; pues mientras la **QUEMA** responde a un plan voluntario técnicamente preconcebido, regulado y predeterminado, donde el riesgo se reduce y se tiene por conocido y presuntamente controlado ¿El Qué? ¿El Cómo? ¿El Dónde? ¿El Cuándo? y ¿El Cuánto Material y Área? se van a quemar; el **INCENDIO** por el contrario no tiene plan, previsión ni control alguno sobre el fuego ni lo que con el se quema, por lo que el factor riesgo es máximo.

La quema como práctica predeterminada e intencionada que es, controla, regula y limita el área por quemarse, permitiendo adoptar oportunamente las medidas preventivas del caso que minimicen o eliminen el riesgo implícito que siempre existe. Los incendios son en la práctica quemas no planificadas, sin ningún control, que implican un alto riesgo y acarrear por lo general grandes daños colaterales por quemar lo que no debe ni estaba previsto quemarse.

REGULACIONES LEGALES

En una excelente revisión jurídica realizada recientemente por el Lic. Randall García Golcher (García, 2003), sobre las disposiciones legales adoptadas en el país sobre el tema de la quema, se encontró sorpresivamente que hay aún vigente una legislación bastante antigua denominada **Ley de Quemas N° 121** del 26 de octubre de 1909, reformada por la N° 27 del 28 de junio de 1922 y posteriormente por la N° 253 del 21 de agosto de 1933, nombrada **Ley de Cercas Divisorias y Quemas**.

Dicha legislación es como se anota en su Artículo 5, prohibitiva en cuanto a la realización sin autorización de las quemas o quemazones como las denomina, en los campos; sin embargo, avala la ejecución de la práctica cuando hay permiso previo de la Autoridad Política Local, aclarando que éste se “concederá sólo cuando se trate de desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas, y siempre que se observen las disposiciones de los Artículos 1°, 3° y 4° de la Ley N° 23 del 20 de junio de 1854...”.

Fundamentalmente el contenido de esos tres Artículos de la legislación (**Decreto N° 23** del 20 de junio) de 1854, establece textualmente lo siguiente:

Artículo 1: Cualquier persona que haya de dar fuego en un terreno contiguo a otros que estén sembrados o plantados de algún artículo de agricultura, debe abrir una ronda de cincuenta varas de ancho desde la cerca medianera, cuya ronda ha de barrerse antes de dar fuego al terreno.

Artículo 3: El que practique la quema es obligado a no hacerlo en día de viento, y además a preparar agua, si hubiese comodidad, para apagar el incendio en caso de que por una desgracia se comunicase a las sementeras inmediatas, teniendo también la obligación de no retirarse del terreno hasta que en todo él quede bien apagado el fuego.

Artículo 4: En los terrenos donde los encierros inmediatos son de pastos, la ronda que debe abrirse y barrerse para dar fuego ha de ser de veinticinco varas de ancho desde la cerca medianera, observándose en lo demás lo prevenido en los artículos anteriores.

Se agregan a esos tres artículos, complementariamente también otras previsiones y condicionantes para emitir el permiso de quema señalado por el Artículo 5 de la Ley N° 121 de 1909 y sus Reformas; entre las cuales están:

a) Exigir las garantías y precauciones convenientes para evitar mayor destrucción que la que se pretende y todo perjuicio de terceros;

b) Notificación personal o por medio de cédula de la autoridad a todos los colindantes o interesados, de día y hora a que deba darse el fuego, hecha con anticipación de dos días por lo menos. No se permitirá dar fuego en los campos a menos de cuatrocientos metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros.

Tampoco se autorizará el fuego de los campos situados a menos de doscientos metros del radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos.

En todo caso, el que hiciere quemazones debe pagar los daños y perjuicios que a causa del fuego se ocasionen. Se presume autor de la quemazón el propietario, poseedor o arrendatario del terreno que en la época del fuego estaba preparado para ese objeto. Toda persona tiene derecho de denunciar la infracción de las disposiciones de este artículo, y la autoridad, oyendo al dueño del fundo, puede suspender provisoriamente la autorización concedida.

El que infringiere lo dispuesto en este artículo sufrirá la pena de cincuenta a cien colones de multa, aunque no mediare dolo, que si lo hubiere, se estará a lo que dispone el Código Penal.

Comenta el dilecto Lic. García Golcher en referencia a esas legislaciones, que *“Puede observarse que la regulación establecida es sumamente amplia, por cuanto prohíbe toda quemazón en los campos, con la única excepción de aquella de desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas.”*

En Costa Rica la quema está en la actualidad ordenada y regulada por medio de un Decreto Ejecutivo que controla la práctica, no exclusivamente para la caña de azúcar sino para todas las actividades agrícolas y pecuarias en general. Resulta necesario reiterar nuevamente respecto a la diferencia que existe entre quema e incendio forestal, lo que fue oportunamente comentado al inicio del presente documento.

DECRETO EJECUTIVO N° 23850-MAG-SP

En su esencia el Decreto Ejecutivo N° 23850-MAG-SP aún vigente, denominado **“Reglamento para Quemadas Controladas con Fines Agrícolas y Pecuarios”**, suscrito el 04 de noviembre de 1994 y publicado en El Diario Oficial La Gaceta N° 237 del 14 de diciembre del mismo año, establece en el contenido de sus 12 Artículos lo siguiente:

Artículo 1: Define conceptualmente lo que es Quema, Incendio, Terrenos Agrícolas y Pecuarios, Permiso, Materiales Combustibles y Ronda Cortafuego.

Artículo 2: Señala la prohibición de realizar quemadas en terrenos agrícolas y pecuarios que no cuenten con la autorización escrita otorgada por el MAG o que contravengan las indicaciones de la misma.

Artículo 3: Establece que para otorgar el permiso, el funcionario competente del MAG deberá visitar previamente el lugar de la quema, determinando su capacidad de uso y la existencia de los requisitos (incisos a, b y c) del Artículo 6 del Decreto. Señala que de haber capacidad de uso agrícola o pecuario y satisfaciendo las medidas solicitadas, la autoridad otorgará el permiso, y de ser procedente, las medidas adicionales (incisos d, e y f) que deberán adoptarse al momento de realizar la quema. El Decreto Ejecutivo N° 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT del año 2000, define y conceptualiza como “Capacidad de Uso de la Tierra”, “...el grado óptimo de aprovechamiento que posee un área de terreno determinada, con base en la calificación de sus limitantes para producir cultivos en forma sostenida y por periodos prolongados”.

Artículo 4: Las Oficinas del MAG deberán enviar copia de todos los permisos para quemadas que otorguen a las Direcciones Policiales de las distintas jurisdicciones.

Artículo 5: Los funcionarios Policiales y del MAG podrán fiscalizar la realización de las quemadas visitando el lugar, determinando el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones o requisitos indicados en el permiso. De existir incumplimiento, harán las advertencias del caso al propietario, levantarán un acta y presentarán la denuncia judicial correspondiente.

Artículo 6: Para quemar, el propietario o poseedor del terreno debe cumplir las siguientes indicaciones:

- a) Determinar mediante rondas cortafuegos, el área a quemar y los materiales combustibles que se estarán quemando.
- b) Abrir y hacer una ronda cortafuego en el perímetro del área por quemar, que mida el doble del alto del material combustible que se quemará, la cual no podrá ser menor de un metro de ancho.
- c) Preparar agua suficiente y herramientas (cuchillo, escoba, rastrillo, etc.) para apagar el fuego en caso de emergencia.

La autoridad podría además indicar otras medidas adicionales que estime convenientes al momento de realizar la quema, dependiendo de las características propias de cada zona, entre las cuales están:

d) Dar aviso a la Dirección Policial del lugar, sobre la fecha y hora de realización de la quema.

e) Hacerse acompañar al menos de una persona al momento de realizar la quema.

f) Hacer la quema contra viento y contra pendiente, después de las 4:00 p.m y antes de las 7:00 a.m, evitando realizarlas en días de viento.

g) No retirarse del lugar hasta que el fuego este completamente apagado.

Artículo 7: La persona que realice una quema, con o sin permiso, será civilmente responsable de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse, según Artículos 41 y 50 de la Constitución Política y demás reglas que rigen nuestro Ordenamiento Jurídico.

Artículo 8: Para evitar incendios, todos los propietarios de terrenos deberán limpiar el frente de la calle y las orillas de caminos, como lo establece la Ley General de Caminos Públicos (Artículo 21). No debe utilizarse para tales propósitos la quema durante los meses de la época seca.

Artículo 9: El incumplimiento de las disposiciones aquí establecidas será sancionado conforme lo indica el Código Penal (Artículo 403, incisos 1 y 2), excepto si existiera delito mayormente penado por nuestra legislación.

Artículo 10: Todos los particulares están obligados a colaborar con las autoridades en la medida de sus posibilidades, cuando éstas soliciten su ayuda para apagar un incendio. Quién sin tener impedimento válido no colaborara, podrá ser acusado de desobediencia a la autoridad, de acuerdo con lo establecido en el Código Penal (Artículo 305).

Artículo 11: Con el propósito de atender integralmente la problemática de los incendios, se faculta al Instituto Nacional de Seguros (INS) para que por medio de la estructura del Benemérito Cuerpo de Bomberos, coordine, apoye y ejecute en conjunto con el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM), los programas preventivos y operativos necesarios para minimizar los efectos de los incendios forestales.

Artículo 12: Rige a partir de su publicación y deroga cualesquiera otras disposiciones que se le opongan.

Comenta el Lic. García Golcher (García, 2003) en relación con el contenido y alcances de este Decreto Ejecutivo y con fundamento en su rica y vasta experiencia jurídica, textualmente lo siguiente:

“Probablemente debido a las limitaciones de las normas anteriormente citadas, se pretendió llenar el vacío existente mediante el referido Reglamento, sobre el que haremos los siguientes comentarios:

a) En primer término las leyes que cita como fundamento: Ley 7174 del 28-6-90 derogada por la N°7575 del 13-2-96 (Ley Forestal) y la Ley N°5060 del 22-8-72 (Ley General de Caminos Públicos), no contribuyen sustancialmente a la justificación de la expresada normativa, al menos en la forma en que está concebida. Por otro lado, se ignora la existencia de la Ley N°121 de 26-10-09, con el resultado de crear disposiciones que se contraponen a ella.

- b) *La exigencia de contar con autorización escrita de la oficina respectiva del MAG, para hacer quemas en terrenos agrícolas, resulta de muy difícil cumplimiento, para un importante sector de los agricultores, y más difícil aún de cumplir, es la obligación prescrita en el numeral 3, que obliga, para otorgarse el permiso, la visita previa del lugar por parte del funcionario competente del expresado Ministerio.*
- c) *La exigencia de preparar agua suficiente para apagar el fuego, en caso de emergencia (inciso c) del artículo 6), carece de sentido, por cuanto no se trata simplemente de acumular agua, si es que la hubiera, sino de tener los elementos para que pueda hacerse llegar al lugar requerido, lo cual es imposible o sumamente difícil de cumplir para la mayor parte de agricultores. Dicha exigencia ya la contenía el numeral 3) de la Ley de 1854, pero en forma más sabia, porque condicionaba la preparación del agua, a que hubiera comodidad para hacerlo.*
- d) *La obligatoriedad de dar aviso previo a la Dirección Policial del lugar, de la fecha y hora en que se realizará la quema (inciso d) del artículo 6), no creemos que en la práctica tenga efecto alguno.*
- e) *El inciso g) del artículo 6, recoge la obligación plasmada en la Ley de 1854, de no retirarse del lugar hasta que el fuego quede completamente apagado, desconociendo que en muchos casos el propietario o poseedor, no podrá cumplirla personalmente, sin permitir la posibilidad de que se haga mediante sus empleados o dependientes.”*

Dicho Decreto Ejecutivo es complementado como se anotó al inicio, con lo que establece la **Ley Forestal N° 7575** del 13 de febrero de 1996 en materia de Incendios Forestales, aunque por razones de jurisdicción y especialización su ámbito de acción y cobertura está restringido y limitado a la materia forestal.

Revisando, interpretando y relacionando las legislaciones de quema existentes (recientes, antiguas, vigentes o no), se infiere la necesidad de actualizarlas, contextualizarlas y adaptarlas a la situación de la agricultura actual, particularmente la de la caña de azúcar, uno de los únicos cultivos que emplea y ha utilizado históricamente esa práctica para realizar la cosecha y recolección de sus productos en el campo; aspecto que no puede ni debe pasar desapercibido al analizarla y regularla legalmente.

¿Qué Legislación Requiere la Agroindustria Nacional?

Resulta presuntuoso y hasta algo irresponsable pretender en tan corto espacio y de manera unilateral, definir los elementos y consideraciones que debe contener una legislación de quema viable y aplicable a las condiciones particulares de la agroindustria azucarera costarricense; sin embargo, en virtud de que el tema a sido ampliamente discutido en forma interdisciplinaria y es bien conocido en sus motivos, necesidades, efectos y consecuencias, puede pretender contribuirse con aportar algunas consideraciones personales al respecto.

- 1) Cualquier legislación en esta materia debe en principio ser equilibrada, mesurada, objetiva y muy realista; de manera que pondere en su contenido todos los elementos que intervienen: ambientales, productivos, económicos, laborales, sociales, tecnológicos y de salud pública.
- 2) El principio orientador de la legislación debe ser regulatorio y previsorio, y no de corte enteramente prohibitivo; aunque pudiera contener como toda legislación, medidas de esa naturaleza y también sancionatorias para asuntos especiales y de incuestionable beneficio social general. Es importante que se den los tiempos, apoyos y facilidades necesarias para la transición del proceso.
- 3) Las medidas regulatorias que establezca deben ser pragmáticas y viables de ejecutar, y no simples buenas intenciones teóricas y deseables poco aplicables en la realidad productiva actual.
- 4) Debe considerar las particularidades excepcionales que presentan algunas regiones y sistemas productivos, por lo que debe ser genérica, flexible y amplia en algunos aspectos.
- 5) El contenido debe ser específico y riguroso especialmente en las medidas de carácter previsorio, procurando su aplicación en beneficio de todos. Debe evitarse que el irrespeto de lo normado e irresponsabilidad de algunos pocos perjudique injustamente a todo el sector con rigurosas medidas impositivas.
- 6) Deben considerarse regulaciones que contemplen elementos especiales realmente importantes como aeropuertos, fuentes acuíferas, poblaciones, líneas de conducción eléctrica, plantaciones forestales, caminos y carreteras, entre otros, y no elementos poco relevantes.
- 7) La información, la capacitación, la educación y el adiestramiento permanente de los agricultores y principalmente los responsables de efectuar la cosecha de las plantaciones de caña de azúcar sobre técnicas, regulaciones y controles preventivos y emergentes de quema, deben formar parte de las obligaciones institucionales de los órganos competentes y vinculados directa o indirectamente con la práctica (Ingenios, LAICA, MAG, MINAE, MSP, INS).
- 8) La legislación debe orientar, promocionar, favorecer, estimular, apoyar y premiar la no quema y eliminación de la práctica en el tiempo, lo cual debe sin embargo realizarse de manera concertada y articulada entre las partes involucradas, de manera no confrontativa ni impactante, sin definición de tiempos de cumplimiento y de forma muy consecuente y realista con las particularidades intrínsecas de la agroindustria cañera.
- 9) Es fundamental tener presente y considerar las grandes limitaciones e impedimento que un sector importante de productores mantiene, para poder eliminar la quema como práctica agrícola de cosecha en sus plantaciones; esto por motivos económicos, topográficos, laborales y de competitividad. Sencillamente muchos de ellos no podrían soportar una prohibición a quemar.

- 10) Es muy importante que los órganos del Estado reconozcan y apoyen el enorme esfuerzo que la agroindustria azucarera nacional viene de manera unificada sistemáticamente realizando en procura de minimizar la práctica de quemar las plantaciones de caña para su cosecha, lo que se realiza a un altísimo costo sacrificando productividad, calidad, elevando costos y realizando onerosas inversiones, todo lo cual limita la competitividad.

LITERATURA CONSULTADA

1. COSTA RICA. 2004. Ley Forestal N° 7575 y su Reglamento. 6^{ta}. ed. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., marzo del 2004. 127 p.
2. COSTA RICA. 2002. Ley General de Salud. 3^{era}. ed. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., enero del 2002. 130 p.
3. COSTA RICA. 2000. Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Decreto Ejecutivo N° 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, dado el 08 de agosto del 2000.
4. COSTA RICA. 1998. Ley N° 7779 de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, dada el 23 de abril de 1998.
5. COSTA RICA. 1995. Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 04 de octubre de 1995. 1^a ed. San José, CR: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1996. 130 p.
6. COSTA RICA. 1994. Reglamento Para Quemadas Controladas con Fines Agrícolas y Pecuarias. Decreto Ejecutivo N° 23850-MAG-SP, dado el 04 de noviembre y publicado el 14 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial La Gaceta N° 237. p: 29, 30.
7. COSTA RICA. 1990. Ley Forestal N° 7574, dada el 28 de junio de 1990 y su Reglamento. En: Código Ecológico. Comp., selección y actualización Ricardo Zeledón. 1.ed. San José: Porvenir: CECADE, 1992. p: 201-270.
8. García Golcher, R. 2003. El Caso del Reglamento Para Quemadas Controladas Para Fines Agrícolas y Pecuarias. San José, Costa Rica, FEDECAÑA, elaborado el 02 de octubre del 2003. 12 p.