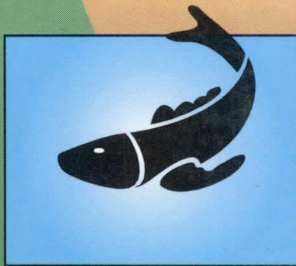


## El Papel de los Gobiernos Municipales en la Gestión de los Recursos Naturales



# San Carlos

## ¿Una oportunidad despreciada?

Nitlapán-UCA  
Instituto de Investigación y Desarrollo de la  
Universidad Centroamericana

CIFOR  
Center for International Forestry Research

PROTIERRA-Inifom

Anne Larson  
Túpac Barahona

152-2  
1-2311  
0-4

# El Papel de los Gobiernos Municipales en la Gestión de los Recursos Naturales

## San Carlos ¿Una oportunidad despreciada?

Anne Larson  
Túpac Barahona

7012

FECHA	30-09-04
PROYECTO	Fondo Proceso
IDENTIFICACION	200470765

Larson, Anne  
El Papel de los Gobiernos Municipales en la Gestión de los  
Recursos Naturales: San Carlos ¿Una Oportunidad  
Despreciada? / Anne Larson y Túpac Barahona.—Managua:  
NITLAPÁN-UCA- CIFOR- PROTIERRA-INIFOM, 1999.  
103 p.

1.- Recursos Naturales.  
2.- Gobierno Municipal. 3.- Sistemas de Producción. 4.-  
Desarrollo Rural y Social. 5.- San Carlos.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad  
exclusiva de los autores.

<b>Edición:</b>	Nitlapán-UCA
<b>Diseño de portada:</b>	Mario Enrique Siliézar Arita.
<b>Diseño y diagramación:</b>	Thelma Martínez Vega.
<b>Corrección de texto:</b>	Ximena Rocha G.
<b>Impresión:</b>	Editorial UCA • Managua, Nicaragua, noviembre, 1999.
<b>Tiraje:</b>	300 ejemplares

UCA  
PROTIERRA

# Índices

## Índice general

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
-----	

<b>Datos Generales del Municipio</b>	<b>6</b>
-----	

<b>Capítulo I</b>	
<b>Resumen</b>	<b>7</b>
-----	

<b>Capítulo II</b>	
<b>Caracterización de la Zona</b>	<b>11</b>

GEOGRAFÍA Y ECOLOGÍA	11
POBLACIÓN	14
HISTORIA	17
TENENCIA EN LOS 90'S	21
-----	

<b>Capítulo III</b>	
<b>Caracterización de los sistemas de producción y los recursos naturales</b>	<b>24</b>
-----	

EL USO ACTUAL DE LA TIERRA	25
La vieja frontera y la ganadería extensiva	26
La nueva frontera agrícola	28
Las quemas	31
LAS ÁREAS PROTEGIDAS	31
Solentiname	32
Los Guatuzos	33
LA PROBLEMÁTICA DE LA DEGRADACIÓN DE	
LOS RECURSOS NATURALES	34
La extracción de madera	35
La pesca	36
INICIATIVAS DE SOLUCIÓN	34

## **Capítulo IV**

### **Experiencias relevantes** 39

---

PROYECTOS DE REFORESTACIÓN	39
Proyecto Campesino a campesino (PCAC)	39
Centro para la investigación, la promoción y el desarrollo rural y social (CIPRES)	41
Programa de desarrollo agropecuario del Suroeste (PROSUR)	42
Asociación de cooperación rural en África y América Latina (ACRA)	43
Proyecto Manejo de bosques secundarios (PBS)	43
LECCIONES Y PERSPECTIVAS	44

---

## **Capítulo V**

### **Insitucionalidad local** 47

---

ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES	49
ONG'S Y PROYECTOS	52
La coordinación	55
El manejo del bosque	59
El ordenamiento de la finca	60
La comercialización	61
La organización campesina	62
LAS INSTITUCIONES ESTATALES	62

---

## **Capítulo VI**

### **Gobierno municipal** 65

---

ORGANIZACIÓN Y PRIORIDADES	66
CAPACIDAD	71
Ejecución de proyectos	71
Captación de recursos	72
COORDINACIÓN	75
La alcaldía	75

Organizaciones locales	76
ONG's	77
Instituciones del Estado	78
Entre alcaldías	78
GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES	80

---

## Capítulo VII

### Balance y perspectivas

PROBLEMAS GENERALES	88
PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA ALCALDÍA	89
OPORTUNIDADES	90
RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	92

---

## Anexos

BIBLIOGRAFÍA	96
PERSONAS ENTREVISTADAS	102
SIGLAS	104
AUTORES	106

---

## Índice de mapas

<b>Mapa 1.</b> Municipio de San Carlos	23. a
<b>Mapa 2.</b> Ubicación Geográfica	23. b
<b>Mapa 3.</b> Sistema Integrado de Areas Protegidas para la Paz	23. c
<b>Mapa 4.</b> Uso Actual de la Tierra	38. a

---

## Índice de cuadros

<b>Recuadro 1.</b> Tenencia de la tierra, 1978 y 1989; río San Juan	20
<b>Recuadro 2.</b> Egresos de la Alcaldía, 1997-1999	70
<b>Recuadro 3.</b> Ingresos de la Alcaldía, 1997-1999	73

## **Presentación**

Hasta muy recientemente, el rol clave de los gobiernos municipales y de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales, ha sido reconocido por el Estado. Frente a las dificultades crecientes del gobierno central para enfrentar con sus propios medios los retos de la destrucción ecológica, la pobreza rural y el desarrollo local, los gobiernos municipales y la sociedad civil se han sumido en la búsqueda de soluciones propias a estos problemas, logrando ciertos resultados positivos a pesar de sus presupuestos raquíticos, su limitada capacidad técnica y los problemas de legitimidad y organización. Por lo que consideramos que en cada municipio, existe un mundo de iniciativas y pequeños esfuerzos de superación que merecen ser conocidos y aprovechados.

Estos estudios de casos acerca del papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales, pretenden aportar un pequeño grano de arena al conocimiento y debate sobre las potencialidades y limitaciones de la participación local en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Muestran los actores locales de cada municipio como realmente son: con sus limitaciones, oportunismo, errores y problemas de coordinación; pero al mismo tiempo, con sus contribuciones y en muchos casos su gran compromiso con la tierra que les vio nacer. Los estudios abarcan diez municipalidades de los departamentos de Chinandega, León y Río San Juan, donde el Proyecto de Municipales Rurales (PROTIERRA - INIFOM) viene trabajando desde hace un tiempo, y presentan la situación, tal como se encontraba en la primera mitad de 1999.

En estos días en los que nuevamente se está discutiendo cuál debería ser la política forestal de Nicaragua, los casos sirven de guía para no perder de vista el hecho que no sólo el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA) formulan e implementan políticas forestales en Nicaragua; sino que también las municipalidades tienen un papel fundamental, junto con las organizaciones

comunales y gremiales y las ONG's, de desarrollo y conservación. Asimismo resulta prodigiosa la recordanza, ya que en las próximas elecciones municipales no se podrán ignorar los aspectos relacionados a los recursos naturales.

Los estudios fueron realizados por los investigadores: Túpac Barahona, Angélica Fauné, Anne Larson, Thelma Martínez, René Mendoza y José Luis Rocha, en su mayoría asociados al Instituto Nitlapán, bajo la coordinación de René Mendoza. El trabajo se realizó en colaboración con el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales (CIFOR) en Bogor, Indonesia, de donde participó David Kaimowitz en el diseño del marco metodológico y la revisión de los casos; siendo financiado por el Proyecto PROTIERRA - INIFOM, con fondos del Banco Mundial.

Los investigadores han sistematizado la información que fue brindada por los alcaldes, concejales, técnicos, productores, líderes, maestros y demás pobladores de los distintos municipios. Las conclusiones y propuestas fueron discutidas en talleres en cada municipio y fueron enriquecidas con todos los comentarios. A todos ellos quisiéramos darles nuestro más profundo agradecimiento y esperamos que los estudios logren contribuir de alguna forma a su trabajo. También quisiéramos agradecer a Noel Somarriba, Alejandro Sánchez y Jorge Otero de PROTIERRA, Maurizio Guadagni del Banco Mundial y Arturo Grigsby de Nitlapán, quienes hicieron posible el presente trabajo.

David Kaimowitz  
Centro Internacional  
de Investigación Forestal  
Cifor

Arturo Grigsby  
Director del Instituto de  
Investigación y Desarrollo  
Nitlapán-UCA





## Datos generales del municipio

Superficie	1,462 Km <sup>2</sup>
Ubicación	en el sudeste de Nicaragua la cabecera del departamento de Río San Juan
Población	28,733
	1,927 promedio en la ciudad de San Carlos (ubicada en el oeste), 2,000-3,000 al este de la ciudad
Temperatura media anual	26.4 °C
Elevación	40msnm
Tipos de suelos	De fertilidad baja, arcillosos, con alto grado de acidez
Áreas protegidas	Refugio de vida silvestre Los Guatuzos, Monumento Nacional Archipiélago de Solentiname
Tipo de bosque	Trópico húmedo, con una Pequeña área de bosque húmedo Premontano, transición cálida
Minerales	Oro
Agencias/ONGs internacionales	SNV-Holanda, PNUMA/OEA, Amigos de la Tierra, Solidaridad Internacional, ACRA, USAID/PADCO; CATIE/CIFOR Médicos del Mundo, PFA
Programas del Gobierno	FISE, INIFOM, Protierra, proyecto SI-A-PAZ

# I

## Resumen

El municipio de San Carlos es la cabecera regional del departamento de Río San Juan. Hace unos 150 años, fue cubierto por bosque trópico húmedo, el cual ha ido desapareciendo gradualmente por la invasión a la zona de la ganadería extensiva, los pequeños productores de granos básicos y las actividades extractivas descontroladas. Hoy en día el área sufre de muchos problemas ecológicos asociados con un sector agropecuario deprimido, una pobreza generalizada y la deforestación.

Por su ubicación en la orilla del lago Cocibolca, donde el Río San Juan se junta con "el desaguadero" al Atlántico, el casco urbano de San Carlos es el centro comercial más importante de la región, con acceso todo el año con Managua tanto por carretera, barco, como por avión, y con Costa Rica por barco.

A pesar de la desaparición paulatina del bosque, todavía hay remanentes importantes, dos áreas protegidas y una franja boscosa en la parte del extremo este y menos accesible del municipio, la cual está ubicada en la Zona de Amortiguamiento de la Gran Reserva Biológica Indio-Maíz; esta franja, además de otras zonas importantes del municipio, ha sido sujeta a una nueva y fuerte ola de colonización desde 1990. El municipio de San Carlos es parte de la región del sudeste de Nicaragua que fue declarado "Territorio de Desarrollo Sostenible" por decreto presidencial en 1994, bajo el marco del proyecto binacional Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SI-A-PAZ).

La problemática de los recursos forestales está directamente ligada a la contradicción entre los sistemas de producción y la ecología de la región, tanto en las zonas de vieja como de nueva colonización. Fundamentalmente, el problema es la ausencia de bosque y de árboles en estos

sistemas productivos, por ser visto básicamente como un impedimento al desarrollo agrícola o pecuario a pesar de su papel clave de generar fertilidad en los suelos. También es un problema de un conflicto entre la lógica económica a nivel de finca, en la que el bosque desempeña un rol muy limitado versus la lógica ecológica a nivel regional, donde el bosque juega un papel primordial. Estos viejos sistemas de producción están sujetos ahora a una presión poblacional fuerte.

Existen más de una docena de ONG's y proyectos que se dedican a la conservación y la protección de los recursos naturales del municipio, y al uso racional y sostenible de estos recursos para aliviar la pobreza. Casi todos tienen su oficina regional en San Carlos; sin embargo, después de varios años de gestiones, se ve poco avance en cualquiera de los dos campos. La falta de avances a la par de la cantidad de recursos financieros gastados, combinado con diferencias políticas con el gobierno, ha fomentado una fuerte desconfianza y desprecio de parte de muchos actores gubernamentales y también de algunos sectores del campesinado.

¿Por qué no han habido más cambios visibles? La respuesta es compleja, pero creemos que es el resultado de una combinación de varios factores:

- 1) Los proyectos no han encontrado los métodos más efectivos para promover la siembra y regeneración de árboles en fincas, descansando mucho en argumentos ecológicos y ambientalistas en vez de promover alternativas económicas reales;
- 2) Hace falta la participación plena del campesinado en el desarrollo de alternativas que se basen en sus conocimientos reales y su cultura;
- 3) Hace falta la coordinación efectiva entre ONG's y con las autoridades gubernamentales locales; hace falta el liderazgo;
- 4) Hay ciertas cosas fuera del control de los proyectos como la política económica y forestal nacional, el mercado, etc., que influyen en el comportamiento del campesinado;

5) Han habido avances, pero no son visibles: cambiar la cultura productiva es un proceso largo y no se han desarrollado mecanismos para medir los avances generados.

Algunas ONG's han empezado a cambiar aspectos de su gestión, particularmente con respecto al compromiso con la participación campesina y a la búsqueda de alternativas económicas viables; pero la preocupación más grande ha estado relacionada a la institucionalidad, entendida como la coordinación efectiva entre todos los actores. Sin embargo, "la coordinación" se ha puesto de moda sin obtener muchos avances reales, aunque sí existen algunas buenas experiencias. Observamos con mucha esperanza el establecimiento de un nuevo foro institucional para el debate y la coordinación a nivel departamental, el Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible (CODESO), y esperamos que en el futuro tenga resultados positivos a nivel del municipio de San Carlos.

La Alcaldía de San Carlos pasó el año 1998 prácticamente estancada por conflictos internos, por lo que su gestión en general, y no solamente en recursos naturales, ha sido muy débil. El tema de los recursos naturales sí ha llamado la atención del Consejo Municipal en algunos momentos, particularmente con respecto a la minería debido a una concesión otorgada por el gobierno central en 1997 y a la madera, por la solicitud de una empresa costarricense de establecer un aserrío en el municipio. Fuera de estas sesiones del consejo, el tema ha sido impulsado principalmente por la Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS), con el pleno apoyo pero poca participación del Alcalde de San Carlos y casi ninguna participación de la Alcaldía en general.

La Alcaldía de San Carlos tiene una gran oportunidad para mejorar la gestión de los recursos naturales en todo el municipio y así aumentar los beneficios para toda la población. Hay que empezar con pequeños pasos, aumentando la capacidad técnica de la Alcaldía, incentivando los buenos proyectos y fortaleciendo la coordinación efectiva. En San Carlos hay recursos humanos y financieros disponibles como en pocos municipios; existe mucho interés en un nuevo foro institucionalizado para impulsar la

coordinación y más que todo, hay interés no solamente en la gestión de los recursos naturales, sino también en que sea la Alcaldía quien encabece estos esfuerzos. En nuestro estudio, esto último fue casi universal.

## II

### **Caracterización de la zona**

#### **Geografía y ecología**

El municipio de San Carlos es la cabecera regional del departamento de Río San Juan, el que fue creado en 1949 con el desmembramiento del departamento de Chontales al noroeste. En 1989 el municipio de San Carlos fue legalizado y establecido oficialmente como cabecera departamental y tiene una superficie total de 1,462 km<sup>2</sup> (Ver Mapa 1). Administrativamente está dividido en 82 comarcas que abarcan el territorio rural, y la ciudad de San Carlos como el distrito urbano.

El municipio abarca la parte sudeste del lago Cocibolca incluyendo las islas del Archipiélago de Solentiname y su límite sur es la frontera con Costa Rica. Toda esta parte fronteriza de la costa sur del lago y al sur del Río San Juan, sólo es accesible por barco desde la cabecera municipal. Al norte, San Carlos limita con el municipio de San Miguelito y al este con El Castillo, todos parte del departamento que se encuentra al extremo sur de Nicaragua. La esquina nordeste del municipio limita con el municipio de Nueva Guinea, de la Región Autónoma Atlántico Sur (Ver Mapa 2).

El municipio de San Carlos abarca dos zonas de vida (Holdridge), la gran mayoría bosque húmedo tropical, con una pequeña parte alrededor de la ciudad de San Carlos y la boca del Río, de bosque húmedo premontano transición cálida (INDES 1997). El clima es húmedo, con una humedad relativa de 84.6%. En la estación lluviosa, la precipitación promedio anual en San Carlos es de 1,927 mm, pero la gran mayoría del territorio tiene un rango entre 2,000 y 3,000 mm. La temperatura promedio anual es de 26.4°C con poca fluctuación (OEA/PNUMA 1997). La época seca dura de uno a cuatro meses al año.

Los suelos generalmente son de poca fertilidad, arcillosos, con alto grado de acidez y con una sola capa delgada de materia orgánica. Las tierras bajas tienen grandes problemas de drenaje, mientras los suelos en las tierras altas y en terrenos ondulados tienen serios problemas de erosión. Generalmente, a medida que incrementa la lluvia, la capacidad de los suelos para la agricultura baja. El uso potencial del suelo, según el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), es aproximadamente 25% forestal y 75% agro-silvopastoril. Este último se describe como tierras aptas "para la ganadería extensiva con manejo de silvo-pasturas y/o restauración forestal (60% bosques y 40% pastos), en suelos ácidos con pendientes de menos de 5%, con drenaje impedido" (Marín 1997). Otros estudios estiman que la gran mayoría del territorio es apta para la actividad forestal, mientras la mitad sería apta para la ganadería extensiva o cultivos perennes y semi-perennes (PROSUR 1993). Casi el 30% del territorio está ubicado en dos áreas protegidas, donde se permite la agricultura pero con algunas restricciones.

En 1990, a través de un acuerdo binacional entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, el proyecto Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SI-A-PAZ), estableció 13 áreas de protección y manejo ambiental en la zona binacional del Río. Este proyecto tiene sus raíces en la Primer Reunión Centroamericana sobre Manejo de Recursos Naturales y Culturales en San José, Costa Rica en 1974, donde se habló de la existencia de áreas fronterizas de interés cultural y ecológico que se podrían manejar de forma conjunta. En los años ochenta se formaron los parques Trifinio (Guatemala, Honduras y El Salvador) y la Amistad (Costa Rica y Panamá). En 1988 se aprovechó una Asamblea General de la Unión Nacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en Costa Rica, para presentar la propuesta del SI-A-PAZ como alternativa para el manejo y conservación de los recursos naturales y como una contribución simbólica y real a los acuerdos de paz que se estaban discutiendo en el marco de Esquipulas. También jugó un papel importante la búsqueda de concesiones madereras en la región por empresas Costarricenses, la cual fue fuertemente rechazada

por la Asociación de Biólogos y Ecólogos Nicaragüenses (ABEN), la única organización ambientalista en ese entonces.

En lo que se refiere a Nicaragua, el proyecto SI-A-PAZ divide el área en tres grandes sub-regiones con diferentes tipos de manejo: la región del oeste, que abarca los municipios de Morrito y la mayor parte de San Miguelito y San Carlos, es la Zona de Vida y Desarrollo; el centro, fundamentalmente El Castillo, es la Zona de Amortiguamiento; y el este, que incluye una parte de El Castillo y la gran mayoría de San Juan del Norte, fue declarado la Gran Reserva Biológica Indio-Maíz (Esta zonificación también abarca parte de los municipios al norte de la región, en la Región Autónoma del Atlántico Sur). Esta zonificación está diseñada para frenar el avance de la frontera agrícola, asentando la población en áreas más apropiadas para el uso agropecuario (la Zona de Vida y Desarrollo) y promoviendo usos adecuados para una zona de amortiguamiento, con la meta principal de proteger la Reserva como área de usos muy restringidos (Ver Mapa 3).

En la Zona de Vida y Desarrollo, o Zona Agropecuaria, la cual abarca la mayor parte del territorio de San Carlos, las restricciones de uso son mínimas; se pueden desarrollar "actividades agrícolas, pecuarias y forestales combinadas de conformidad al mejor uso de los suelos". La tala de bosques en las vegas y cabeceras de los ríos y en las laderas y cumbres de los cerros está prohibida. En la Zona de Amortiguamiento, la cual abarca una franja del este del municipio, está prohibido la ganadería extensiva y la colonización tiene que estar "regulada por INRA según la capacidad ecológica del suelo, con especial atención a la regeneración del bosque natural y a la reforestación."<sup>1</sup> El uso

---

<sup>1</sup> Sin embargo, estas clasificaciones y restricciones nunca han sido legalmente establecidas. Cuando se estaba terminando este informe, el gobierno del Presidente Alemán emitió un nuevo decreto que reemplaza SI-A-PAZ con la declaración de Reserva de la Biósfera. Esto cambia la clasificación de algunos territorios y le da más base legal a las áreas protegidas dentro del territorio. Según el anterior superintendente de SI-A-PAZ y actual Presidente de la Comisión de la Biósfera, Ivan Ortega, las zonas de amortiguamiento y de vida y desarrollo quedan desprotegidas hasta que se incorporen en los planes de manejo de las áreas protegidas.



de la Reserva está restringido a la investigación y experimentación científica y como lugar de interés y desarrollo ecoturístico (Acuerdo 1991).

El Decreto 28-94 de la Presidente Chamorro declara el Sudeste de Nicaragua "Territorio de Desarrollo Sostenible". Sobre la base de este decreto, se acaba de conformar el Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible (CODESO).

Dentro de las subregiones de Vida y Desarrollo y Amortiguamiento, el proyecto SI-A-PAZ estableció varias áreas protegidas, dos de los cuales están en el municipio de San Carlos. El Monumento Nacional del Archipiélago de Solentiname fue incorporado al SI-A-PAZ por su potencial turístico, "por sus bellezas escénicas y por existir una comunidad de campesinos dedicados a desarrollar el arte popular..." (Araquistain 1992). Las islas son de alto valor histórico, cultural y biológico.

El Refugio de Vida Silvestre Los Guatuzos, abarca el área fronteriza con Costa Rica, y tiene áreas de bosque húmedo tropical y de humedales. Allí se encuentran varias especies en peligro de extinción y por ley, dentro del Refugio, está prohibida la extracción comercial de madera y leña. Amigos de la Tierra-España, en colaboración con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA), elaboró un Plan de Manejo Oficial (García et al. 1996) para el territorio (Zuniga et al. 1997).

## Población

Como el resto de la Costa Atlántica, el departamento de Río San Juan ha sido muy poco poblado históricamente. La densidad poblacional de la región es de 9.4 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo la más alta la del municipio de San Carlos con 19.7 hab/ km<sup>2</sup>. Este municipio abarca el 41% de la población del departamento, con 28,733 habitantes (INEC 1996); con una población urbana de 8,909 y una rural de 19,824 habitantes.

En 1971, el municipio tenía 9,717 habitantes, lo cual indica un crecimiento promedio anual de 4.5%, muy por encima de la tasa nacional de 3.6%. La población urbana ha

crecido más rápidamente que la rural, con una tasa anual de 5.3% y 4.2% respectivamente.

En términos de la pobreza, FISE (1996) clasifica el porcentaje de la población rural bajo la línea de pobreza en un 69%; lo que en términos relativos indica que este municipio tiene el porcentaje de pobres más pequeño del departamento, pero en términos absolutos tiene más pobres que los otros municipios. Las demandas de la población son más que todo para servicios básicos: centros de salud, escuelas, agua potable, luz eléctrica y caminos de todo tiempo. En 1994 datos de la Alcaldía reportaba que un 27% de la población del municipio era analfabeta, un 65% no tenía acceso al agua potable y el 52% no tenía acceso a personal médico.

El pueblo de San Carlos también es sede de las instancias regionales del departamento de Río San Juan y es el centro comercial más importante de la región, ya que es el puesto de salida y entrada para la migración temporal y para el comercio con Costa Rica y con Managua. El Delegado de Migración reporta que semanalmente, un promedio de 420 Nicaragüenses salen para Costa Rica de forma legal y unos 210 regresan. El flujo más fuerte se desarrolla de forma ilegal, estimado en el movimiento de unas 1000 personas en las dos direcciones. En las épocas en que los oficiales costarricenses deciden aumentar la vigilancia, hasta 1,400 regresan en una semana. Las épocas fuertes para la emigración son enero y febrero, muchos regresan en noviembre y diciembre y para estadías cortas en agosto. Sería difícil estimar el número total de personas que emigran temporalmente, ya que la mayoría del movimiento se hace de forma ilegal y además, una misma persona puede salir y regresar varias veces en un año, ya sea por su cuenta o por ser deportada.

Esta migración frecuentemente se realiza para recoger el capital necesario para poder comprar o invertir en la finca. Aunque puede ser una buena opción para obtener ingresos entre las diferentes posibilidades, para una familia campesina esta migración es un problema en muchos sentidos, dado que es una fuente de inestabilidad para las familias y está directamente relacionada al abandono de la esposa e hijos por parte del hombre (uno de los problemas más grandes de las mujeres en el departamento). También afecta la estabilidad de

las comunidades, debido a la dificultad de organizarse frente a la ausencia periódica de una parte importante de la población. Además de este movimiento constante de Nicaragüenses, diario entran unos 20 Costarricenses a la puesta de migración en San Carlos. La gran mayoría son comerciantes, y hay unos pocos turistas.

Hay otro movimiento de población importante en el municipio relacionado con la colonización y recolonización de la frontera agrícola. La mayoría de esta inmigración ocurre en el municipio de El Castillo, donde cae la mayor parte de la Zona de Amortiguamiento y donde había más tierras sin dueños privados; pero también ha habido una colonización considerable en todo San Carlos; sin embargo, no hay muchas cifras sobre estos movimientos. El estudio con mayor información que encontramos, fue el de PROSUR (1997a) en 15 comunidades. Aunque sus cifras no son exactas y las comunidades no fueron escogidas para ser representativas, nos presenta la posibilidad de analizar algunas características del área. Las 15 comunidades están todas ubicadas en la parte oeste-central del municipio, a lo largo de la carretera San Carlos-Acoyapa; cinco están a la orilla de la carretera, seis están a menos de cinco kilómetros y las otras cuatro se encuentran entre diez y quince kilómetros.

Cinco de estas comunidades se fundaron en los años 70's (seis si se toma en cuenta una comunidad que se dividió en dos); cuatro de las cuales fueron evacuadas en 1983 por la guerra y repobladas por sus mismos habitantes, más nuevos inmigrantes, desde 1989. Otras dos comunidades se formaron durante la guerra; las que sufrieron la emigración de los que regresaron a sus antiguas comunidades y la inmigración de nuevos colonos. Siete son comunidades nuevas que se formaron con la inmigración desde 1989. Todas han recibido la mayoría de su población, si no toda, entre 1989 y 1995; inmigrantes que en su mayoría son de Chontales, Nueva Guinea y Chinandega; a excepción de tres comunidades en que hay algunos habitantes originarios de Río San Juan. A pesar de tanto movimiento, hoy en día reportan que las poblaciones son mucho más estables.

## Historia

La región de Río San Juan, y más que todo el Río en sí, posee una de las historias más interesantes de Nicaragua, hasta el punto de que hay autores que dicen que la historia de Nicaragua la ha traído el río. Desde la colonización española, que es la parte que mejor se conoce, esta historia incluye exploradores y conquistadores, comerciantes y piratas, y una variedad de guerras decisivas en la historia política y territorial del país. El Río y sus tributarios fueron rutas tomadas por ingleses y miskitos para saquear las ciudades españolas un sinnúmero de veces. Estos antecedentes le confieren al río y a la región, cierto papel mítico y simbólico para el pueblo y el gobierno de Nicaragua -hecho que incluso hoy en día, se ve claramente en las relaciones muchas veces tensionadas con Costa Rica sobre los derechos de navegación sobre el río-. La raíz de este carácter mítico y simbólico yace en el interés, desde tiempos de la colonia, de crear una fácil comunicación interoceánica.

A pesar de todos los acontecimientos históricos y de que se fundaron varios de los primeros pueblos y fortalezas del país entre los siglos XVI y XVII, la región en sí ha sido virtualmente abandonada por los gobiernos nacionales. Sus recursos naturales, incluyendo sus tierras, han sido utilizados como una fuente inagotable de riquezas para ser explotados por quien llega primero; y hasta hace pocos años, sus bosques fueron vistos como un impedimento al desarrollo de la producción agrícola y particularmente, la ganadería. Por ejemplo, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo argumentaba que en 1970, el país todavía tenía 10 millones de hectáreas de "recursos ociosos" -es decir, bosques- que podrían ser convertidos a pasto (BID 1977).

No existe fecha exacta sobre la fundación del pueblo de San Carlos por los españoles, pero es probable que haya sido poco después de 1679. Los primeros habitantes del área fueron los Guatuzos, pueblo indígena descendiente de los chibcha, los cuales vivieron principalmente en la llanura sur del lago después de la llegada de los españoles. Entre los siglos XVII y XIX, huyeron de la llanura del lago a sitios más

alejados en las montañas de Costa Rica para evitar la esclavitud (Incer 1985, Pérez-Valle 1960, Romero 1988).

Mientras el río se estableció como una importante ruta comercial, en el siglo XVIII empezaron a llegar, a lo que es hoy el departamento de Río San Juan, los latifundistas Granadinos que invirtieron sus ganancias comerciales, del comercio sobre el río, en grandes extensiones de tierras destinadas a la ganadería, al norte del lago. Estos llegaron más tarde a San Carlos que a otras partes, por las dificultades de establecer poblados en la selva tropical y por la falta de mano de obra. Con la excepción de esta área, más cercana al lago y al Río, una gran parte de la región estaba desocupada hasta mediados del siglo XIX.

En 1849, la empresa de Cornelius Vanderbilt consiguió una concesión para establecer una ruta de tránsito entre San Juan del Norte y San Juan del Sur, con el fin de transportar estadounidenses de la costa este de ese país a California para la búsqueda de oro. Entre 1851 y 1857, unos 2000 viajeros al mes pasaron por el Río San Juan; sin embargo, cuando cayó este comercio tras la apertura del ferrocarril transcontinental en los Estados Unidos, no quedó ninguna inversión o desarrollo duradero para la región. Esta es la historia típica de la economía de la región de Río San Juan.

A mediados del siglo XIX, inició la extracción de hule y raicilla en la región. Los huleros y raicilleros fundaron San Miguelito alrededor de 1850 y El Almendro en 1892 (INIFOM 1997). La extracción de hule llegó a ser una de las actividades económicas más importantes de la región entre 1860 y 1895, llegando a su pico con la exportación de casi 3.7 toneladas métricas en 1878 (CIERA 1987). A pesar de ser un recurso renovable si se le da el cuidado adecuado, muchos árboles fueron destruidos. Belt (s/f) escribió que en 1870, desde San Carlos los huleros empezaron a invadir y saquear las casas y fincas de los Guatuzos cerca del Río Frío, cuando se agotaron los palos de hule más accesibles. Un año más tarde, el viajero Pablo Levy escribió que la extracción era tan desastrosa que se iba a acabar la industria en unos pocos años (Levy 1976). Esta industria duro tantos años, únicamente gracias a las grandes extensiones de tierras desocupadas donde había más árboles, no gracias a la renovación del recurso.

Otra industria importante en la región, la constituye la extracción de madera -otra economía de enclave que no ha dejado ninguna mejora a la región-. Las dos especies más demandadas fueron y todavía son, la caoba y el cedro real, que como el hule, acabaron primero los árboles más cercanos a las vías de comunicación.

Otra economía de enclave en menor escala, fue la producción de bananos. En 1948-51 y 1968-70, productores locales sembraron y vendieron sus bananos a empresas estadounidenses en Costa Rica. El principal centro comercial para la empresa Standard Fruit fue San Carlos, donde en 30-40,000 dólares en bananos eran vendidos al mes (CIERA 1981). Sin embargo, esta actividad económica se acabó por plagas y nuevamente no se obtuvo ningún beneficio para la región.

Aunque también es probable que llegaran campesinos por su propia cuenta en búsqueda de tierra, todas estas economías de enclave aumentaron la inmigración de campesinos a la región; muchos de los cuales migraron de las regiones del Pacífico. Las empresas madereras reclutaron a casi todos sus trabajadores de Rivas y Ometepe. El problema de la emigración fue tal, que el gobierno aprobó leyes para tratar de obligar a los trabajadores a quedarse en sus haciendas (CIERA 1987). Cuando se fueron las empresas, que en su gran mayoría eran extranjeras, muchos inmigrantes decidieron quedarse en su parcela de tierra y trabajar como campesinos, desmontando el bosque tropical y sembrando granos básicos para el autoconsumo.

Al mismo tiempo, siguió el crecimiento de las grandes haciendas ganaderas. Aunque sólo tenemos cifras de todo el departamento, estas haciendas estaban ubicadas principalmente en San Miguelito y San Carlos. En 1963, 11 fincas (2% de un total de 560) de más de 1000mzs cada una, tenían casi 150,000mzs, lo que representa el 86% del total de tierra en fincas; otras 22 fincas de 200 a 1000mzs ocupaban más de 7,000mzs, es decir, el 4% del total de tierra (USAID s/f).

La inmigración a la región se aceleró con el auge algodonero en el Pacífico que empezó en los años 50's y siguió con el auge ganadero entre las décadas del 60-70. En

1964 el Instituto Agrario de Nicaragua (IAN), implementó un proyecto de colonización para reasentar campesinos sin tierra del Pacífico en nuevas comunidades de Chontales, Nueva Guinea y una parte de Río San Juan. Sorpresivamente para el IAN, se encontró que mucha de esta tierra supuestamente desocupada ya había sido invadida (IAN 1974). Entre los censos de 1950 y 1962, la población urbana del departamento creció un promedio de 1.2% anual, pasando de 2,560 a 2,943 habitantes; no obstante, la población rural casi se duplicó, con un crecimiento anual promedio de 6.9%, pasando de 6,529 a 12,390 habitantes (USAID s/f). El acelerado ritmo de esta colonización, solamente disminuyó con el comienzo de la guerra en los años ochentas.

En 1979, el gobierno Sandinista empezó a realizar un cambio profundo en la estructura de tenencia de la tierra (Ver Cuadro N°1); confiscó de la familia de Somoza y sus aliados, casi 100 mil hectáreas (140,000 mzs) en la región, la gran mayoría en los municipios de San Carlos y San Miguelito, y el gobierno otorgó títulos a cooperativas o individuales para un total de 3,387 familias. Muchas de las cooperativas y empresas estatales (APP), participaron en la producción ganadera organizada y financiada por el gobierno. En 1986, Río San Juan fue declarado el primer territorio libre de campesinos sin tierra en el país.

**Cuadro 1: Tenencia de la Tierra, 1978 y 1989;  
Departamento de Río San Juan.**

	1978		1989	
	Área*	%	Área	%
APP	N/a	N/a	118.3	49.6
Coops.	N/a	N/a	53.1	22.3
Privado	184.5	87.3	14.9	6.2
Peq./med.	26.7	12.7	52.4	21.9
Total	211.2		238.7	

\*Área en miles de hectáreas.

Fuente: Prado et al. 1991.

Para inicios de 1983, las fuerzas contrarrevolucionarias de la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE), ya habían realizado sus primeras acciones militares en la región. En este año, el gobierno Sandinista llevó a cabo un plan contrainsurgente de reasentar la población de las zonas más alejadas de los pueblos, principalmente en las áreas de frontera agrícola en los municipios de San Carlos y El Castillo, para quitarle la base de apoyo a estas fuerzas.

El gobierno estableció 15 asentamientos cerca de los núcleos poblacionales existentes, donde ofreció servicios sociales como escuelas y centros de salud, y promovió la formación de cooperativas. Unas 1,200 familias fueron reubicadas en estos asentamientos y otras que rechazaron esta reubicación forzada, o huyeron a Costa Rica, donde algunos se juntaron con las fuerzas de ARDE, o se fueron donde familiares en otras partes de Nicaragua. En San Carlos, cuatro comarcas fueron reasentadas de un total de 25 en todo el departamento. En el municipio se establecieron seis asentamientos con 617 familias, para un total de 3,860 personas.

Con el fin de la guerra en 1989, y el cambio de gobierno en 1990, se desató la recolonización de las comarcas alejadas, tanto por parte de los reasentados, como de los refugiados y ex-miembros de la Resistencia. Además, otros cambios estructurales en el país, la crisis económica, la entrega de tierra en la región a los desmovilizados y el agotamiento de las tierras aptas para la agricultura en Chontales y Nueva Guinea, desataron la migración de nuevos colonizadores, los que se asentaron no solamente en las nuevas comunidades que se formaron a partir de 1989, sino también en las comunidades ya existentes.

## Tenencia en los 90's

Como en los 60 y 70's bajo el IAN, en los 90's el departamento de Río San Juan fue utilizado una vez más como un banco de tierras, a pesar del Proyecto SI-A-PAZ. Formalmente, en el proceso de desmovilización de las fuerzas de la Resistencia y del Ejército (EPS), el gobierno entregó



tierras y títulos como incentivo y compensación. Informalmente, el gobierno permitió que las tierras de la región fueran su válvula de escape para los cambios estructurales, que llevaron entre otras cosas, a la disminución del sector estatal y del financiamiento para la agricultura y al incremento del desempleo y de la pobreza.

Entre 1992 y 1997, se entregaron un total de 1,249 títulos en el municipio. Los beneficiarios directos fueron 1,700 colonos y un ex-miembro del EPS, los cuales recibieron un total de 41,687 mzs. por un promedio de 33 mzs por título. El Instituto de Fomento Municipal (INIFOM 1997) estima que únicamente el 20% de los productores en el municipio no tienen títulos.

No se cuenta con cifras actualizadas de la situación de la tenencia de la tierra desde el cambio del gobierno en 1990. El Registro todavía tiene viejas propiedades inscritas que fueron vendidas y/o repartidas y muchos títulos entregados entre 1992 y 1996, no han sido inscritos en el Registro<sup>2</sup>. Sin embargo, se observan algunas tendencias, como el que hay pocas haciendas grandes como en las décadas pasadas, así la finca Santa Fe con 4,555 mzs, es la más grande; no obstante, la evidencia sugiere que ya hay muchas más tierras en fincas grandes que en los años 80's. Entre las 1,925 propiedades rurales que pagan sus impuestos a la Alcaldía de San Carlos, hay 7 propiedades de 1,000 mzs o más, la mayoría ubicadas en las orillas del Río San Juan, las que (incluyendo una familia que tiene 5 fincas contadas aquí como una) abarcan 17,795 mzs. sólo en San Carlos. Dado que en 1989 había menos de 21,000 mzs. en fincas privadas grandes en todo el departamento, parece que ha habido cierta reconcentración de tierras.

Existen tres cooperativas reportadas con tierras de 501-1000 mzs. y sólo un propietario privado con finca de esta extensión, además existen 102 propiedades entre 100 y 500 mzs.; lo que quiere decir que aproximadamente el 94% de las propiedades que pagan impuestos, tienen un tamaño entre 1 y 99 manzanas y abarcan (muy aproximadamente) un 50% de

---

<sup>2</sup> Todos los títulos entregados desde 1996 llevan su medición exacta y su plano, y ya están inscritos antes de ser entregados al dueño.

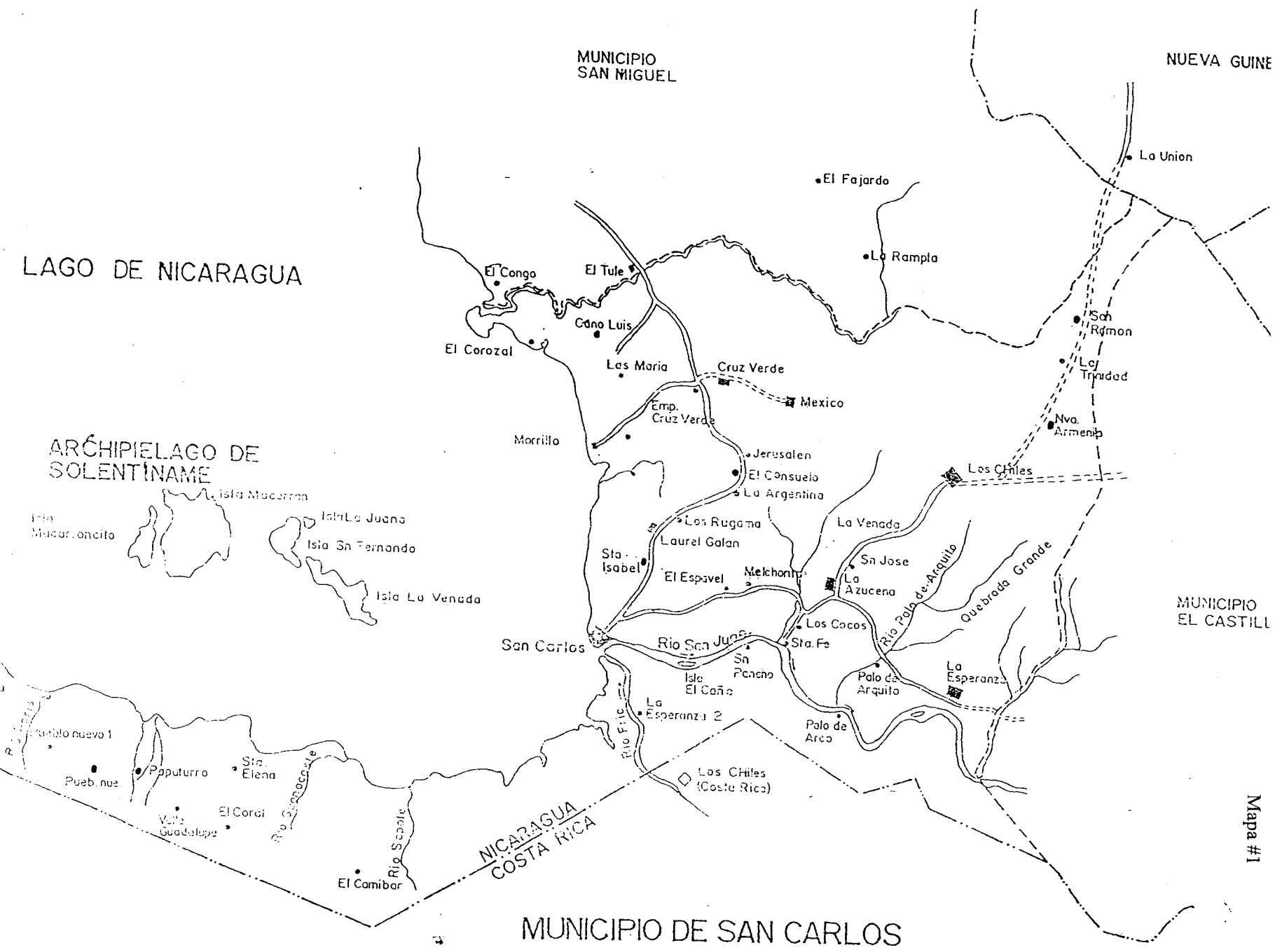
la tierra. Los 7 finqueros grandes ocupan el 17% de la tierra reportada. La Alcaldía estima que hay otras 1,000 fincas cuyos dueños no llegan a declarar sus impuestos.<sup>3</sup>

Se estima que un 90% de las cooperativas creadas en los 80's se han desarticulado y dividido sus tierras en parcelas familiares; actualmente sólo queda una media docena. El APP fue desarticulado al igual que en otras partes del país, una parte siendo privatizada a favor de empresarios privados (a veces los antiguos dueños) y una parte a favor de los campesinos. Debido por una parte, a la falta de crédito y apoyo técnico, algunos pequeños productores han vendido todo o parte de su terreno a nuevos inmigrantes, los cuales han llegado particularmente de Boaco, Chontales y Nueva Guinea. Además, muchos reportan que hay algunos grandes ganaderos en proceso de acumulación de tierras, aunque esto parece ser mucho más predominante en San Miguelito que en San Carlos.

Según el Programa de Desarrollo Agropecuario del Sureste (PROSUR), en las 15 comunidades que ellos estudiaron sólo el 64% de los pobladores tienen sus propias fincas, de los cuales la gran mayoría tienen títulos (en 8 comunidades más del 95% tienen títulos), mientras el otro 36% son campesinos sin tierra. La mayor parte de las fincas en estas comunidades, tiene una extensión de 20 a 60 mzs., mencionándose sólo siete familias con más de 100 manzanas de un total de 1,153 familias en estas 15 comunidades (PROSUR 1997a).

---

<sup>3</sup> Es de esperar que haya pocas fincas grandes que no lleguen a declarar, dado que es mucho más difícil esconderse. Sin embargo, aparecen algunas propiedades recién inscritas cuyos dueños no han llegado, además de otras propiedades antiguas que en algunos casos, no se sabe si todavía existen.



MUNICIPIO  
SAN MIGUEL

NUEVA GUINE

LAGO DE NICARAGUA

ARCHIPIELAGO DE  
SOLENTINAME

Isla Macarroncito  
Isla Macarron  
Isla La Juana  
Isla San Fernando  
Isla La Venada

NICARAGUA  
COSTA RICA

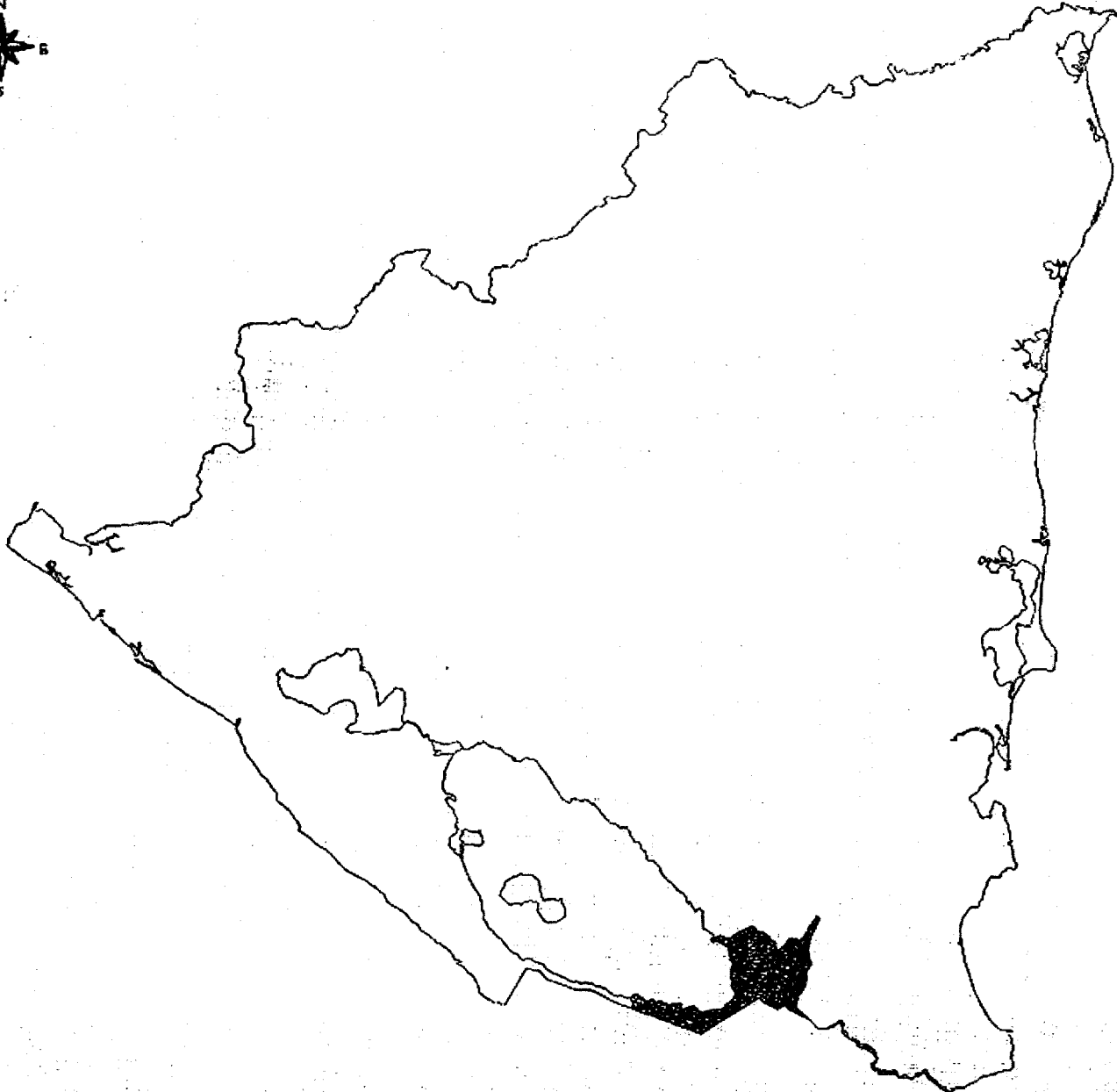
MUNICIPIO DE SAN CARLOS

MUNICIPIO  
EL CASTILL

Mapa #1



Fuente: Atlas Ambiental del Municipio de San Carlos, Rio San Juan (MARENA 1998)



REPÚBLICA DE COSTA RICA  
REPÚBLICA DE NICARAGUA

OEA PRUMA - MTAEMARCA

PROYECTO MANEJO AMBIENTAL  
Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
CUENCA RIO SAN JUAN



MUNICIPIO: SAN CARLOS

UBICACION  
GEOGRAFICA

LEYENDA:



FUENTE:  
INST. NICARAGÜENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES  
INST. GEOGRÁFICO NACIONAL - COSTA RICA

PROYECCION:  
PROYECCION UNIVERSAL TRANSVERSAL MERCATOR  
UTM DATUM NAD 1927 HEMISPHERIO NORTE

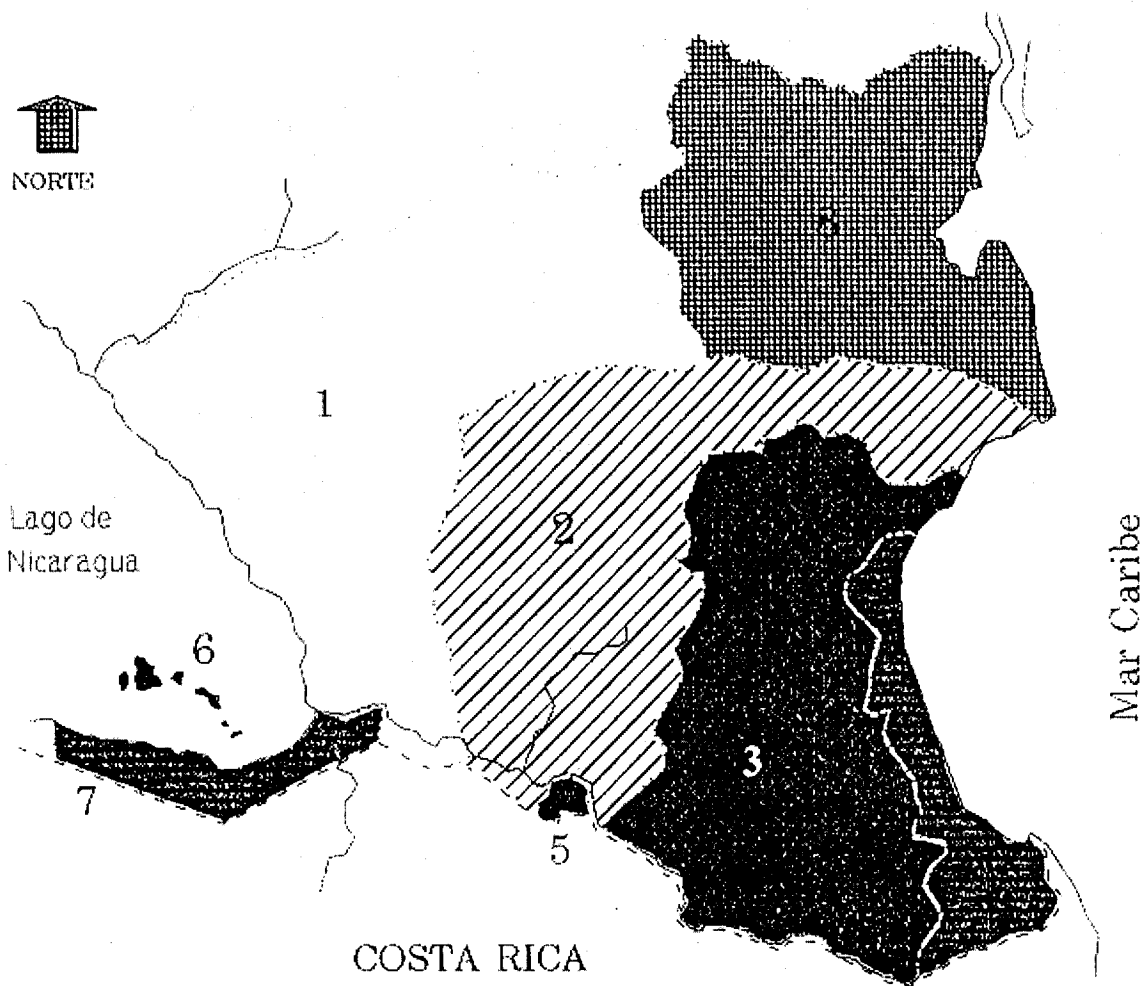
FECHA:  
NOVIEMBRE 1988

ESCALA:  
1:257,356

MAPA # 2

# SISTEMA INTEGRADO DE AREAS PROTEGIDAS PARA LA PAZ. SI-A-PAZ

## MANEJO DEL SISTEMA TERRITORIAL DEL SURESTE.



- |   |   |        |  |
|---|---|--------|--|
| 1 | <i>Zona de Vida y Desarrollo.</i>                   | -----> | <i>Reactivación Ganadera (Silvopastoril)</i> |
| 2 | <i>Area de Amortiguamiento.</i>                     | -----> | <i>Régimen Especial de Manejo Forestal.</i>  |
| 3 | <i>Gran Reserva Biológica Indio-Maíz.</i>           | -----> | <i>Protección Absoluta.</i>                  |
| 4 | <i>Refugio de Vida Silvestre Delta del San Juan</i> | >      | <i>Manejo Restringido.</i>                   |
| 5 | <i>Monumento Histórico El Castillo.</i>             | -----> | <i>Manejo Especial.</i>                      |
| 6 | <i>Monumento Nacional Solentiname.</i>              | -----> | <i>Manejo Especial.</i>                      |
| 7 | <i>Refugio de Vida Silvestre Los Guatuzos.</i>      | -----> | <i>Manejo Restringido.</i>                   |
| 8 | <i>Area de Restauración Forestal.</i>               | -----> | <i>Restauración Forestal.</i>                |

### III

## **Caracterización de los sistemas de producción y los recursos naturales**

Todas estas dinámicas son importantes para entender los sistemas de producción y la problemática actual de los recursos naturales. El "desarrollo" económico por empresas grandes se ha enfocado en los enclaves extractivos, sin dejar inversiones importantes o promover algún desarrollo futuro. La tenencia histórica de la tierra, de grandes haciendas a la par de colonos campesinos, tuvo una transformación profunda en los años 80's; no obstante las principales estructuras de esa década (estatales y cooperativas) han sido desmanteladas y otra vez existen grandes haciendas privadas, pero todavía hay una población muy importante de campesinos pequeños y medianos. Sin embargo, también hay una población grande de campesinos sin tierra, la que población aumenta la presión sobre la tierra y los recursos naturales.

El movimiento de la población en la zona ha sido más "normal" que su estabilidad. La dinámica histórica de frontera agrícola fue interrumpida en los 80's, pero se reanudó con una fuerza impresionante al final de la guerra. La diferencia hoy en día no es que por fin haya inversiones importantes para promover el desarrollo, sino que hay un marco legal gubernamental de protección de los recursos naturales y un movimiento ambientalista fuerte que promueve el desarrollo sostenible. La estabilidad y la visión de mediano y largo plazo son imprescindibles para que haya avances en estas direcciones.

La problemática de los recursos naturales yace en la contradicción entre los sistemas de producción y la ecología del trópico húmedo. Este es un viejo problema en una región fundamentalmente de ganadería extensiva, pero que se agudiza hoy en día por la nueva presión poblacional. Son

problemas que se podrían resolver convirtiendo los sistemas agropecuarios en sistemas agroforestales y silvopastoriles, pero estos cambios no han resultado fáciles; en parte debido a la falta de beneficios económicos de los árboles o bosques a nivel de finca.

Las áreas protegidas en el municipio sufren de estos mismos problemas con respecto a los sistemas de producción, aunque también tienen sus particularidades. Además, existen diferencias importantes entre Solentiname y Los Guatuzos; en Solentiname, parece que la población ha empezado a asumir los retos del desarrollo sostenible de sus islas, mientras en Los Guatuzos el estatus de área protegida es todavía visto como la imposición de restricciones de uso desde afuera.

Después de muchos años de tratar de concientizar al campesinado sobre la importancia del papel ecológico del bosque sin mucho éxito, muchas ONG's han empezado a trabajar al otro lado de la balanza -a tratar de incrementar la importancia económica del bosque a nivel de finca-. La gestión de las ONG's se discute con mayor detalle en las dos secciones siguientes (4 y 5).

## El uso actual de la tierra

Los estudios de uso potencial de los suelos recomiendan dos usos en el municipio: forestal y agrosilvopastoril. Este último sugiere la ganadería extensiva en combinación con bosque y/o el cultivo de perennes y semi-perennes, sin embargo, los sistemas de producción entran en contradicción con estos. La ganadería extensiva se da en muy poca combinación con la silvicultura; y los productos agrícolas más importantes son los granos básicos maíz, frijol y arroz -productos anuales-. En 1990, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) reportó que 79% de la tierra agropecuaria del departamento estaba en pastos, 18% en granos básicos y sólo 3% en los otros rubros: tubérculos, plátanos y bananos, perennes y palma Africana.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> García, et al. (1996) reporta 74% en pastos y 23% en agricultura en 1992-93, pero no cita estos datos.

No existen estudios actualizados que delimiten con confianza el uso actual de la tierra hoy en día, después de la inmigración de tantos nuevos colonizadores desde 1990. Sin embargo, podemos dar una idea muy aproximada de esto; citando al Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) sin fecha, un estudio reciente clasifica 51% del territorio del municipio como bosque mediano, 16% barbecho forestal, 16% agropecuario, 7% pantanos, 3% bosque alto latifoliado y 7% no determinado (MARENA 1998, Ver Mapa 4). Comparando su mapa con otro estudio (el cual no incluye porcentajes), se ve menos área de bosques y un gran porcentaje del territorio (aproximadamente un 40%) en pastos degradados (no tiene la clasificación "agropecuaria") (INDES 1997). No obstante, las diferencias principales entre los dos mapas son la ubicación exacta y el tamaño del barbecho forestal, y el uso actual del suelo en el norte central del municipio. INDES clasifica esta área como pastos degradados, mientras MARENA lo clasifica como bosque mediano y barbecho forestal. Es probable que la realidad sea una mezcla de estos tres usos.<sup>5</sup>

Fundamentalmente los dos mapas están de acuerdo en: el área principal agropecuaria, incluyendo pastos, granos básicos y tacotales (o barbecho forestal), que abarca desde el lago en el oeste, el Río San Juan en el sur, hasta por lo menos unos 4-6 km. del municipio de San Miguelito en el norte y llega hasta 2-3 km. del municipio de El Castillo en el este. También están de acuerdo sobre la ubicación de una franja importante de bosque al este y al sur del municipio.

### **La vieja frontera y la ganadería extensiva**

Antes de la llegada de las grandes haciendas ganaderas desde Chontales, la región fue cubierta casi en su totalidad por bosques tropicales. Las haciendas convirtieron estos bosques, principalmente alrededor del pueblo de San Carlos, en pastizales, con la ayuda de sus trabajadores, que además de hacer pastizales para sus patrones, botaron bosque

---

<sup>5</sup> Un estudio de tres comunidades en esta área reporta 20%-30% del área en bosque, 10-20% en pasto, y 50-70% en tacotal. (PROSUR 1997)



para la siembra de granos básicos. Dado que estos suelos, sin inversiones significativas de nutrientes, sólo permiten buenos rendimientos de granos por uno o dos años, suelen estar convertidos en pastizales adicionales y cada familia colona limpiaba de dos a cinco manzanas más de bosque el siguiente año; así que en simbiosis, se convirtieron grandes extensiones de bosques a pastos.

Una parte importante de San Carlos representa esta vieja región de ganadería extensiva que se caracteriza por el peso de medianas y grandes haciendas (Marchetti y Maldidier 1996). Esta estructura se mantuvo durante los 80's, pero con dueños campesinos y estatales.

La otra parte más grande de San Carlos es zona de vieja frontera agrícola; de hecho, es importante notar que la gran mayoría de los estudios y proyectos simplifican el terreno, incluyendo la región antigua de ganadería extensiva en la clasificación de vieja frontera agrícola. La vieja frontera se caracteriza por tener el grueso de la tierra en manos de campesinos en vías de acumulación, la mayor parte de quienes llegaron a la región en los años 50 y 60's. La tierra es dedicada a pastos con granos básicos y se diferencia de la nueva frontera por una diferenciación social más profunda y por la presencia de algunos grandes propietarios y un grupo grande de campesinos totalmente sin tierra o con muy poca; además tiene mejores vías de comunicación y comercialización que la nueva frontera (Marchetti y Maldidier 1996).

El hato ganadero en el departamento, casi se duplicó entre 1983 y 1989, gracias en parte, a un apoyo organizado del gobierno Sandinista al desarrollo ganadero en la región. Pero con el cambio de gobierno en 1990, hubo una fuerte descapitalización de un sector importante del campesinado; el crédito para los productores pequeños y medianos disminuyó significativamente<sup>6</sup>, se desmanteló el sector estatal y se

---

<sup>6</sup> Como ejemplo, ya para el ciclo agrícola 1991-92, sólo el 30% del crédito del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) financió pequeños y medianos productores, 65% financió grandes productores; el siguiente año, el primero bajó al 23% y el segundo subió al 75% (Clemens 1994).

terminó con la asistencia técnica y los créditos y subsidios para el sector cooperativo. Así, muchos se encontraron con la tierra empastada y con la necesidad de vender su ganado para cancelar deudas o financiar la producción de granos básicos. Hoy en día el hato está en crecimiento otra vez, con unas 12,000 cabezas en el municipio.

En las zonas de vieja ganadería y vieja frontera agrícola, queda muy poco bosque. Lo que sí existen son grandes áreas de pasto degradado, "tacotales" o "bosques secundarios", indicadores de la descapitalización. La palabra "tacotal" puede referirse (1) a los terrenos de áreas sembradas que se dejan en descanso para la regeneración de bosque y así, la reposición de nutrientes del suelo, y (2) a un área de pasto u otro terreno, dejado en abandono. El estudio de INDES clasifica todo el área de pastos en el municipio, como **pasto degradado o con 40% de malezas o con 80% de malezas. En las comarcas que estudió PROSUR (1997a), encontraron del 70% al 80% de las fincas en tacotales o agricultura, del 10% al 30% en pastos y entre cero y 10% en bosque, con la excepción de las tres comunidades más alejadas, donde hay entre 20% y 30% de tierra de bosque en las fincas.**

A la par de los pastos degradados, la gran mayoría del campesinado siembra granos básicos. El maíz y los frijoles son los elementos más importantes en la dieta campesina. Según datos de INIFOM, hay 15,000 mzs en San Carlos sembradas con estos dos rubros, y los rendimientos tienden a ser muy bajos, 6-12 qq/mz. Aumentan los rendimientos de acuerdo al tiempo en que el área sembrada está "en descanso". En tierras vírgenes -donde se convierte el bosque en cultivos- los rendimientos pueden ser mayores de 25 qq/mz. (PROSUR 1993).

### **La nueva frontera agrícola**

Sólo una pequeña parte del municipio cae en la zona de nueva frontera agrícola, donde hay tierras vírgenes. Es el área que se encuentra más al este, donde actualmente hay

mucha colonización. Esta franja se empezó a colonizar en los años 70's, fue abandonada en los 80's y la mayor parte de su inmigración ha sido en los 90's. En la nueva frontera agrícola, la gran mayoría de las fincas tiene un tamaño que oscila entre 20 y 100 mzs, y todavía existe un porcentaje significativo de tierra en bosque. Hay poco ganado y los productos principales son maíz, frijoles y arroz. Por las dificultades y los altos costos del transporte -estas comunidades alejadas tienen acceso sólo a pie o en bestia la mayor parte del año-, la mayor parte de la producción es para el auto-consumo.<sup>7</sup>

La colonización (o recolonización) de tierras en la nueva frontera agrícola es un método de recapitalizarse o simplemente una alternativa para la sobrevivencia. La tierra es barata y la fertilidad buena por la presencia de mucho bosque virgen, o en el caso de áreas recolonizadas, de tacotales o bosques secundarios con 7-8 años de regeneración. Muchas personas que salieron de sus tierras por la guerra decidieron regresar, o por lo menos mandar una parte de la familia a reclamar la parcela, algunos sólo vendieron y muchos se quedaron. Otras familias han llegado de todas partes del país, principalmente de Chontales y Nueva Guinea, pero. A veces venden su casa o finca allí, y a veces la dejan con un familiar, pues casi siempre conocen a alguien o tienen familiares en la zona.

En esta zona los granos básicos están sembrados en áreas recientemente despaladas. Después de uno o dos años de siembra, frecuentemente se convierte el área en pasto. ¿Por qué no se deja en descanso para el uso agrícola?. El ganado es una fuente de acumulación y ahorro: el ingreso anual de un campesino ganadero es mucho mayor que el de un campesino dedicado solamente a granos básicos (ver Marin 1994, Maldidier 1993). La comercialización del ganado también es

---

<sup>7</sup> Estas categorías de zonas de uso obviamente son en parte idealizaciones de una realidad que es más compleja. El estudio de PROSUR (1996) la pone en evidencia. Aunque caen en la zona de vieja frontera agrícola, las 15 comunidades tienen algunas características más de la nueva. Por ejemplo, todas fueron formadas en o después de los 70's, algunas en los 90's y casi no hay grandes propietarios; sin embargo, están cerca de una vía de comunicación importante y hay una presencia significativa de campesinos sin tierra.

más fácil y los precios son más estables que los precios de los granos. Una vaca puede mejorar la economía y nutrición familiar, abasteciendo una familia con leche para los niños y cuajada para comer o vender.

Aún cuando el campesino no tiene ganado, si no se convierte el área agrícola a pasto, "se pierde" la inversión de mano de obra que se hizo en el despale, ya que en el trópico húmedo, rápidamente las malezas invaden y el bosque secundario se regenera. También se puede alquilar el pasto. El pasto aumenta el valor de la finca y en la nueva frontera, se puede vender la tierra a mejor precio si no se logra estabilizar la familia en esa finca. Así el campesino puede buscar un terreno más barato, más "adentro" y tener capital para inversiones. Esta venta se hace con o sin título, en cuyo caso lo que se vende son las *mejoras*.

Sin embargo, la colonización no es fácil. No hay acceso a una mínima infraestructura social, aunque el gobierno paulatinamente empieza a responder a las necesidades de estas nuevas comunidades. Están ubicadas en las áreas más lejanas a los servicios básicos como la salud y el transporte. Hay muchos conflictos sobre la tenencia de la tierra en particular y por la falta de la presencia del estado, hace falta un orden social legítimo para enfrentar estos y otros conflictos. La colonización es, de hecho, una alternativa económica, pero no es una opción ideal ni fácil.

La colonización de estas áreas resulta en la conversión de muchas áreas de bosque a la agricultura y después al pasto. A pesar de la experiencia de muchos campesinos en áreas de vieja frontera como Nueva Guinea, donde la escasez de leña, madera para la construcción y agua es ampliamente reconocida, esto no parece cambiar las prácticas de conversión en la nueva frontera. Ahí la abundancia del bosque y del agua, la necesidad de legitimar su propia finca en una situación de tenencia precaria, la cultura ganadera y la falta de alternativas económicas atractivas, llevan al uso de las mismas prácticas.

## Las quemas

La gran mayoría de los campesinos queman su terreno para limpiarlo antes de sembrar, después de botar los árboles o en lugar de cortar el monte o los tacotales. La quema no es solamente una forma rápida de limpiar el terreno, sino que también traslada importantes cantidades de nutrientes de la vegetación, en el caso de la quema de bosque o tacotales de más de 10 años, al suelo, particularmente Fósforo (P).<sup>8</sup> También se usa la práctica de quema en el manejo de pastos para parar la invasión de malezas y el rebrote de arbustos y árboles. Las quemas pueden causar serios problemas en la fertilidad y la erosión del suelo si se hace en el mismo lugar año tras año e inclusive en un sólo año si no se cuidan las cenizas y el terreno de la erosión del viento y de la lluvia.

Otro problema serio son las quemas descontroladas. Por la sequía del año pasado, la falta de las rondas y cuidado necesario, se perdió el control de muchos incendios y se quemaron los terrenos vecinos; algunos perdieron importantes inversiones y en algunos casos hubo demandas judiciales en contra de los que descuidaron de sus quemas. A raíz de esta experiencia, parece que este año hay mayor conciencia y compromiso de parte de las mismas comunidades para vigilar las quemas.

## Las áreas protegidas

La situación de los sistemas de producción y los recursos naturales en las dos áreas protegidas que existen, es similar al resto del municipio, con la complicación adicional que son tierras más frágiles y/o áreas con alto potencial turístico. Las dos áreas tienen diferencias importantes: en Solentiname, tal vez en parte por su carácter de islas y una

---

<sup>8</sup> Existe mucho debate sobre los pros y los contras de las quemas. La literatura científica demuestra que los resultados específicos varían dependiendo de los suelos y el tipo de manejo que se hace. Hay algunos que argumentan que la quema, combinada con la prevención adecuada de la erosión, es el método de manejo de suelo más beneficioso (Peters y Neuenschwander 1988).

población bastante estable, hay mucho más aceptación de la clasificación de área protegida que en Los Guatuzos, donde la población local generalmente la ve como una imposición.

### **Solentiname**

El Monumento Nacional del Archipiélago de Solentiname, tiene muchos de los mismos problemas que el resto del municipio con respecto a los servicios básicos, pero también tiene sus particularidades como islas. Por ejemplo, se complica la educación básica por el problema y costo de transporte entre las islas (ninguna isla tiene los 40 estudiantes considerados como mínimo por el Ministerio de Educación para merecer un maestro). Se toma el agua del lago, la cual está contaminada, y la única alternativa sería son los pozos perforados. Cualquier gestión, incluyendo la comercialización de los productos de la isla, requiere una fuerte inversión en transporte (una panga de Solentiname a San Carlos cuesta C\$ 350.00).

Con respecto a los recursos naturales, el bosque de las islas está en recuperación y casi se han parado las quemadas. Únicamente hay dos ganaderos grandes y ambos trabajan con las ONG's en el desarrollo de sistemas silvopastoriles. Por otro lado, hay problemas de sobrepesca que afecta no sólo a las especies comerciales, sino también a otro tipo de fauna; ya que no se respeta la regulación de pescar a mil metros de la costa. También hay disputas entre los pobladores por los territorios de pesca.

La población de Solentiname es muy estable y bastante pequeña (de unas 100 familias), puesto que no ha sufrido la inmigración que se ha dado en el resto del municipio. Existe la esperanza de fomentar el desarrollo turístico de la isla por sus recursos naturales, arqueológicos, culturales y artísticos; razón por la que los problemas como la basura, la ubicación de las letrinas cerca del lago y la contaminación del agua, se pueden considerar no sólo como problemas sociales, sino además, como problemas económicos. Actualmente existe una propuesta para un plan de co-manejo para el Archipiélago.

## Los Guatuzos

El Refugio de Vida Silvestre Los Guatuzos, es un área muy compleja por la riqueza de sus recursos naturales, un problema territorial de reasentamiento y precarismo y por su cercanía a Costa Rica. Los Guatuzos es el único sitio RAMSAR en Nicaragua, así declarado por ser humedal con una riqueza de flora y fauna impresionante.

La población es de unas 120 familias; 65% de la tierra (5,000 mzs) está en manos de 9 dueños con fincas mayores a 100 mzs; el resto, 2,699 mzs. están en manos de 95 parceleros, 66 de los cuales con fincas menores a 30 mzs. Los granos básicos son los productos principales, particularmente el frijol, con un buen rendimiento de 30 qq/mz, además de la ganadería y el cacao.

En 1996 unos 300 precaristas invadieron tierras en las zonas de bosque mejor preservadas del Refugio, que según Amigos de la Tierra, son desmovilizados que han abierto una nueva frente de frontera agrícola, aprovechando la indefinición sobre la tenencia en el Refugio y la incapacidad por parte de las instituciones de gobierno de hacer respetar las normas (García et al. 1996).

Como en el resto del municipio, muchos pastizales están degradados o abandonados, pero hay otros que están siendo utilizados y hasta mejorados. Existen unas 265 cabezas de ganado y algunos productores grandes pretenden aumentar sus hatos, lo que conlleva conflictos con los conservacionistas por el impacto que podría tener en los ecosistemas del Refugio.

El cacao ha sido uno de los rubros más importantes de esta área, pero por el abandono durante la guerra, la enfermedad *monilia* lleva a la pérdida del 40% al 60% de la fruta. Muchas de las plantaciones viejas están abandonadas y hoy día se acercan a bosques secundarios; sin embargo, muchos finqueros tienen la esperanza de poder reactivar la producción; para 1996 habían 155 mzs. de cacao nuevo o renovado, la mayoría en manos de pequeños productores. El cacao es un producto tradicionalmente sembrado en sistemas agroforestales en asociación con árboles de sombra como el

madero negro. Podría ser una buena alternativa productiva en esta zona protegida (Zúniga 1997, García 1996)

Su cercanía con Costa Rica trae beneficios y también problemas a la región. El comercio se realiza principalmente en *colones* y algunos servicios básicos se atienden con mucha más facilidad en Costa Rica. Algunos productores cultivan el frijol negro para el mercado costarricense. También se usan agroquímicos que se consiguen con facilidad en Costa Rica, a pesar de su uso restringido en el Refugio. Además, prospera el comercio ilegal: el pasaje de inmigrantes ilegales hacia Costa Rica se ha hecho parte de la economía del área y hay pobladores que hacen negocio con los recursos de fauna y flora con comerciantes del otro lado de la frontera.

Los problemas más citados por la población de Los Guatuzos son la inseguridad de la tenencia de la tierra, falta de crédito, problemas de comercialización (redes seguras y precios adecuados), ausencia de servicios básicos y escasa organización comunal. Los problemas ambientales más importantes son los incendios, la cacería y extracción ilegal y no sostenible de especies, el tráfico ilegal de la madera y la contaminación de los ríos.

Hay resistencia de parte de la población sobre las restricciones de uso que se ha hecho por la delimitación del área como Refugio. A pesar de que Amigos de la Tierra hizo consultas con la población en el proceso de desarrollar el plan de manejo en 1996, hoy se escuchan muchas quejas de las restricciones en el Refugio.

## **La problemática de la degradación de los recursos naturales**

La conversión del bosque húmedo tropical a pasto a través de los últimos dos siglos, ha llevado a un conjunto de efectos secundarios asociados con la deforestación. Uno de los problemas más importantes para el desarrollo futuro de la región, especialmente el comercio y el turismo, es la sedimentación de los ríos por el aumento de la erosión. En algunas épocas ni el mismo Río San Juan es transitable.



Otros problemas incluyen: la secada de ojos de agua, la pérdida de la biodiversidad y la pérdida del hábitat para la fauna silvestre. La extracción selectiva de las especies más valiosas sin dejar árboles semilleros, conocido como el "descremado" del bosque, lleva a la caída de la calidad de la madera del bosque intervenido que se podría aprovechar en el futuro.

La destrucción de los recursos forestales aumenta el costo de estos para la población local. Por ejemplo, origina la necesidad de hacer largas caminatas en búsqueda de leña y aumenta el costo de materiales de construcción y productos maderables de uso en la finca, como postes. Para los campesinos, la pérdida del bosque también lleva a la pérdida de la fuente de fertilidad más barata y a bajos rendimientos para sus productos principales. Las quemadas descontroladas destruyen las inversiones y las esperanzas de los vecinos, además de causar daños respiratorios significativos.

### **La extracción de madera**

En las comunidades ubicadas en la carretera que lleva al casco urbano, se da la extracción de leña para fines comerciales. No existen cifras sobre la cantidad de leña que se vende, ni estimaciones de uso o del efecto al bosque. Sólo se ha prohibido el corte y la venta del madroño, el árbol nacional, el cual es excelente para leña aún cuando está verde. (En 1994, la Alcaldía estimó que un 5% de la población económicamente activa del municipio se mantenía de actividades forestales; se supone que casi todo se refiere a la extracción y venta de leña).

La extracción de madera en rollo o aserrada, únicamente llega a unos 1,200m<sup>3</sup> al año, un 5% del total que sale del departamento. Hay un nuevo aserrío desde el año pasado en Las Azucenas; algunos temen que se acabará con el bosque que queda en la nueva frontera agrícola, y otros creen que es una buena oportunidad para aumentar el valor de los árboles para el campesinado.

La cifra de 1,200m<sup>3</sup> no incluye la extracción ilegal. Muchos entrevistados reportan que cada verano se ven muchos árboles tumbados a lo largo de la carretera. Otra área

de extracción ilegal es Los Guatuzos, donde se saca la leña y la madera para Costa Rica, aprovechando esta frontera vecina. También dicen que estos madereros llegan armados y tanto la población local como los guardabosques se sienten impotentes. Los líderes de la comunidad de Papaturo se han quejado formalmente a las autoridades municipales, solicitando ayuda para resolver este problema.

### **La pesca**

Se estima que sólo el 2% de la población económicamente activa de San Carlos se dedica a la pesca (INIFOM 1997), pero la pesca deportiva o de subsistencia ofrece una alternativa para muchas familias que viven en las orillas del lago o de los ríos. El problema de sobrepesca se debe en parte a la incursión de pescadores costarricenses; la Policía reporta que no sólo hay robo de pesca de parte de los costarricenses, sino también robo de equipo de pesca. Además, no se respetan las épocas de veda de las diferentes especies, ni las áreas protegidas.

### **Iniciativas de solución**

La solución a la problemática principal de los recursos naturales no parece ser tan complicada: hay que promover sistemas agroforestales y silvopastoriles, u otras alternativas económicas a la ganadería y los granos básicos, y la reforestación de áreas degradadas. Las ONG's están impulsando estas prácticas alternativas, pero todavía no son comunes. Existen algunos pocos campesinos que ven ciertas especies de árboles y arbustos como forraje para el ganado; también existen productores que tratan de conservar un área de bosque en su finca para la leña, los postes para cercas y la madera de construcción. A veces los patios, generalmente vistos como responsabilidad de las mujeres, son los lugares más arborizados en las fincas, con una variedad de cultivos impresionante (árboles frutales, legumbres, plantas medicinales, flores, hierbas, caña de azúcar, etc.) . También hay campesinos que han empezado a mejorar la fertilidad del

suelo con leguminosos como el frijol terciopelo. No obstante, la fuente de fertilidad más barata, sigue siendo la conversión del bosque a la agricultura.

Por su propia experiencia productiva, la escasez y/o el trabajo educativo de muchas ONG's, una gran parte de la población local está consciente de que hay problemas relacionados con los recursos naturales. En un autodiagnóstico en Los Guatuzos, los campesinos concluyeron que "la marginación social no garantiza la sostenibilidad" (García 1996), lo cual demuestra un reconocimiento claro de que hay una relación entre la pobreza y la sostenibilidad de los recursos.

Sin embargo, su visión del problema no es la misma que la de los conservacionistas ni de otros actores en la región. La deforestación obviamente afecta el bosque, y las quemas pueden afectar la salud en todo el país, pero existe una lógica de beneficios importantes detrás de sus acciones. El interés del campesinado no se basa en la preservación de los recursos ni la biodiversidad en sí, sino en mejorar su nivel de vida. Los campesinos que han desarrollado sistemas agroforestales y silvopastoriles critican a los demás por no cuidar sus recursos y creen que hay que promover una campaña educativa; pero las alternativas reales económicas podrían ser más efectivas, además de acciones que apunten a una estabilidad territorial e institucional.

Por ejemplo, hay mucha experiencia en el municipio en la siembra de árboles en fincas, pero muy poco éxito en la reforestación en escalas medianas o grandes. MARENA estima que sólo se han reforestado unas 15 mzs. en el municipio. Fuera de Solentiname, el único lugar con mayor reforestación del que tuvimos conocimiento, fue de 10 mzs. de teca en Jerusalén, sembrado por técnicos con algunos productores en una finca experimental del CIPRES hace cinco años. La tierra está a nombre del organismo donante.

En Solentiname, ACRA reporta que se han reforestado unas 200 hectáreas en los últimos 6 años, más una parte que se ha dejado en regeneración natural. Según su análisis de fotos de satélite, se ha recuperado la mitad del área deforestada desde 1988. Este logro se debe en gran parte a la estabilidad de una pequeña población, la cooperación entre

los ONG's presentes y entre los mismos pobladores; y una parte importante e influyente de la población, su historia cultural y potencial turístico.

Después de esto, el mayor logro en reforestación de otras áreas, se ha dado con la siembra en fincas de árboles frutales, cercas vivas y algunos árboles leñables o maderables. Esta reforestación no es muy visible y es difícil de cuantificar, y las ONG's generalmente lamentan que no haya sido muy exitosa; lo cual puede estar relacionado con el enfoque conservacionista con el que se ha tratado de convencer a los campesinos para sembrar los árboles en el pasado; no obstante en algunos casos, esto ha empezado a cambiar (ver abajo). El problema principal con la reforestación es precisamente que los árboles y el bosque no son vistos como parte del sistema de producción de la finca.



REPÚBLICA DE COSTA RICA  
 REPÚBLICA DE NICARAGUA  
 ORGANISMO TRANSFRONTERIZO  
**PROYECTO MANEJO AMBIENTAL  
 Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
 CUENCA RIO SAN JUAN**



**MUNICIPIO: SAN CARLOS**  
**USO ACTUAL  
 DE LA TIERRA**

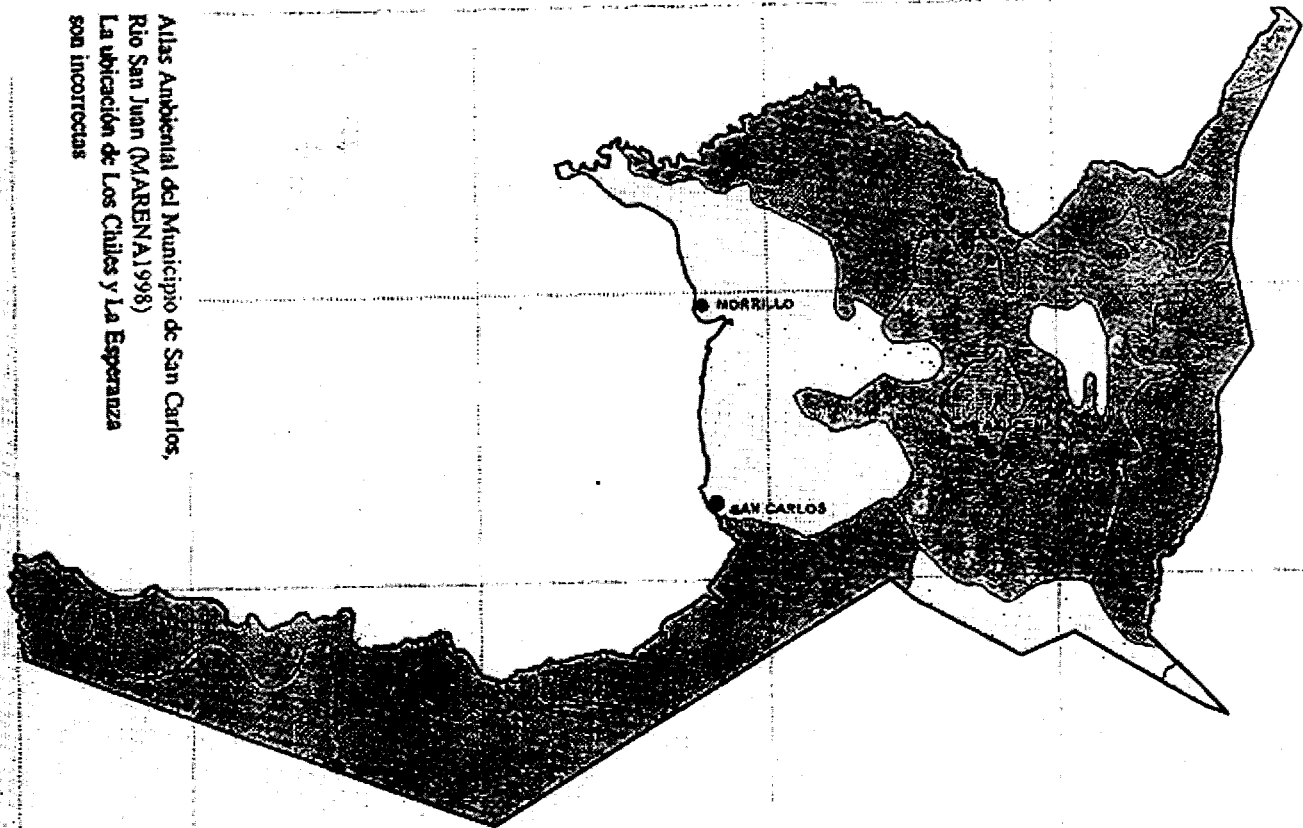
- LEYENDA:
- AGROPECUARIO
  - BARBECHO FORESTAL
  - BOSQUE ALTO LATIFOLIADO
  - BOSQUE MEDIANO
  - PANTANOS
  - Cabecera Municipal
  - Otras Poblaciones

0 2 4 6 8 10 Km

FUENTE:  
 INST. NICARAGUENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES  
 INST. GEOGRÁFICO NACIONAL - COSTA RICA

PROYECCION:  
 PROYECCION UNIVERSAL TRANSVERSAL MERCATOR  
 UTM DATUM WAD 1972 A ENEPUNTO NORTE

FECHA: NOVIEMBRE 1999  
 ESCALA: 1:435.779



Fuente: Atlas Ambiental del Municipio de San Carlos,  
 Río San Juan (MARENA 1998)  
 Nota: La ubicación de Los Cillos y La Esperanza  
 son incorrectas

## IV

### **Experiencias relevantes**

El departamento de Río San Juan y el municipio de San Carlos en particular, tiene una larga experiencia en proyectos para promover el desarrollo sostenible. Desde el establecimiento del proyecto SI-A-PAZ en 1990, más de dos docenas de ONG's y proyectos se han puesto a trabajar en la región. Debería haber un sinnúmero de experiencias exitosas de donde extraer lecciones e ideas para futuros proyectos, pero todos concuerdan en el reconocimiento que, con pocas excepciones, estos proyectos no han podido impulsar cambios visibles ni en el nivel de vida de los campesinos ni en el mejoramiento de los recursos naturales.

En esta sección, revisamos las experiencias de varias ONG's o proyectos en sus diferentes esfuerzos de promover la reforestación. Es difícil separar la reforestación en sí de los esfuerzos para promover sistemas agroforestales o silvopastoriles, la diversificación de la finca o el manejo forestal, dado que la gran mayoría de los esfuerzos son estrategias combinadas; de hecho, el fomento de la reforestación *sin* combinarla con otros intereses del productor no ha sido muy exitoso. Entonces, aquí usamos la palabra *reforestación* muy ampliamente para referirnos a muchos diferentes tipos de estrategias que, entre otras cosas, tienen la meta de incrementar la cobertura boscosa en el municipio.

#### **Proyectos de reforestación**

##### **Proyecto Campesino a Campesino (PCAC)**

El PCAC empezó a promover la reforestación al principio de los años noventas con un discurso ecológico. Explicaban a los campesinos que el bosque era bueno para la ecología de la región, que traía la lluvia y que protegía las

fuentes de agua. Según los directores del proyecto, los campesinos no les creían. Además, en vez de buscar árboles de interés para los campesinos, el proyecto traía recetas, por ejemplo, regalando miles de eucaliptos, estrategia que no funcionó.

Después de dos años empezaron con otra táctica, explicando a los campesinos que bajarían sus costos y subirían los rendimientos si ellos cuidaban mejor y planificaban su finca, lo cual incluye aumentar los productos forestales en su parcela. El proyecto promueve la siembra o la regeneración de árboles principalmente en dos áreas: en cercas vivas y en pastos. En otras palabras, en vez de enfatizar los beneficios a la ecología de la región, enfatizan los servicios y beneficios a nivel de la finca. Los campesinos han pedido árboles de rápido crecimiento para cercas y maderables como caoba y cedro. El PCAC enfatiza la idea de que la diversificación es menester para el desarrollo. Ofrece subsidios para pequeños pedidos y crédito para la siembra de áreas más grandes. Con esta estrategia han logrado sembrar 2,000 varas de cercas vivas y establecer 1,109 mzs. de pastos con árboles, trabajando con 140 familias en San Carlos y San Miguelito.

En el último año han empezado a trabajar además, en el manejo del bosque. En vez de referirse únicamente a los tacotales, ahora se habla de los bosques secundarios y de otra forma de aprovechamiento del mismo. Este proyecto se maneja en conjunto con el Proyecto Bosques Secundarios, explicado más abajo. Hay 47 familias involucradas a través del PCAC. Para participar en el PCAC, los campesinos tienen que afiliarse al gremio de la Unión de Agricultores y Ganaderos (UNAG), ligado al Frente Sandinista.

La crítica más grande al PCAC es que sus esfuerzos en Río San Juan han sido muy limitados a ciertos productores y que hay muy poca participación real del campesinado. La "participación" en San Carlos ha sido limitada a la afiliación al gremio de la UNAG. En otras partes del país, como Siuna, el PCAC ha tenido mucho éxito en la extensión y difusión de prácticas mejoradas y en el involucramiento de un sector considerable de la población. Se escucha que el PCAC no sigue su misma metodología "de campesino a campesino".

Otros critican a la UNAG por poner los intereses partidarios encima de los intereses del "desarrollo" o del campesinado. En este municipio, el proyecto tiene muy poca recepción entre campesinos que no se consideran Sandinistas.

### **Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural y Social (CIPRÉS)**

Cada año, el CIPRÉS ha regalado semillas a sus 300-400 afiliados campesinos, miembros de siete cooperativas formadas por el CIPRÉS en San Carlos y El Castillo. Igualmente cada año se han hecho algunos viveros, se han sembrado algunas plantas y muchas se han perdido. Aunque el manejo sostenible de la finca siempre ha sido una parte importante del trabajo de CIPRÉS en la región, la siembra de árboles en sí no ha sido la prioridad de su proyecto.

Pero según los encargados del proyecto, este año es diferente, pues, su meta es sembrar 80,000 plantas para leña, 100 mzs. de marañón, y 25 mzs. de café. El proyecto también incluye la siembra de leguminosos y un paquete para el patio de un gallo y un rollo de alambre. ¿Porque va a funcionar este año? A diferencia de los otros años, el proyecto incluye asistencia técnica y seguimiento hasta que todas las plantas estén sembradas. Además, las semillas y bolsas para los viveros fueron regaladas a las mujeres, en vez de los hombres, las cuales pueden sembrar los árboles ellas mismas o darlos a la cooperativa. Los responsables del proyecto creen que las mujeres serán más responsables; los hombres siempre pierden interés.

Además, los campesinos recibirán un estímulo por cada árbol sembrado y el CIPRÉS garantiza la compra de los productos. Por ejemplo, estará construida una planta procesadora de semilla de marañón antes de la primera cosecha en tres años.

De acuerdo a la experiencia de proyectos en muchas partes del Tercer Mundo, es probable que el cuidado de los arbolitos resulte mejor en manos de las mujeres. Sin embargo, esto no deja de tener sus propios riesgos; a veces las mujeres resienten la suposición que ellas tienen más "tiempo libre"



que los hombres para meterse a nuevos rubros. Además, si las mujeres cuidan las plantas mientras están en los viveros y los hombres las siembran, son las mujeres las que hicieron el trabajo más difícil, mientras los hombres reciben el beneficio del estímulo y los ingresos de los productos cosechados. También, puede ser que no sea suficiente que el proyecto sólo le de seguimiento y asistencia técnica hasta la siembra de los árboles, dado que muchos se pueden perder en los primeros años después de la siembra.

### **Programa de Desarrollo Agropecuario del Sureste (PROSUR)**

Hasta hace poco, la reforestación fue impulsada por PROSUR como parte del resto del trabajo que hacía el agrónomo con las familias atendidas. Según el director, esto no fue suficiente, por lo que decidieron contratar a un técnico forestal para impulsar y supervisar este trabajo. El énfasis en la presentación a las comunidades, es el deterioro ecológico causado por la deforestación, y sólo en segundo lugar hablan de la siembra de árboles para leña y cercas vivas. Proponen el establecimiento de viveros y el uso de sistemas agroforestales; donan las semillas y bolsas y el técnico le da seguimiento hasta el trasplante. Incluyen especies leñables y maderables como madroño, madero negro, cedro macho, caoba, nim. Hasta ahora los resultados han sido clasificados como "regulares". Participan 47 de un total de 210 familias atendidas y para la evaluación de 1998 tenían 16,000 plantas establecidas. PROSUR cree que la parte más difícil es convencer a la gente a participar en esta actividad no-rentable y que existe poco riesgo en el seguimiento después de que se hayan decidido participar.

En otro proyecto relacionado, PROSUR ha financiado a tres productores para establecer viveros comerciales en sus fincas. Para marzo de este año tenían 20,500 plantas de una variedad de rubros. Hay mucho más interés en los rubros disponibles en estos tres viveros. Sería interesante analizar de aquí a un año cual proyecto habrá logrado la siembra de más árboles.

Vale la pena notar que el argumento de PROSUR para motivar al campesinado es principalmente ecológico, similar a la estrategia anterior de PCAC, la cual, según ellos, no funcionó. Queda por ver si la supervisión de un técnico forestal logre más éxito; y como el proyecto del CIPRÉS, es posible que haga falta asistencia técnica después de la siembra de los árboles y no sólo hasta la siembra.

### **Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina (ACRA)**

ACRA promueve la reforestación a través de donaciones ligadas al crédito para actividades relacionadas. Enfatiza la participación de la mujer. Cada jefe de familia, hombre y mujer, escoge un rubro en que quiere trabajar para el año; si una mujer escoge gallinas, el proyecto le proporciona las gallinas, un crédito en efectivo y le regala arbustos que sirven de forraje para las gallinas; al siguiente año ella tiene que devolver una gallina por cada gallina que recibió y la mitad del financiamiento. Si el productor escoge árboles frutales, recibe crédito para éstos y el proyecto le dona árboles maderables. ACRA trabaja con unas 60 familias en Los Guatuzos y Solentiname. Su filosofía es que la siembra de árboles y el eventual manejo forestal, tienen que ser promovidos en forma paulatina como parte integral del manejo de la finca en general, mientras que se vaya desarrollando el conocimiento y el interés del productor.

Esta estrategia es interesante y según ACRA, ha logrado una amplia participación de las mujeres en la formación de los comités de crédito. Sin embargo, no hay muchas experiencias exitosas con créditos ligados a requisitos productivos que los campesinos no asumen como decisiones propias.

### **Proyecto Manejo de Bosques Secundarios (PBS)**

El PBS está apenas entrando a su segundo año, pero ya ha tenido una recepción muy entusiasta de parte de algunos productores decepcionados con las promesas de muchos

proyectos anteriores. Este proyecto no enfatiza la reforestación en sí, sino el manejo del bosque natural, el cual está en regeneración en los tacotales a lo largo del municipio.

Desde el principio, el PBS ha priorizado la comercialización de los productos forestales disponibles en los bosques secundarios, o tacotales, del municipio. El proyecto busca demostrar, a través de fincas demostrativas con pequeños y medianos productores, que los "pastos degradados", "áreas agrícolas abandonadas" y "tacotales" pueden ser manejados para generar beneficios importantes a sus propietarios y a la sociedad (Finegan 1998). Es un proyecto del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con las universidades UCA y UNAN. Su primer año fue dedicado a un análisis de estos bosques, un estudio socioeconómico de los productores, la selección de fincas demostrativas y un estudio del mercado. Trabajan con el PCAC/UNAG y otras ONG's a través de una red de organizaciones interesadas en el manejo forestal, REMARIO (ver sección 5).

El PBS ya ha identificado una demanda de algunos artesanos en el Pacífico, particularmente para el guásimo y también para el laurel y roble de sabana, todos disponibles en los bosques seleccionados. Ahora están empezando el estudio financiero; para lo que tienen que hacer los planes de manejo. De repente hay mucha presión sobre el proyecto por el interés económico de los diferentes actores, tanto los campesinos en San Carlos como los artesanos en Masaya. Queda por ver la forma en que el PBS puede balancear la presión de los campesinos de ver resultados económicos, con su compromiso de promover el uso sostenible de los recursos.

## Lecciones y perspectivas

Es claro que la atracción del proyecto PBS viene de la posibilidad de recibir beneficios económicos inmediatos de los productos del bosque. Pocos proyectos han podido ofrecer esta alternativa a los campesinos, pues casi todos han enfatizado la siembra de árboles para beneficios ecológicos y no tanto económicos en la finca. Hasta cierto punto, ha habido

mucha reticencia de promover el *uso* de los productos del bosque, por la preocupación de que se iban a acabar los árboles aún más rápidamente. Para dar un ejemplo, una campesina nos contó de todos los árboles que ella sembró en su finca con la ayuda de una ONG hace varios años, incluyendo varias especies para leña; cuando le preguntamos si la ocupaba para leña, respondió sorprendida -“por supuesto que no!”-.

La excepción más importante a esta regla ha sido el CIPRÉS, el cual ha desarrollado planes de manejo para muchas fincas. Algunos miembros de las cooperativas han aprovechado madera para vender a algunos aserríos locales o directamente en Managua. CIPRÉS siempre ha promovido el uso de los árboles y el bosque, y la siembra de árboles claramente útiles para los campesinos; sin embargo, hasta ahora tampoco ha tenido mucho éxito en la reforestación.

Hay que notar que el PBS tiene la ventaja de enfocarse directamente en la regeneración natural. La siembra de árboles en el trópico húmedo, donde casi siempre se tiene que pelear para mantener los árboles a raya, puede parecer un poco absurdo, especialmente dado que es mucho más caro y más difícil técnicamente sembrar arbolitos, que cuidar la regeneración. Es necesario buscar la forma cómo balancear el interés en sembrar los árboles más deseados y aprovechar las ventajas de la regeneración natural. El PBS podría ofrecer nuevas oportunidades en este sentido.

Casi todos los proyectos han combinado el crédito con los subsidios. Valdría la pena analizar hasta qué punto los campesinos han podido conseguir el crédito para utilizarlo como ellos quieren, sin tenerlo ligado a algo que prefieren no hacer. La imposición de reglas y normas en el uso del crédito, es un tema muy complejo y que a mediano y largo plazo puede llevar a resultados exactamente contrarios a los deseados. La recuperación del crédito también ha sido deficiente. Un estudio de PROSUR encontró que todos las ONG's tenían una tasa de pérdida de su cartera de crédito del 30-35%, muy por encima del límite considerado aceptable del 5%. Esto es en parte a la cultura de subsidios fomentado por las políticas crediticias del gobierno Sandinista en la década pasada; hecho complica todavía más el tema del uso de los

subsidios. Los subsidios tienen su lugar cuando se usa para incentivar ciertas prácticas que no incentiva el mercado, pero no se debe sustituir el mercado.

Dado el nivel de decepción generalizada por la falta de resultados beneficiosos visibles del trabajo de los ONG's para el campesinado, podría ser más importante mostrar el beneficio económico directo de los bosques secundarios, que dejar pasar mucho tiempo en el desarrollo de los planes de manejo perfectos.

## V

### **Institucionalidad local**

La esfera institucional en el municipio de San Carlos está dominada por ONG's. Existen por lo menos 18 ONG's o proyectos que trabajan en el municipio y hay todavía otros que tienen su sede regional allí. Entre tantos organismos, no hay ninguno que tenga mucha mayor autoridad que los demás, aunque los que han existido por más tiempo y que buscan coordinarse con otros tienden a tener más respeto; los que tienen más autoridad convocatoria entre el campesinado son UNAG y CIPRÉS. Como es de esperar, hay problemas de territorialidad, competencia, celos y arrogancia; también hay esfuerzos importantes de superar estos y mejorar su gestión local a través de una mejor comunicación y coordinación de esfuerzos.

Las ONG's en su conjunto, tienen mucho más financiamiento que los organismos locales, los institutos locales del gobierno central y la Alcaldía. Este hecho genera una dinámica muy sesgada por su peso económico por un lado y su falta de autoridad por el otro. Tal vez por esto existe mucho más interés que hace 2 a 5 años, en tener una mejor coordinación con los institutos de gobierno y en particular, con la Alcaldía. Hoy, muchos creen que sus proyectos únicamente tendrán éxito en la medida que el gobierno asuma interés en el compromiso con el desarrollo sostenible del municipio, dándole un marco de legitimidad y permanencia a su trabajo.

El hecho que la ciudad de San Carlos sea la sede de tantos organismos y proyectos, también genera otra dinámica sesgada: en San Carlos se reúnen los jefes de proyectos para los campesinos para tratar de encontrar la mejor forma en que se pueden resolver los problemas de los campesinos; sin embargo, en la ciudad no hay campesinos. Hasta hace unos meses no había ningún representante campesino en los dos

esfuerzos de coordinación no-gubernamental más importantes en el departamento (REMARIO y GITCOM, ver abajo). Los pocos organismos locales que existentes, necesitan mucho más apoyo para desarrollar y diversificar su capacidad organizativa y auto-gestionaria. La falta generalizada de sectores campesinos organizados, sugiere que las mismas ONG's en cierto sentido, ocupan el "espacio político" de la sociedad civil.

Los delegados de los dos institutos de gobierno más importantes para este trabajo, MARENA y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), tienen menos de seis meses de trabajar en el municipio. La reorganización de los ministerios tampoco les ha definido un nuevo papel muy claro en términos institucionales. Su capacidad de gestión es muy débil por su falta de personal y presupuesto. Sin embargo, el nuevo delegado de MARENA se ha involucrado activamente en los esfuerzos de coordinación entre los diferentes actores en el departamento.

¿Cómo ven todos estos grupos el problema de los recursos naturales? Los institutos estatales generalmente se preocupan por mejorar los mecanismos de control sobre la extracción de recursos; sin embargo, MARENA también tiene mucho interés en promover la educación ambiental y proyectos como la reforestación y la conservación de suelos.

Las organizaciones campesinas demandan un espacio justo para el desarrollo de sus comunidades, generalmente entendido en términos tradicionales: salud, educación, agua potable, luz eléctrica y vías de comunicación. Muchos campesinos se preocupan por los recursos naturales, pero no necesariamente en la misma forma que los ambientalistas: ellos quieren usar y conservar los recursos naturales que le sirven de utilidad en este proceso de desarrollo; además quieren que los grandes productores estén sujetos a las mismas reglas del juego; ya que ven, por ejemplo, que no hay ningún control sobre la Empresa Palmera (en el municipio de El Castillo) cuando despala el bosque para expandir sus plantaciones, o sobre los grandes ganaderos que mantienen su pasto "limpio" sin dejar crecer árboles; mientras ellos, como campesinos, están sujetos a muchas presiones para no botar árboles.

Las ONG's tienen perspectivas diferentes, pero generalmente promueven sistemas de producción agroforestales, los cuales buscan un equilibrio entre el uso y conservación del bosque y las demás actividades agropecuarias. Para algunos la prioridad es la protección del medioambiente y particularmente las áreas protegidas, aunque promuevan la misma alternativa agroforestal con la meta de estabilizar la población y frenar el avance de la frontera agrícola.

Otra perspectiva está relacionada principalmente con los ingenieros y técnicos forestales, a veces ligado también a algunas ONG's con una visión similar pero muy cautelosa. Esta perspectiva argumenta que "la industria salva al bosque". De la forma más cruda, esto quiere decir que la entrada de aserríos es beneficiosa porque generan una demanda para un recurso que anteriormente no tenía ningún valor; a medida que suba el valor de un árbol, sube el interés económico en mantener el bosque. Este valor puede subir mucho más con el incremento del valor agregado a través del desarrollo industrial de la cadena maderera, desde el árbol en pie hasta, por ejemplo, muebles finos.

## **Organizaciones de productores**

Aunque el "espacio político" de la sociedad civil ha sido casi saturado por las ONG's, existen algunas organizaciones locales cuya importancia puede aumentar, debido a que ahora hay cierto reconocimiento de este problema.

Al nivel comarcal el organismo más importante es el Comité de Desarrollo Comarcal. Es el grupo de personas y su presidente en particular, que representa la comunidad ante los organismos del estado. Estos comités tienen sus raíces en los Comités Comarcales que fueron formado en los asentamientos (y en muchos otras comunidades rurales) bajo el gobierno Sandinista. Aunque en muchos casos su gestión fue muy centralizada por las estructuras partidarias y del Estado, también promovían cierta participación y hasta cierto punto vigilaban por los intereses de la comarca. Muchos de



estos comités desaparecieron con el cambio de gobierno en 1990, pero han tenido cierto renacimiento gracias en parte al proceso de descentralización del gobierno.

Hoy en día se han desarrollado conflictos entre las comunidades y el gobierno municipal por la forma en que los comités han sido constituidos. Por ley, el Alcalde tiene el derecho de nombrar un representante, o *alcaldito*, en las comarcas. Sin embargo, no siempre escoge una persona que tiene el respaldo de la comunidad. Casi siempre los que apoyan a la persona escogida argumentan que fue elegida por la misma comunidad, pero por los conflictos que se han generado después, es obvio que esto no siempre es cierto. En algunas comunidades del municipio existen dos comités paralelos; en otras la comunidad ha forzado el cambio del *alcaldito*; y otros han pedido una nueva elección, verdaderamente participativa. En algunos casos este conflicto ha sido político, donde los líderes de la comunidad eran Sandinistas y el auxiliar era Liberal. Hasta ahora hay una disposición de parte de la Alcaldía de aceptar los representantes elegidos.

También hay diferentes concepciones del papel del comité: unos presidentes defienden su papel como representante de la Alcaldía hacia la comunidad y otros se consideran representantes de la comunidad hacia el gobierno. Según la Alcaldía, 47 comunidades tienen sus Comités de un total de 82 comarcas. Entre los líderes comarcales se ha hablado de conformar una asociación de líderes comarcales del departamento de Río San Juan, pero hasta el momento no se ha llevado a cabo.

Existen otros dos comités importantes al nivel de las comarcas: uno es el comité deportivo y el otro es el comité del agua. El comité del agua se conforma en comarcas que han sido o están siendo beneficiados con proyectos de agua que exigen cierta vigilancia y mantenimiento por la comunidad. Los proyectos son proporcionados por el Proyecto de Agua, Saneamiento y Organización Comunitaria (PASOC) y hay un trabajador en la Alcaldía encargado de organizar y capacitar a los comités en las comarcas.

De las cooperativas de producción (CAS) que existían en la época del gobierno Sandinista, sólo una media docena

existe todavía, pero hay una nueva forma de asociación campesina que se ha ido conformando en la década de los 90's; que en el municipio de San Carlos, son las cinco cooperativas promovidas y apoyadas por CIPRES desde 1991, las cuales conforman, junto con otras dos cooperativas en el municipio de El Castillo, el Central de Cooperativas de Río San Juan (Cooperío). Este grupo administra, con la supervisión de CIPRES, una caja rural de crédito revolvente y promueve entre sus miembros y a veces en las comunidades, la diversificación de la producción y prácticas de producción sostenibles, incluyendo el manejo forestal y la reforestación. También tiene otros proyectos, como el acopio y la comercialización de granos y una planta procesadora de tubérculos. Estas cooperativas han logrado hasta cierto punto, superar las divisiones políticas entre el campesinado, juntando Sandinistas y ex-miembros y simpatizantes de la Resistencia Nicaragüense entre sus miembros y líderes.

Las cooperativas del Cooperío no están conformadas dentro de una sola comunidad, sino que cada cooperativa abarca un territorio que incluye varias comunidades. A veces sus líderes también son presidentes del comité comarcal de la comunidad donde viven; y frecuentemente son miembros o están muy ligados a miembros del comité. Las siete cooperativas tienen una membresía de unas 400 personas, las que deben pagar una cuota de 200 córdobas por persona al año para ser miembro. Los presidentes de estas cooperativas y el presidente de Cooperío en particular, son los representantes locales que han empezado a participar en foros y redes regionales, e incluso nacionales.

Recientemente CIPRES promovió la conformación de otro grupo rural de campesinas, la Asociación de Mujeres de Río San Juan; asociación que agrupa varias organizaciones de mujeres que ya existían y además ha formado otras nuevas. Esta Asociación ha establecido como sus problemas prioritarios la violencia intrafamiliar, el abandono y la migración. Una parte importante es la promoción de la producción y las prácticas de conservación y manejo de suelos para estabilizar a las familias en un solo lugar. Los grupos de mujeres que son miembros, se han formado a nivel de las comunidades, generalmente en comunidades donde

hay presencia de una cooperativa del CIPRES. Aunque la Asociación en sí es nueva, algunas comarcas tienen varios años de experiencia de organización local, como La Venada y México en San Carlos.

La otra organización importante que agrupa campesinos, es el gremio UNAG, el cual tiene de 300-400 afiliados en el municipio, al día con su membresía. Los técnicos y promotores del Proyecto Campesino a Campesino tienen que ser miembros de la UNAG, al igual que los campesinos que atienden. Pagan US\$1/mes para la membresía, la cual le da el derecho a varios servicios, incluyendo un fondo de crédito revolvente, una farmacia, una clínica y un hospedaje en San Carlos con precios rebajados.

Otra asociación que debemos mencionar, es un grupo de campesinos forestales o dueños del bosque de todo el departamento, que se conformó con su junta directiva y unos 15 miembros en una reunión en San Miguelito en Septiembre 1998. La junta directiva está conformada por un miembro de cada uno de los municipios de San Carlos, El Castillo y San Miguelito. Pero aparentemente, hay conflictos con la UNAG por la formación de un grupo campesino que ven como paralelo a su gremio y hasta el momento no se ha vuelto a reunir.

## ONG's y Proyectos

Como se dijo anteriormente, existen por lo menos 18 ON'Gs y otros proyectos importantes que trabajan en el municipio de San Carlos; muchos de los cuales tienen su sede departamental en la cabecera municipal. Casi todos tienen algún componente de "desarrollo sostenible" en el marco del proyecto SI-A-PAZ. Estos incluyen: PROSUR, Transforma, PBS, Proyecto Arboles (de la Asociación para el Desarrollo de Solentiname, APDS), ACRA, Proyecto Frontera Agrícola (PFA), Solidaridad Internacional, Asodelco, Asdeverde, CIPRES, Amigos de la Tierra, PCAC, el Centro Ecuménico Pro-Ayuda al Desarrollo (CEPAD), Auxilio Mundial, MADESO (Cuenca Binacional), Documenta, PASOC y Médicos del Mundo.

Aunque estas organizaciones y proyectos varían en sus metas y estrategias específicas, casi todos trabajan a nivel de finca<sup>9</sup> y generalmente apuntan a:

- mejorar el nivel de vida de los campesinos,
- mejorar las condiciones ambientales,
- asentar los campesinos y parar la migración, particularmente hacia la reserva,
- estudiar, recuperar y proteger la biodiversidad,
- promover el ecoturismo, y/o
- fomentar la organización campesina alrededor de estos temas.

En su trabajo con el campesinado o con técnicos o promotores, estas organizaciones usan estrategias como la educación ambiental, las áreas demostrativas, los talleres de capacitación y el crédito o los fondos revolventes. Muchos proyectos tienen algún programa dirigido a las mujeres y otros abarcan el tema de género más integralmente en el mismo ordenamiento y la planificación de la finca, con la participación activa del padre y de la madre de la familia.

La gran mayoría de los proyectos que inciden a nivel de finca tratan de convencer a los campesinos de cambiar algunas de sus prácticas de producción. Se enfocan en la diversificación de la producción, el mejoramiento de los rendimientos, la reforestación, la protección de fuentes de agua y la protección de una área boscosa; tratan de parar las quemas o por lo menos promover el control de ellas y reducir el área convertida tradicionalmente a pasto en las fincas donde todavía hay bosque para convertir.

---

<sup>9</sup> De estas organizaciones, Médicos del Mundo enfatiza el mejoramiento de la salud de la población y PASOC instala proyectos de agua potable. Las dos organizaciones promueven la organización de la población alrededor de la salud y del mantenimiento del sistema de agua (incluyendo la reforestación), pero no se involucra más allá en el desarrollo al nivel de finca. El proyecto Documenta tiene como su objetivo principal el rescate y la difusión de información sobre el departamento de Río San Juan. MADESO sólo ha hecho investigación hasta ahora, y está empezando a definir proyectos a financiar; sus prioridades incluyen la protección de recursos hídricos, apoyo a la institucionalidad y problemas trans-fronterizos, no tanto el trabajo a nivel de finca.

El trabajo de las ONG's en las áreas protegidas es muy similar al que hacen en el resto del municipio. Amigos de la Tierra desarrolló el plan de manejo de los Guatuzos, aprobado por MARENA, y las ONG's en este lugar generalmente tratan de conformar las actividades productivas con su categoría de área protegida según el plan. El Archipiélago de Solentiname todavía no tiene un plan, aunque existe una propuesta impulsada por ACRA, para promover y organizar la gestión local o el co-manejo del área.

Mucha gente se queja de la falta de avances tangibles después de casi una década de proyectos. Tanto representantes del gobierno como campesinos, se quejan de las ONG's, especialmente del dinero recibido y gastado por ellos sin mejoras en el nivel de vida de los pobres (Foro Participativo 1998). Entre las ONG's es claro que hay algunas que se consideran "serios" y otros que se ven como aprovechadores del financiamiento internacional disponible para proyectos que hablan de desarrollo sostenible; claramente hay intereses creados e intereses personales de por medio. Entre otros entrevistados, se oye frecuentemente la crítica de que "las ONG's gastan del 60% al 80% de sus recursos en la administración".

Otras críticas y autocríticas importantes, tienen que ver con la capacidad técnica de las ONG's. Por ejemplo, pocos agrónomos han sido entrenados en la agroecología, una ciencia mucho más compleja e integral que la agronomía tradicional; además que no se pueden trasladar experiencias agroecológicas de otros ecosistemas sin mucha experimentación. También hay poca experiencia o conocimiento técnico en el manejo forestal. El CATIE espera proveer más asistencia técnica a través de sus proyectos PBS y TRANSFORMA.

Con respecto a los proyectos en sí, las ONG's se autocritican por algunas formas de trabajo implementadas en el pasado. Estas incluyen: crear una cultura de subsidios, donde ocasionalmente llegaban a pagar a los campesinos para que asistieran a las reuniones; regalar semillas u otros productos para las fincas, sin planificación u ordenamiento territorial; trabajar de forma superficial e intermitente con las familias atendidas, haciendo poco para muchas. Se critican

por enfatizar nuevos productos sin preocuparse por el problema de la comercialización de esos productos; y algunos, por un enfoque de rubros, en vez de un enfoque de fincas. Se critican por la visión de corto plazo que es, en parte, síntoma de la enfermedad de la dependencia del financiamiento externo. También existen unas ONG's que se autocritican por no fomentar la participación real de los campesinos.

Con la experiencia de varios años de trabajo y muy al tanto de las críticas hacia ellas, algunas ONG's están impulsando cambios importantes en sus enfoques y estrategias. Entre las organizaciones con quienes nos entrevistamos, se puede identificar lo siguiente:

- 1 la coordinación efectiva de esfuerzos entre ONG's, proyectos y gobierno
- 2 la promoción del manejo de árboles y bosques y no solamente la protección
- 3 el ordenamiento y planificación a nivel de las fincas
- 4 la promoción no sólo de la producción, sino también de la comercialización
- 5 la promoción de la organización campesina

Además, hay algunos esfuerzos por integrar más a las mujeres en estos proyectos, tomando una "perspectiva de género" más allá de hacer proyectos apartes para las mujeres.

### **La coordinación**

La falla más notable y más citada por las mismas organizaciones, es la falta de coordinación, no sólo entre ellas mismas, sino también con las instancias del gobierno nacional y municipal. Hay gente que argumenta que la coordinación es urgente y determinante. A lo largo de nuestra investigación se hizo claro que existen fallas importantes en el nivel de comunicación y coordinación; sin embargo, no creemos que "la coordinación" sea la panacea como a veces se espera. Hay que pensar claramente en por qué falla la coordinación, qué es lo que exactamente se quiere y qué es lo que se puede coordinar y cómo esa coordinación va a mejorar el trabajo en el territorio.

Entre algunas ONG's hay competencia y territorialidad; hay repetición de esfuerzos, zonas sobreatendidas y otras subatendidas. En comunidades en la carretera, por ejemplo, como Empalme Cruz Verde y Melchorita, están UNAG, CIPRES, CEPAD y Auxilio Mundial; mientras en comunidades alejadas como San Ramón, únicamente está presente el CIPRES. A veces esta crítica está dirigida a unos cuantos "campesinos vivos" que saben aprovecharse de la ayuda externa para su propio beneficio, en términos económicos y/o de su poder e influencia en su comarca, pero es más una autocrítica por la falta de comunicación y coordinación entre los proyectos. Esta crítica incluye la atención a ciertas comarcas y campesinos; la falta de conocimiento de los éxitos y fracasos de otras organizaciones, lo cual ayudaría a mejorar sus propios esfuerzos y la duplicación de esfuerzos basada en "la territorialidad" de cada uno, en vez de aprovechar y apoyar los proyectos y las experiencias existentes.

En parte el problema es que las ONG's no pueden actuar solas. Hace falta un marco municipal, el liderazgo de las autoridades locales y canales de comunicación institucionalizadas. Frecuentemente se critica que los diferentes representantes del gobierno nacional y local casi no participan en los esfuerzos conjuntos. Sin embargo, la falla también es de las ONG's: está relacionado con un alto nivel de competencia donde muchas ONG's quieren sacar provecho sólo para su feudo y no son capaces de trabajar en un proyecto donde otros podrían beneficiarse más

También existe un fuerte componente de control sobre la información que cada ONG ha logrado recopilar, con una perspectiva de "información es poder". Han habido varios esfuerzos para superar esto; PROSUR, por ejemplo, fue originalmente concebido como un proyecto coordinado entre UNAG, CIPRES, la Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS) y CEPAD, pero desde el principio falló en ese sentido. La idea fue que cada organización se especializara en el campo en que tuviera más experiencia y fuerza: CIPRES haría la investigación y análisis, UNAG y CEPAD, la extensión de campo y AMURS, la cual es una asociación de los seis alcaldes del departamento, el aspecto de la

comunidad y las estructuras comunales; así trabajarían juntos en el mismo territorio en forma coordinada. ¿Pero qué pasó? Todos querían hacer todo y rápidamente se complicó; cada uno tenía una idea diferente de cómo se debería de proceder. Hoy en día PROSUR funciona como cualquier otra ONG; tiene una dirección colegiada que incluye UNAG, AMURS y CEPAD, además de un representante del financiador principal, la cooperación Holandesa SNV. CIPRES se retiró.

Los problemas asociados con la falta de coordinación, han conducido a desarrollar muchos otros esfuerzos comunes, tantos pequeños como grandes. PROSUR se está coordinando con PASOC y la Alcaldía para proyectos de agua potable. Solidaridad Internacional tiene un acuerdo de colaboración con la Alcaldía. ACRA, Amigos de la Tierra y APDS-Arboles, coordinan sus esfuerzos en Los Guatuzos. ACRA coordina el grupo inter-institucional sobre la comercialización (GITCOM, ver 4 abajo). En Río San Juan, el Proyecto Frontera Agrícola en su primer año, decidió priorizar el establecimiento de mecanismos de comunicación e intercambios de experiencias entre los diferentes actores en el departamento, en lugar de impulsar cualquier otro proyecto.

Hasta ahora el proyecto más importante y exitoso de coordinación ha sido el proyecto de TRANSFORMA: la formación de la red de manejo forestal REMARIO (ver 2). Aunque no todos sus miembros participan, hay un pequeño grupo que sí va avanzando sobre el tema del manejo forestal, tanto con ONG's como empresas madereras. Dado que hay muy pocas experiencias de coordinación exitosa, valdría la pena analizar REMARIO de cerca, de cara a cualquier otro esfuerzo similar.

Ahora "la coordinación" está de moda, e irónicamente, hasta hay cierta duplicación de esfuerzos de coordinación. En Octubre de 1998, AMURS y PFA organizaron el "Primer Foro Participativo" entre la Alcaldía, los institutos del gobierno nacional, las ONG's y algunos líderes comarcales. En ese foro, uno de los expositores señaló el problema de tantos esfuerzos organizativos: después de ocho foros diferentes a los que él había asistido, todavía no se movía la coordinación en términos concretos, sino que era como un equipo de fútbol



con buenos jugadores, pero sin haber metido ningún gol (Escorcia 1998). El problema radica en que muchos esfuerzos de coordinación se quedan solamente en reuniones conjuntas.

¿Porqué no han logrado hacer algo más? Las razones más nombradas son: porque no hay foros para tomar decisiones, son sólo para platicar; por los intereses personales, celos y competencia; por la falta de participación y liderazgo de la Alcaldía; y por la falta de acuerdos sobre cómo se debería de desarrollar sistemas sostenibles en la región.

La crítica más fuerte de parte de las ONG's está dirigida a la falta de dirección y liderazgo de parte del gobierno municipal. Hay un reclamo generalizado de una coordinación desde el gobierno, para que haya una meta común en la cual cada proyecto encause, para que se adopte un plan de ordenamiento territorial no impuesto "desde arriba", sino que haya sido discutido y acordado para el municipio entre todos los actores, para que haya una visión de conjunto a largo plazo. Así como de "la coordinación", a veces se habla de ese plan como otra panacea. La verdad es que ya existen varios planes, pero hasta ahora ninguno ha tomado en cuenta la experiencia y las opiniones de las ONG's en su desarrollo. Entonces, no es el plan en sí lo importante, sino el proceso de desarrollo de un plan de ordenamiento que podría ser muy útil en concertar una visión del futuro del municipio y lograr un producto concreto de algún esfuerzo conjunto.

Sin embargo, nosotros creemos que algunas ONG's descansan en echar la culpa al gobierno e ignoran su propio papel, tanto en la falta de comunicación y coordinación, como en la falta de cambios visibles en el territorio.

Otro problema es que las ONG's tienen un peso desproporcionado en cualquier foro, esencialmente por la cantidad que existen de ellas; ya que fácilmente sobrepasan los representantes del gobierno y de las organizaciones campesinas. Su falta de voluntad de coordinarse y delegar, por ejemplo, a un grupo más pequeño, complica cualquier negociación que pueda haber, no sólo por la cantidad de participantes e intereses de por medio, sino también porque muchos otros actores en el municipio simplemente no quieren meterse a negociar con ellos bajo esas circunstancias.

Aunque algunas ONG's lo ven con desconfianza, parece un paso muy importante la conformación en marzo del Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan (CODESO RSJ). El objetivo general de CODESO es "articular y potenciar la intervención y las acciones de los diferentes actores de desarrollo de la región, encaminadas a impulsar el desarrollo sostenible". Sus metas incluyen mayor cooperación entre los actores, mayor impacto y cobertura y la optimización de los recursos y esfuerzos. Actualmente se ha conformado una junta coordinadora provisional que incluye un miembro propietario y otro suplente de cinco grupos: gobiernos locales, instituciones del estado, líderes comarcales, ONG's/ proyectos, empresarios y otros. La máxima instancia para tomar decisiones es la Asamblea, conformada por el representante de cada uno de los grupos y entidades miembros. La secretaría ejecutiva está a cargo de AMURS.

### **El manejo del bosque**

Como explicamos en la sección 4, por varios años muchas ONG's han tratado de promover la reforestación en fincas a través del regalo de árboles frutales, maderables o para leña. Han argumentado que hay que proteger las fuentes de agua, que la región se va a hacer un desierto y que los rendimientos bajarán hasta que no haya donde sembrar granos. La promoción de la siembra y protección de árboles fue hecha en términos conservacionistas y la idea del aprovechamiento forestal, como dice el director de una ONG, fue un tabú. Estos esfuerzos conservacionistas no han sido muy exitosos; aunque sí existen campesinos que han enriquecidos sus fincas, pero es muy poca la cantidad de árboles vivos en relación a la cantidad de arbolitos regalados.

Esto ha llevado a un cambio de visión con respecto a los árboles. Hoy en día hay un fuerte esfuerzo orientado a la siembra o regeneración de árboles con fines económicos, como otra alternativa de ingresos para la finca. La idea es subir el valor económico real y así el deseo de proteger los árboles en pie, en vez de concentrarse solamente en discursos ecologistas. Este movimiento ha sido impulsado particularmente por TRANSFORMA, la cual contempla el

manejo y uso sostenible de todos los bienes y servicios de los bosques latifoliados.

Una aspecto importante de este movimiento, es la formación de REMARIO, la Red de Cooperación Horizontal para el Manejo y Conservación del Bosque Natural en Río San Juan. A nivel del departamento, REMARIO actualmente cuenta con 34 miembros, incluyendo ONG's, instituciones y proyectos del gobierno central y universidades relevantes; además de incluir tres grupos de campesinos agroforestales (uno de San Carlos), una asociación forestal de ex-militares, dos empresas forestales (SOSMadera y Plynic) y una asociación de mujeres. Es la red más grande de la región y un foro importante para la disseminación de información sobre el manejo forestal, como de la experiencia del PBS; así como para la coordinación y cooperación entre los diferentes actores sobre este tema, aunque sólo un puñado de los miembros participan activamente. Actualmente se está discutiendo la posibilidad de aprovechar el foro de REMARIO para insertarlo como la Comisión Ambiental del CODESO, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

### **El ordenamiento de la finca**

El tema del ordenamiento de la finca, se basa en trabajar de cerca con una familia campesina para pensar en la planificación y el futuro de su finca. Esto fomenta una mejor participación del campesino en los proyectos y además puede fomentar más respeto de parte de los proyectos, para su conocimiento y metas. También ayuda a bajar el uso de "recetas" de parte de los proyectos. Nos contaron una experiencia: un proyecto ofreció silos pequeños a los productores y todos dijeron que sí querían uno; pero unos meses después, los técnicos se dieron cuenta que los campesinos estaban usando los silos para cualquier otra actividad, menos para la que están destinados.

Los planes de ordenamiento e inversión en la finca, no sólo ordenan el proceso de la diversificación y desarrollo de la finca, sino que también pueden promover la toma de decisiones de parte de los campesinos mismos y establecer una base para sus gestiones ante las ONG's. Como ejemplo,

para 1998-99 el PCAC ha promovido el autodiagnóstico agrosocioeconómico de 20 fincas para desarrollar un plan de manejo de la inversión y un plan de manejo de cada finca. Para 1999 se extiende a 66 productores. Los miembros de las cooperativas del CIPRÉS han dividido sus fincas en áreas de bosque, cultivos anuales, cultivos perennes y pasto. Las decisiones sobre inversiones actuales y futuras están tomadas en base de una visión de largo plazo.

ACRA enfatiza la participación del hombre y de la mujer en la formulación del plan de manejo de la finca; difiere con otras ONG's en términos de cuándo hay que crear este plan y creen que es más útil y menos teórico después de un año de trabajo con el proyecto. ACRA evita el que le pidan desordenadamente todo tipo de apoyo, ofreciendo desarrollar únicamente dos rubros al mismo tiempo -los cuales tienen que ser manejados uno por el hombre y el otro por la mujer.

## La comercialización

Las ONG's se critican por haber enfatizado demasiado en la producción -en mejorar rendimientos y diversificar la producción- sin preocuparse lo suficiente por la comercialización de esos productos. Se ha formado el Grupo Inter-Institucional sobre la Comercialización (GITCOM), coordinado por ACRA e integrado por 15 miembros, incluyendo varias ONG's e institutos del gobierno como el MAGFOR, un grupo de productores del Comité Municipal de Comercialización y las cooperativas del CIPRÉS. El trabajo va muy lento; el año pasado se ocupó de desarrollar sus líneas de trabajo; este año trabajará en el desarrollo de la infraestructura, la capacitación y los contactos comerciales. Han tenido problemas en la comercialización de granos básicos por malas cosechas de frijol durante dos años seguidos. Ahora están promoviendo el quequisque.

Dentro del comité existen conflictos por las contradicciones entre compromisos partidarios y los que quieren trabajar con el campesinado en su conjunto sin promover un partido. También hay diferencias sobre estrategias de comercialización; entre los que priorizan beneficios inmediatos y los que prefieren mejorar las

condiciones de venta y encontrar nuevos mercados antes de promover el acopio. Se da cierta resistencia en usar mecanismos existentes que están claramente ligados a una ONG en particular, especialmente donde hay críticas de su forma de trabajo.

### **La organización campesina**

Mientras CIPRÉS ha priorizado la organización y participación campesina desde su inicio, este no ha sido el caso para de la gran mayoría de las ONG's. Recientemente se integraron algunos representantes de organizaciones campesinas a las redes de REMARIO y de comercialización, aunque todavía son pocos. Hay mayor esfuerzo de parte de algunas ONG's para trabajar o por lo menos coordinarse con los comités comarcales en las comunidades que atienden; algunos promueven la capacitación de estos comités o la organización de otros grupos alrededor del acopio y de la comercialización de los productos.

El PFA cambió su enfoque para el año 1999, precisamente para priorizar el apoyo directo a las organizaciones campesinas en vez de ser para las ONG's o la coordinación en general. Un proyecto prioritario es el apoyo a las organizaciones de mujeres, con la meta de conformar una sola organización y apoyarla directamente, en lugar de respetar las divisiones existentes la por ONG que las promovió. A pesar del compromiso de muchas ONG's de apoyar la organización local, ésta perspectiva orgánica ya ha generado algunos conflictos.

### **Las Instituciones Estatales**

Tanto el delegado de MARENA como el delegado de INAFOR, tenían pocos meses de trabajar en San Carlos cuando se empezó este estudio. MARENA únicamente tiene dos empleados en San Carlos -el delegado departamental y un técnico. También está el proyecto SI-A-PAZ con su coordinador, el cual reporta tanto al delegado de MARENA

como al director nacional de SI-A-PAZ en Managua. Además SI-A-PAZ tiene un técnico y siete guardabosques.

Antes de la reorganización del ministerio, MARENA había prohibido el corte y la venta del madroño para leña. Según MARENA, ha funcionado la prohibición porque se decomisaba el madroño de dondequiera que lo encontraba - entonces ni vendedores ni compradores querían tomar el riesgo-. En 1997 MARENA otorgó 97 permisos forestales en todo el departamento y en 1998, 129; lo que incluyen permisos para uso doméstico y grandes permisos comerciales. Entre enero y marzo de este año, INAFOR, la entidad del estado ahora encargada de los permisos forestales, otorgó 36 permisos domésticos para un total de 1,100 m<sup>3</sup> en el municipio de San Carlos.

Para controlar la madera que sale de la región por carretera, INAFOR tiene un puesto en El Ayote, Morrito; así cada trozo de madera tiene que llevar el número del permiso o estará sujeto a ser descomisado.

El aserrío en Las Azucenas estaba funcionando hasta abril de este año con un permiso provisional, mientras su solicitud estaba bajo revisión en Managua por el traslado de funciones de MARENA a INAFOR. Supuestamente, sólo estaba procesando madera cortada el año pasado u obtenida con permisos domésticos; sin embargo, una delegación del gobierno cerró el aserrío después de que el Alcalde denunció que él nunca había otorgado su aval; además encontraron madera cortada sin el debido permiso. Después de varias negociaciones y gestiones, está funcionando de nuevo, procesando madera cortada este año.

Con respecto a la leña, el delegado de INAFOR mandó un aviso formal a la cooperativa Laurel Galán para comunicarles que deben conseguir un permiso para poder comercializar la leña. Existe cierta preocupación por la venta de leña en Papaturre, ya que es ilegal por su situación de Refugio.

Por la falta de personal propio, desde hace tres años MARENA empezó a coordinarse con el Ejército y la Policía; además de coordinarse con el MED para los programas de educación ambiental. Este año el proyecto SI-A-PAZ trabajó con varias ONG's para la organización y financiamiento del

Plan Verano, una campaña de educación ambiental y control de las quemas. De parte de la Alcaldía, Marena-Siapaz ha tenido cierto apoyo financiero para los programas educativos, pero en general ha sido muy poco.

MARENA está involucrado activamente en apoyar los esfuerzos de coordinar las actividades en pro del desarrollo en el departamento de Río San Juan. SI-A-PAZ es miembro de REMARIO y el delegado de MARENA trabajó activamente con AMURS, PROSUR y otros, para la conformación de CODESO.

Otras instancias del gobierno nacional que inciden en los recursos naturales de la región, son el MAGFOR y el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA). El MAGFOR tiene como meta principal el apoyar los sistemas productivos en fincas de todo tamaño. Sus actividades principales son la promoción y el desarrollo de temáticas de interés productivo y el desarrollo de una metodología educativa de acuerdo al nivel escolar del productor. El INTA atiende a 467 productores a través de 29 representantes agropecuarios (RAS), para generar y transferir tecnología a estos productores bajo el concepto de aprovechamiento racional sostenido de los recursos naturales. El INTA y el MAGFOR también son miembros de REMARIO.

## VI

### **Gobierno municipal**

Hay tres puntos que se deben destacar con respecto a la Alcaldía de San Carlos. Primero, que la Alcaldía pasó el año 1998 prácticamente estancada, debido en gran medida, a los conflictos internos en torno al Alcalde y al Ice Alcalde; además de existir una falta de capacidad técnica y organizativa. Segundo, que la Alcaldía tiene muy poco interés en jugar un papel importante con respecto a los recursos naturales de la región o en coordinación con las diferentes entidades que se preocupan por ellos. Tercero, que estas mismas entidades, ONG's u organismos estatales, desean y necesitan que el Alcaldía tome un papel central en la dirección y organización del desarrollo de su municipio.

En 1997, la empresa consultora PADCO realizó un diagnóstico institucional de la Alcaldía de San Carlos (PADCO 1997). Los problemas que identificaron incluyen formas de trabajo muy hieráticas y centralistas, falta de comunicación, falta de sistemas de control administrativo y financiero, falta de planificación de mediano o largo plazo, falta de manuales de trabajo y documentación de la memoria institucional y falta de experiencia del personal. A lo largo del año 1998, PADCO apoyó a la Alcaldía con asesoría periódica en las áreas de administración, finanzas y planificación. El asesor de PADCO estima que desde ese diagnóstico, sólo se ha cumplido con un 30% de las recomendaciones en general; ni las mismas capacitaciones han funcionado bien por los problemas internos y la rotación de personal. Sólo como ejemplo, entre enero, cuando empezó este estudio y marzo, se cambió al administrador general y al contador, dos posiciones claves. El asesor destacó que sí se ha cumplido en un 75% con las recomendaciones relacionadas con los mecanismos financieros.



Este proyecto de capacitación y apoyo, continua con la aprobación del Proyecto para el Fortalecimiento Institucional de la Alcaldía de San Carlos (PROFI), financiado por la Cooperación Holandesa SNV y elaborado en coordinación con los funcionarios y concejales de la Alcaldía, el Alcalde y Vice Alcalde. Este proyecto cuenta con tres asesores que apoyarán a la Alcaldía en cuatro áreas: fortalecimiento interno, coordinación interinstitucional y desarrollo de un plan estratégico municipal y un plan maestro del casco urbano.

En este estudio enfatizamos las capacidades y gestiones del municipio que tienen que ver con los recursos naturales, o que indican su capacidad actual en términos más generales.

## **Organización y Prioridades**

Las elecciones municipales a finales de 1996, llevaron a cabo un cambio de gobierno local en San Carlos en 1997, donde el partido Sandinista había mantenido su hegemonía desde 1979. El consejo municipal actualmente está conformado por cuatro Liberales, cuatro Sandinistas y un miembro de Camino Cristiano, siendo el Alcalde del partido Liberal. Las decisiones sobre el presupuesto y los proyectos que se van a llevar a cabo, se toman durante las reuniones mensuales del Consejo.

En 1997, el Consejo Municipal formó ocho comisiones de trabajo: Transporte, Luz y Agua; Salud y Educación; Revisión de la Propiedad; Recursos Naturales y Turismo; Economía y Comercio; Producción y Comercialización de Granos Básicos; Niñez y Mujer; y Cultura y Deporte. Sin embargo, éstas comisiones nunca funcionaron eficientemente debido por una parte, a la falta de un claro contenido de trabajo. Cuando se reformó la Ley de Municipios, éstas comisiones fueron reducidas a cuatro: las tres establecidas por la ley, sobre administración, gobernabilidad y asuntos sociales, y una cuarta sobre la propiedad; las cuales tampoco han funcionado satisfactoriamente.

El conflicto más importante dentro del mismo Consejo Municipal, está relacionado con la gestión del Alcalde. El descontento con el Alcalde es descrito como un problema importante en el análisis de PADCO de Diciembre 1997, donde la queja principal radica en su falta de presencia en el municipio y consecuentemente, la falta de liderazgo; además existían conflictos entre el Alcalde y el Vice Alcalde. El 9 de Febrero 1998 se formalizó el descontento cuando el Consejo se reunió con el Alcalde, expresó su descontento en forma detallada y llegaron a varios acuerdos; sin embargo, el incumplimiento llevó a que el 25 de Junio, siete concejales -los cuatro Sandinistas, dos Liberales y uno del Camino Cristiano- firmaran una resolución oficial para que fuera destituido de su cargo. Las razones citadas incluyen entre otras, la obstaculización de sesiones del Consejo, la falta de presentación del presupuesto, el irrespeto a miembros del Consejo y la administración incorrecta y violadora de los bienes de la comuna.

La decisión final sobre la destitución del Alcalde estuvo en manos del Consejo Supremo Electoral por varios meses y finalmente en Febrero de este año, se tomó la decisión de no separar el Alcalde de su cargo. La falta de una decisión más rápida sirvió para fomentar la inestabilidad y obstaculizar la gestión municipal en general. El Consejo Municipal no reconocía el liderazgo del Alcalde e insistía en que sólo el Vice Alcalde podría presidir sus reuniones, pero por las tensiones entre el Alcalde y el Vice Alcalde, muchas veces ni hubo reunión del Consejo. Este conflicto interno tiene mucho que ver con la falta de acción de parte de la Alcaldía en el año 1998.

Como muchos gobiernos municipales, hay un sesgo urbano en la atención de la Alcaldía. En un estudio del plan de inversiones municipales elaborado en agosto de 1998, de proyectos aprobados y planificación, más del 60% del dinero para los proyectos a ser ejecutados por la Alcaldía está destinado al casco urbano. La misma relación se encuentra en el plan de inversiones elaborado por la microplanificación participativa a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), la cual priorizó 17 comunidades rurales desatendidas y tres áreas urbanas: de los 45 proyectos

aprobados para 1999, 60% del financiamiento está destinado a 10 proyectos en el casco urbano. Varias personas se quejaban de que la Alcaldía solo tenía interés en un proyecto: el desarrollo de un malecón en San Carlos, apoyado por una ciudad hermana europea.

En áreas urbanas o rurales, las prioridades de proyectos a ser ejecutados son de infraestructura, en la construcción de centros de salud, escuelas y pozos de agua potable. También hay proyectos para letrinas, mejoramiento de caminos y vías peatonales, electrificación y desechos sólidos. Las comunidades alejadas frecuentemente piden caminos de todo tiempo para poder sacar sus productos. Estos proyectos efectivamente ayudan a estabilizar la población en sus comunidades, lo cual tiene beneficios indirectos para los recursos naturales.

Las comunidades rurales en ocasiones piden proyectos relacionados con los recursos naturales. En el estudio del FISE, 7 comunidades pidieron proyectos de reforestación, 3 de educación ambiental y 1 pidió ayuda para hacer un plan de manejo sostenible. En un caso (de educación), este proyecto ocupó el segundo lugar en sus prioridades; sin embargo, en la gran mayoría, ocupó entre el cuarto y sexto lugar. El llamado a la educación ambiental estaba muy relacionado con las quemas descontroladas de 1998.

Todo el mundo concuerda en afirmar que los proyectos sobre recursos naturales también son poco priorizados por la Alcaldía; y como dijo un entrevistado, "la Alcaldía no se ha pronunciado sobre el tema". La misma Alcaldía prefiere dejar este tema a los institutos del gobierno o lo ubica en el campo de las ONG's. Dado que las mismas comunidades rurales no los priorizan, no ven la razón para meterse en proyectos de esta índole.

Al analizar el presupuesto de 1998, miembros del Consejo se quejan por la falta de claridad en los rubros allí resumidos y porque la Alcaldía falló en su compromiso de dedicar 40% de los ingresos corrientes a proyectos de inversión. De los proyectos que se habían presentado en forma general para ser financiados y ejecutados por la Alcaldía, parece que ni siquiera se desarrollaron con mayor detalle.

En el presupuesto de 1998, los egresos de personal representan el 42% del total y el 57% de los egresos corrientes (Ver cuadro 2). Según el Administrador General, la Alcaldía tiene 48 empleados, incluyendo 19 en Finanzas y 17 en Servicios Municipales. El diagnóstico de PADCO recomienda un programa de reducción y racionalización de personal y de los gastos.

La Alcaldía gastó únicamente el 23% del total en inversiones ("bienes de uso"); menos de un 5% del presupuesto se gastó en la ejecución de obras por administración directa, mientras un 16% se gastó en la ejecución de obras por contrato; el otro 2% fue gastado en la compra de maquinaria. Las obras de ejecución directa sólo representan el 6.4% de los egresos corrientes; el 96% de los ingresos corrientes egresaron por gastos corrientes en 1998; por encima del 85% de 1997. El presupuesto para 1999 programa sólo el 56%. Los egresos corrientes representaron el 70% de los ingresos totales en 1998; en 1997, estos representaron el 59%. Por un fuerte financiamiento en donaciones y transferencias, los egresos corrientes sólo representan el 8% de los ingresos totales presupuestados para 1999.

El presupuesto para 1999 proyecta un incremento de más de Un millón de córdobas en ingresos corrientes, 28% encima del valor de 1998; la fuente de ingresos corrientes más importante son los impuestos sobre ventas y servicios, que sumaron unos C\$1.6 millones en 1998 y están proyectados en C\$2.4 millones para 1999. Algunos concejales dudan que este incremento sea realista.

**Cuadro 2: Egresos de la Alcaldía de San Carlos, 1997-1999**  
(en miles de córdobas)

Categorías	1997*	1998	1999 actual (1)	1999 (2)
Total Gastos	2,020	2,118	2,242	2,287
Corrientes				
Egresos de personal	1,719	1,321	1,285	1,284
Servicios no personales	146	510	717	697
Materiales y productos				
Desembolsos financieros	141	0	130	40
Préstamos pendientes de pago	14	166	110	144
Imprevistos	0	121	0	123
Adquisiciones de Bienes de Uso (Inversiones)	1,233	1,880	707	24,804
Maquinaria y equipos nuevos	**	191	65	1,322
Ejec. Obras contrato	**	1,548	498	22,789
Ejec. Obras admón. Directa	**	141	144	477
Otros	**	0	0	218
Inversión social/transferencias	47	49	79	372
Total de egresos	3,299	4,047	3,027	27,466

\*Las categorías usadas en 1997 no son exactamente las mismas

\*\*No específica

(1) versión preliminar, no oficial

(2) presupuestado, no oficial; el monto total del FISE (Ejec. obras/ contrato) no ha sido finalizado y es muy probable que sea más bajo.

Nota: no todas las sumas son exactas por haber redondeado las cifras.

## Capacidad

### Ejecución de Proyectos

La capacidad en ejecución de proyectos sigue siendo muy baja. La mayor queja que escuchamos, fue que en todo el año 98 prácticamente no se ejecutó ningún proyecto, ni urbano ni rural. Un informe de la Alcaldía de fin del año, indica que 6 proyectos fueron completados (3 del FISE, 2 del MAS y uno de la Alcaldía); 10 más estaban en proceso y otros 24 estaban en gestión o habían sido aprobados. Además, de parte de Protierra, hubo un financiamiento especial de emergencia para la siembra de frijol de apante relacionado con el Huracán Mitch. Ni el mismo proyecto supuestamente favorecido, como era el del malecón, avanzó. Otro problema que surgió el año pasado, fue que algunos financiadores decidieron no entregar los fondos para los proyectos aprobados hasta que se resolvieran los conflictos en la Alcaldía. Hasta ahora se empezaron a ejecutar seis proyectos a través de Protierra, los cuales incluyen un proyecto de desechos sólidos en Los Chiles y un sistema de drenaje y otro de andenes en San Carlos. Pronto empezarán los proyectos del FISE, pero todavía se está negociando el monto total para 1999.

Según los concejales, es el Alcalde el que está encargado de vigilar y abogar por la ejecución de los proyectos después de su aprobación en el consejo; en este sentido existen quejas de que éste no actúa, ni el equipo técnico que lo apoya. Se dan muchas críticas en contra de la unidad técnica encargada de formular los proyectos, la Unidad Técnica Municipal (UTM)-Protierra; particularmente por la burocracia de los proyectos de Protierra, la falta de comunicación y coordinación entre las mismas oficinas de Protierra y la alta rotación de personal. Hay un Alcalde en el departamento que ha tenido tantos problemas con su equipo técnico, que incluso estaba pensando pedir su retiro. Sin embargo, este equipo bien aprovechado, ofrece una posibilidad de formulación de proyectos que muchas Alcaldías no tendrían de otra forma. Existen muchas ONG's

que tienen interés en coordinarse con la Alcaldía y la UTM para desarrollar proyectos en forma conjunta, pero nadie les ha explicado el procedimiento para acceder a esos fondos.

### **Captación de Recursos**

El presupuesto para 1998 estimó ingresos totales por más de cuatro millones de córdobas; pero sólo se cumplió en un 79%, con C\$3.2 millones. Esto es menos que los ingresos totales captados en 1997, de C\$3.4 millones, aunque subieron los ingresos corrientes en un 34%. El presupuesto para 1999 estima un aumento del 50% en los ingresos corrientes sobre los ingresos actuales de 1998 (Ver cuadro 3)

La Alcaldía no ha recibido ningún financiamiento significativo de parte del gobierno central. En 1998, las transferencias totales sumaron C\$27,000, incluyendo el FISE, INIFOM y Protierra; sin embargo, fueron presupuestados en C\$220,000, el 5% de los ingresos totales. La Alcaldía recibió casi C\$500,000 en donaciones. Para 1999, estas dos fuentes de ingreso suben a más de C\$18 millones (la gran mayoría del FISE) y C\$4 millones, respectivamente. Las donaciones son para el proyecto Malecón (Holanda), un proyecto de desechos sólidos (PADCO) y el PROFI.

Las ciudades hermanas parecen ser una fuente de recursos importantes que no han sido aprovechados. San Carlos cuenta con una docena de ciudades hermanas en cinco países diferentes de Europa, más cinco ciudades en los Estados Unidos. Además del proyecto Malecón, apoyado por Groningen, Holanda, de todos los otros hermanamientos, sólo Linz, Austria, apoyó un proyecto el año pasado.

Aquí se analizan los ingresos propios de la Alcaldía de San Carlos. La mayor parte de los ingresos del gobierno municipal el año pasado, procedieron de los impuestos sobre ventas y servicios, representando 34% de los ingresos totales y 51% de los ingresos corrientes. La mayor parte de estos impuestos vienen de las empresas municipales (venta de servicios de equipos pesados) y de 579 contribuyentes de establecimientos comerciales. Existen unas 150 ventas rurales en nueve comunidades donde la Alcaldía manda tres colectores; no obstante, existen otros que no pagan impuestos,

especialmente en los lugares alejados donde la Alcaldía no tiene la capacidad de cobrar; a pesar de esto, se estima un cumplimiento del 70%. Hay problemas específicos con el cobro de los pescadores, 27 importadores Costarricenses y varias empresas importantes, como de electricidad (ENEL), telecomunicaciones (ENITEL), y agua (ENAL).

**Cuadro 3: Ingresos de la Alcaldía de San Carlos, 1997-1999**  
(en miles de córdobas)

Fuentes	1997*	1998	1999 actual (1)	1999 (2)
Ingresos Corrientes	1,724	2,961	2,153	4,086
Tributarios	1,074	2,329	1,504	3,140
Matriculas y Licencias	74	72	104	151
Imps sobre Vts y Serv	715	1,640	1,097	2,424
Imps Bienes Inmuebles	*	538	301	503
Otros	284	79	2	62
Ingresos no Tributarios	650	632	649	945
Tasas por Aprovech	262	164	177	178
Tasas por Servicios	388	462	471	761
Otros		6	1	6
Ingresos de Capital	1,717	1,086	1,048	23,380
Ventas y alquiler De activos	230	274	255	306
Donaciones	1,057	501	495	4,268
Transferencias	84	220	27	18,456
Otros	386	91	271	350
<b>Total de ingresos</b>	<b>3,441</b>	<b>4,047</b>	<b>3,201</b>	<b>27,466</b>

\*no precisado

(1) versión preliminar, no oficial

(2) presupuestado, no oficial; el monto total para proyectos del FISE

(Transferencias) no ha sido finalizado y es muy probable que sea más bajo

Nota: no todas las sumas son exactas por haber redondeado las cifras.



El presupuesto para 1999 estima un aumento de más del 100% en el total de impuestos sobre ventas y servicios, los cuales representaran el 59% de los ingresos corrientes totales; este aumento se debe fundamentalmente a los impuestos a la construcción sobre los proyectos financiado por el FISE y un nuevo aserrío en Las Azucenas. Esta categoría también incluye impuestos sobre agricultura y ganadería, servicios de buses y de profesionales y sobre algunas actividades especiales como la aerolínea La Costeña, las gasolineras y los cines.

La segunda fuente de ingresos más importante son las tasas cobradas por servicios, las cuales representan el 22% de los ingresos corrientes totales. Estos cobros incluyen, en orden de importancia decreciente, la certificación de ventas de ganado, el alquiler de 148 módulos en el mercado municipal, la matricula de los fierros, el registro civil, la basura y limpieza y las guías del ganado; hay otra media docena de cobros, cada uno de los cuales suman menos de C\$50,000 anual. El presupuesto de 1999 estima un aumento del 62%, lo que representa una disminución al 19% de los ingresos corrientes presupuestados.

El otro rubro generador de ingresos con mayor importancia en 1998, fue el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el cual representa el 14% de los ingresos corrientes; pero sólo se logró captar el 56% de lo presupuestado. Se ha bajado el total presupuestado para 1999 en comparación con lo presupuestado para 1998, pero sube el 66% sobre lo captado. Hay 1,927 propiedades rurales registradas para un total de 102,035.5 manzanas; y hay 325 propietarios registrados en el casco urbano. Se estima que existen unas 1,000 propiedades más en el área rural que no se declaran y unas 1,700 en el área urbana. El sistema de cobro depende esencialmente de la publicidad por radio, recordando a los propietarios que deben acudir a la Alcaldía a pagar sus impuestos y que los finqueros y ganaderos aprovechen para registrar su fierro para el ganado. La Alcaldía únicamente llega a cobrar a las fincas más grandes como San Pancho, o a medir terrenos urbanos que no tienen título; de otra forma, es el dueño el que tiene que llegar a la Alcaldía y llenar el formulario. Se usan los formularios desarrollados en Managua para este

propósito; para las fincas se usa un sistema de puntaje basado en el uso actual del terreno y la calidad del suelo; para el casco urbano hay un sistema similar según la calidad del inmueble. Todo es elaborado a mano, aunque el proyecto PROFI incluye el montaje de un sistema catastral automatizado e INIFOM está capacitando a varias Alcaldías en el país, incluyendo San Carlos, en este tema.

## **Coordinación**

La coordinación entre todos los actores y no sólo entre las ONG's, ha sido un problema en el municipio. Esta falla tiene algunos rasgos de diferencias políticas entre Liberales y Sandinistas, que en algunos casos puede ser el principal problema, pero también resulta fácil echar la culpa donde no la merece. Y por lo menos a nivel de la retórica tanto de Liberales como de Sandinistas, usualmente se escucha el llamado "a trabajar juntos para el municipio sin distinciones partidarias".

Otra parte del problema ha sido la falta de cohesión dentro de la Alcaldía. Cuando un grupo logra coordinarse con el Alcalde, muchas veces no tiene ninguna relación con nadie más en la Alcaldía; lo mismo cuando se coordina con el Vice Alcalde, con un miembro del Consejo o con el coordinador de un proyecto específico.

## **La Alcaldía**

Dentro de la misma Alcaldía se oyen muchos comentarios como "eso sólo lo sabe el Consejo" o "se maneja eso allí en la Alcaldía", como si no fueran todos trabajadores de la misma Alcaldía. Existen algunas mejoras desde el análisis de PADCO, pero parecen ser cambios más superficiales que de fondo; por ejemplo, el organigrama y el presupuesto de 1997 están exhibidos en las paredes del cuarto de entrada de la Alcaldía; sin embargo, en el fondo parece que hay muy poca comunicación dentro de la misma Alcaldía.

Se ve esta misma falta de coordinación en los proyectos, muchos del estado, que llegan supuestamente a apoyar y mejorar la gestión municipal. Hay por lo menos cuatro proyectos o institutos importantes que trabajan con la Alcaldía de San Carlos: INIFOM-FISE, INIFOM-Protierra, PADCO y ahora, el PROFI. Ya se han mencionados los problemas de coordinación dentro del mismo proyecto Protierra; ahora, entre estos proyectos hay una gran duplicación de esfuerzos también. Por ejemplo, en Agosto de 1998, PADCO publicó el "Plan de Inversión Municipal, Municipalidad de San Carlos 1998-2001" y en Diciembre, FISE (con la empresa consultora Amaguarti) publicó el "Plan de Inversión Municipal 1998-2001". PADCO también elaboró un Plan de Ordenamiento Territorial del municipio; Protierra contrató a Amaguarti para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial y el proyecto del SNV-Alcaldía-PROFI tiene como una de sus metas principales elaborar el Plan Estratégico Municipal. Los dos últimos están comprometidos con la elaboración de un plan con amplia participación de los diferentes sectores del municipio, pero el de Amaguarti ya está por terminar y esa participación aún no se ha visto.

En esta falta de coordinación tienen tanta culpa, los mismos organismos involucrados, quienes a veces llegan a las reuniones juntos y otras veces enfatizan que "eso es aparte", como la Alcaldía y el Consejo Municipal, quienes aceptan estos proyectos sin exigir que por lo menos se pongan de acuerdo.

### **Organizaciones Locales**

El sector popular no tiene mucha relación con la Alcaldía y mucho menos las comunidades alejadas. Entre los nueve concejales, más el Alcalde y el Vice Alcalde, ocho son del casco urbano de San Carlos y los otros tres son de Los Chiles y Las Azucenas, áreas que cuentan con un buen nivel de servicios. Estos no viajan a las otras comunidades y algunos campesinos dicen que sólo ven a la gente de la Alcaldía cuando llegan a cobrar.

Hay una persona encargada de las relaciones con las 82 comarcas rurales (aunque aparecen dos personas más en esta

sección del organigrama, estas son las bibliotecarias de la biblioteca municipal), quien está encargada de la formación de los comités comarcales y las relaciones con ellos. Estos comités tienen un presidente, el auxiliar del Alcalde y otros cuatro miembros. Estos se encargan de ir a San Carlos a realizar gestiones en nombre de sus comunidades y a recoger información sobre la comunidad para la Alcaldía. Sin embargo, el porcentaje de comunidades que tienen comités comarcales, ni siquiera llega al 60%.

Además existe un promotor en la Alcaldía que tiene la responsabilidad del seguimiento de los proyectos de agua ejecutados por el PASOC en algunas comunidades rurales; el cual está encargado de organizar los comités del agua en esas comunidades y velar por el mantenimiento de los nuevos pozos y sistemas de agua.

Con respecto a los cabildeos municipales, sólo uno de los dos exigidos por la ley se llevó a cabo el año pasado. En febrero de este año estaba programada la presentación del presupuesto en un cabildeo en Los Chiles, pero tampoco se llevó a cabo. Así es que a principios de marzo, el Consejo Municipal no se había reunido desde diciembre.

En cierta forma, los campesinos ven a la Alcaldía como otra ONG o proyecto que trabaja o no en su comunidad, y no como un ente del gobierno que debería estar vinculado a todas las actividades y con todas las comunidades. Esta concepción probablemente está relacionada a la ausencia del gobierno y la alta presencia de las ONG's en el área rural, la falta de gestión y liderazgo del gobierno local y el mayor acceso a recursos financieros de las ONG's.

## ONG's

Existe poca coordinación entre la Alcaldía y las ONG's. Tanto la Alcaldía como las ONG's se quejan de que la otra parte nunca llega a las reuniones que convocan. El Vice Alcalde considera que tiene buenas relaciones con pocas ONG's, como Médicos del Mundo y Auxilio Mundial. Sin embargo, hay muchos llamados de parte de las ONG's para que la Alcaldía juegue un papel mucho más activo en la

coordinación de proyectos en el municipio. En nuestras entrevistas, este llamado fue casi generalizado.

Encontramos unos pocos ejemplos específicos de coordinación; el PASOC se coordina con la Alcaldía en los proyectos de agua, PROSUR está asumiendo algunos proyectos que identificó FISE en tres comunidades cerca de otras en que ya trabajaban.

## **Institutos del Estado**

Tanto la Alcaldía como los institutos estatales se quejan de la poca y pobre comunicación entre ellos. La Alcaldía tiene la costumbre de delegar los asuntos ambientales y de recursos naturales a MARENA y no verlos como competencia ni interés del gobierno municipal; a excepción de la madera. La Alcaldía tiene un convenio con MARENA, ahora revalidado con INAFOR, para el control del transporte de madera por tierra; esto se hace cuando pasa por el puesto de control del gobierno local en El Tule, donde cobran los impuestos fundamentalmente sobre los productos agropecuarios que salen de la región. También se tienen que coordinar, hasta cierto punto, para otorgar los permisos forestales.

Los delegados actuales de MARENA e INAFOR tienen menos de un año de estar en sus puestos y en el proceso de reorganización, las competencias y nuevos procedimientos de cada uno, incluyendo la alcaldía, aún no están completamente claros. A pesar de que hay esperanzas de mejorar la comunicación y coordinación, existe cierta preocupación de que "no hablan el mismo idioma".

## **Entre Alcaldías**

Hay un esfuerzo muy importante de coordinación entre las Alcaldías del departamento de Río San Juan. La Asociación de Municipios de Río San Juan, AMURS, fundada en 1989, es la primera organización de este tipo que se formó en Nicaragua antes de la organización nacional AMUNIC, la Asociación de Municipios de Nicaragua. INIFOM lo clasifica como "un caso de asociación exitosa", que ha impulsado

proyectos de mutuo beneficio con amplio apoyo internacional (INIFOM 1994:102). Los cinco Alcaldes de la región se reúnen una vez al mes para coordinar proyectos conjuntos<sup>10</sup>; se quejan de que los representantes de ministerios e institutos gubernamentales, que siempre son invitados, casi nunca llegan a esas reuniones. El trabajo de AMURS está facilitado por un pequeño equipo de empleados permanentes.

AMURS ha coordinado algunos proyectos con MAGFOR y con varias ONG's, como por ejemplo, PASOC, Amigos de la Tierra, Proyecto Frontera Agrícola y Solidaridad Internacional. Específicamente en San Carlos, AMURS se coordinó con PASOC, la Alcaldía y PROSUR para llevar a cabo un proyecto de mini-acueducto en Cruz Verde. AMURS es miembro del comité que dirige las acciones de PROSUR, ha gestionado hermanamientos de Alcaldías fronterizas con Costa Rica y estableció un centro de documentación en San Carlos que recolecta información y estudios y funciona como una pequeña biblioteca sobre la región. Este proyecto, Documenta RSJ, es miembro de la red de REMARIO (AMURS 1998).

En 1996, AMURS patrocinó el primer estudio del departamento que se acerca a un plan de ordenamiento territorial "Los Lineamientos Estratégicos de Río San Juan" y actualmente, junto con varias ONG's y delegados de institutos nacionales, está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del CODESO.

El presidente de AMURS es el Alcalde de San Carlos, lo que aparenta ser la base de un esfuerzo de coordinación dentro del mismo municipio de San Carlos; sin embargo, debido por una parte a los mismos conflictos dentro de la Alcaldía (con el Alcalde) y por otra a la orientación de AMURS, dentro de la misma Alcaldía se ve a AMURS como una organización de Alcaldes y no de Alcaldías. Los concejales y los trabajadores de la Alcaldía desconocen el trabajo de AMURS y cuando se ausenta el Alcalde, no manda al Vice Alcalde para representarlo sino a un funcionario de AMURS. El mismo AMURS reconoce que hay gente en las

---

<sup>10</sup> Hay seis municipios en el departamento de Río San Juan, pero, por el acceso vial, El Almendro está atendido por Nueva Guinea.

Alcaldías que lo perciben como otra organización y no como SU organización.

Una de las metas de importancia de AMURS para el próximo año, es la capacitación de las Alcaldías en cuatro áreas específicas: para generar políticas de desarrollo regional, captar recursos, normar y legislar, y negociar y comunicar.

## **Gestión de los Recursos Naturales**

Como se dijo anteriormente, los recursos naturales y el medio ambiente tienen muy poca prioridad en términos de proyectos y en términos generales. En muchos casos el gobierno municipal considera que la gestión con relación a estos temas, es responsabilidad de MARENA o MAGFOR, por ejemplo, respecto a las áreas protegidas o a las quemas; además ubican al medio ambiente en el campo de los proyectos y ONG's. En 1997 había una comisión de recursos naturales, pero el coordinador se retiró del Consejo Municipal y la comisión desapareció en la formación de las nuevas comisiones, según cambios en la ley en 1998.

El rubro en el que se demuestra interés es la madera, basado principalmente en la posibilidad de cobrar impuestos. Dado que no existe mucha madera extraída del municipio, de las tasas por aprovechamiento de madera en 1998, sólo se consiguió C\$36,000; y para 1999 se espera captar C\$36,720. Del aserrío en Las Azucenas, el presupuesto proyecta captar otros C\$281,856 entre el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Venta (IV) y la matrícula. Según la administración de la Alcaldía, se hizo un convenio con el aserrío para la reparación de caminos, en vez de cobrarle todos los impuestos.

Existe una crítica generalizada de parte de la Alcaldía sobre el saqueo de la madera del municipio sin ningún beneficio para este. Poco después de la moratoria sobre el corte y transporte de maderas preciosas, declarado por el Presidente Alemán en abril de 1998, el Consejo Municipal declaró su propia moratoria por dos años sobre "los avales de explotación maderera, a excepción de las que sean

Consideradas por este Consejo Municipal como de uso doméstico y/o familiar". Sin embargo en la práctica, esta moratoria ha sido interpretada como una forma más bien de exigir que los madereros saquen el permiso exigido por la ley y el aval de la Alcaldía. Según el Vice Alcalde, por esta moratoria únicamente él o el Alcalde pueden otorgar este aval.

Hay un conflicto entre la Alcaldía e INAFOR sobre el procedimiento para otorgar el permiso de aprovechamiento forestal. La Alcaldía solamente quiere dar su aval después de la revisión técnica y visto bueno de INAFOR; sin embargo, INAFOR no puede dar su aval sin el aval previo de la Alcaldía, según el procedimiento establecido por ley. La Alcaldía reconoce que sin ningún técnico o ingeniero forestal, no tiene la capacidad técnica necesaria para revisar y analizar estas solicitudes y lógicamente no quiere dar su aval sin esa revisión.

El Alcaldía tiene un puesto de revisión en El Tule donde trabaja un cobrador y dos policías para recaudar los impuestos sobre todos los productos que salen por tierra de la región; los que incluyen principalmente los granos básicos, el ganado y la madera. Este año están cobrando C\$35 por metro cúbico de madera (cobraron C\$30 el año pasado). Tienen un convenio con INAFOR para asegurar que esta madera lleve el debido permiso y si no lo lleva, cobran una multa y decomisan la madera para usarla en proyectos municipales; no obstante, otros entrevistados aseguran que este sistema no funciona eficientemente. Además, aunque es un puesto de la Alcaldía y no del INAFOR, la Alcaldía no procesa los datos sobre la madera que por allí pasa, pues afirman que es responsabilidad del MAGFOR.

El año pasado se discutió en el Consejo el problema del control de la extracción de madera por la falta de coordinación con MARENA (en ese entonces) y la falta de control sobre los barcos que viajan con madera hasta Granada. Existe muy poca capacidad de controlar los productos que salen por barco, aunque los transportistas deben presentar una solvencia de la Alcaldía a la aduana por los productos que llevan. La discusión sobre estos temas en el Consejo, se hizo con relación a la solicitud de una empresa



costarricense para establecer un aserrío en la zona, para lo cual debía obtener el aval de la Alcaldía. Algunos concejales se manifestaron a favor y otros en contra de la solicitud. Hubo una exposición del MARENA sobre la deforestación con imágenes de satélite. Los que estaban en contra estaban preocupados debido a que la apertura del aserrío llevaría a un mayor despale en el municipio. Otros argumentaron que un aserrío aumentaría el valor de y el interés en el bosque de parte de los campesinos, los cuales lo verían como una alternativa de ingresos a mediano y largo plazo, incentivando así el cuidado del bosque.

Algunos concejales se convencieron con la presentación de la empresa, la cual llevó a una parte del Consejo a visitar sus operaciones en Costa Rica; país en que esta empresa ha sembrado árboles de melina de crecimiento rápido y ha prometido hacer lo mismo en Nicaragua. Un entrevistado afirmó que la empresa contaba con apoyo desde Managua y estaban seguros que iban a conseguir el aval de la Alcaldía y el permiso de las autoridades pertinentes. El Consejo le otorgó el aval y se estableció el aserrío en Las Azucenas.

A pesar de la esperanza de fomentar más cuidado y menos saqueo del bosque, en general se reconoce que después del otorgamiento de los avales y permisos, se ha dado muy poco seguimiento a lo acordado. El aserrío funcionó hasta abril de este año sin el permiso debido y aparentemente cortando madera ilegalmente. El delegado de INAFOR dice que empezó a sospechar cuando una persona perteneciente a la empresa, llegó a solicitar los permisos domésticos para algunos campesinos, pues los permisos domésticos supuestamente son para cortar madera para el uso doméstico y no para su venta. Aún así, el aserrío tenía madera cortada sin ningún permiso. La empresa está funcionando de nuevo, pero según INAFOR, ahora va a respetar la moratoria declarada por el Consejo, que ni el mismo Consejo ha respetado.

Con respecto a las quemas forestales, en la misma resolución que declara la moratoria forestal del 28 de mayo de 1998, se prohíben "terminantemente las quemas forestales y humedales en el Municipio, a excepción de las áreas

autorizadas por MARENA".<sup>11</sup> Este año se asignó a un Concejal para trabajar en la campaña municipal contra las quemas, acción impulsada por las ONG's, además de hacer una declaración en apoyo a la campaña y limpiar una ronda alrededor del pueblo de San Carlos.

La misma resolución de mayo de 1998, también se declara sobre la basura y la extracción de arena. Sobre la basura, prohíbe el descargue y botado de desechos sólidos "en predios baldíos urbanos, en las riveras del gran lago y en caminos del Municipio". Sobre la arena, permite la extracción de arena del banco natural del Río Frío exclusivamente para uso doméstico y con permisos del MARENA y de la Alcaldía; y conmina a una familia particular con una finca costera para hacer uso racional de las reservas de arena en su propiedad. El Consejo establece multas para las quemas y el botado de basura; confiscación del producto y medio de transporte para la explotación de recursos; y por reincidencia de cualquiera, hay sanción penal.

Con respecto a otros recursos naturales, la Alcaldía ha pedido apoyo por parte de MARENA y Medepesca para el control de la pesca. En un acuerdo del Consejo Municipal en Mayo de 1997, prohibieron la entrada de pescadores de otros municipios al territorio de San Carlos. Según el Vice Alcalde, se ha acordado con Medepesca un procedimiento punitivo para la pesca en tiempos de veda.

Con respecto a la minería, existe consenso dentro del Consejo Municipal sobre el rechazo total y terminante de la minería en el municipio. El 25 de marzo de 1998, rechazaron unánimemente la solicitud de concesión de exploración de la empresa Placer Dome en dos lotes mineros denominados Cerro Ventura 1 y Cerro Ventura 2; solicitud que fue aceptada por la Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Economía y Desarrollo en Managua. El Consejo Municipal y el Alcalde no sólo rechazaron la solicitud, sino que acordaron solicitar la vigilancia de parte de la Policía y el Ejército en las áreas de interés de las compañías mineras, ya que les preocupaba que estas podrían transgredir su resolución. El año anterior, en mayo, se habían solidarizado

---

<sup>11</sup> Ahora es MAGFOR el que autoriza los permisos para la quema.

en contra de la explotación minera en el municipio vecino de El Castillo. Su resolución está basada en el uso racional de recursos exigidos para el desarrollo sostenible y a un "compromiso nacionalista" de salvaguardar los recursos para las generaciones futuras.

Como se evidencia con estas resoluciones del Consejo Municipal, a veces surge el interés de salvaguardar los recursos naturales y/o promover su uso racional; sin embargo, hay una falta de claridad o capacidad técnica, en referencia a otros puntos, que a veces conduce a acciones contradictorias, como declarar una moratoria y después aprobar un aserrío.<sup>12</sup> Tampoco hay seguimiento de lo acordado y con relación a algunos temas, la Alcaldía no se ha pronunciado del todo, como sobre las áreas protegidas que ocupan un 40% de su territorio.

En general, el gobierno municipal no ve la necesidad de meterse en este tema, debido a que hay institutos estatales y un sinnúmero de ONG's con muchos más recursos financieros que la Alcaldía, que se preocupan de eso. Tampoco existe mucho incentivo, ya que ni el mismo pueblo lo solicita. De lo que no se da cuenta la Alcaldía, es que con todos estos esfuerzos y recursos financieros y humanos, encarrilados sobre un mismo camino, se podrían obtener beneficios de mayor alcance para la población del municipio; y el único actor local apropiado para organizar la consecución de estos beneficios es la misma Alcaldía.

---

<sup>12</sup> Además, todo se complica por los conflictos internos. Parece que la denuncia del aserrío fue hecha por un desacuerdo sobre quién tenía el derecho de otorgar el aval y sospechas de prácticas ímporas.

## **VII**

### **Balance y perspectivas**

Hasta la fecha no ha habido ningún proyecto de desarrollo duradero en el municipio de San Carlos. Sus tierras han sido invadidas por extractores de hule, raicilla y maderas preciosas, y por ganaderos y campesinos en búsqueda de tierras para sembrar granos básicos. Por un lado, todas estas actividades han sido muy destructivas para el bosque tropical, pero por otro, han representado la vida económica y/o productiva para sus perpetradores. Sin embargo, estas pueden ser sostenibles si se llevan a cabo en forma compatible con la ecología de la región.

El Proyecto SI-A-PAZ constituye esfuerzo para promover esta compatibilidad entre los sistemas de producción y la ecología de las diferentes partes de la región. El problema más grande respecto a esta compatibilidad, es que el bosque en general es visto como un impedimento al desarrollo de los sistemas de producción. La desaparición del bosque, o más específicamente, de los árboles, origina problemas agudos de agua, erosión, sedimentación de los ríos, escasez de leña y madera de construcción, y empobrecimiento del suelo. Por tal razón se debe buscar una forma de integrar el bosque y/o los árboles en los sistemas de producción de las fincas.<sup>13</sup>

Existen muchos factores que dificultan la consecución de este objetivo; entre lo que se incluyen la inestabilidad de la población, la tenencia insegura de la tierra, la presión sobre la tierra por nuevos pobladores, la cultura ganadera, la falta de

---

<sup>13</sup> Aquí hacemos una distinción entre el bosque y los árboles. Hay diferentes puntos de vista entre la importancia de conservar el bosque, el cual lleva las especies nativos del trópico húmedo; y los árboles, que pueden ser de cualquier especie. Los campesinos por supuesto, tienen mucho más interés en sembrar especies que tengan alguna utilidad, que preservar la biodiversidad natural.

capital, la falta de conocimiento, la falta de beneficios económicos inmediatos o significativos de los árboles o el bosque, la falta de incentivos y políticas claras sobre el tema y el rechazo de prácticas vistas como una imposición.

Puede ser que haya más ONG's y proyectos trabajando sobre esos temas en San Carlos que en cualquier otro municipio del país; pero estos no han logrado cambiar la cultura productiva; lo que ha llevado a la pérdida de respeto de parte de los otros actores en la región y a un repensamiento de los métodos de algunas ONG's, pero más que todo a una preocupación por tratar de establecer una mejor coordinación de esfuerzos. La coordinación ahora está de moda y muchas veces es vista como si fuera la única solución a todos los problemas, pero la realidad es que muchos esfuerzos y reuniones no han logrado llegar a la coordinación. Nosotros creemos que la coordinación es necesaria hasta cierto punto, sin embargo, se debe analizar a fondo acerca de qué se puede coordinar, qué tipo de coordinación conducirá a mejores resultados en el campo y por qué no se ha podido mejorar la coordinación hasta ahora. Algunos creen que se debe a la falta de participación y liderazgo de la Alcaldía; otros, a los intereses personales; y otros, a que hay diferencias profundas sobre metodologías de trabajo que generalmente se ignoran.

Entre todas las ONG's no hay ninguna que goce de mucho más respeto o autoridad que las demás; además, hay una mezcla de intereses y un alto nivel de competencia de por medio. Entonces, aunque haya muchos esfuerzos ahora para mejorar la comunicación y la coordinación para mejorar su gestión, todos tienen cierta desconfianza de los métodos (y metas) de los demás -no hay ejemplos con mucho éxito para seguir o copiar-. Hay algunos que piensan que el manejo del bosque, a través de proyectos como el PBS, puede ser la solución. Hasta ahora la mejor experiencia de coordinación e intercambio sobre este tema, se da a través de REMARIO.

Las ONG's tienen muchos recursos, conocimientos y experiencias, pero el hecho que no han tenido mucho éxito facilita el desprecio de parte de algunos actores gubernamentales, los cuales también sienten el desequilibrio entre los amplios recursos de las ONG's y mezzquinos del

gobierno; circunstancia que les lleva a calificar a los trabajadores de las ONG's como negociantes y aprovechadores. Entre las ONG's y el gobierno, o sea las instituciones o la Alcaldía, muchas veces se acusan entre sí de ser la contraparte la que no quiere reunir o coordinar esfuerzos.

Sin embargo el problema no es sencillo: existen conflictos a lo interno de la Alcaldía, hay poca comunicación entre las instituciones del Estado y la Alcaldía y además, la falta de cooperación *entre* ONG's impide una relación sana con el gobierno. ¿Cuál Alcaldía quiere tratar de navegar las aguas turbias entre 15 diferentes ONG's y proyectos que no se pueden poner de acuerdo? Al mismo tiempo, creemos que la mayoría de las ONG's tienen interés en apoyar el desarrollo del municipio y no se debe despreciar su experiencia y voluntad; no obstante, creemos que las ONG's tienen que reconocer que ellos son sólo un actor más entre varios. El hecho que sean muchos no les da mayor importancia que los demás -más bien tendrían mayor peso como actor si se organizaran y se consolidaran a lo interno.

Con mucha frecuencia escuchamos que no existe interés de parte de la Alcaldía en el tema de los recursos naturales. La razón de esta falta de interés, dada por la misma Alcaldía, es que ni las mismas comunidades solicitan ese tipo de proyectos. Creemos que hay dos problemas principales con relación a este análisis:

Primero, los recursos naturales o problemas ambientales tienden a ser vistos en términos de la preservación de recursos, las restricciones de uso y las áreas protegidas; por ejemplo, hay un claro interés de parte de la Alcaldía en el manejo de la madera, pero no se ha tomado ninguna acción referente a las áreas protegidas. Sin embargo, el problema más relevante de recursos naturales en el municipio de San Carlos está relacionado con los sistemas de producción; ya que la ecología de la región no es apta para una producción ni de ganado ni de granos básicos sin árboles. El mismo campesinado sufre las consecuencias de este uso del suelo con sus malos rendimientos, la degradación del pasto y la escasez de agua potable. En Nueva Guinea, donde esta misma degradación ambiental empezó hace 30 o 40 años, una

parte importante de la población ha "resuelto" el problema buscando nuevas tierras en la frontera agrícola; hoy en día, esta opción ya casi no existe.

Segundo, la perspectiva de "proyectos" no es la misma que la perspectiva del desarrollo. La lógica productiva en finca, muchas veces cortoplacista y sin alternativas económicas o conocimientos técnicos, contradice la lógica ecológica y productiva a nivel regional y a largo plazo. Es deber del gobierno local vigilar por estos intereses también. La perspectiva de desarrollo es una perspectiva amplia, integral y de largo plazo.

Percibimos la formación de CODESO muy positivamente, esperamos que este foro ofrezca una forma de institucionalizar el debate sobre el desarrollo de la región y de mejorar la comunicación y coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores, con las Alcaldías en un papel central. Hay que buscar la forma de aumentar la participación de las Alcaldías y no sólo de los Alcaldes en este foro, además de la participación de los sectores populares y así llevar este esfuerzo departamental al nivel municipal.

## Problemas Generales

Se pueden resumir los problemas principales relacionados con la gestión de recursos naturales de la siguiente manera:

1. la falta de institucionalidad debido a la tardanza de la resolución del Consejo Supremo Electoral (CSE) sobre el caso del Alcalde, y ahora la reconstrucción de una Alcaldía que funcione efectivamente;
2. la falta de comunicación y otras tendencias hieráticas dentro de la misma Alcaldía y entre la Alcaldía y los otros actores en el municipio;
3. la falta de liderazgo e interés en general, en el tema de los recursos naturales por parte de la Alcaldía;
4. la falta de una clara relación entre la pobreza, las necesidades de las comunidades y la gestión de recursos naturales;

5. la duplicación de esfuerzos y la competición entre los diferentes asesores, proyectos y ONG's;
6. la desconfianza hacia las ONG's por la cantidad de recursos financieros que traen a la región sin beneficios claros para la población;
7. la ocupación de los espacios de participación popular por parte de las ONG's, en vez de los campesinos;
8. la falta de coordinación y la frustración con foros y otros esfuerzos de coordinación que no llegan más allá de reuniones;
9. la falta de presupuesto, personal y disposiciones claras de las nuevas estructuras gubernamentales de MARENA e INAFOR;
10. la desconfianza entre Liberales o ex-Resistencia y Sandinistas.

## Problemas específicos de la Alcaldía

Las únicas instancias que tienen que ver con la gestión de recursos naturales o el ordenamiento territorial y con las que participa un representante de la Alcaldía, son AMURS y la Comisión Regional de SI-A-PAZ; pero nadie más que el Alcalde participa, lo que representa un problema importante cuando no hay diálogo entre el Alcalde y el Consejo Municipal. Creemos que AMURS en particular y cualquier esfuerzo de fortalecimiento de la Alcaldía, debería dirigirse a la Alcaldía en general. Esto es un hecho práctico en cualquier Alcaldía del país: el Alcalde no puede ser reelecto y las inversiones de largo plazo tienen que ser diversificadas. De hecho, creemos que a todas las reuniones de AMURS y ahora de CODESO, los Alcaldes deberían de llevar un concejal diferente en cada ocasión y no siempre al mismo.

Además de los problemas mencionados arriba, se pueden añadir estos problemas específicos a lo interno de la Alcaldía:

1. falta de conocimiento de las leyes y competencias sobre la gestión de recursos naturales;
2. falta de capacidad de ejecución de proyectos;



3. falta de capacidad técnica y de análisis sobre el tema de recursos naturales y específicamente, falta de capacidad técnica forestal;
4. falta de comunicación y transparencia; y
5. falta de recursos financieros.

Han habido varios proyectos de capacitación que sin embargo, no han logrado mayores avances respecto a estas capacidades. Consideramos que esto se debe en parte a los problemas internos que regían el año pasado, cuando no había acuerdo acerca quién tenía la autoridad, y por otra parte, posiblemente se deba a que todos los proyectos hasta ahora han sido desarrollados y traídos desde afuera. No has capacitado necesariamente en lo que más le interesa a la Alcaldía y además, muchos asesores han llegado a realizar el trabajo en vez de impartir la capacitación.

## Oportunidades

Otros municipios estarían envidiosos por la cantidad y diversidad de actores y organizaciones que traen recursos humanos, técnicos y financieros al municipio de San Carlos: hay una cantidad impresionante de ONG's, proyectos, ciudades hermanas y asesorías a la Alcaldía. Sin embargo, estos recursos no han sido aprovechados, ni para el desarrollo del municipio, ni para desarrollar capacidades técnicas y organizativas de parte de la Alcaldía.

Solamente una pequeña parte de estos recursos van directamente a la Alcaldía, pero nos parece evidente, como nos dijeron varios entrevistados, que ésta tendría un flujo de recursos mucho más amplio, con una gestión clara y transparente y una explícita disposición en promover el desarrollo sostenible del municipio y tomar las riendas de su gestión en general.

Varios entrevistados dentro de la Alcaldía se lamentaron por la falta de conocimiento y capacidad técnica sobre cuestiones específicas relacionadas con el recurso forestal, conocimientos que les podrían ayudar en la toma de decisiones, como por ejemplo, en la declaración de la moratoria forestal. Sin embargo, en la misma ciudad existen

más recursos técnicos que en muchas ciudades del país -con más dialogo y coordinación, se podría aprovechar el conocimiento de los técnicos, ONG's y madereros, por ejemplo, invitando a varias personas con diferentes perspectivas a hacer presentaciones en las reuniones del Consejo-.

Hace pocos años, no sólo en San Carlos sino en muchas partes del país, las ONG's locales y extranjeras tenían poco interés en trabajar con las Alcaldías; sólo se interesaban en sus proyectos con sus poblaciones metas y veían a los gobiernos locales como una entidad formal pero vacía, en términos de recursos y autoridad real. Pero el creciente reconocimiento de la importancia de la institucionalidad local en el marco de la descentralización, combinado con la experiencia de los proyectos, los cuales han tenido un impacto muy limitado en el terreno, han llevado a una nueva perspectiva donde el fortalecimiento de la capacidad local juega un papel decisivo en el mismo concepto de la sostenibilidad.

La capacidad y la institucionalidad local no necesariamente se refieren a la Alcaldía en sí. Sin embargo, casi todas las ONG's reconocen que la Alcaldía es un actor central y que el municipio tiene mucha más esperanza de desarrollarse en forma adecuada si esa Alcaldía juega un papel central. Como dijo un entrevistado, las ONG's sólo pueden promover proyectos, los cuales afectan a un puñal de familias; pero únicamente el gobierno puede promover políticas y programas que afectan a todos y en los que todos se pueden involucrar.

En San Carlos, cuando más han querido que participe la Alcaldía, hasta el punto que lidere los esfuerzos de desarrollo, más ausente ha estado. Esperamos que con la resolución del problema del Alcalde cambie esta situación; que dentro de la misma Alcaldía se intente trabajar en conjunto y con mayor eficiencia; y que por lo menos se empiece a dialogar con todos los actores sobre el tema del desarrollo, el medio ambiente y los recursos naturales.

Nos parece que el municipio de San Carlos presenta una situación casi idónea -con tanto organismos, experiencias e interés- para dialogar sobre las visiones alternativas del

futuro del municipio y los pasos concretos que se podría seguir. Para esto hace falta fortalecer la capacidad local campesina para lograr su plena participación en el desarrollo de esas alternativas; hace falta la participación plena, no sólo del Alcalde, sino de la Alcaldía; y hace falta dar algunos pasos concretos hacia una cogestión de proyectos entre la Alcaldía y los otros actores, las ONG's, las comunidades y las instancias del gobierno.

### **Recomendaciones Específicas**

Nosotros proponemos las siguientes recomendaciones y proyectos con el propósito de mejorar la gestión municipal de recursos naturales en San Carlos:

a) *La formación de un consejo técnico forestal*

La Alcaldía no tiene la capacidad para tomar decisiones técnicas sobre sus recursos forestales y actualmente tampoco cuenta con un buen nivel de comunicación con los técnicos presentes en el municipio. Se podría formar un consejo técnico forestal, por ejemplo, con uno o dos representantes de la Alcaldía o el Consejo Municipal, el delegado/técnico de INAFOR, el delegado/técnico de MARENA y un técnico que represente a las ONG's, el cual podría salir de las estructuras de REMARIO o de las ONG's que tienen técnicos forestales. Este consejo se encargaría de hacer la evaluación técnica de las solicitudes de permisos de aprovechamiento, realizar las inspecciones de campo y hacer recomendaciones al Consejo Municipal o al Alcalde sobre el aval de la Alcaldía. También podría dar seguimiento y evaluar la actividad forestal después del otorgamiento de los permisos.

b) *Incentivos al buen manejo*

Algunos proyectos promueven elementos de desarrollo forestal comunal, o sea, un manejo forestal sostenible en beneficio de las comunidades locales. Estos

proyectos pueden sugerir una importante alternativa económica para el futuro del municipio; incluyendo, por ejemplo, el aprovechamiento de la madera por la cooperativa de San Ramón y el Proyecto Manejo de Bosques Secundarios. Actualmente estos proyectos están sujetos a las mismas tasas de aprovechamiento y a los mismos impuestos que cualquier otro productor o maderero tradicional; por lo que recomendamos la reducción de estos para un período determinado para incentivar este tipo de proyectos en beneficio del municipio a mediano y largo plazo. Este tipo de gestión también podría estar sujeta a la revisión y recomendación de un consejo técnico forestal.

*c) Promoción del desarrollo de un plan de ordenamiento territorial con amplia participación de todos los sectores interesados*

Ya existen varios planes de ordenamiento o de manejo para el municipio, algunos de los cuales, incluyendo un plan que actualmente está en proceso de parte de Protierra-Amaguarti, han hablado de la importancia de la participación de la sociedad civil en el desarrollo de tal plan; pero que en la práctica han fallado. Únicamente unos cuantos miembros de algunas comunidades han participado; las ONG's sólo han entregado información pero no han participado; el Consejo Municipal lo aprueba como una formalidad para alguna consultoría, pero la Alcaldía no le da importancia ni seguimiento; y al final del día el plan se queda engavetado.

Muchas ONG's solicitan tener un plan de ordenamiento territorial o ambiental para ayudarles a orientar y coordinar sus proyectos. Nosotros creemos que lo importante de este tipo de plan es precisamente su *proceso* de formulación. Dado los problemas de comunicación y coordinación que hay en el municipio, creemos que el proceso de formular un plan de ordenamiento podría ser una herramienta muy útil en el desarrollo de la institucionalidad municipal. Se debe buscar la forma de usar el plan para sentar a los diferentes actores en una misma mesa y hablar de sus visiones del futuro del territorio, en lo que las organizaciones de productores deben de jugar un papel determinante.

d) *Mejoramiento de la base de información sobre recursos naturales del municipio*

Todas las ONG's critican la repetición de esfuerzos y la falta de comunicación y coordinación, pero expresar esa crítica debería avergonzar a todas esas ONG's que no comparten sus estudios, diagnósticos y análisis de las comunidades, sus proyectos y los recursos. La filosofía de acopiar información como fuente de poder va en camino contrario a la transparencia.

La Alcaldía podría dedicarse a recopilar la información existente y montar un proyecto para actualizar los datos sobre los recursos del municipio. En esto tendría el apoyo de AMURS a través del proyecto Documenta RSJ.

e) *Fortalecimiento de CODESO*

Nosotros vemos la institucionalización de este foro participativo y amplio al nivel del departamento como un paso clave para el futuro de Río San Juan. Hace falta desarrollar las estructuras a nivel de los municipios para avanzar en este sentido en San Carlos.

f) *Estudio de los mecanismos de regulación de recursos*

En muchas Alcaldías no está claro cuáles son los diferentes mecanismos que pueden usar para conseguir ingresos de sus recursos naturales; y mucho menos se maneja la forma cómo usar incentivos para promover, por ejemplo, un aprovechamiento racional o sostenible. Un estudio así podría abarcar los seis municipios de Río San Juan y ayudaría a la captación de recursos financieros en general, además de la promoción del uso racional de los recursos.

g) *Cogestión del manejo de Solentiname*

El Archipiélago de Solentiname no tiene un plan de manejo, pero ha tenido la mejor experiencia en recuperación de la cobertura boscosa en el municipio con el apoyo de

varias ONG's. Aunque hay conflictos internos, las islas tienen una población pequeña y estable y tienen un alto potencial ecoturístico. Hasta ahora el gobierno municipal no le ha dedicado mucha atención a esta área protegida. La Alcaldía y otros entes del Estado podrían aprovechar estas capacidades instaladas para montar un esquema de manejo conjunto del Archipiélago, donde se compartan las responsabilidades del cuidado de los recursos naturales entre comunidades, ONG's, Alcaldía e instituciones del gobierno central.

*h) Mejoramiento del manejo del crédito*

La recuperación del crédito por parte de las ONG's ha sido bastante deficiente y muchos créditos han resultado en subsidios. Creemos que un buen manejo de crédito es menester para desarrollar un sector productivo eficiente y con perspectiva hacia el futuro. Actualmente se encuentra en negociación la llegada de CARUNA, un intermediario financiero no convencional que maneja crédito para pequeños y medianos productores. CARUNA manejará el crédito para un pequeño grupo de ONG's, lo cual nos parece un gran paso. Recomendamos que otras ONG's tomen ese mismo camino.

*i) proyecto de arborización del parque central tipo arboretum, combinado con educación ambiental*

Varios entrevistados mostraron interés en la arborización del parque central, posiblemente en colaboración con las escuelas y combinado con la educación ambiental sobre las especies nativas de la zona.

*j) Proyecto prevención y control de quemas*

En años recientes ha habido un esfuerzo conjunto de varias instituciones y ONG's para la prevención y control de quemas en la época seca; sin embargo la Alcaldía ha participado muy poco. La Alcaldía debería estar a la cabeza de estas campañas, otorgándole todavía más legitimidad y alcance.

## **Bibliografía**

Actas, Resoluciones, Informes, Avaes y Proyectos de la Alcaldía de San Carlos 1997-99.

Acuerdo Territorial para la Zonificación Agroforestal en las cuencas Hidrográficas del Sureste de Nicaragua (1991), firmado por Gustavo Tablada Zelaya, Director del INRA, Jaime Incer Barquero, Director de IRENA, y Roberto Rondón Sacasa, Ministro del MAG, 29 de Junio.

Alcaldía San Carlos/SNV (1998) PROFI San Carlos, Proyecto para el Fortalecimiento Institucional de la Alcaldía de San Carlos, Río San Juan, Nicaragua, Febrero 1999 - Mayo 2000, Noviembre.

Amaguarti Plan de Inversión Municipal 1998-2001 y Evidencias, Alcaldía de San Carlos, Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, FISE-INIFOM, Contrato FISE-Amaguarti N° 8709, San Carlos, 2 de Diciembre, 1998

AMURS Avances y Gestiones en Pro del Desarrollo de las Municipalidades del Departamento Realizadas por AMURS, San Carlos, 12 de Agosto, 1998 mimeo

Araquistain, M. Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz, SI-A-PAZ, IRENA, Octubre, 1992.

Belt, T. (s/f) The Naturalist in Nicaragua, London: JM Dent and Sons, New York: EP Dutton.

BID El Subsector Pecuario en Centroamérica, División de Estudios Generales, Departamento de Desarrollo Económico y Social, BID, con BIRF y AID. 1977

Castiglione, J. Caracterización y Diagnóstico Regional del Área del Proyecto SI-A-PAZ - Nicaragua (Anexos), Documento Interno, San José, CR: UICN, Junio.1990

CIERA Historia Económica de Río San Juan, MIDINRA Zona Especial III. 1987

CIERA La Mosquitia en la Revolución, Managua, 1981.

Clemens, H. La Estrategia de Desarrollo Agropecuario en Nicaragua, en de Groot y Spoor, eds. *Ajuste Estructural y Economía Campesina*, Escuela de Economía Agrícola, UNAN-Managua, 1981.

Conzemius, Eduardo Miskitos y Sumus, Estudio Etnográfica sobre los Indios de Honduras y Nicaragua, San José, CR: Libro Libre. 1984.

De la Rosa, Carlos Diagnóstico sobre el estado de la biodiversidad de la cuenca del Río San Juan, Proyecto Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, MINAE/MARENA, OEA/PNUMA.1996.

Decreto N° 28-94, Violeta Barrios de Chamorro, Presidente de la República de Nicaragua, 4 de Junio, 1994.

Finegan, B. Propuesta de Proyecto: Manejo del bosque secundario por agricultores en Río San Juan, Nicaragua: sostenimiento de recursos naturales a través de la generación del bosque secundario de beneficios para comunidades rurales, UCA-CATIE-CIFOR, 20 de mayo, 1998.

FISE. Mapa de Pobreza 1997-2000.1997.

Foro Participativo AMURS-PFA, San Carlos, Octubre 21, 1998.



Fundación del Río Organización de Comunidades de Base en la nueva Colonización de Bosques Húmedos Tropicales (Avance de Investigación), Río San Juan: Fundación del Río/ Movimiento Ambientalista Nicaragüense, Octubre, 1993.

García, R. et al. Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Los Guatuzos, Propuesta de una estrategia para el desarrollo sostenible en el humedal, Proyecto Río San Juan, Amigos de la Tierra-España, Nicaragua: MARENA/SI-A-PAZ, Diciembre, 1996.

GEF Nicaragua: Atlantic Biological Corridor Project, Project Document, Washington: The World Bank, June, 1997.

IAN Proyecto Rigoberto Cabezas, Managua: Instituto Agrario de Nicaragua. Panfleto.1974.

Incer, J. Toponimias Indígenas de Nicaragua, San José, CR: Libro Libre. 1985.

INDES-CEDAPRODE Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Sostenible de Río San Juan, AMURS, Junio, 1997.

INEC Censos.1996.

INIFOM Revistas San Carlos, San Miguelito, El Almendro, San Juan del Norte, El Castillo, Morrito.1997.

La Gaceta, N° 78, Decreto N° 527.

La Majagua, Boletín Informativo (1998) N°1 Agosto.

Levy, Pablo Notas Geográficas y Económicas Sobre la República de Nicaragua (first published 1871), Managua: Banco de América. Serie Geografía y Naturaleza N°1.1976.

Maldidier, C. y P. Marchetti El Campesino-Finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense, Tomo 1, Managua: Nitlapán. 1996.

Maldidier, C. Tendencias Actuales de la Frontera Agrícola en Nicaragua, Informe de Consultoría, ASDI, Nitlapán-UCA, Managua. 1993.

MARENA Atlas Ambiental del Municipio de San Carlos, Río San Juan, Proyecto Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, OEA/PNUMA/MARENA, Diciembre, 1998.

MARENA/SI-A-PAZ (s/f) Proyecto Integral para el Desarrollo Sostenible del Refugio de Vida Silvestre Los Guatuzos. Amigos de la Tierra-España.

Marín, Eduardo Nicaragua: Potencialidades y Limitaciones de sus Territorios, Managua: MAG.1997.

Marín, Y. Diagnóstico de la Situación de las Familias Rurales en la Vieja Frontera Agrícola Sur (Avance de la investigación), Nitlapán-UCA, Managua. 1994.

OEA/PNUMA Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción, Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, Washington. 1997.

PADCO Plan de Inversión: Municipalidad de San Carlos (1998-2001), Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal PADCO/USAID, Agosto, 1998.

PADCO Diagnóstico Institucional de la Alcaldía Municipal de San Carlos, Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal, USAID, Managua, Diciembre, 1997.

Pasos, R., coordinador El Ultimo Despale... La Frontera Agrícola Centroamericana, Costa Rica, 1994.

Perez-Valle, E. El Desaguadero de la Mar Dulce, Managua: Publi-Service. 1960.

Peters, W.J. and L.F. Neuenschwander *Slash and Burn: Farming in the Third World Forest.* Moscow, Idaho: University of Idaho Press. 1998.

Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de El Castillo Boca de Sábalos: Alcaldía de El Castillo, Octubre, 1996.

Prado, E. *Transformaciones Agrarias y Agresión Imperialista en Río San Juan, 1979-1986*, Tesis de Grado, Escuela de Sociología, UCA. 1987.

Prado, E., R. Pasos y F. Ríos *Agricultura Migratoria y Desarrollo Sostenible en la Producción Campesina de Río San Juan*, Diagnóstico de Base, Cuadernos del CIPRES 7. 1991.

PROSUR (1997a) *Informe de Diagnóstico Rápido Realizado en 15 Comunidades Rurales del Municipio de San Carlos, Río San Juan, San Carlos, Septiembre, 1997.*

PROSUR Grupo Meta Inicial de Prosur, Línea de Base, San Carlos, Marzo, 1997b.

PROSUR Documento de Proyecto: Resumen de la problemática, Propuesta de proyecto para la primera fase (1994-1998), Localización primera fase: Municipios de San Carlos y San Miguelito, Departamento de Río San Juan, SNV-Nicaragua, 1993.

Romero Vargas, Germán *Las Estructuras Sociales de Nicaragua en el Siglo XVIII*, Managua: Editorial Vanguardia. 1988

SI-A-PAZ Sistema Integral de Áreas Protegidas para la Paz, Región del Sureste de Nicaragua SI-A-PAZ, MARENA, Managua, Marzo, 1998.

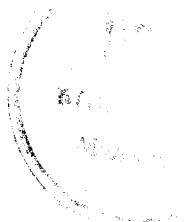
Squier, E. G. *Nicaragua: An Exploration from Ocean to Ocean*, Harpers New Monthly Magazine, no. LXV vol. XI, October, 1855.

UCA Estudio Socio-Económico Productores de Río San Juan, Nicaragua, primer borrador, 31 de enero, Managua: UCA/UNAN. 1998.

USAID Río San Juan, Ministerio de Educación Pública, República de Nicaragua, USAID/Nicaragua. (s/f,.1963)

World Bank (1996) Nicaragua: Rural Municipalities Project, Staff Appraisal Report, N° 15562-NI, Washington: The World Bank, August 14, 1996.

Zúniga, T, ed. Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre "Los Guatuzos", Amigos de la Tierra-España, folleto. 1997.



## **Personas entrevistadas**

### **Alcaldía de San Carlos**

Wilbert Tellez, Vice Alcalde

Fátima Hernández, concejal, secretaria del consejo; UNAG

Mauricio Martínez, concejal; presidente municipal, UNAG

Juan Pablo Herradora, concejal

Daniel Ordóñez, concejal

Rene Meléndez, asesor PADCO

Carlos Narvaez, técnico, UTM-Protierra

Erasmus Corea, Administrador General (hasta Feb. 99)

Donald Mayorga, Administrador General (desde Feb. 99)

Bismark Tapia, Contador

Byron Montiel, Responsable de Bienes Inmuebles

Silvia Salgado, Responsable de Recaudación

Orlando Montiel, Responsable de atención a las comunidades,  
Alcaldía de San Carlos

José Joaquín Medina, promotor, unidad de operación y  
mantenimiento.

### **Institutos de Gobierno**

Sergio Romero, Delegado departamental, MARENA

Walter Hammond, Técnico, MARENA

Oscar Leonor Espinoza, Responsable en Calidad y Educación  
Ambiental, SI-A-PAZ

Ángel Ramón Palacio, Delegado departamental, INAFOR

Francisco Centeno, Responsable Titulación, INRA

Capitán Aníbal Sobalvarro, Jefe Regional, Migración y  
Extranjería

### **ONG's/ Proyectos**

Rommel Boza, Coordinador Territorial, Protierra-INIFOM

Emilio Prado, CIPRES

Leonardo Hurtado, CIPRES

Xavier Escorcía, TRANSFORMA  
Norman Gutiérrez, TRANSFORMA/REMARIO  
Abad Urtecho, PROSUR  
Ana Isabela Espinoza, PROSUR  
María Alaniz, AMURS  
Teresa Molina, AMURS  
Alejandro Mejía, PBS  
Ruben Páramo, PCAC  
Jaqueline Olmeda, Solidaridad Internacional  
Fabio Buitrago, Amigos de la Tierra  
Olga Centeno, APDS  
Raquel Chavarría, PFA  
Juan Antonio Ricci, ACRA

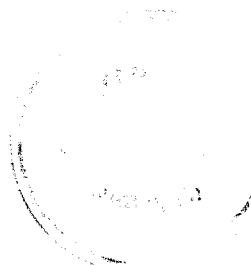
### **Campesinos**

Nicolás Oporta, presidente Cooperio; presidente, Cooperativa San Ramón  
Santo Alberto Montenegro, presidente, Cooperativa El Progreso  
Mercedes Gaitán, Vice presidente, Cooperativa El Progreso  
Martín Cortez, promotor PROSUR  
Secundina González, campesina atendida por PROSUR

## Siglas

ACRA	Asociación de Cooperación Rural en Africa y América Latina
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMURS	Asociación de Municipios de Río San Juan
APDS	Asociación para el Desarrollo de Solentiname
ASDEVERDE	Asociación para el Desarrollo de la Reserva Esperanza Verde
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CEPAD	Centro Ecuménico Pro-Ayuda al Desarrollo
CIPRES	Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural y Social
CODESO	Comité Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan
COOPERIO	Central de Cooperativas de Río San Juan
EPS	Ejército Popular Sandinista
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
GITCOM	Grupo Inter-Institucional sobre la Comercialización
IAN	Instituto Agrario Nicaragüense
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria

IRENA	Instituto de Recursos Naturales (ahora MARENA)
MAG	Ministerio de Agricultura (ahora MAGFOR)
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
ONG	Organismo No-Gubernamental
PASOC	Proyecto de Agua, Saneamiento y Organización Comunitaria
PBS	Proyecto Manejo de Bosques Secundarios
PCAC	Proyecto Campesino a Campesino
PFA	Proyecto Frontera Agrícola
PROFI	Proyecto para el Fortalecimiento Institucional
PROSUR	Programa de Desarrollo Agropecuario del Sureste
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
REMARIO	Red Horizontal para el Manejo y Conservación del Bosque Natural en Río San Juan
SI-A-PAZ	Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz
TRANSFORMA	Transferencia de Tecnología y Promoción de la Formación Profesional en Manejo de Bosques Naturales Tropicales
UCA	Universidad Centroamericana
UNA	Universidad Nacional Agraria
UNAN	Universidad Nacional Autónoma Nicaragüense
UNAG	Unión de Agricultores y Ganaderos
UTM	Unidad Técnica Municipal





## **Autores**

**Anne Larson:** Licenciada en Ciencia Ambiental, Universidad de Stanfor. Es candidata a doctorado en la facultad de Ciencias, Política y Manejo Ambiental, en la Universidad de California, Berkeley, apoyada principalmente por una beca del US EPA. Su tesis doctoral abarca el tema de la organización y conversión del bosque en la frontera agrícola, y se enfoca en el estudio de dos organizaciones campesinas agroforestales en Río San Juan, Nicaragua. Su énfasis principal es la sociología de recursos naturales y la política forestal. Ha trabajado en proyectos de desarrollo y como investigadora sobre problemas ambientales y pobreza, en Nicaragua, Guatemala y Estados Unidos.

**Túpac Barahona:** Sociólogo nicaragüense, graduado de la Universidad Centroamericana (UCA). Realizó su tesis de licenciatura sobre las motivaciones que impulsan a los diferentes sectores sociales del campo a interesarse por la arborización, publicada por la UCA bajo el título "Crisis, arborización y conservacionismo". Trabajó en el programa "Los Arboles Valen" de Nitlapán-UCA y actualmente funge como investigador de Nitlapán-UCA en temas forestales y desarrollo rural.



Tempo de sembrar  
**Nitalapán**  
Instituto de Investigación y Desarrollo | Universidad Centroamericana



**CIFOR**  
CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH



**PROTIERRA-INIFOM**  
MANO AMIGA DE LAS MUNICIPALIDADES



2004