

Políticas forestales nacionales y locales:

¿Institucionalidad para la participación ciudadana?

Anne M. Larson



FUNDACIÓN FORD

NITLAPAN - UCA

FUNDACIÓN FORD NITLAPAN - UCA

**Políticas forestales nacionales y locales:
¿Institucionalidad para la participación
ciudadana?**



NITLAPAN - UCA

2006

N
333.75
P769

Políticas forestales nacionales y locales : ¿institucionalidad para la participación ciudadana / Anne M. Larson, Virginia Zeledón, Tupac Barahona, investigadores.
-- 1 a ed. -- Managua: NITLAPAN-UCA, 2006 140p.

ISBN : 99924-0-495-7

1. FORESTACIÓN-NICARAGUA 2. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 3. CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES-PARTICIPACIÓN CIUDADANA

© Políticas forestales nacionales y locales:
¿Institucionalidad para la participación ciudadana?

Anne M. Larson, coordinadora
Investigadora Asociada
Nitlapan-UCA
Managua

Virginia Zeledón,
Investigadora
Nitlapan-UCA

Tupac Barahona,
Investigador Asociado
Nitlapan-UCA

Edición: Hebé Zamora
Cuidado de Edición: Anne M. Larson
Fotos: Anne M. Larson

Diagramación: Antonio Chacón

Producción Técnica:  EDITARTE

Febrero, 2006

Contenido

Agradecimiento	5
Introducción	7
<i>Anne M. Larson</i>	
Preguntas principales y metodología de este estudio	10
Marco legal e institucional nacional	11
Gobiernos y otros actores locales	12
Municipios seleccionados	13
Capítulo I. El marco teórico	15
<i>Anne M. Larson</i>	
¿Qué es la descentralización democrática?	16
La sociedad civil y la participación ciudadana	20
La resistencia o “tendencias centralizadoras”	24
El caso de Nicaragua: concepciones e intenciones encontradas	27
Capítulo II. El marco nacional forestal: ¿participación o exclusión?	35
<i>Anne M. Larson y Tupac Barahona</i>	
La participación y las leyes nacionales: un resumen	36
La participación ciudadana en el ámbito nacional	40
La participación ciudadana en el ámbito local	44
Los pequeños productores	46
Los gobiernos locales	50
El Instituto Nacional Forestal	56

CONTENIDO

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales	62
Los madereros	67
Conclusiones	68
Capítulo III. Las iniciativas municipales y la participación local	73
<i>Anne M. Larson y Virginia Zeledón</i>	
Los estudios de casos: ¿qué hacen los gobiernos locales?	76
Iniciativas forestales municipales	80
Mecanismos de organización y participación	91
Las motivaciones del gobierno frente a las demandas locales	94
La visión de los gobiernos municipales	95
Las políticas locales: ¿a favor de quién?	98
Lo que pide la población	103
Los mecanismos de participación, ¿qué funciona?	105
Las instituciones del gobierno central	107
Conclusiones: participación y beneficios locales	108
Capítulo IV. Conclusiones	115
<i>Anne M. Larson</i>	
Recomendaciones	120
Bibliografía	123
Entrevistas	134
Lista de siglas	138

Agradecimiento

Este estudio no habría sido posible sin el excelente trabajo de campo de Virginia Zeledón y la voluntad de docenas de representantes de alcaldías, oficinas ambientales, organizaciones de dueños de bosque, ONG, proyectos e instituciones del Estado que nos proporcionaron una parte importante de la información aquí recolectada y analizada.

También quiero agradecer a Tupac Barahona por sus aportes al capítulo sobre el análisis de las leyes e instituciones. Andrew Blackwell y Pablo Pacheco

merecen un agradecimiento especial por sus comentarios y críticas sobre una versión anterior de este texto. Agradezco a Juana Ortega por sus aclaraciones sobre asuntos legales. Eugenio Pao nos ayudó a efectuar correcciones al estudio de caso de Bonanza y José Luis Rocha al caso de Siuna.

Por último, quiero agradecer a la Fundación Ford por el financiamiento del estudio, el cual se realizó en el marco del proyecto de fortalecimiento de las capacidades de investigación sobre medio ambiente, de Nitlapan-UCA.



Introducción

Anne M. Larson

La descentralización no es igual a la democratización, pero para mucha gente, esta última debe ser una de las metas principales de la desconcentración de poder. En particular, la descentralización debe aumentar la participación ciudadana en las decisiones que afectan sus vidas y mejorar la equidad, a través de la mayor retención y distribución local de los beneficios de sus propias actividades (Ribot, 2002). La descentralización también está dirigida a mejorar la eficiencia en muchos sentidos: bajar costos para el gobierno central en la provisión de servicios públicos, mejorar el conocimiento del gobierno de las necesidades locales, mejorar la rendición de cuentas de parte del gobierno hacia los ciudadanos, etc. Como debe mejorar el flujo de información, la participación también es importante para mejorar la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, las experiencias con la descentralización han mostrado que los resultados esperados no son automáticos, porque hay diferentes formas de conceptualizar e implementar la “descentralización”, muchos obstáculos en el camino y muchos factores que influyen en la dirección de éste. Principalmente, es un proceso político dinámico y conflictivo,

cuya evolución estamos logrando entender a través de la investigación de campo en diversos contextos.

Este estudio busca explorar en qué medida la descentralización -como está actualmente institucionalizada en Nicaragua- fomenta, o podría fomentar, la participación y equidad en la gestión de los recursos forestales. La “participación” se contempla en dos aspectos: por un lado se refiere a la participación de la ciudadanía en los espacios de decisión local y nacional sobre los recursos forestales y, por otro, a la participación directa de pequeños productores o dueños de bosque como actores económicos en el sector. La equidad se contempla por considerar los efectos, en particular, para estos grupos marginados. Se presume que la descentralización -por el mayor acercamiento entre el gobierno y la población- tendrá precisamente la ventaja de facilitar la búsqueda de soluciones de desarrollo basadas en los deseos y las necesidades de la población local. ¿Qué pasa en la práctica? ¿Hay señales de que una mayor responsabilidad y poder de decisión por parte de los gobiernos locales mejoraría la participación y la equidad en la gestión forestal?

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales con frecuencia no son incluidos en la concepción tradicional de “desarrollo local” que debe ser fomentada y facilitada por los gobiernos. Más bien, tanto los ciudadanos como los gobiernos tienden a enfatizar las necesidades de servicios (salud, educación) e infraestructura (caminos, aceras urbanas). Se entiende como preocupaciones por “lo forestal” la reforestación, o posiblemente un área protegida. Pero los bosques y árboles ofrecen bienes a muchos pobladores, locales y externos, y servicios a toda la población.

Por su parte, las políticas y leyes nacionales forestales también tienden a ser relegadas a políticas sectoriales con poca visión integral de su papel en el desarrollo del país. Se ven o como simples recursos económicos (para empresas madereras) o como áreas para la conservación, sin reconocer la necesidad de integrar lo económico, lo ecológico y lo social y cultural de los bosques, árboles fuera de bosques y sus productos (Segura, 1997). Aunque esto ha cambiado en otros países

de Centroamérica, no ha cambiado en Nicaragua.

Este estudio toma esta visión integral de la gestión forestal como punto de partida para abarcar las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto el marco legal actual fomenta la participación de la población en la gestión forestal? ¿Cómo utilizan su autoridad los gobiernos locales con respecto a los recursos forestales y por qué? ¿Cuáles son los factores que influyen en sus iniciativas, y cuáles son los resultados para los dueños de bosques pequeños o colectivos locales? En particular, ¿en qué medida una mayor participación de la población en el ámbito político local mejora los resultados para estos grupos?

Para contestar estas preguntas, este estudio abarca dos esferas principales: el marco nacional legal e institucional, y el marco institucional local en ocho municipios. En Nicaragua, el poder de decisión sobre los recursos forestales -particularmente sobre el aprovechamiento y las áreas protegidas nacionales- está todavía muy centralizado. El marco legal forestal (la

¹ Hay varios factores que han fomentado este divorcio entre lo forestal y el desarrollo. Históricamente, Nicaragua ha sido un país dedicado a la agricultura y a la ganadería. Los bosques fueron vistos como selvas inútiles hasta “civilizarlos” con su conversión a usos agropecuarios (ver Larson, 2001a). El sector forestal no ha gozado de políticas de apoyo como otros sectores agropecuarios, y por muchos años el aprovechamiento forestal comercial fue manejado por empresas extranjeras como una empresa extractiva y no como recurso estratégico para el desarrollo sostenible del país (Filomeno, 1996).

INTRODUCCIÓN

Ley Forestal y su Reglamento, el cual abarca casi de forma exclusiva temas sobre producción y aprovechamiento) reconoce en cierta forma a los gobiernos locales y a la población como participantes importantes en la gestión forestal, pero en la práctica ofrece espacios muy limitados para la participación.² Por otro lado, hay que reconocer que en Nicaragua, a diferencia de muchos otros países, es la *administración* y no la tenencia del recurso la que está centralizada, porque el recurso en sí, fuera de áreas protegidas, está ubicado sobre todo en propiedad privada o comunal reconocida y protegida por ley, o por lo menos en propiedad habitada; los “bosques nacionales” restantes, si existen, no han sido delimitados.³

Por su parte, el marco legal e institucional ambiental, el cual también abarca aspectos importantes de la gestión forestal, está fundamentado en concepciones de participación local, equidad y descentralización, pero en la práctica tampoco ofrece muchos poderes de

decisión a los gobiernos o poblaciones locales. En particular, en áreas protegidas, aunque abarquen terrenos privados, es el Ministerio del Ambiente el que tiene el poder de decisión sobre su manejo.

Sin embargo, los gobiernos locales tienen algunas responsabilidades importantes en el sector y, además, como autoridades políticas reconocidas por otras leyes pueden emprender muchas iniciativas que tienen efectos en la esfera forestal. También en ciertos momentos, en parte por esta autoridad política, han logrado negociar o simplemente ocupar espacios en la administración económica del recurso, aunque dichos espacios no hayan sido reconocidos por ley.

Las instituciones estatales más importantes en la gestión de los recursos forestales son: el Instituto Nacional Forestal (Inafor), bajo los auspicios del Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor), y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (Marena).

² Una nueva ley forestal fue aprobada a final de 2003. Anterior a esta ley, el papel de los gobiernos locales estaba definido principalmente en la Ley General del Ambiente y la Ley de Municipios.

³ Esto es un punto importante en comparación con otros países. En muchos casos, hay tierras forestales nacionales que maneja el gobierno central para otorgar concesiones en terrenos utilizados por comunidades rurales o bien, aldeañas a éstas, que son (o han sido históricamente) perjudicadas por estos arreglos (por ej. Bolivia, Indonesia, Camerún). El último caso de este tipo en Nicaragua fue el de Awas Tigni, en los años 90, cuando el gobierno central otorgó una concesión maderera en la comunidad sin el consentimiento de ésta. El caso fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y lo ganó la comunidad indígena (ver Bryans, 2002, para un resumen). También hay países como Honduras donde, además del gobierno central, las municipalidades son dueñas de importantes extensiones de bosques.

INTRODUCCIÓN

Desde su formación en 1998 hasta hoy, el Inafor se ha preocupado principalmente por los aspectos productivos del recurso forestal, mientras el Marena lo ha hecho por la conservación. Aunque con algunas excepciones, el Inafor no se ha acercado a las alcaldías o a grupos de la sociedad de origen más popular, sino que ha privilegiado al sector privado empresarial. Por otro lado, el Marena ha establecido su propio proceso de descentralización como política institucional, y ha promovido algunos mecanismos específicos para mejorar la comunicación y coordinación con las alcaldías y algunos sectores de la población en el ámbito local.

Por su parte, los gobiernos locales de Nicaragua han respondido de maneras muy diversas a sus nuevas responsabilidades y poderes. Por lo general, en los municipios donde el sector forestal representa un importante recurso económico, las alcaldías piden una mayor descentralización de poderes y beneficios económicos del sector forestal o, en algunos casos, mayor control sobre su conservación. Muchos han tenido una relación bastante conflictiva con el Inafor; en cambio, su relación con el Marena tiende a ser mucho mejor.

Con respecto a la relación entre el gobierno y la población local, hay una gran variedad de situaciones: desde gobiernos municipales conservacionistas muy

criticados por pobladores, que se quejan de que no pueden cortar ni un árbol, a sectores conservacionistas de la población que critican a su gobierno porque no lo es. Hay casos en que claramente rige la falta de transparencia en la entrega de permisos forestales, y posiblemente cierta corrupción, o por lo menos poca representación. Y hay otros municipios donde hay mayor armonía entre gobierno y población. Este estudio intenta empezar a entender estas diferencias.

El resto de esta introducción da a conocer la metodología de investigación. El capítulo I presenta el marco teórico y conceptual. El capítulo II abarca el marco político, legal e institucional a nivel central, y el III, el ámbito local, analizado principalmente sobre la base de ocho estudios de caso. El capítulo IV contiene las conclusiones y recomendaciones de nuestra obra.

Preguntas principales y metodología de este estudio

Esta investigación analiza las políticas e instituciones de la gestión forestal en varios niveles, con el propósito principal de entender cómo los actores locales -en particular los pobres-, que utilizan y manejan los recursos forestales, son tomados en cuenta en las políticas, iniciativas y procesos relacionados con la gestión forestal. Además, el estudio busca

INTRODUCCIÓN

identificar la visión detrás de las iniciativas de los gobiernos locales y, en particular, si algunos de los grupos generalmente marginados, como los dueños de bosques pequeños y colectivos, han sido -o podrían ser- beneficiados o perjudicados por el papel creciente que, en la gestión forestal, han alcanzado los gobiernos municipales. La investigación también busca identificar los factores que explican diferentes resultados en distintos municipios, enfatizando, en particular, las oportunidades y mecanismos de participación que permiten a la población influir en las decisiones e iniciativas de las municipalidades en este campo.

La información recopilada y analizada aquí se basa en la revisión de leyes nacionales y de documentos, tanto de las instituciones del país como de los municipios, además de otros estudios municipales y de diversas entrevistas. Éstas fueron hechas, en su mayoría, entre octubre de 2003 y junio de 2004. Aunque no es posible averiguar toda la información que se recopila en las entrevistas, hemos hecho lo posible por confirmar detalles que nos parecían dudosos.

Marco legal e institucional nacional

Una política forestal integral debe reconocer las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques y sus

productos. Sin embargo, en Nicaragua la ley forestal tiende a enfatizar solamente los beneficios productivos y económicos de los bosques, bajo los auspicios del Instituto Nacional Forestal. Bajo otro marco de políticas y leyes, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales se preocupa por lo ecológico y la conservación. Un enfoque integral implica políticas forestales (y de desarrollo) que se orienten a “una nueva visión mucho más complementaria y participativa”, que combina “las actividades productivas, los seres humanos y los recursos naturales” (Segura, 1997).

La política forestal en Nicaragua desarrollada a principios de los años 90 (conocida como el PAF-NIC) abordó, por lo menos en parte, esta visión. Sin embargo, nunca fue puesta en práctica o incorporada en el marco legal que orienta el sector. De hecho, las leyes que gobernaban el sector forestal hasta finales de 2003 dataron de los años 1905 y 1976, y el sistema de regulación fue impuesto por decreto, por un reglamento forestal, en 1993.

Una nueva política forestal fue emitida por el Inafor en 2001, pero a diferencia del PAF-NIC, pareciera que no fue discutida ampliamente fuera de la institución. Por fin, en septiembre de 2003, una nueva ley forestal (Ley No. 462 de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del

INTRODUCCIÓN

Sector Forestal) fue aprobada por la Asamblea Nacional, después de unos diez años de debate y conflicto.⁴ Otras leyes importantes incluyen la Ley General de Ambiente y Recursos Naturales (No. 217), además de la Ley de Municipios (40 y 261) y la Ley de Participación Ciudadana (No. 475).

¿Hasta qué punto el marco legal e institucional actual -para los recursos forestales, el medio ambiente y la descentralización- promueven una concepción de la gestión forestal que integra lo económico, lo ecológico y lo social? ¿Cómo contempla e incorpora las concepciones de participación local y equidad en la gestión forestal y la conservación, y qué mecanismos establece para ponerlas en práctica? ¿Qué papel contempla para los gobiernos locales y para los ciudadanos, y en particular para los grupos sociales que dependen de estos recursos?

Gobiernos y otros actores locales

Como representantes elegidos en el ámbito local, los gobiernos locales tienen mayores incentivos que los institutos centrales para tomar en cuenta las necesidades y los deseos de la población local. Es precisamente sobre

esta premisa de representación y rendición de cuentas (*accountability*) que se presume que la descentralización democrática llevará a mayor democracia local y equidad.

Así como las políticas nacionales forestales integrales deben tomar en cuenta lo económico, lo ecológico y lo social, un gobierno local responsable también debe actuar basado en las necesidades económicas locales, preocupaciones ecológicas y las necesidades y demandas de su electorado. ¿Qué iniciativas están tomando los gobiernos locales, y cómo reflejan estas iniciativas estas diferentes esferas? ¿Son, como algunos temen, un riesgo para el futuro de los bosques, o como piensan otros, son conservacionistas a ultranza?

¿Cómo afectan sus políticas a los actores locales que utilizan y manejan los recursos forestales, en particular a los campesinos dueños de bosques o a los indígenas? ¿Qué mecanismos existen para que estos ciudadanos y otros influyan en las decisiones y políticas del gobierno local? ¿Hasta qué punto los gobiernos locales apoyan o contradicen los esfuerzos de los institutos nacionales? ¿Dónde se presentan alternativas locales innovadoras, y cuáles son los factores que permiten que éstas surjan?

⁴ Una parte de la investigación de campo para este estudio fue hecha antes de la aprobación de la nueva ley, y de toda forma sus nuevas provisiones no fueron incorporadas de inmediato. En este estudio contemplamos los cambios que esa ley puede causar, pero no logramos verlos todavía.

Municipios seleccionados

En Nicaragua, para los estudios de casos locales, se seleccionaron ocho municipios de diferentes zonas ecológicas, incluyendo áreas deforestadas, regiones de pino y de bosque tropical y de frontera agrícola: Bonanza, Chichigalpa, Dipilto, El Castillo, Estelí, Mozonte, Siuna y Tola. La selección no fue al azar. En conversaciones con otros investigadores buscamos seleccionar municipios destacados en una forma u otra en estas tres zonas ecológicas. En general, buscamos municipios rurales (con dos excepciones) cuyos habitantes, en su mayoría, fueran pobres. Seleccionamos municipios donde los gobiernos locales habían tomado importantes iniciativas en el sector forestal, sean efectivas o no, o beneficiosas para los recursos forestales o la población. En todos, por ejemplo, había oficinas ambientales y/o forestales, lo cual no ocurre en todos los municipios del país.

En el Pacífico, los municipios de Tola y Chichigalpa -entre los tres más deforestados del estudio- habían realizado esfuerzos importantes para establecer parques municipales con la participación amplia de los campesinos, aunque en Tola, este proceso no terminó como se esperaba. En el norte, Dipilto y Mozonte se destacan por tener áreas importantes de bosque de pino en manos de campesinos. El primero también fue conocido por una amplia participación en la política local, apoyado por la alcaldía; en contraste,

en el segundo, los campesinos dueños de bosques habían recibido amenazas de muerte por quejarse de las empresas madereras.

Estelí también está ubicado en la zona de pinares, pero está más deforestado; hoy día funciona en parte como el centro urbano de transformación de la madera de otras partes de Las Segovias. El gobierno municipal de Estelí ganó un premio importante, otorgado por la ONG Ética y Transparencia, por su desempeño transparente, responsable y participativo; también tiene varias áreas protegidas.

En el este de Nicaragua, entre las regiones de frontera agrícola, se destacaba El Castillo, por la capacidad y visión del alcalde, en términos de entender la realidad compleja de esa zona de inmigración fuerte y poseedora de una reserva biológica. Bonanza, por otra parte, se ha destacado por la continuidad de su gobierno municipal, por tener una población indígena importante y organizada, por poseer el primer alcalde sumo-mayangna en la historia del país, entre 2000-2004, y una ideología conservacionista. En contraste, su vecina Siuna había sido conocida como una “*free for all*” para los madereros con apoyo del gobierno municipal, aunque no tanto durante la administración estudiada. Un resumen de otras características de estos municipios, además de un mapa de su ubicación, aparece en el capítulo III.



MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Anne M. Larson

Este capítulo presenta una discusión del marco teórico para esta investigación. Contempla las definiciones y concepciones de la descentralización, el papel de la sociedad civil y la participación ciudadana, y la resistencia de los gobiernos centrales a la descentralización, en el sector forestal en particular. Termina con la consideración del contexto nicaragüense para la descentralización forestal.

¿Qué es la descentralización democrática?

La descentralización se refiere a la transferencia de poder de una autoridad central hacia niveles inferiores en una jerarquía política, administrativa y territorial (Crook y Manor, 1998).⁵ Según el Banco Mundial, la descentralización debería mejorar la distribución de recursos, la eficiencia, la rendición de cuentas y la equidad (World Bank, 1988). Los gobiernos locales conocen mejor que los gobiernos centrales cuáles son las necesidades y los deseos de la ciudadanía, y, al mismo

tiempo, resulta más fácil para la población exigir la transparencia y rendición de cuentas a las autoridades locales que la representan, que a las nacionales (World Bank, 2000). La descentralización también ayuda a promover la democracia, entendida como mejor representación en la toma de decisiones, porque “lleva el gobierno más cerca a la población” (World Bank, 1997).

En teoría, la eficiencia y la equidad deben mejorar, por consiguiente, cuando la toma de decisiones se hace en un lugar más cercano a las poblaciones locales y cuando está más abierta a su participación (Ribot, 2002; Manor, 1999; Mawhood, 1993). Así se incorpora el conocimiento local en el proceso de toma de decisiones, lo cual debería conllevar a políticas mejor orientadas hacia las necesidades locales y costos de información y transacción más bajos. Algunos analistas argumentan que es probable que la población sienta más que las decisiones son “suyas” cuando se toman con su participación. Esto incluye, por ejemplo, las decisiones sobre reglas para el uso de recursos naturales. También por sentir las suyas, es más probable que se

⁵ En la realidad, esta concepción de descentralización como una simple transferencia de poderes desde arriba hacia abajo es muy limitada. Hay esfuerzos para ampliar esta definición, como por ejemplo la descentralización “desde abajo” (Larson, 2005a), descentralización “de facto” (Mearns, 2005) y otras concepciones más interactivas (Fox, 2004). Fox (2004), Pacheco (2005) y Larson *et al.* (2006) mejor reconocen las interacciones entre la institucionalidad formal e informal.

MARCO TEÓRICO

involucran en la implementación, vigilancia y cumplimiento de estas reglas.

La descentralización también podría aumentar la influencia de las poblaciones marginadas sobre las políticas locales, si la toma de decisiones es más abierta, apuntando de esta manera a una mayor equidad (Smoke, 2000; Carney, 1995; Kaimowitz et al, 1998; Margulis, 1999; Ostrom, 1990).

La transferencia formal de poderes desde el gobierno central a las autoridades locales ha tomado formas administrativas y políticas. La descentralización administrativa de los servicios públicos, también conocida como desconcentración, contempla la transferencia de poderes a oficinas administrativas locales de los mismos ministerios centrales (Ribot, 2002). Esta transferencia tiene la intención de ayudar a los ministerios o institutos -de Salud, Educación, Transporte y Medio Ambiente, por ejemplo- a conocer mejor las preferencias locales y a mejorar la movilización de recursos y mano de obra del lugar. La descentralización política, o *descentralización democrática*, busca involucrar a las poblaciones locales en la toma de decisiones a través de una mejor

representación, creando y fortaleciendo gobiernos locales representativos. La descentralización democrática toma como premisa que las nuevas instituciones locales poseen dos funciones: 1) representan y rinden cuentas a las poblaciones locales y 2) tienen una esfera de decisión segura y autónoma para tomar e implementar decisiones importantes en la vida de los pobladores⁶ (Ribot, 2002a).

La desconcentración es una forma de descentralización más débil y de menor alcance que la descentralización democrática, porque los mecanismos que deberían garantizar que quienes toman las decisiones realmente representen y rindan cuentas hacia la población local son mucho más débiles (Ribot, 2002). Se supone que se mejoran la eficiencia y equidad en la medida en que los procesos democráticos estimulan a las autoridades locales a responder mejor a las necesidades y deseos de su electorado (Crook y Sverrisson, 2001), entonces la descentralización democrática debería ser la forma más efectiva de la descentralización.

Hay que enfatizar varios factores que forman parte de esta descentralización. Como hemos mencionado, los gobiernos

⁶ Tomar decisiones “importantes” o significativas en la vida de los pobladores implica que el poder sobre decisiones irrelevantes no representa descentralización democrática.

CAPÍTULO I

locales tienen que representar a la población local y rendirle cuentas. Esto exige un buen flujo de comunicación, transparencia y honestidad. Requiere mecanismos específicos para institucionalizar estos procesos, además de mecanismos de recurso, fáciles de acceder, cuando no funcionan. Por otro lado, también se necesita una población organizada, activa y vigilante, que puede comunicar sus demandas de manera efectiva al gobierno, sabe aprovechar los espacios disponibles y exige el cumplimiento del gobierno cuando falle.

Manin, Przeworski y Stokes (1999) separan la “representación” entre la rendición de cuentas⁷ (*accountability*) y la capacidad de responder (*responsiveness*). Ribot (2004) lleva este último a un paso más, dividiendo la capacidad de responder entre habilidades y poderes. Las habilidades se refieren a capacidades individuales del personal e institucionales del gobierno local, como sus formas de organización, procedimientos establecidos, etc. (Romeo, 2002).

Los *poderes* se refieren a los tipos de decisiones que les permiten tomar las leyes, el financiamiento necesario para

implementar sus decisiones y el nivel de discreción que tienen para tomar decisiones independientes (Ribot, 2004). Ribot (2004:21) argumenta: “Sin poderes discrecionales, el gobierno local es simplemente una extensión administrativa del gobierno central. Tener discreción es lo que define una autoridad sustantiva en la democracia local”. Otros investigadores han encontrado que las autoridades locales manejan mejor los recursos naturales cuando tienen el poder de decisión sobre la regulación de éstos (Agrawal, 2001); es decir, a través del ejercicio de poder las autoridades se apropian de la necesidad de hacerlo bien (Ribot, 2004). Es notable en los gobiernos municipales de Nicaragua la diferencia entre los recursos y la capacidad del personal, en general, asignados a la gestión de recursos naturales y a otras áreas como finanzas y proyectos de desarrollo; muchos analistas creen que esto es, en parte, porque no tienen poder y discreción sobre el primero (Blackwell, com. pers.).

Con respecto a los recursos naturales, en comparaciones entre países (Ferroukhi, 2003; Larson, 2005b; Ribot, 2004) han sido difíciles de encontrar ejemplos de

⁷El término *accountability*, en inglés, realmente no se traduce bien al español como “rendición de cuentas”. *Accountability* se refiere al “ejercicio de contra-poderes para balancear acciones arbitrarias” (Agrawal y Ribot, 1999). Se refiere a un conjunto de mecanismos que, en teoría, garantiza que la política sea consistente con las necesidades y deseos locales y el “mejor interés público” posible (Ribot, 2004).

MARCO TEÓRICO

la descentralización democrática, y los resultados de las políticas puestas en práctica en nombre de la descentralización -las cuales incluyen descentralización democrática parcial, desconcentración y centralización- son muy variados. Por otro lado, hay que reconocer que a pesar de las limitaciones de la descentralización de la gestión forestal en términos formales o legales, los gobiernos municipales están tomando cada vez más protagonismo en el sector. Aunque la mayoría de los analistas sólo contemplan la “descentralización” como una política diseñada e implementada al nivel central, también hay que considerar otra dinámica que vemos en la práctica: la descentralización “desde abajo”, que se refiere a la toma de decisiones por actores locales sin la autoridad específica otorgada desde el nivel central para hacerla (ver Larson, 2005a). También se refiere a la presión necesaria para contrarrestar el centralismo (ver abajo) de los gobiernos centrales y lograr una descentralización democrática -una transferencia real de poderes- en la práctica.⁸

En el sector forestal, en particular,

esta realidad existe por varias razones: primero, los recursos forestales ya están ubicados en las comunidades y los municipios; segundo, por esto, muchas veces las poblaciones locales han utilizado, aprovechado y tomado decisiones sobre ellos por décadas y hasta siglos; tercero, en la medida en que la autoridad y legitimidad de los gobiernos locales aumenta en términos generales, las poblaciones locales los buscan y les exigen, cada vez más, ayuda para resolver sus problemas, y cuarto, en algunos países, hay organizaciones o hasta movimientos ciudadanos, a veces en alianza con las asociaciones de municipios, que luchan explícitamente a favor de la descentralización democrática.

La descentralización desde abajo es la otra cara de la moneda de la descentralización formal, contemplada por los gobiernos centrales. Y hasta podría ser que la descentralización democrática fuera inalcanzable sin esta presión desde abajo. Sin embargo, hasta el momento se ha dado poca atención a estos aspectos del proceso.

⁸ Las decisiones tomadas de esta forma no son necesariamente buenas ni malas, lo importante es reconocer esta dinámica. Esto puede ser parte de una dinámica específicamente orientada a las políticas de descentralización, o puede ser parte de otro proceso, como “la búsqueda por el desarrollo de autonomías políticas locales” (Pacheco, com. pers.).

La sociedad civil y la participación ciudadana

¿Cuál es el papel de la “sociedad civil”⁹ en la descentralización? Como mencionamos en el primer párrafo de este libro, la participación es central para mucha gente en la concepción de la democracia local¹⁰ y, además, para hacer funcionar los mecanismos de comunicación para una descentralización democrática. La participación es necesaria para la transparencia y rendición de cuentas y para asegurar las relaciones recíprocas entre gobiernos y gobernados (Fox, 2002, 2000). Fox (2002) cita el argumento de Wiens y Guadagni (1998) que “la mejor manera de fortalecer a los gobiernos municipales es realizando acciones que fortalezcan a la *sociedad civil*” [énfasis mío]. Fox (2000) habla de “círculos virtuosos iterativos”: procesos de empoderamiento mutuo entre una población con capital social alto y los actores del Estado, como gobiernos municipales. Así se construye el “buen gobierno”.

Uno de los papeles más importantes de la ciudadanía en el ámbito local es tratar de evitar que los recursos que maneja el gobierno local sean captados por una minoría privilegiada. Contreras (2003) encontró, por ejemplo, que a veces el fortalecimiento de los gobiernos locales fortalece la elite local, fomenta la discriminación y ayuda a consolidar un grupo de competidores para los recursos locales.¹¹ Según Bardhan (2002), la captación por la elite depende de: los niveles de inequidad social y económica en el municipio, tradiciones de participación política y conocimiento (*awareness*) de los votantes, “limpieza” y regularidad de las elecciones, transparencia en los procesos democráticos locales y en las cuentas del gobierno, atención de los medios de comunicación, etc. También enfatiza que, aunque puede haber problemas de captación por la elite en el ámbito local, lo importante con respecto a la descentralización es la captación *relativa* entre este ámbito y el nacional. Es decir, cuando un gobierno central es fuertemente captado, la descentralización puede

⁹ La “sociedad civil” en términos amplios se refiere a la “ciudadanía” o a la “población”, aunque a veces se interpreta solamente como las organizaciones u ONG. En este estudio utilizamos el término de la primera manera, y lo evitamos cuando nos es posible.

¹⁰ Hay que recordar que para mucha gente la “democracia” se relaciona con el derecho de elegir a sus líderes, lo que se trata más de representación que de participación. Sin embargo, la democracia liberal también incluye el derecho de formar asociaciones y la libre expresión de ideas (Gaventa, 2002).

¹¹ Aunque en general se supone que la elite se refiere al sector privado, por ejemplo los madereros, hay que recordar que las ONG también pueden representar otra elite.

traer claros beneficios para la población, porque a nivel local la captación relativa es menor.

En general, la participación es percibida como un elemento necesario para resolver muchos problemas como éstos y para garantizar el buen gobierno o la “buena gobernanza”. Sin embargo, a veces se habla de ella como la nueva panacea, que al establecer los mecanismos para que “todos pueden participar”, el camino está hecho. Fox (2004) enfatiza la diferencia entre la política y la práctica, y la importancia de la interacción sociedad-gobierno. Por un lado, hay que asegurar que la política está siendo implementada por el gobierno en la práctica; por otro, hay que ver si realmente “empodera” a la población. Fox menciona la importancia de mecanismos de recurso, por ejemplo, cuando la sociedad tiene el “derecho de información” pero el gobierno no cumple. Otro problema con la participación que mucho se obvia es que -aun cuando el mecanismo en sí funciona- no todos opinan igual, no todas las soluciones benefician a todos y, además, no todos participan.

Aunque con frecuencia se refiere a “la participación” en términos generales y universales, cuando se trata de la equidad

o el alivio de la pobreza, el interés principal debe ser en la participación de los sectores más vulnerables y marginados. Sin embargo, muchos estudios han encontrado que la garantía de “los mismos derechos a todos los ciudadanos no necesariamente promueve resultados equitativos” (Gaventa, 2002). Es decir, la promoción o existencia de “participación” en términos generales no garantiza la participación de los pobres. Esto ocurre por dos razones principales: primero, porque las inequidades existentes de poder y recursos permiten que algunos puedan participar más fácilmente o con más poder de negociación que otros, y segundo, porque aunque participan, ciertos grupos de personas no son escuchados (Gaventa, 2002).¹²

Esto es un problema también con las municipalidades, aun cuando no hay una captación del gobierno por la elite. Volvemos al tema de la discreción: con respecto al uso de fondos municipales dirigidos a aliviar la pobreza en México, Fox (2002) encontró que cuando se dio más poder discrecional a los gobiernos municipales, en municipios más diferenciados las decisiones favorecieron menos a los pobres. Cuando los pobres no son bien organizados y se percibe que no son

¹² Aunque mucho se elogia la participación, hay que reconocer que no todo el mundo quiere participar siempre en todo, o tiene el tiempo para hacerlo. Es muy importante tener representantes responsables, en vez de tener otros a los que hay que estar vigilando siempre.

CAPÍTULO I

importantes para ganar votos, los gobiernos elegidos tienen poco incentivo político para priorizarlos (ver Wiens y Guadagni, 1998, citado en Fox, 2002).

Esta misma realidad de la gestión local lleva a otra pregunta: ¿por qué descentralizar poderes a los gobiernos locales y no devolverlos a otras autoridades e instituciones de la población local?¹³

Algunos opinan que ésta es la mejor forma de promover cambios reales desde abajo en beneficio de los pobres. Así concluyen Shackleton et al (2002): “Los modelos de organización que devuelven autoridad directamente a los usuarios de recursos con más desventajas, comprenden mejor los intereses y prioridades locales que los que reparten el control a niveles más altos de organización social [como los gobiernos locales]”. Muchos investigadores concuerdan en la necesidad de dar atención especial y directa a ciertas poblaciones. De hecho, la descentralización, en teoría, debe fomentar y facilitar este proceso y no entorpecerlo, aunque en la práctica no parece ser la experiencia típica.

Por otro lado, las organizaciones y comunidades locales con frecuencia

sufren de problemas similares a los gobiernos locales, como la discriminación y el manejo por una elite que acapara la mayoría de los beneficios. A veces se presume que las comunidades son homogéneas y relativamente armoniosas, que comparten normas y viven en un área pequeña y con límites claros; se ignoran problemas de diferenciación social, conflictos y diferencias de poder (Leach et al. 1997; Agrawal y Gibson, 1999; Zerner, 1999; Watts, 1999). Sin embargo, los líderes tradicionales pueden ser democráticos, pero asimismo pueden ser autocráticos, corruptos y hasta abusivos (Ntsebeza, 2005). Pueden ser marginadas las mujeres y también los jóvenes, los inmigrantes más recientes y ciertos grupos étnicos o minorías.

Manor (2005) advierte de los peligros de la creación de “grupos de usuarios” o “comités de grupos de interés” (*stakeholder committees*) para manejar los recursos naturales. La formación o promoción de estos comités tiene la intención, precisamente, de dar a los usuarios más participación y control sobre las decisiones que los afectan. Sin embargo, la evidencia preliminar sugiere, más bien, que éstos han tenido

¹³ La devolución es un término más general que se refiere a la transferencia de poderes desde niveles de gobierno más centrales a niveles de gobierno más locales o a instituciones fuera del gobierno, incluyendo “comunidades” (Colfer, 2004).

efectos negativos sobre la equidad y el desarrollo, y han socavado instituciones democráticas (elegidas) como los gobiernos locales. Uno de los problemas principales es que los gobiernos centrales no han utilizado a estos grupos o comités para promover la participación, sino para cooptar y controlar mejor a la población o el recurso. Shackleton, *et al.* (2002) también encontraron que los comités que fueron creados por los institutos forestales rindieron cuentas hacia arriba, al instituto, y no hacia abajo, y tenían muy poco poder de decisión.

Por lo tanto, hay una tensión entre la descentralización a los gobiernos locales y la devolución a los usuarios locales, especialmente cuando uno de los dos esquemas está impuesto sobre el otro y fomenta la competencia para el poder.¹⁴ Aunque la primera puede ser asociada más con la representación y la segunda más con la participación, en la práctica las dos juegan un papel en ambas esferas. Y hay problemas en ambas relacionados con cuestiones de representación, rendición de cuentas, liderazgo y poder (ver Wollenberg

y Uluk, 2004, para una discusión sobre representación v. representatividad en procesos participativos).

Es probable -y como veremos más adelante, esta investigación lo afirma- que los grupos marginados necesitan y merecen atención especial, o sea, en esquemas de devolución a poblaciones locales o en esquemas de descentralización. De hecho, los dos esquemas no deben comprender visiones encontradas; las soluciones para las dos dependen precisamente del aumento de capacidades locales para gestionar, presionar y demandar ante sus representantes gubernamentales en todos los niveles (Larson, 2005a,b; Edmunds y Wollenburg, 2003; Shackleton *et al.*, 2002). Un paso adelante podría ser la creación de mecanismos de rendición de cuentas *recíprocas* entre autoridades comunitarias, grupos y comités locales y el gobierno local (Manor, 2005; Ribot, 2005). Tanto las comunidades como los gobiernos deben tener líderes democráticos, representativos y transparentes que rindan cuentas a quienes representan.

¹⁴ Hay mucha diversidad en estos procesos. En algunos casos ocurren juntos, en otros es difícil definirlo por las características de las estructuras locales de autoridad (Agrawal, 2002). En otros casos, la descentralización impone criterios del gobierno sobre prácticas tradicionales locales que claramente perjudican a la población (Edmunds et al, 2003; Wittman, 2004); en todavía otros se entregan poderes a autoridades tradicionales autoritarias (Ntsebeza, 2005) o grupos de usuarios (Manor, 2005), socavando la autoridad y legitimidad de los gobiernos locales.

La resistencia o “tendencias centralizadoras”¹⁵

Hasta el momento, el resultado de los experimentos para promover tanto devolución como descentralización es poco alentador. La verdad, sin embargo, no es que se ha comprobado que la devolución a poblaciones locales y/o la descentralización a gobiernos locales ha sido un fracaso. Lo que ha fallado es el experimento en sí, pues el proceso de implementación ha sido obstaculizado y desviado por intereses económicos y políticos a nivel central. Un sinnúmero de estudios de África, Asia y América Latina han llegado a estas mismas conclusiones.¹⁶

En la práctica, el objetivo más común de la descentralización ha sido la reducción de costos (Colfer, 2005), con frecuencia, mientras se busca aumentar los ingresos del instituto forestal (Muhereza, 2003; Pacheco, 2003), reafirmar los derechos de propiedad privada (Pacheco, 2003;

Beneria-Surkin, 2003) y/o tratar de resolver problemas de legitimidad del gobierno central o de crisis económica y política (Bazaara, 2003; de Grassi, 2003; Kassibo, 2003; Oyono, 2005; Resosudarmo, 2005) al mismo tiempo.¹⁷ La democratización puede ser expresada como una meta central, pero en la práctica puede ser nada más que la retórica oficial. De hecho, en el sector forestal, algunos estudios encontraron que, en vez de incrementar la democracia, las políticas de “descentralización” pueden ser utilizadas por los gobiernos centrales más bien como una forma de imponer su propio criterio y hasta socavar las instituciones locales existentes (Contreras, 2003; Sarin *et al.* 2003; Shackleton *et al.* 2002; Wittman, 2002).

Hay que entender los intereses del Estado para entender la descentralización del sector forestal (Muhereza, 2003). La redistribución de poderes sobre los recursos naturales es más conflictiva que en los otros sectores que frecuentemente se contemplan descentralizar -los

¹⁵ Mawhood (1993) lo llama en inglés “centralizing drift”.

¹⁶ Sobre África: Bazaara, 2003; Bigombe, 2003; Kassibo, 2003; Muhereza, 2003; Ribot, 2001. Sobre Asia: Baviskar, 2005; Edmunds y Wollenburg, 2003; Shackleton *et al.* 2002 (incluye África). Sobre América Latina: Ferroukhi, 2003; Larson, 2003a; Pacheco, 2005. Análisis general: Larson, 2005b; Larson y Ribot, 2005; Ribot, Agrawal y Larson por publicar.

¹⁷ Es importante mencionar que la descentralización ha formado parte de otros procesos de reestructuración económica y política, por eso puede ser difícil aislar sus objetivos específicos así como los resultados de la descentralización en sí.

servicios y la infraestructura- porque son fuentes de vida y de riqueza (Kaimowitz y Ribot, 2002; Larson, 2003a). Los recursos forestales son fuentes de tributos de todo tipo (Kassibo, 2003), legal e ilegal, además de ingresos nacionales (Bazaara, 2003). No es de sorprenderse que los gobiernos centrales resisten deshacerse de poderes cuando ellos creen que esto va en contra de sus intereses políticos y personales (Muhereza, 2003; Bigombe, 2003). Así que existe una tensión natural y permanente entre entidades centrales y locales. Hay que considerar, entonces, hasta qué punto las nuevas reglas del juego abren espacios para que los gobiernos locales participen activamente en la negociación de poderes (Pacheco, com. pers.) y de las reglas mismas en el nuevo escenario. Esto lo veremos más adelante en el caso de Nicaragua.

Los intereses o la resistencia “natural” del gobierno central tienden a ser escondidos detrás de otros argumentos, cada uno con alguna validez. Hay tres argumentos principales que se utilizan para justificar la retención del control centralizado del sector forestal: la cuestión de escala y bienes públicos; la baja capacidad local; y la “intromisión” de asuntos políticos en decisiones técnicas (Larson, 2005b). Cada uno sí representa una esfera de preocupación, pero se utilizan los tres argumentos con frecuencia para defender intereses centrales y políticas centralizadas

en vez de buscar opciones descentralizadas efectivas y negociadas.

En un estudio sobre Ghana (de Grassi, 2003), se analiza el argumento sobre bosques como bienes públicos, el cual ha sido utilizado para justificar el control centralizado de los bosques a lo largo del siglo pasado. No obstante, el gobierno central no ha reconocido que este control central ha fracasado en la protección y manejo sostenible de los bosques. Se argumenta que el gobierno central está mejor ubicado para tomar en cuenta los “efectos de escala”, las obligaciones del servicio público y la protección de bienes transfronterizos y transgeneracionales; los municipios, por su parte, serán más tentados a aprovechar indiscriminadamente los bosques para realizar su valor en efectivo, y las prioridades cortoplacistas de los agricultores tomarán precedente a nivel local sobre los intereses nacionales de largo plazo. Estos argumentos han sido utilizados para justificar la apropiación de los recursos forestales por el gobierno central, las elites y las empresas nacionales e internacionales. Como para frenar la consideración de otras alternativas, se presenta el tema como que sólo fueron dos opciones: o descentralizar *todos* los poderes sobre los bosques o no descentralizar nada (de Grassi, 2003). No obstante, por supuesto, en la práctica hay mucho margen de maniobra entre estos dos extremos.

CAPÍTULO I

La baja capacidad local es otro argumento que se escucha con frecuencia para mantener el control centralizado y científico sobre la gestión forestal. Los problemas de capacidad son reales, igual que los problemas de escala. Pero en términos de la capacidad técnica para manejar los bosques, también está claro que muchas veces estas preocupaciones son simplemente argumentos para mantener el statu quo. Como dice un investigador, la respuesta obvia al problema de baja capacidad es *construir* capacidades, no recentralizar el control (Bazaara, 2003); otra opción es retener a nivel central algunas decisiones técnicas, pero no *todas* las decisiones -políticas, económicas y sociales- sobre el sector forestal. Hay que recordar que la mayoría de las decisiones que se presentan como científicas o técnicas también requieren algunos supuestos o juicios sociales, y que los “expertos” frecuentemente dejan de tomar en cuenta lo que a veces puede ser un conocimiento local más preciso (ver Klooster, 2002, para una discusión del balance apropiado entre la forestería técnica y el conocimiento local). Además, las decisiones que son técnicamente correctas pueden tener consecuencias sociales que las hacen inaceptables.

En el tercer argumento, “política” es igual a “corrupto” o por lo menos “malo”. Los funcionarios y empleados de los institutos forestales con frecuencia se refieren a

los gobiernos locales como “demasiado políticos”, o a la necesidad de “dejar la influencia política” fuera de las decisiones meramente técnicas (Pacheco, 2003). Ellos, con razón, se refieren a problemas como clientelismo, caudillismo, el favoritismo político y la falta de voluntad de tomar decisiones que pueden ser técnicamente necesarias pero socialmente difíciles.

Estos problemas sí fastidian a los gobiernos locales a través del mundo, pero también afectan a los gobiernos centrales y a los institutos forestales. De hecho, los gobiernos municipales y otros actores locales a veces se quejan de que no tienen el poder para tomar acciones en contra de las empresas forestales irresponsables y destructivas que tienen conexiones políticas importantes con el gobierno central. A veces se nota que la preocupación principal de algunos funcionarios que utilizan este argumento para defender el control central se refiere más bien al temor de perder el control de estas relaciones y los privilegios que les ofrecen.

Al mismo tiempo, este argumento no reconoce el lado positivo de la política y el potencial de la descentralización, precisamente para construir una democracia más representativa y responsable. Es decir, los buenos políticos tienen la responsabilidad de conocer y responder a los intereses y necesidades de su población. Tienen que tomar en cuenta las preocupaciones

sociales, ambientales, económicas y culturales dentro de su jurisdicción. También tienen la responsabilidad de ser transparentes, de rendir cuentas para su actuación y promover la participación social. Otra vez, lo que este argumento representa no es un rechazo a la política en sí, sino la preocupación de perder la capacidad de mantener los intereses locales subordinados a los intereses del gobierno central o de sus funcionarios.

El caso de Nicaragua: concepciones e intenciones encontradas

Hasta la fecha, las investigaciones en América Latina sobre la descentralización de la gestión forestal han enfatizado la relación entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales -en particular los poderes y responsabilidades que han sido (o no) trasladados al nivel local- y la manera como los gobiernos locales se han involucrado en la gestión de recursos naturales (ver Ferroukhi, 2003; Larson, 2003a). En particular, se ha investigado la división de poderes y responsabilidades entre los dos (o tres en sistemas federales) niveles de gobierno, la resistencia a la descentralización de parte del gobierno central y la tendencia de las municipalidades de tener la gestión forestal como un asunto poco prioritario.

Ribot y Agrawal (1999) formularon el marco “actores, poderes y rendición de cuentas” para entender los efectos de la descentralización de recursos naturales. Sin embargo, el marco es particularmente apto para entender el tipo de descentralización que ha sido implementado, pero no para entender las diferencias a nivel local. El tipo y alcance de poderes otorgados y las relaciones para la rendición de cuentas afectan las decisiones de las autoridades, pero también hay otras influencias, en particular, en el ámbito local. ¿Cuáles son los otros factores que afectan sus decisiones, que forman su visión de los bosques y el recurso forestal?

En el ámbito local, hay cuatro grupos de variables importantes: la capacidad del gobierno (no sólo en términos administrativos y técnicos, sino también de liderazgo democrático), las relaciones de poder local (por ejemplo el capital social -en términos de negociación y protesta- de los diferentes grupos, el desempeño histórico de los partidos políticos, la presión de ONG), las estructuras de incentivos económicos y ecológicos (las opciones económicas para aprovechar o conservar los bosques, incluyendo incentivos del gobierno y proyectos, los riesgos ambientales), y la ideología social y ambiental del gobierno (de conservación, servicio público, racismo)

CAPÍTULO I

(Larson, 2003a,c). Hay otros factores que median como el papel del gobierno central y la estructura del mercado para productos del sector forestal.

Hace falta analizar mejor los poderes y las responsabilidades de los gobiernos locales *en relación con los otros actores locales* que utilizan y manejan los recursos forestales (ver Wittman, 2002; Beneria-Surkin, 2003). Este estudio es un primer paso para explorar esta dinámica en Nicaragua.

Talleres nacionales con actores interesados en Nicaragua, Guatemala y Honduras¹⁸ revelaron importantes diferencias conceptuales con respecto a la descentralización en el sector forestal. Los institutos forestales nacionales expresaron la preocupación de que un mayor papel para los gobiernos locales en la toma de decisiones resultaría en la deforestación extensiva y/o en la expulsión de empresas madereras nacionales y extranjeras.

Las asociaciones de municipios tenían una visión limitada de los posibles papeles que podrían jugar los gobiernos municipales, pero los alcaldes y concejales generalmente demandaron mayor control para el gobierno local, como tener el poder

de decisión sobre el aprovechamiento doméstico y comercial. Los representantes de las comunidades rurales, además de los de muchos ONG y organismos donantes, pidieron un mayor nivel de responsabilidad y poder de decisión para las comunidades locales y la ciudadanía: como mayor poder de decisión sobre aprovechamiento doméstico, mayor participación en decisiones comerciales y en los beneficios económicos de esto, y responsabilidad principal para la vigilancia de los recursos (ver Larson, 2003b,c). Los resultados de los talleres sugieren la necesidad de seguir investigando las iniciativas de los gobiernos locales y de buscar cómo entender mejor sus propósitos.

Como mencionamos arriba, los beneficios teóricos de la descentralización democrática incluyen mayor eficiencia, equidad y democracia a través de la mayor participación local en las decisiones que afectan las estrategias de vida (*livelihoods*) locales (Ribot, 2002). Las investigaciones existentes, sin embargo, demuestran claramente que esa mayor participación no es automática y que hay muchas mediaciones que la afectan. Tampoco está claro que la participación sea suficiente condición para que las decisiones y políticas locales beneficien a los actores

¹⁸ Propiciados por el SIDA-IDB (ASDI-BID) Partnership con el Centro Internacional de Investigación Forestal (Cifor) en 2003.

locales más necesitados, o a los bosques y otros recursos forestales. Este estudio explora estas preguntas, aunque hay que recordar que la gestión forestal, de manera oficial en Nicaragua, ha sido centralizada, y todavía sigue de esa forma.

Los que promueven y/o implementan descentralizaciones pueden tener concepciones o prioridades muy diferentes. Tal vez lo más sobresaliente es el énfasis relativo entre los beneficios (teóricos) de mayor eficiencia y de mayor democracia, equidad y participación. En particular, el énfasis en reducir costos y mejorar las condiciones para la inversión privada sugiere un marco conceptual diferente que el de asegurar los medios de vida local y construir una cultura cívica para la democracia. Mientras estas dos visiones no necesariamente son incompatibles y hasta podrían ser complementarias (con el entendimiento claro de sus diferencias, y la negociación y concertación efectiva), en la práctica, sugieren prioridades políticas, económicas y sociales muy diferentes (Larson, 2005b).

Por ejemplo, las mismas agencias y donantes con frecuencia fomentan, por un lado, la liberalización del mercado y la privatización de los recursos naturales

para el aprovechamiento comercial, y la descentralización, por otro lado, para aumentar la participación ciudadana y mejorar las estrategias de vida local y comunitaria (Meynen y Doornbos, 2005). En el primer proceso, la participación local puede ser limitada a apoyar la empresa privada y a los emprendedores locales en la explotación comercial de recursos; pero éstos pueden ser los mismos recursos que la población pobre local aprovecha o utiliza para solucionar sus necesidades de subsistencia. Los resultados de estas diferentes prioridades en la práctica son un conjunto de políticas altamente contradictorias en el terreno. Meynen y Doornbos mencionan las inconsistencias en el marco legal, tendencias hacia la privatización (en nombre de la descentralización), conflictos de autoridad y jurisdicción, exclusión institucionalizada de sectores marginales e iniciativas contradictorias de los diferentes ministerios de gobierno en el mismo territorio.¹⁹

En su fondo, las metas de equidad y participación pueden correr en contra de la concepción dominante del desarrollo nacional. Según Pérez Baltodano (presentación del 20 de noviembre de 2003), por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo

¹⁹ Un ejemplo de estas políticas contradictorias desde el gobierno central: en la Amazonía de Brasil, el Instituto de Reforma Agraria establecía comunidades de colonos en la frontera de reservas extractivas establecidas por el Instituto del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Colfer, 2005).

CAPÍTULO I

de Nicaragua presenta una visión del desarrollo “desde arriba”, lo cual no contempla un papel importante para los gobiernos locales (a pesar de la supuesta prioridad que tiene la descentralización), ni mucho menos para la población, salvo como consumidores y trabajadores.²⁰ Mientras este plan establece el mercado libre como el “eje central de la vida nacional”, Pérez Baltodano argumenta que la descentralización es un proyecto político que debe desarrollar el poder efectivo y responsable del Estado, construir la identidad y “ciudadanía” nacional, y construir la concepción de la democracia como un contrato social para la libertad individual y la justicia social. Es decir, la racionalidad del mercado debe ser reemplazada con la racionalidad política-democrática, y el desarrollo debe construir espacios políticos, no sólo competitivos, y ciudadanos, no sólo consumidores.

Así mismo, la descentralización con respecto al desarrollo del sector forestal es concebida de maneras muy diferentes no sólo sobre qué exactamente quiere decir esto y sus prioridades, sino también sobre los mecanismos y estrategias apropiados

para manejar y conservar los recursos forestales. Como mencionamos arriba, estas diferentes estrategias implican papeles muy diversos para los actores locales, y pueden incluir, por ejemplo, el manejo de bosques para usos y valores múltiples; aprovechamiento comercial por empresas externas; aprovechamiento comercial por emprendedores locales; forestería comunitaria (la cual puede incluir aprovechamiento comercial o sólo uso doméstico); y/o uso doméstico. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo incluye el sector forestal como uno de sus principales conglomerados, o *clusters*, para el desarrollo. Su énfasis es en la inversión en plantaciones forestales.

Al mismo tiempo, las concepciones de la conservación del bosque están dominadas por uno de estos dos contrastantes paradigmas: áreas protegidas restringidas, control externo y multas por violar las reglas, o participación, manejo y control comunitario.

El primer enfoque, de “control y castigo”, es similar a la manera principal como se maneja el aprovechamiento forestal,

²⁰ Una versión más reciente de esta Estrategia de Desarrollo incluye la entrega de una mayor porción de la inversión pública a las municipalidades que quedaron fuera del plan central, además de la creación de Comités Departamentales de Desarrollo, encargados de tomar decisiones sobre la inversión pública. Estas provisiones fueron incluidas como respuesta a la protesta de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Sin embargo, no implican un cambio de enfoque de fondo en la estrategia general, que también está mucho mejor financiada.

incluyendo a veces el corte de un solo árbol en una finca privada, en muchos países: a través de requisitos estrictos y costosos para permisos y planes de manejo, y multas por no cumplir. Estos requisitos se aplican en Nicaragua para cualquier aprovechamiento de madera que no es para uso en la misma finca donde se cortó.

Es posible, entonces, que las entidades nacionales forestales y de medio ambiente conciban que el papel principal de los gobiernos municipales debe ser permitir mayor cumplimiento del régimen de “control y castigo”²¹: es decir, mayor control sobre las poblaciones locales, en vez de mayor participación. Esto puede ser cierto a pesar de un discurso de participación frecuentemente basado en una concepción limitada, y dirigida sobre todo a ganar mayor apoyo para los esfuerzos de control, como ha ocurrido, por ejemplo, con muchos proyectos conservacionistas alrededor del mundo (Brandon y Wells, 1992; Neumann, 1997; Peters, 1998). Esta perspectiva está basada en la desconfianza de las prioridades y políticas locales y en el supuesto de que las poblaciones locales son las que destruyen los recursos forestales, mientras los

gobiernos centrales son los que protegen los intereses y bienes públicos.

Por otro lado, puede ser que el interés principal de los institutos forestales nacionales sea facilitar el acceso de las empresas madereras nacionales y extranjeras a los bosques, y no promover a los emprendedores locales o a la forestería comunitaria.²² Esta contradicción entre los intereses del gobierno central y los percibidos intereses locales puede explicar mejor la resistencia a la descentralización en este sector, que las razones que más se escuchan sobre baja capacidad local o el deseo de dejar la política fuera de las decisiones técnicas.

Aunque los gobiernos locales en Nicaragua tienen poco poder formal sobre la toma de algunas decisiones importantes en el sector forestal, el marco legal e institucional sí abren espacios para muchas iniciativas locales. Por ejemplo, varios municipios en Nicaragua han aprobado ordenanzas para regular sus recursos forestales y otros recursos naturales (no todos legales); otros han declarado áreas protegidas municipales (aunque a finales de 2003 ninguna

²¹ Ver el papel de los gobiernos municipales en Bolivia (Pacheco, 2005) y Guatemala (Larson, 2006), por ejemplo.

²² En otros países, pero muy poco en Nicaragua, están surgiendo innovaciones que tratan de combinar estos dos intereses, como los “community-company partnerships” y la certificación forestal.

CAPÍTULO I

tenía aprobación oficial del Marena); y todos participan de alguna forma en el proceso para aprobar el aprovechamiento de la madera para usos domésticos y comerciales (algunos procedimientos permitidos por ley y otros no). En algunos casos, los delegados del Inafor aprobaban solicitudes de aprovechamiento sin que la alcaldía también lo hiciera, aunque tienen el derecho legal de ignorar la opinión de ésta.

Como facilitadores del desarrollo local, hay muchas maneras en que los gobiernos municipales pueden mejorar la gestión o gobernanza forestal, además de promover relevantes aspectos económicos y ecológicos. Anderson (2003), por ejemplo, sugiere lo siguiente: promover mecanismos de consulta permanentes e inclusivos, promover el ordenamiento territorial, impulsar la innovación, invertir en organizaciones locales, asegurar el acceso local a los recursos naturales y sus beneficios, fortalecer los derechos de procedimiento ambiental, mejorar los insumos rurales en la política nacional. ¿Hasta qué punto los gobiernos locales están empezando a actuar así, y qué se necesita para poder ampliar y extender este tipo de iniciativas?

La relación entre gobierno local y los ciudadanos es importante en muchas de

estas iniciativas. Volvemos al tema de la participación ciudadana. Como se dijo antes, en este estudio consideramos la participación de dos maneras: económica y política. Aunque lo veremos más en detalle en el próximo capítulo, hacemos un resumen aquí. La política forestal actual, en muchos sentidos, excluye a los dueños de bosques pobres y comunales, y a los dueños de árboles fuera de bosques. Aunque sean propietarios de sus tierras, bosques y árboles, y reconocidos por la ley, no son los que toman las decisiones sobre cómo manejarlos, ni, en algunos sentidos, cómo y cuándo aprovecharlos. Todo aprovechamiento que no sea para uso doméstico requiere de un plan de reposición o de un plan de manejo (dependiendo del tamaño del terreno a aprovechar), hecho bajo reglas estrictas y difíciles de entender, impuestas por el Inafor. Hay que pagar a un regente forestal para hacer el plan.

Además, si el terreno es mayor de 500 hectáreas, como en muchas comunidades indígenas, se necesita un estudio de impacto ambiental. Para empezar el aprovechamiento, hay que pagar, de antemano, los impuestos sobre la extracción. Y por supuesto, para extraer madera, hay que tener o pagar por las motosierras, camiones de transporte, etc. Todos estos costos dificultan la participación plena de los pobres y

MARCO TEÓRICO

comunitarios en el sector; se limitan a vender árboles en pie a los madereros o comerciantes intermediarios. Y no existe una política del gobierno para apoyar a estos actores.

Por otro lado, si existen espacios para la participación política de estos actores, hay una posibilidad de cambiar las leyes y políticas nacionales al respecto, o buscar apoyo de sus gobiernos locales en este sentido. Es notable que los dueños de bosques sí tienen un representante en la Comisión Nacional Forestal. A nivel local, la Ley de Municipios establece sólo un mecanismo específico como requisito para facilitar la participación de la población en la esfera política local. Esto es el cabildo: una reunión pública que los gobiernos municipales deben tener dos veces al año para tratar asuntos locales como el presupuesto anual. La Ley de Régimen Presupuestario Municipal también exige la participación en la formulación del presupuesto. Con respecto a los problemas ambientales, específicamente, muchos municipios han establecido Comisiones

Ambientales Municipales, pero éstos a veces sólo incluyen a representantes del Estado y de los ONG y no de comunidades rurales. También hay municipios que han empezado a establecer Comités de Desarrollo Municipal (CDM), requisito de la Ley de Participación Ciudadana (aprobada en diciembre de 2003). Según la ley, los CDM deben tener representación amplia de las asociaciones de la sociedad civil.

Creemos que se puede mejorar la equidad si estos sectores tienen participación en estas esferas, si esta participación es efectiva y logra llegar a políticas nacionales y/o locales a su favor y si incluye la mayor participación posible²³ en los beneficios económicos del aprovechamiento forestal. También preguntamos si la participación puede ayudar a que lleguemos a visiones más integrales de desarrollo y a superar la dualidad actual en la política nacional: la polarización entre conservación y desarrollo en la concepción de los bosques.

²³ Siempre en un marco de sostenibilidad.



CAPÍTULO II

El marco nacional forestal: ¿participación o exclusión?

Anne M. Larson y Tupac Barahona

CAPÍTULO II

Este capítulo analiza cómo se incluyen conceptos como la participación y equidad, con respecto al papel de los gobiernos locales y la población, en las leyes, políticas e instituciones nacionales que rigen la gestión forestal. En particular, enfatiza cómo los diferentes actores -la población en general, los pequeños productores en particular y los gobiernos locales- pueden utilizar estas leyes y los mecanismos específicos que ellas deben garantizar para participar en la gestión forestal.

Muchas veces se escuchan declaraciones sobre la importancia de la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil, en términos muy generales, pero en la práctica los mecanismos para asegurar esto o no son definidos o son muy limitados. En muchas partes del mundo, como ya mencionamos en el primer capítulo, la experiencia sugiere que los institutos forestales centralizados temen a la participación. El sector forestal es visto con miras a la producción de madera, por lo general, por empresas privadas o a veces estatales (y con mucha menos frecuencia por las comunidades locales), y las decisiones que hay que tomar se ven principalmente como técnicas y científicas. No reconocen la validez de decisiones políticas como, por ejemplo, otras preferencias sobre cómo se debe manejar el bosque, para cuáles productos o valores,

o cómo se deben dividir o compartir los beneficios de esos productos. De hecho, la participación local *puede* interferir con decisiones meramente técnicas, pero los resultados deben ser más apropiados socialmente.

Por otro lado, la participación no se refiere sólo a tener representación en las decisiones sobre la formulación y ejecución de políticas sobre el sector forestal; también se refiere a la posibilidad de los pequeños y medianos productores para participar en el sector forestal, entre ellos, forestales, agroforestales, leñeros y artesanos. Estas posibilidades son esenciales para concretar cualquier discusión seria sobre la equidad y el alivio de la pobreza.

La participación y las leyes nacionales: un resumen

Las leyes sobre la gestión forestal y las instituciones encargadas de ésta están divididas entre la producción, por un lado, y la conservación, por otro. Esta realidad contrasta con la política forestal que supuestamente regía en los años 90 en Nicaragua. En un análisis de las políticas forestales de Centroamérica en 1997 (Segura, 1997), el autor argumentó que éstas tienden a tener un enfoque meramente productivo. Una excepción fue el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-NIC),

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

que tomó en cuenta aspectos económicos, pero también sociales y ecológicos. Sin embargo, el PAF-NIC nunca fue implementado; de hecho, algunos de sus principios “refleja[ro]n la voluntad de la política forestal, pero choca[ro]n contra la realidad nacional y el entorno de otras políticas nacionales” (Shiön y Ambrogi, 1997).

Una nueva política forestal -mucho menos ambiciosa y menos integral- fue decretada en 2001 (Decreto No 50-2001: La Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua). En su Artículo 2, expresa los “principios rectores del la Política de Desarrollo Forestal”: entre ellos, el reducir la pobreza, promover la equidad social y de género e incluir a los gobiernos municipales y a la población. El inciso G dice: “La participación ciudadana constituye el *eje fundamental* en el diseño e implementación de la gestión ambiental” [énfasis nuestro]. En otros artículos, menciona la importancia de la redistribución de los beneficios del sector, con énfasis en el sector primario, el fortalecimiento de las organizaciones agroforestales y las reformas al sistema de regulación y control, incluyendo la desconcentración y la descentralización.

Sin embargo, de manera concreta sólo se menciona la población con respecto a la necesidad de crear mayor conciencia

(en ella); de identificar prioridades de investigación y extensión; y de la posibilidad de ser regentes y auditores cuando sean profesionales forestales. También en varias formas se habla de la importancia de la participación de la población en la vigilancia, control y defensa del bosque, pero sólo en términos generales. Fuera de los temas de investigación, a la ciudadanía no se le otorga ninguna participación en la toma de decisiones sobre el sector, a pesar de la declaración del inciso citado.

Con respecto a los gobiernos municipales, después de la presentación de “principios”, la política no los vuelve a mencionar, aunque se refiere al papel de “las instancias gubernamentales respectivas” con respecto al control de incendios, a los mecanismos de vigilancia y control de los bosques y a la “coordinación interinstitucional” en general. Esto es interesante, puesto que la Ley de Municipios desde 1997 ya garantiza la participación de los gobiernos municipales en la gestión de recursos naturales en algunas formas muy concretas, en particular, les otorga el derecho de emitir su propia opinión sobre los contratos de explotación²⁴ antes de su aprobación.

La nueva ley forestal, oficialmente la “Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal” (No. 462, de aquí en adelante la “Ley Forestal”),

²⁴De todos los recursos naturales.

CAPÍTULO II

fue aprobada, con su reglamento (Decreto 73-2003), a finales de 2003. Menciona, entre sus primeras consideraciones, la importancia de “la participación de todos los involucrados en la ejecución de la actividad forestal” y expresa que el marco jurídico debe ser un instrumento de “conservación, fomento y desarrollo sostenible del recurso forestal”. Habla de la importancia de mejorar el nivel de vida de la población mediante la gestión forestal y de la participación de los gobiernos regionales y municipales, y de la población, en velar por la conservación del recurso, “asegurando los múltiples beneficios en bienes y servicios producidos por nuestros bosques”. Pero fuera de estas primeras declaraciones, la ley y su reglamento en su conjunto minimizan el papel de los gobiernos locales y la participación de la población.

De manera similar a la Ley Forestal, la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, No. 217 (de aquí en adelante la “Ley Ambiental”), se refiere con mucha frecuencia a la participación ciudadana en diversos aspectos. Aprobada en 1996, fue la primera ley del país que proporcionó un papel importante a los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Sus objetivos incluyen la explotación racional de los recursos,

el desarrollo sostenible, la equidad, la justicia social y la diversidad cultural, respetando los derechos de las regiones autónomas y los gobiernos municipales. También establece que el Estado no sólo debe reconocer, sino también apoyar a los pueblos y comunidades indígenas en sus actividades para preservar el ambiente y para el desarrollo sostenible.

Hay otras leyes que son importantes para la gestión local de recursos. Éstas incluyen el Estatuto de Autonomía (Ley No. 28) aprobado en 1987, y su reglamento (Decreto 3584) en 2003, que, entre otras cosas, otorga el poder de decisión sobre los contratos de aprovechamiento de los recursos naturales a los gobiernos de las regiones autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Atlántico Sur (RAAS); y la Ley del Régimen de Propiedad Comunal (Ley 445), aprobada en diciembre de 2002, que garantiza el derecho de las comunidades indígenas y étnicas sobre sus tierras y el uso y administración de los recursos naturales en sus territorios.²⁵

La Ley de Municipios fue aprobada como Ley 40 en 1988, y en 1997 fueron incorporadas importantes reformas; desde entonces son conocidas como Leyes 40 y 261. En términos generales, esta ley establece que “los gobiernos

²⁵ Para el aprovechamiento forestal tienen que seguir los requisitos establecidos por el Inafor.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial” (Arto. 6). Tienen la competencia de “desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes” (Arto. 7, no. 8). La participación ciudadana es contemplada como parte esencial del funcionamiento de los municipios. El primer artículo dice que el municipio “se organiza y funciona con la participación ciudadana” y establece como elementos esenciales “el territorio, la población y su gobierno” (Ley 40 y 261, Arto. 1).

La Ley de Participación Ciudadana (Ley 475)²⁶, la cual entró en vigencia hasta en enero de 2004, refuerza las instancias y mecanismos de participación ciudadana

establecidos en la Ley de Municipios, entre otras cosas, fundamentados en la Constitución Política de la República y algunos instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁷ Define instrumentos de participación en las decisiones políticas tanto a nivel nacional como en los niveles regional, departamental y local. En su conjunto, la ley representa un paso muy importante para institucionalizar los mecanismos de participación. La ley refiere a veces a entidades que han sido establecidas por otras leyes, pero sin aclarar su proceso de formación o funcionamiento, y que entonces no han funcionado bien en la práctica. También la Ley de Participación Ciudadana establece mecanismos de reclamo cuando la participación no funciona como se debe. Aunque acaba de entrar en vigencia, podemos esperar que la nueva ley ayude a mejorar la rendición de cuentas por parte del gobierno a todos sus niveles.²⁸

Hasta cierto punto, la combinación de estas leyes permite la participación de la

²⁶ En gran parte, la ley refleja los deseos de sus promotores en la Red para la Democracia y el Desarrollo Local, pero dejó fuera, por ejemplo, la posibilidad de promover plebiscitos y referéndum, y las instancias departamentales no son suficientemente desarrolladas. Lo que sí entró, no a iniciativa de la Red sino de los legisladores, fueron los partidos políticos como parte de la definición de “sociedad civil”, con su respectiva representación en muchos de los cuerpos discutidos (Marlene Álvarez, com. per. 30 de enero, 2004).

²⁷ Nuestro análisis de la Ley de Participación Ciudadana se benefició de los comentarios de Marlene Álvarez (com. per. 30 de enero, 2004).

²⁸ Sin embargo, hay problemas que enfrentar. Por ejemplo, no queda claro cómo las instancias de participación que establece esta ley afectarán las ya existentes a todos los niveles; además, entre esta ley y otras, pueden crearse una multiplicidad de nuevas instituciones que más bien podrían diluir la participación efectiva.

ciudadanía en la gestión forestal; pero, por otro lado, la restringe. En algunos casos se contradicen. En conjunto, pueden ofrecer ciertos márgenes de maniobra aun cuando no hay poderes claros o discrecionales.

La participación ciudadana en el ámbito nacional

Hay dos comisiones nacionales de alto nivel que, respectivamente, deben incidir en las políticas nacionales forestales y ambientales del país. Éstas son: la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Comisión Nacional del Ambiente (CNA). En las dos comisiones hay grupos de la población que tienen representación. Aunque la Conafor es dominada por el gobierno central (8 de 15 miembros), también hay un representante de las organizaciones de dueños de bosques, las ONG ambientalistas y las asociaciones profesionales forestales (además de las empresas forestales, los gobiernos regionales de la Costa Atlántica y la Asociación de Municipios de Nicaragua, Amunic). Los tres representantes de la sociedad civil (y el de Amunic y de la empresa privada) serán propuestos en ternas de candidatos por el Magfor

y escogidos por el Presidente de la República.

La Conafor es una instancia “del más alto nivel y foro para la concertación social” del sector (Ley 462, Arto. 5). Esta comisión discutirá las normas técnicas forestales propuestas por Inafor y otras normas que inciden en el manejo forestal; promoverá foros nacionales, regionales y locales, entre otros, para conocer posibles soluciones “desde las localidades o de la sociedad civil”; y propiciará “la evaluación permanente de la política forestal” del país (Reglamento Arto. 6). Lamentablemente, la propuesta de candidatos por el Magfor en vez de las asociaciones y organizaciones en sí, sujeta a la aprobación del Presidente, puede limitar la representatividad de estos participantes.²⁹

La CNA es un “foro de análisis, discusión y concertación de las políticas ambientales” con los diferentes sectores de la sociedad (Ley 217, Arto. 6). En este caso, 9 de los 18 miembros son representantes del gobierno central, incluyendo un delegado de la Comisión del Medio Ambiente de la Asamblea Nacional. La sociedad civil tiene representación a través de dos representantes de las ONG

²⁹ De todas formas hay que reconocer que esta participación de gobiernos regionales y locales y de la sociedad civil en Conafor es mucho mayor que en el viejo Reglamento, donde sólo había un representante de los empresarios y uno de los ingenieros forestales, designados por el Presidente de la República.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

ambientalistas, uno del sector sindical y uno de las universidades.³⁰ Deja abierta la invitación a otros participantes del Estado y de la sociedad civil según el tema (Arto. 7). El reglamento de la Ley Ambiental (Decreto 9-96) le asigna varias funciones que incluyen el análisis y concertación de políticas ambientales, la formulación y ejecución de políticas y programas, el fomento de la investigación y la coordinación entre Estado y sociedad civil, incluso para proponer normas y reglamentaciones relacionadas con el medio ambiente (Arto. 8). La Ley de Participación Ciudadana también garantiza la participación amplia de la población en todas estas comisiones nacionales sectoriales.³¹

Según la Ley Forestal, la población también tiene representación en las “Comisiones Forestales” a nivel regional, departamental y municipal para coordinar con la Conafor. Éstas incluyen siete representantes del gobierno central, más tres o cuatro de otras instancias: del Concejo Municipal, Consejo Regional (sólo en las Regiones Autónomas), ONG ambientalistas y asociaciones forestales.

Sin embargo, esta figura no aparece en el reglamento de la ley. También la ley habla de “distritos forestales desconcentrados” con participación de alcaldías, Consejos Regionales, universidades (donde las hay) y las asociaciones forestales, además de cinco representantes del gobierno central (Inafor, Marena, Ministerio de Educación, Ejército y Policía). Pero en el reglamento no se aclaran sus funciones ni el papel de estos otros actores; sólo menciona que la estructura de distritos mejorará la atención a los usuarios del recurso forestal. Establece que el delegado de Inafor será el “responsable de todas las funciones que... competen al Inafor en el territorio” y que los distritos serán creados por el Magfor (Arto. 12). Es decir, el poder de decisión queda claramente con el Inafor.

La otra mención de la sociedad civil en la Ley Forestal se refiere a los programas de fomento, en particular, a la ejecución de programas de reforestación. La Ley Ambiental enfatiza no sólo los derechos de los ciudadanos, sino también el deber de toda la población de proteger los recursos naturales del país (por ej. Arto. 4-2, Arto. 13-3). Por ejemplo, el derecho

³⁰ Además, incluye los Consejos Regionales de las regiones autónomas (2), Amunic (1) y la empresa privada (2). La ley no establece cómo serán escogidos los representantes.

³¹ No queda claro cómo se resolverá el hecho de que la composición de estas comisiones, como Conafor y la CNA, difieren de las leyes sectoriales y de esta ley. De hecho, es un problema serio que las leyes establezcan una proliferación de comisiones que no funcionan (Blackwell, com. pers.).

CAPÍTULO II

de propiedad está condicionado a una función social ambiental, y la libertad de los habitantes está condicionada por el interés social. La ley otorga un mecanismo importante para hacer esto. Para representar el interés público en todas las infracciones a las leyes ambientales, la ley crea la Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales (Artos. 9, 10), y establece que cualquier ciudadano tenga el derecho de iniciar acciones “civiles o penales en contra de los que infrinjan” la ley.³² El Reglamento instruye a la Procuraduría dar a conocer a la ciudadanía el procedimiento para ejercer acciones ante ella para la defensa del ambiente.

Las dos leyes, forestal y ambiental, le dan el derecho de información a la ciudadanía. El reglamento de la Ley Ambiental establece el derecho de los ciudadanos de ser informados sobre cualquier actividad, programa o política que pueda afectar la calidad ambiental o el desarrollo sostenible (Arto. 6). El artículo 34 explica el procedimiento para obtener información ambiental en un plazo máximo de 15 días. El reglamento

de la Ley Forestal establece que “las concesiones, autorizaciones y permisos forestales, planes de manejo y demás instrumentos de gestión forestal, así como los informes de cumplimiento, informes y dictámenes de auditorías forestales y otros relativos a la implementación de la Ley y del presente Reglamento, *son instrumentos de acceso público*” (Arto. 16, énfasis nuestro). La Ley de Participación Ciudadana también garantiza el derecho de cualquier ciudadano, de forma individual o colectiva, de solicitar información del gobierno.³³ Incluso, establece la obligación del gobierno de entregar la información solicitada. El acceso a toda la información disponible sobre el aprovechamiento forestal en el país es muy importante para permitir una efectiva vigilancia del sector de parte de la población, muy en contraste con el hermetismo con que se ha acostumbrado manejar el tema.

La Ley de Participación Ciudadana también establece los derechos y procedimientos para la petición ante cualquier funcionario público o denuncia del mismo. Crea la figura del Procurador Especial de Participación Ciudadana

³² Sin embargo, Nicaragua no ha contado con una ley de delitos ambientales. Cuando este libro estaba en su edición final, la Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente fue aprobada por la Asamblea Nacional.

³³ Este derecho será desarrollado en la Ley del Acceso a la Información Pública (presentada a la Asamblea Nacional, pero todavía no dictaminada).

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

para defender los derechos establecidos por la ley, y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, con una amplia participación de más de 30 representantes. También a nivel nacional, la ley exige que el gobierno lleve a cabo una consulta nacional antes de aprobar cualquier ley³⁴ y establece que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley y aclara los procedimientos pertinentes.

El Reglamento de la Ley Ambiental exige que “cada instrumento de gestión ambiental en su diseño y aplicación, incorporará los procedimientos y mecanismos específicos para hacer efectiva [la] participación en cada uno de los niveles nacional, regional, municipal y local” (Arto. 6). Por ejemplo, el procedimiento establecido para las evaluaciones de impacto ambiental (Decreto 45-94), el cual fue promulgado antes de la Ley 217, establece mecanismos específicos para la participación ciudadana.

En las áreas protegidas, la ley garantiza los derechos y garantías de los habitantes, y promete incorporarlos y transformarlos “en los verdaderos vigilantes de esos sitios” (Arto. 19). El plan de manejo debe integrar a la comunidad en la gestión y vigilancia (Arto. 21). El reglamento sobre

áreas protegidas (Decreto 14-99) manda que la Dirección de Áreas Protegidas garantice mecanismos de participación de las autoridades locales y los pobladores que habitan las áreas protegidas en el proceso de formulación de los planes de manejo.

En general, la concepción de participación ciudadana en la Ley Forestal refleja principalmente la participación de los usuarios del Inafor al recibir sus servicios, y la privatización de algunos de éstos, como la formulación y supervisión de los planes de manejo a través de la regencia forestal. Es decir, que los ciudadanos (profesionales calificados para este trabajo) pueden “participar en la gestión forestal” como regentes.

Por su parte, en la Ley Ambiental hay que notar que la equidad y la justicia social se ven menos como algo que se logra a través de la participación, y más como algo que deben garantizar los entes rectores de las políticas en cuestión. Por ejemplo, en la decisión de declarar un área protegida, hay que tomar en cuenta “las condiciones socioeconómicas de la población” y “las comunidades indígenas”, pero esta misma población y la comunidad indígena no

³⁴ La Ley Forestal sí fue consultada, entre otras, pero habría que hacer estudios específicos sobre esos procesos para analizar hasta qué punto las consultas son tomadas en cuenta al aprobar las leyes.

CAPÍTULO II

tienen ningún poder sobre la decisión (Arto. 20).

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones en su visión, se nota una gran diferencia entre la Ley Ambiental y la Ley Forestal con respecto a lo que sí hay que tomar en cuenta para los contratos de aprovechamiento. Además de mencionar los planes y prioridades de varias entidades regionales y locales, el Artículo 55 de la Ley Ambiental termina tomando en cuenta también “los beneficios de su aprovechamiento para las comunidades”. Este aspecto social sobre el aprovechamiento no está presente en la Ley Forestal.

La participación ciudadana en el ámbito local

La Ley de Municipios dice que los gobiernos municipales deben estimular “la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía, y la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación” (Arto. 36). Los mecanismos específicos creados por esta ley incluyen los cabildos municipales y las sesiones de los Concejos, que son de naturaleza pública. La Ley de Participación Ciudadana retoma algunos de los mecanismos e ideas propuestos en la Ley de Municipios y establece

mecanismos concretos para ponerlos en práctica.

Los cabildos son asambleas de pobladores, en los cuales ellos pueden “conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal” (Arto. 36). Es obligación del gobierno municipal organizar dos cabildos ordinarios al año. La ley municipal también establece los cabildos extraordinarios, los cuales pueden ser convocados a iniciativa de los ciudadanos para tratar de manera pública problemas o necesidades de la comunidad. La Ley de Participación Ciudadana establece el mecanismo para que los ciudadanos soliciten un cabildo extraordinario.

Los gobiernos municipales también pueden crear instancias de participación ciudadana, en las cuales deben tomar parte las instituciones de gobierno y organizaciones económicas y sociales comprometidas con el desarrollo integral del municipio, para coordinar sus programas y acciones y promover la cooperación interinstitucional (Arto. 37). El Concejo debe fomentar la creación de asociaciones de pobladores para el desarrollo municipal y la participación de todos en la gestión municipal. La Ley de Participación Ciudadana crea, o define en más detalle, algunos de estos mecanismos de coordinación y participación. Éstos incluyen los

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

Consejos de Desarrollo Departamental y los Comités de Desarrollo Municipal, entre otros, los cuales deben incluir amplia representación de organizaciones de la sociedad civil. Establece los procedimientos para la formación e institucionalización de asociaciones de pobladores y organizaciones sectoriales en el ámbito local, e incluye claros mecanismos de recurso si una asociación es rechazada en su solicitud de inscripción u oficialización. En particular, establece un proceso ágil y local para la formación de estas asociaciones, ante su gobierno local, en vez de tener que solicitar la personería jurídica ante la Asamblea Nacional.

Los ciudadanos también tienen la posibilidad de participar en comisiones permanentes y comisiones especiales municipales. Entre las comisiones permanentes se incluyen una que atienda los problemas de medio ambiente, entre otras cosas, y otra sobre gobernabilidad, que atienda la participación ciudadana (Arto. 73, Decreto 52-97). En la mayoría de los municipios del país, a iniciativa de varios actores, pero en particular del Marena, los gobiernos municipales han establecido las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) como foros para la discusión y concertación sobre aspectos ambientales. Éstas incluyen, en general, representantes del gobierno central y local, empresa privada, ONG y otros

actores locales como, a veces, dueños de bosque. Según la Ley Forestal, las CAM, además del Inafor, tienen que otorgar las constancias necesarias para que cualquier productor pueda acceder a los incentivos forestales, los cuales están ofrecidos principalmente para inversiones en el sector. Es importante que la ley reconozca la importancia y autoridad que tienen, o pueden tener, estas instancias.

Los ciudadanos tienen varios derechos establecidos por la Ley de Municipios, como por ejemplo: participar en los asuntos locales; hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación; respaldar o rechazar las gestiones de sus autoridades; denunciar abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales; ser informados sobre el presupuesto y participar en la formulación del plan de inversiones; integrarse a las labores de protección del medio ambiente (Arto. 16). También ya hay una ley que establece que la formulación del presupuesto municipal tiene que ser de manera participativa (Ley 376, de Régimen Presupuestario Municipal). La Ley de Participación Ciudadana establece criterios para que los ciudadanos promuevan iniciativas de resolución y ordenanzas; además, exige que se realicen consultas ciudadanas sobre asuntos de importancia en los municipios.

Con respecto a las comunidades indígenas, la Ley de Municipios exige que éstos reconozcan la existencia de las comunidades en sus territorios, respeten a las autoridades tradicionales y las tomen en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal (Arto. 67).

Los pequeños productores

A pesar de que la política forestal menciona específicamente a los pequeños productores forestales y agroforestales, la nueva Ley Forestal sólo menciona la participación de un representante de “dueños de bosque” o “asociaciones forestales”³⁵ en algunas comisiones como señalamos arriba. Fuera de éstas y los ámbitos ofrecidos a la sociedad civil en general, este grupo no tiene ninguna participación formal en las decisiones sobre la gestión forestal. Por otro lado, hay gobiernos municipales que incluyen a representantes de los dueños de bosques en sus comisiones ambientales (CAM), donde sí pueden tener un vínculo más directo con las decisiones tomadas en el ámbito local.

Sobre este grupo, consideramos aquí su participación como productores en el sector forestal y en los beneficios económicos del

sector. Es posible que una participación de este tipo de estos sectores pueda ayudar a mejorar la equidad en el país. En la actualidad, la gran mayoría de pequeños campesinos y pequeños comerciantes de madera prefieren trabajar en la ilegalidad, debido a que los trámites para obtener los permisos de aprovechamiento son demasiado engorrosos, burocráticos y costosos. Por otro lado, aunque sea legal, los campesinos y agroforestales tienden a recibir pocos beneficios de la gestión forestal, porque les resulta más sencillo vender el árbol en pie al intermediario o comerciante, y dejar los trámites a ellos. El resultado es que reciben sólo US\$ 10 a 20 por árbol (unos US\$ 2 a 6 por m³). Hay poco incentivo, entonces, para que los campesinos siembren árboles comerciales. La nueva ley no cambia esta situación.

La ley que antes regía el aprovechamiento forestal, el Reglamento de 1993, impuso el requisito de conseguir un permiso de aprovechamiento para la extracción de leña o madera, el cual se otorga después de la inspección del sitio. En la práctica, en los últimos 10 años, Marena, y después Inafor, establecieron otros requisitos específicos necesarios para conseguir ese permiso; después de la aprobación de las reformas a la Ley de Municipios en 1997, que otorga la participación de los

³⁵ El segundo no necesariamente se refiere a pequeños productores.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

gobiernos municipales en la entrega de permisos de aprovechamiento, algunos gobiernos municipales establecieron sus propios requisitos también. Aunque en lo específico los trámites han variado a través del tiempo y espacio, en general cualquier productor que ha querido cortar aunque fuera un solo árbol -incluso para uso doméstico- ha tenido que viajar hasta la sede municipal y también a la sede más cercana de Inafor (lo que en general está muy lejos, en la ciudad cabecera de su departamento), llenar formularios, pagar por la inspección, esperar varios días para la inspección, volver a viajar para recoger el permiso, pagar el impuesto correspondiente, gastar en el costo de los viajes y perder tiempo.

En algún momento Inafor estableció la figura de “uso doméstico”, y fijó por departamento una cantidad de madera (por ejemplo 2 ó 3 árboles, o hasta 10 m³) que se consideraba bajo esa figura. Para agilizar el proceso en algunos casos, Inafor delegó estas autorizaciones a la autoridad más cercana a la población: la alcaldía. Sin embargo, aunque todavía se utiliza en la práctica en algunos lugares, esta figura oficialmente desapareció cuando en 2002, Inafor aprobó nuevas

disposiciones, en las cuales la figura de uso doméstico, que había sido abusada por madereros y comerciantes,³⁶ cambió a “aprovechamiento forestal no comercial”, el cual no requiere permiso cuando sea menos de 10 m³ por año por finca. Sin embargo, quedó en el aire qué pasa si el dueño de finca tiene que transportar esa madera al aserrío para procesar (Inafor, 2002).

Algunas de estas disposiciones quedan establecidas en el reglamento de la nueva Ley Forestal. El aprovechamiento no comercial, para uso en la misma finca, no requiere permiso, pero los que necesitan procesarlo en el aserrío tienen que solicitar ante Inafor un permiso de aprovechamiento no comercial. Para aprovechamientos comerciales, la ley establece tres rangos de aprovechamiento con requisitos diferentes: fincas con áreas boscosas de menos de 10 hectáreas, fincas con más de 10 hectáreas de bosque, y áreas de bosque no fragmentado. Los requisitos incrementan respectivamente. Por ejemplo, el primero sólo necesita un plan de reposición forestal, el segundo, un plan mínimo de manejo forestal, y el tercero, un plan general de manejo con planes operativos anuales (Arto.

³⁶ Muchos madereros y comerciantes compraban pequeñas cantidades de árboles de los dueños de bosque que solicitaban estos permisos “domésticos”. Así se abastecían de madera para uso comercial, pero evitaban preparar el plan de manejo para el aprovechamiento de cantidades mayores.

CAPÍTULO II

47, Reglamento).³⁷ Reconociendo el problema de la titulación de la tierra, los requisitos incluyen el título de dominio o *documento posesorio*. Todos los tipos de aprovechamiento necesitan un regente forestal, y cualquiera que está ubicado dentro de un área protegida requiere la autorización de Marena. Los aprovechamientos mayores de 500 hectáreas requieren un estudio de impacto ambiental, autorizado por Marena. Todos estos requisitos se aplican a los “bosques naturales”.

La nueva ley elimina algunos controles y trámites molestos, en particular cuando se compruebe que el origen de la madera es una plantación forestal. Las plantaciones, debidamente registradas, no necesitan permiso de aprovechamiento. Tanto las plantaciones como el manejo de bosques naturales están sujetos a una serie de incentivos basados en la reducción de impuestos. Para comprobar que proviene de una plantación, se necesita un certificado de origen. Cualquier persona que siembra una plantación tiene que registrarla con Inafor unos 10 años antes de realizar su

primer aprovechamiento. También tiene que inscribirse en el Sistema Nacional de Administración Forestal y el Registro Forestal antes de conseguir un permiso de aprovechamiento. Los pequeños y medianos productores rurales -para los cuales la gestión forestal es sólo una de varias actividades productivas que lleva a cabo- difícilmente realizarán estas gestiones.

La ley no contempla otro tipo de bosque o aprovechamiento. De bosques secundarios sólo se contempla el aprovechamiento de leña, el cual también requiere de un plan de manejo y un permiso de aprovechamiento (Arto. 56).³⁸ Esto es poco probable, dado que la gran mayoría de los leñeros en el país opera fuera de la ley, y la necesidad de preparar un plan de manejo a través de la contratación de un regente forestal aumentaría mucho sus costos.³⁹ La leña proveniente de “residuos resultantes de las actividades productivas en fincas agrosilvopastoriles” también requiere de un permiso de aprovechamiento del Inafor, aunque sea “un solo trámite” (Reglamento Arto. 57).

³⁷ Las nuevas Disposiciones Administrativas publicadas en agosto 2004 son todavía más detalladas. Por ejemplo, se cambian las categorías a: menos de 10 hectáreas, de 10 a 50, y mayores de 50, en bosques fragmentados o no fragmentados (Arto. 3, Resolución Admin. No. 35-2004).

³⁸ Parece que quienes formularon la ley no contemplaron la posibilidad que de los bosques secundarios se puede aprovechar madera para otros fines. Sin embargo, esto no tiene sentido. Por ejemplo, hay artesanos de Masaya que utilizan madera aprovechada de bosques secundarios de San Carlos.

³⁹ En las Disposiciones Administrativas de 2004, se divide este requisito en tres categorías similares a las categorías para el aprovechamiento de la madera (Arto. 40, Resolución Admin. No. 35-2005).

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

La mayoría de los sistemas forestales de las fincas campesinas no son plantaciones ni bosques densos, sino una variedad de sistemas forestales y agroforestales, donde predominan los que podemos llamar árboles de crianza. Se trata de cafetales bajo sombra forestal, potreros extensivos con manchas de árboles, cercos vivos, barbechos forestales, etcétera. Pero la ley y su reglamento no consideran explícitamente los árboles dispersos en sistemas agroforestales o silvopastoriles como un recurso forestal; esto perjudica a todos los dueños de árboles fuera de bosques que los quieren aprovechar comercialmente. Si un campesino no logra registrar una parte de su finca como plantación, la ley no ofrece otra opción más que conformarse con los trámites correspondientes al aprovechamiento de “bosques naturales”. En respuesta a las quejas sobre esta situación, el Inafor aprobó nuevas disposiciones administrativas en agosto de 2004, y ofreció un trámite mucho más sencillo para “aprovechamiento en fincas agrosilvopastoriles”, sin regente y solamente con “inspección técnica gratuita” por el delegado del Inafor (Artos. 28 y 29 Resolución Admin. No. 35-2004).

La ley sí toma en cuenta los bosques naturales, pero no hay ninguna consideración para

dueños de bosque sin capital. El pago del regente, del plan de manejo y del estudio de impacto ambiental (cuando es necesario) suma miles de dólares de inversión. Además, hay que pagar los impuestos sobre el aprovechamiento antes de empezar la explotación forestal, aunque a veces se puede negociar ciertos arreglos sobre este pago, en Managua (Solís, com. pers.). Aun cuando un pequeño dueño de bosque tiene su plan de manejo, con apoyo de la cooperación internacional, por ejemplo, no cuenta con el capital necesario para aprovechar los diferentes mercados. En Las Segovias, ocurre que los dueños de bosques no tienen sus propios camiones para llevar los troncos hasta la carretera, donde les han ofrecido mejores precios, o hasta el aserrío. Los dueños de bosques comunales en la Región Autónoma del Atlántico Norte tienen problemas similares. Como dijo un líder de una comunidad indígena: “Las leyes han cambiado, pero siguen siendo los madereros los que toman todas las decisiones” (anon, com. pers.). No tienen otra opción más que vender los árboles en pie al maderero o a su intermediario.⁴⁰

Cuando hay contratos de concesiones de largo plazo con las comunidades, la comunidad tiene poco poder de negociación cuando las empresas fallen

⁴⁰ Un estudio de comunidades indígenas y el aprovechamiento de recursos forestales en la RAAN encontraron que las comunidades sólo reciben entre el 3.4% y el 7.3% del valor total de la madera cuando venden el árbol en pie (Roper, 2003).

(Roper, 2003). Cortar y vender las tablas directamente es mucho más favorable económicamente (Roper, 2003).

Por todos los costos y trámites que la gestión forestal productiva implica, hace falta el apoyo de estos grupos a través del fomento de negocios propios. Es notable, por ejemplo, que la Ley del Régimen de Propiedad Comunal está dirigida solamente a *proteger* a los comunitarios de la extracción de madera, pero de ninguna manera establece o apoya la opción de los propietarios de ser los protagonistas del aprovechamiento.⁴¹

Los gobiernos locales

Como se mencionó arriba, la Ley de Municipios otorga a los gobiernos municipales una responsabilidad amplia sobre el desarrollo y los recursos naturales en su jurisdicción. En términos específicos, tienen el derecho de opinar sobre todos los contratos de aprovechamiento propuestos en el municipio, recibir entre el 25% y el 35% de los impuestos sobre estos contratos del Gobierno central, declarar parques municipales, participar en evaluaciones de impacto ambiental y suscribir convenios con entes del Poder Ejecutivo para la delegación de funciones. Tienen el deber

de hacer planes de ordenamiento territorial y fomentar la participación ciudadana. También emiten ordenanzas y resoluciones, las primeras contienen normas sobre asuntos de interés local, tanto ambiental como sobre cualquier otro tema relevante de competencia municipal.

Además, el Marena, el Inafor y otros institutos nacionales deben “coordinar” con los gobiernos locales sobre muchos otros temas, incluyendo las áreas protegidas, pero el poder de decisión queda claramente con el gobierno central. Por ejemplo, las municipalidades son las responsables de la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial según directrices establecidas por el Marena y el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ley Ambiental, Arto. 6); éstas pueden proponer zonas de emergencia ambiental a la Presidencia a la República; el Marena y el Magfor pueden declarar áreas de conservación de suelos en coordinación con las municipalidades; y el Marena debe coordinar con ellas para establecer las normas de calidad de los ecosistemas y sobre contaminantes. Las ordenanzas que emiten sobre el ambiente y los recursos naturales tienen que ser en coordinación con el Marena para garantizar que están conformes a las leyes y normas vigentes en el país (Ley Ambiental, Arto. 74).

⁴¹ La nueva Ley Forestal establece que, en las regiones autónomas, el 25% de los ingresos recaudados en impuestos para el aprovechamiento forestal serán devueltos a la comunidad; pero este artículo fue suspendido por un año (2004) debido a problemas de financiamiento del Inafor.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

Con respecto a su autonomía, es importante saber que los gobiernos municipales de Nicaragua manejan sus propios ingresos locales, principalmente el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre la Venta (IV) municipal. En 2004 recibieron el 4% del presupuesto nacional en transferencias, y el 6% en 2005.

Todas estas facultades, además de cierta autonomía financiera, permiten a los gobiernos municipales tener alguna influencia en la gestión forestal, por un lado; por otro, hay que reconocer que no tienen poder de decisión en dos temas claves: el aprovechamiento forestal y las áreas protegidas nacionales. Es importante reconocer que esta falta de autoridad puede afectar su interés en el tema. Muchos analistas creen que, dado la experiencia en otros sectores y en otros países, las municipalidades otorgarían mayores presupuestos y personal mejor capacitado a la gestión forestal y ambiental si tuvieran más poder de decisión en estos campos (Blackwell, com. pers.; Ribot, 2004).

En términos de política nacional, los gobiernos municipales tienen representación en la Conafor por la primera vez con la Ley Forestal; igualmente, tiene representación en el CNA, aunque esta comisión se ha reunido pocas veces. Las dos leyes, forestal y ambiental, refieren a la coordinación en muchos

sentidos. El Artículo 7 de la Ley Forestal, después de enumerar todas las responsabilidades del Inafor, termina con la siguiente declaración: “Todas las actividades mencionadas en los incisos anteriores deberán ser coordinadas con las autoridades municipales”. Esta frase fue añadida en plenaria, y este principio no fue retomado en el Reglamento, por lo cual esa coordinación quedó en el aire.

La Ley Forestal buscó eliminar la repetición de responsabilidades y los espacios para la confusión o ilegalidad, bajando el perfil de los gobiernos municipales con respecto al aprovechamiento forestal. Antes de la nueva ley, las mismas disposiciones del Inafor incluían en su lista de requisitos para cualquier solicitud de aprovechamiento la opinión de la alcaldía (Artos. 5, 35, de las Disposiciones).

Lo que se establece ahora es una llamada “audiencia pública” para la presentación y discusión de los planes de manejo, aunque en la ley, “el público” sólo incluye, aparentemente, al Inafor y a los técnicos forestales de los gobiernos locales (y en su caso), de los gobiernos regionales autónomos). El Inafor está obligado, por el nuevo reglamento, a responder a las solicitudes de aprovechamiento en 15 días, cuando éste es en fincas (con bosques mayores de 10 has), y en 30 días, para aprovechamiento en áreas de bosque

CAPÍTULO II

natural no fragmentado⁴²; no se especifica cuánto tiempo tendrá el gobierno local para revisar los planes de manejo antes de la audiencia pública (ver artículos 47-50 del reglamento).

La ley busca bajar el nivel de competencia que tenían los gobiernos municipales en sus opiniones.⁴³ La ley especifica que “la audiencia pública tomará como referencia obligatoria la norma técnica aprobada según el tipo de bosque o el área bajo manejo” (Arto. 22).⁴⁴ Es decir, no se permite otro criterio más que el criterio técnico forestal del Inafor. Entonces, no hay espacio para la consideración de la opinión pública, o de los beneficios locales, por ejemplo, si la población quiere exigir que todo aprovechamiento forestal emplee mano de obra local o quiere establecer un área ecoturística en esa misma zona, o si quiere exigir normas

más estrictas o con otro énfasis que las normas técnicas de Inafor. Las reglas para el nuevo proceso no hacen posible que los gobiernos locales puedan representar a sus poblaciones en estas decisiones.⁴⁵

Por otro lado, las municipalidades hoy día tienen la posibilidad de pedir al Inafor que les delegue la responsabilidad “para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento comercial, el seguimiento, vigilancia y control” (Ley Forestal, Arto. 10). En el artículo 7 también habla de convenios que delegan funciones de vigilancia y control o fomento. Es decir, el Inafor puede delegar muchas de sus funciones a las alcaldías, aunque siempre mantiene la última responsabilidad sobre el sector.⁴⁶ El reglamento facilita la cancelación de los convenios, en particular de parte del Inafor, prácticamente a la discreción del

⁴² Tiene sólo un día para responder a aprovechamientos menores, por lo que en estos casos parece que no será incluida la opinión de la Alcaldía.

⁴³ Hay alcaldías que buscaban limitar el número de permisos aprobados. Su opinión nunca ha sido vinculante por ley; sin embargo, en la práctica, algunos delegados del Inafor tenían otorgar permisos con una opinión negativa de la alcaldía (varias entrevistas).

⁴⁴ A mediados de 2004, el nuevo sistema todavía no se había implementado; en algunos municipios seguían con el sistema anterior, en otros habían formado comisiones forestales y en todavía otros el delegado de Inafor había dejado a un lado los gobiernos municipales.

⁴⁵ Las solicitudes también quedan aprobadas si pasa el tiempo estipulado sin respuesta del Inafor. Aunque esto parece proteger a los madereros de la burocracia del Inafor y de las alcaldías -lo que es correcto-, las históricas confabulaciones entre el Inafor y los madereros (ver capítulo III) sugieren que también podría ser utilizado como un mecanismo para “aprobar solicitudes sin aprobarlas”, así también, simplemente, ignorando las opiniones de disidentes locales, de gobiernos o pobladores.

⁴⁶ A la hora de esta investigación, varios estaban en negociación, pero ninguno había sido aprobado.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

director. Otra crítica sobre estos convenios es la cuestión del financiamiento (Krauter et al., 2003). Sólo el Arto. 7 requiere el traslado “de los recursos necesarios... [al] gobierno municipal”⁴⁷ -el Arto. 10 no los menciona-, y el reglamento no especifica la fuente de estos fondos. Sin embargo, los convenios presentan una oportunidad importante para las autoridades locales.⁴⁸

Fuera de las audiencias sobre el aprovechamiento y estos convenios, no hay otros mecanismos de coordinación especificado entre el Inafor y los gobiernos municipales. El Artículo 12 de la Ley Forestal establece que el Inafor, como responsable de las normas técnicas y los planes de manejo, debe coordinar con todas las comisiones forestales. Sin embargo, como se mencionó arriba, estas comisiones no aparecen en el reglamento; no se habla de la coordinación a través de los distritos (los cuales sí aparecen en el reglamento).

Con respecto a las áreas protegidas, los gobiernos locales y los ciudadanos tienen otra modalidad de participación, además de ser consultados sobre los planes de manejo otorgada por la Ley Ambiental: los

esquemas de comanejo de áreas protegidas. El decreto 14-99, Reglamento de Áreas Protegidas, establece el comanejo como un modelo de administración colaborativa en el cual el Marena cede o coordina el manejo, en algunas categorías específicas del área protegida, con los gobiernos locales, ONG, instituciones privadas o universidades. En la práctica, todas las áreas cedidas en comanejo están siendo administradas por ONG. Sin embargo, los gobiernos locales pueden ser miembros de los comités locales de comanejo, los cuales son la máxima instancia de discusión y debate para llegar al mayor consenso posible sobre el manejo del área. La organización administradora tiene que seguir las líneas definidas por este comité. Hay que recordar que es el Marena el que emite la última palabra, y que, en la práctica general, la participación local en las áreas protegidas siempre ha sido un campo de batalla (Blackwell, com. pers.).

Las leyes municipales y ambientales permiten que los gobiernos municipales puedan crear sus propias áreas protegidas, llamadas parques ecológicos municipales (PEM), que promueven la conservación de los recursos más valiosos del municipio.

⁴⁷ Este tipo de convenio también se puede establecer con otros “organismos públicos o privados”, pero no menciona financiamiento para éstos. Los convenios discutidos en el Artículo 10 se pueden celebrar sólo con gobiernos municipales. El Arto. 11 se refiere a otros acuerdos “con personas naturales o jurídicas” para programas forestales, educación, cultura, capacitación e investigación y labores de vigilancia.

⁴⁸ Estos convenios también están establecidos en el Arto. 11 de la Ley de Municipios.

CAPÍTULO II

Esto se hace a través de una ordenanza municipal, luego de una supervisión del Marena, corroborando que se cumplen los criterios establecidos en el Reglamento de Áreas Protegidas, y con la consiguiente aplicación al Marena para su inscripción en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En la práctica, para conseguir este reconocimiento la municipalidad debe cumplir una serie de requisitos técnicos y contar con un plan de manejo. Varios municipios han intentado, sin éxito, tramitar este reconocimiento.

De hecho, su autonomía de decisión sobre estas áreas es bastante limitada. Primero, el Reglamento de Áreas Protegidas (Decreto 14-99, Arto. 12) establece que es el Marena el que tiene que establecer criterios para la calificación de una zona como PEM. Segundo, es el Marena el que elabora las normas, reglamentos y procedimientos para todas las áreas protegidas, incluyendo los PEM (Arto. 6). Esto también ha sembrado cierta preocupación entre alcaldías interesadas, por la aparente pérdida de control sobre el área después de la inscripción del PEM. Entonces, por el momento, muchas PEM están declaradas, pero no son legalmente constituidas.

No todos los derechos que se establecen en algunas leyes están incluidos en otras; más bien se establecen conflictos. Por ejemplo, la Ley Ambiental dice que es

obligación del Marena consultar con los gobiernos municipales en las evaluaciones de impacto ambiental (Ley 217, Arto. 27). Sin embargo, el Decreto sobre estas evaluaciones, el cual fue aprobado dos años antes, tiene esta consulta como opcional (Decreto 45-94, Arto. 13-15). El Decreto nunca ha sido actualizado, y el Marena no ha implementado esta parte de la Ley Ambiental, que prima sobre el Decreto.

De manera similar, con respecto a la prevención y control de incendios, la nueva Ley Forestal especifica la coordinación con los gobiernos locales, pero el reglamento no. El marcaje y transporte de madera, el cual está mandado a hacer en coordinación con los gobiernos municipales en la Ley de Municipios (Arto. 7, inciso 8c), no se menciona. En conjunto, entonces, esta combinación de leyes ofrece algunos espacios de participación a los gobiernos locales, aunque casi todos son “coordinados” y les ofrece poco poder de decisión. Sin embargo, el derecho de emitir opinión sobre el aprovechamiento forestal es significativo, aunque ha sido reformulado como participación en una “audiencia pública”. Primero, éste es un derecho poco visto en otros países del mundo. Aunque en algunos países los gobiernos locales tienen *más* derechos sobre *una parte* de los bosques locales (por ejemplo en Bolivia u Honduras), no hay muchos países donde el gobierno

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

local tenga el derecho de opinar sobre *todo* el aprovechamiento en el territorio. Segundo, aunque la opinión de la alcaldía no tiene fuerza de ley, en la práctica se ha visto que un gobierno local, con apoyo de la población local, sí puede lograr parar una explotación no deseada, o por lo menos presionar para la negociación de un contrato más favorable a los intereses locales. No sabemos todavía cómo la nueva institucionalidad forestal afectará esta realidad.

Aspectos financieros. La nueva Ley Forestal cambia la distribución de los fondos recaudados del sector forestal. Antes, los gobiernos municipales recibían el 25%, y el Inafor, el 75%. Con la nueva legislación, los gobiernos municipales reciben el 35%, el 50% está depositado en el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (Fonadefo) y el 15% va al Tesoro Nacional. En las regiones autónomas, los fondos están divididos en partes iguales entre la comunidad o comunidades indígenas donde se ubican el aprovechamiento, la municipalidad, el Consejo Regional y el Tesoro Nacional (Arto. 49),⁴⁹ es decir, el 75% queda en las regiones autónomas. El Fonadefo financiará programas y proyectos forestales, y será administrado por un comité compuesto por los titulares

del Magfor, Marena y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el director del Inafor; un miembro de la Junta Directiva de los Consejos Regionales Autónomos; y el presidente de Amunic (Arto. 52). Este último fue añadido en plenario.

Hay otros aspectos de la ley que afectan de forma negativa las finanzas municipales. Con respecto al aprovechamiento forestal, la ley establece un “pago único” del 6% del precio de la madera (Arto. 48). Antes de la implementación de esta ley, muchos gobiernos municipales cobraban algún impuesto sobre la madera extraída en su jurisdicción. Aunque estos costos acumulativos a veces fueron una carga demasiado alta para los madereros, hay que reconocer que las municipalidades tienen dificultades financieras para cumplir con sus responsabilidades y derechos en el sector.

Además, los gobiernos locales cargan con una gran parte de los beneficios ofrecidos a través de la reducción de impuestos como incentivos para la inversión en plantaciones o aprovechamiento forestal. Entre otras cosas, las personas dueñas de plantaciones gozan de la exoneración del pago del 50% del Impuesto Municipal sobre Venta, y las propiedades donde hay

⁴⁹ El Artículo 62 de la ley incluye a las comunidades indígenas de otras partes del país. Aunque no está muy claro, parece que éstas también deben recibir el 25%.

plantaciones y las áreas donde se realice manejo forestal con un Plan de Manejo son exoneradas del 100% del Impuesto de Bienes Inmuebles. Estas dos son las fuentes de ingresos locales más importantes para las municipalidades (Arto. 38).

El Instituto Nacional Forestal

El Instituto Nacional Forestal (Inafor) se formó en 1998 cuando las oficinas relacionadas con la actividad productiva-forestal fueron trasladadas del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena) al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Desde entonces, este último se llama Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor). El traslado se hizo por varias razones. En Nicaragua, por ejemplo, ha prevalecido una contradicción histórica entre el sector agropecuario y la actividad forestal que se quería cambiar, al combinar los dos bajo los auspicios del ministerio que se preocupaba por la producción rural. La justificación principal, sin embargo, fue separar la actividad productiva forestal del ministerio que tenía la principal responsabilidad de proteger los recursos naturales: es decir, antes el Marena fue juez y parte en la producción forestal. Pero

en la práctica, pareciera que el traslado simplemente resultó en cambiar la entidad que es, todavía, juez y parte.

Desde su formación, el Inafor ha tenido problemas serios. Nunca ha logrado controlar la actividad forestal: ha predominado la ilegalidad (un funcionario del Magfor estimó que sólo se controla el 30% de la actividad forestal del país⁵⁰), y aún con respecto a la actividad “legal”, el Inafor siempre ha recibido acusaciones de corrupción. Ha tenido mucha inestabilidad en su dirección: cinco directores en cuatro años, y su gestión fue conocida por ser muy poco transparente. Un director anterior fue despedido después de reincorporar a tres personas que habían sido señaladas por estar involucradas en actividades “sospechosas”. Una auditoría en proceso, a finales de 2003, había encontrado evidencia de anomalías en *todas* las delegaciones del Inafor en las zonas madereras del país (*La Prensa*, 10 de enero, 2004).

Con respecto a los pequeños madereros o agroforestales, estos sectores siempre se han quejado por ser ignorados y marginados por el instituto, salvo entre 2000 y 2001. En ese entonces, el líder de un proyecto para dueños de pinares

⁵⁰ En una entrevista televisada el 10 de octubre de 2004, el director del Inafor estimó las pérdidas directas por aprovechamiento ilegal entre US \$80 y US \$100 millones al año (Canal 2, Programa de Carlos F. Chamorro).

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

en Santa Clara manifestó, en un foro nacional sobre Forestería Comunitaria, que los costos e inconvenientes de la burocracia habían disminuido bajo las políticas de la entonces directora (Larson, 2003d). También en ese entonces se hizo un importante acercamiento con algunas alcaldías, y se empezó a entregar el debido porcentaje de las regalías forestales a las municipalidades, algo que no se había hecho aunque ello estaba establecido por ley desde 1997. Sin embargo, esos cambios en la gestión no lograron ser duraderos, y, en general, el acercamiento del instituto con los pequeños productores, con las alcaldías y con la población ha sido muy pobre.

Un estudio sobre la nueva Ley Forestal (Krauter *et al.*, 2003) especificó varios problemas centrales del Inafor en ese momento. Entre otros, se mencionan:

- “[El] Inafor no dispone de los recursos humanos, medios e insumos necesarios para poder ejercer su función como institución rectora del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Esta situación afecta no solamente una adecuada revisión técnica de los planes de manejo y su verificación en el campo, sino también el monitoreo

in situ de su adecuada implementación y la realización de los planes de reforestación y regeneración natural los cuales son obligaciones del maderero y dueño del bosque.

- El Inafor como institución recibe un presupuesto del Gobierno que esta vinculado directamente con los ingresos e impuestos obtenidos en la cadena de aprovechamiento de los recursos forestales... Este diseño organizativo administrativo ha obligado a la institución a enfocarse casi completamente hacia el aprovechamiento forestal, con el resultado de una negligencia de su tarea de controlar y monitorear el aprovechamiento sostenible y el proceso de reforestación y de protección de los bosques naturales...
- En el caso especial de las Áreas Protegidas existe una incertidumbre en cuanto a las responsabilidades que corresponden a [1] Marena e Inafor... en el proceso del aprovechamiento del bosque.⁵¹ La Ley 290 otorga a [1] Marena la función de ‘coordinar con el Magfor la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los suelos agrícolas, ganaderos y forestales

⁵¹ También el problema se debe a que el Marena no está organizado para dar ningún permiso de explotación, aunque legalmente está encargado de las áreas protegidas. En cambio, el Inafor otorga permisos poco específicos utilizados para justificar el transporte de árboles que salen de áreas protegidas (Blackwell, com. pers.).

CAPÍTULO II

en todo el territorio nacional'. Es precisamente esta coordinación que no ha funcionado y que ha causado en casos críticos de la explotación ilegal de los bosques en Áreas Protegidas situaciones legales ambiguas, en las cuales cada institución señaló a la otra como responsable...

- La calidad técnica de los planes de manejo refleja que muchos de los técnicos forestales que elaboran planes de manejo no manejan a profundidad las normas técnicas del Inafor, los procedimientos técnicos y las metodologías para la formulación de planes de manejo... [También se elaboran] 'planes de corte' que tienden a sobreestimar los volúmenes de madera aprovechable...
- Existen problemas de coordinación entre Delegaciones de[1] Inafor. Se han observado en varias ocasiones que una delegación de[1] Inafor otorga permisos de corte en el territorio de otras delegaciones de[1] Inafor (sin autorización de la alcaldía responsable), una situación que ha causado problemas con alcaldías que han tratado de controlar este aprovechamiento forestal ilegal."

Los autores también especifican varios problemas entre el Inafor y las alcaldías:

"En los casos en los cuales las alcaldías asumen un papel protagonista en el control del comercio y tráfico de sus recursos forestales, chocan con un Inafor poco transparente hasta resistente que no responde o apoya en tiempo y forma a las denuncias de las alcaldías. Un hecho que se explica por la falta de recursos humanos y financieros y por otro lado por la falta de voluntad política. La vinculación estrecha del Inafor con la industria de madera prohíbe que la institución se abra para dejar entrar otros actores en el 'negocio del aprovechamiento forestal'.

- [El] Inafor otorga permisos de corte de leña y madera sin autorización (aval) de la alcaldía (alcalde), una práctica que viola claramente el reglamento forestal actualmente vigente.
- [El] Inafor no entrega a las alcaldías ni copias de los permisos de corte otorgados ni las guías de transportar la madera y leña, lo cual dificulta en gran medida el control de esta actividad por parte de los gobiernos locales y la policía.
- Los técnicos forestales de[1] Inafor no tienen el tiempo de controlar las actividades forestales y de ocuparse del cumplimiento de las obligaciones

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

de reforestación que tienen los madereros y dueños de los bosques.

- El proceso de subasta de la madera retenida cuyo responsable es [el] Inafor, no es transparente. Por un lado, [el] Inafor no invita a la subasta como observador un representante del municipio en la cual se retuvo la madera. En consecuencia, las alcaldías no manejan el monto recaudado en la subasta y tampoco reciben copia de la factura para poder verificar la base financiero sobre la cual se calcula el 25% que [el] Inafor entrega posteriormente a la alcaldía... Frecuentemente el ganador de la subasta esta afiliado con el responsable del aprovechamiento ilegal o la mismo persona, siendo el costo de la ‘recompra’ ya calculado en la operación.”

En 2003, en un taller sobre descentralización y gestión forestal municipal, el Inafor presentó su visión de la descentralización del instituto. Uno de sus funcionarios explicó que el Instituto había dado varios pasos importantes

hacia la *desconcentración*: es decir, el traslado de determinadas funciones del Inafor central hacia sus delegaciones territoriales. La única mención de las alcaldías en la exposición fue sobre la ejecución de un plan de visitas de la dirección superior del Instituto a algunas autoridades municipales. El trabajo en coordinación con las alcaldías, o la posibilidad de descentralizar más profundamente en el futuro, con el traslado de algunas funciones a las alcaldías, no fue parte de la visión presentada (Espinoza, presentación 2 abril, 2003; ver Memoria, 2003).

En el mismo taller, cuando se dividieron en mesas de trabajo para elaborar diferentes perspectivas sobre la mejor división de autoridad y responsabilidades en el sector, un grupo compuesto principalmente por funcionarios del Inafor se apegó a la ley actual (antes de su reforma). En contraste, las municipalidades expresaron su visión, según la cual se les otorgaría mayores responsabilidades y aumentaría la participación ciudadana. La tensión entre los representantes del Inafor y los de las alcaldías fue palpable.⁵²

⁵² En general, el Inafor ha sido claramente deficiente en sus relaciones de trabajo a nivel local. Un estudio de 43 municipios encontró que sólo el 26% de las alcaldías tenía un “alto” nivel de coordinación con el Inafor, en comparación con otras 14 instituciones que recibieron porcentajes de 31% al 90%. Sólo el 51% de las Comisiones Ambientales Municipales dijeron tener “algún nivel” de coordinación con el Inafor (Fernández, s.f.).

CAPÍTULO II

El director del Inafor al momento de este estudio ha hecho un esfuerzo importante para limpiar la imagen de esta institución.⁵³ Entre otras cosas, despidió a varios funcionarios y contrató “nuevas caras” para puestos claves, como los delegados distritales y el equipo de supervisión. En su análisis, la ley ha logrado empezar a crear un marco jurídico forestal que puede parar el despale indiscriminado de los bosques del país; también ha logrado un “tímido ordenamiento” de la multiplicidad de instituciones involucradas en el sector (Rodríguez, com. per.). Es decir, el Inafor ya tiene un mandato claro, como ente rector y responsable principal en el sector forestal. La implementación estricta de la ley, por el Inafor, debe reducir la ilegalidad.

Sin embargo, Rodríguez enfatiza que la “única solución” es la participación y cooperación entre todos los actores. El Instituto ya ha tenido dos experiencias importantes, al probar una nueva metodología de trabajo para detener la ilegalidad. La más exitosa fue en San Fernando, donde reportan que todos los actores del municipio se sumaron al esfuerzo y, entre todos, lograron que unos

20 productores ilegales hicieran planes de manejo y ampliaran las regiones de regeneración natural (afectadas por el gorgojo). El Inafor afirma que la colaboración de todos -alcaldías, Policía, delegaciones del Gobierno central y sociedad civil- logró completamente detener la ilegalidad en el municipio (ver también *La Prensa*, 22 de enero de 2004). El entusiasmo fue tanto que los municipios vecinos llegaron a pedir el mismo esfuerzo.

Este tipo de ejercicio parece ser una excelente manera de promover el acercamiento y la mayor cooperación entre el Inafor y los actores locales. Sin embargo, son esfuerzos de corto plazo. Sin el refuerzo, al mismo tiempo, de una institución permanente, esta experiencia no necesariamente queda plasmada como una nueva modalidad de trabajo. Actualmente existen comisiones ambientales en muchos municipios, y la Ley Forestal establece la formación de comisiones forestales en varios niveles. Estas campañas de corto plazo podrían ser organizadas de alguna forma para culminar en la conformación de la comisión municipal forestal para darle más permanencia a la iniciativa.⁵⁴

⁵³ Este párrafo y el siguiente están basados en una entrevista con Indalecio Rodríguez, Director del Inafor (10 de febrero, 2004).

⁵⁴ Sin embargo, hay que hacer algún esfuerzo para no crear una multiplicidad de instituciones a nivel local. Las leyes en su conjunto establecen, a nivel municipal, las comisiones ambientales, comisiones forestales y los consejos de desarrollo. Más útil podría ser, por ejemplo, un consejo de desarrollo con subcomisiones ambientales y/o forestales.

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

La nueva configuración de la ley y la institución rectora en la gestión forestal-productiva *podría* llevar a una mayor armonía entre los gobiernos locales y el Inafor. Sin embargo, no permite el desarrollo de criterio propio local que pueda entrar como elemento importante en la decisión de permitir o no un aprovechamiento. Es decir, la ley actual, combinada con la buena voluntad del director, exige que el Inafor tome las decisiones sobre el aprovechamiento forestal de acuerdo con un criterio técnico que considere la sostenibilidad del recurso, y garantice la supervisión efectiva de los planes de manejo, incluyendo la debida reforestación o regeneración que éstos exigen. El esfuerzo conjunto -como la campaña en San Fernando- tiene como meta agrupar a todas las personas que aprovechan madera bajo la sombrilla del Inafor. En fin, la meta es un Inafor fuerte, honesto y transparente que logra cumplir con su mandato de manera eficiente y eficaz. Si el director se mantiene en su puesto más tiempo que la gran mayoría de sus predecesores, esto se puede lograr, y en comparación con la situación anterior sería un éxito. Pero no es una visión participativa o descentralizada de la gestión forestal, y depende mucho del liderazgo del Instituto.

Fuera de la necesidad de este liderazgo y de la voluntad, también queda otro problema: el Inafor todavía depende de los ingresos del sector para su funcionamiento. Con la asignación de su presupuesto anual a través del presupuesto nacional, esta dependencia es más indirecta, pero todavía está claramente establecida por la ley:

“Las asignaciones incluidas en el Presupuesto General de la República para costear sus funciones básicas de control, vigilancia y protección del recurso forestal, para lo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá destinar al menos el 50% de lo que recaude en concepto de IR proveniente del sector, o del 50% del remanente establecido en el artículo 49 de esta Ley [lo que se destina al Tesoro Nacional de los pagos por aprovechamiento], lo que sea mayor” (Artículo 61).

Es decir, aunque no tiene que ser así, hemos visto en el pasado que la dependencia económica del Inafor sobre el aprovechamiento ha sido un incentivo fuerte para conceder los permisos de aprovechamiento a cualquier costo.⁵⁵

⁵⁵ Éste no es el único problema. En general, parece que el gobierno central no le da el apoyo debido al Inafor. Por ejemplo, ha habido atrasos serios en la entrega de fondos para su funcionamiento, y de esta manera el Inafor se ha visto forzado a operar al mínimo de su capacidad instalada.

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena) fue creado en 1981 como instituto de gobierno, y fue elevado a nivel de ministerio en 1994. Entre las instituciones de gobierno, el Marena ha tenido la responsabilidad principal para la gestión ambiental. En los últimos años, de acuerdo con la ley sobre los poderes del Estado (Ley 290) y la concepción de la problemática ambiental en el país (Plan Ambiental de Nicaragua), el Marena ha empezado un proceso de transformación interna, dirigido a mejorar su eficiencia y eficacia como “ente rector y facilitador de la gestión ambiental nacional” (Plan Estratégico Institucional 2002-2007).

De acuerdo con el espíritu de la Ley del Ambiente, el Marena publicó, en octubre de 2002, su “Marco Conceptual para la Organización de una Gestión Ambiental Descentralizada, Participativa, Responsable y Socialmente Equitativa”. Para justificar y defender esta visión muy democrática y participativa de la gestión ambiental, el documento cita, y a veces extrae secciones importantes de muchos documentos de política nacional (la Visión de Nación del Conpes y Conades, Estrategia de Reducción de la Pobreza, algunas leyes nacionales, y el borrador de la Política de Descentralización, entre

otros) y centroamericana (el marco de la Alianza para un Desarrollo Sostenible, Alides, y de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD). Los principios de la descentralización, participación ciudadana, equidad social y territorial y la responsabilidad son ampliamente fundamentados en estos otros documentos.

El marco conceptual propone algunos mecanismos específicos para llegar a las metas. Éstos incluyen la Comisión Nacional del Ambiente (CNA), además de comisiones ambientales departamentales, regionales y municipales. Estas comisiones, según el marco, “serán responsables de concertar la organización de la gestión ambiental”. La CNA, como está estipulado en la ley -presentado arriba-, tiene carácter no sólo consultivo, sino también operativo “para realizar labores concretas de coordinación de actividades” para la implementación de instrumentos de gestión ambiental. Así recomienda la formación de una Secretaría Técnica para dar seguimiento y evaluar acuerdos y compromisos. Esta recomendación todavía no había sido puesta en práctica al momento de este estudio.

Las Comisiones Ambientales Departamentales (CAD) no existen en la actualidad, por lo menos de manera oficial, pero son conceptualizadas como órganos de coordinación de nivel intermedio entre

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

el nivel local y la CNA. Éstos incluirían representantes de las mismas instituciones y actores de las comisiones municipales (ver abajo) y serían dirigidos por la Secretaría Departamental de Gobierno. La Delegación Territorial del Marena asumiría el papel de Secretaría Técnica de las CAD. Las comisiones ambientales regionales serían el equivalente de las CAD en las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

A nivel de las regiones, ya existen las secretarías de Recursos Naturales, y en muchos departamentos ya hay esfuerzos importantes para realizar alguna forma de coordinación a nivel departamental. Éstos incluyen Nueva Segovia (Amunse), Río San Juan (Codeso), Estelí (Amudes), Chontales (Chontaldes) y Carazo (López, com. per.). Éstos no fueron formados por el Marena y tocan temas variados, no sólo el medio ambiente, pero en el futuro su función podría ser armonizada con la idea de las CAD.⁵⁶

Las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) ya han sido formadas en unos 100 municipios de Nicaragua (López, com. per.), aunque no todas funcionan bien. A veces las CAM han sido promovidas

por proyectos de cooperación, pero en los últimos años, el Marena ha hecho un importante esfuerzo para impulsarlas. Para el Marena son el principal mecanismo para promover la participación ciudadana en la gestión ambiental. En general, las CAM son comisiones de carácter deliberativo, aunque a veces también ejecutan proyectos o programas, y están formadas por representantes del gobierno local, de las oficinas locales del Gobierno central (por ejemplo, el Marena, el Inafor, la Policía, los ministerios de Salud y Educación) y de la sociedad civil (ONG, gremios, asociaciones de productores, empresas, comunidades). Deben ser presididas por el alcalde u otro representante del Concejo, y creadas formalmente por una ordenanza del Concejo.

El marco conceptual promueve la descentralización de funciones a través de la conformación de una Comisión de Trabajo integrada por el Marena, las unidades ambientales de las otras instituciones centrales del Estado, los gobiernos regionales autónomos, la Asociación de Municipios de Nicaragua, la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas y la Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial de Descentralización.

⁵⁶ Quizá son más o menos exitosos por ser orgánicos en vez de haber sido formulados por el Marena. Un asesor anterior de este Ministerio opina que la concepción de las CAD es muy rígida y por eso inoperante (Blackwell, com. pers.).

CAPÍTULO II

Esta comisión debe evaluar la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, impulsar los mecanismos de concertación en todos los niveles y garantizar que sus competencias sean complementarias. Todo esto debe ser institucionalizado mediante ordenanzas y decretos legales. Además, “cada nivel de comisión [debe asumir] la tarea de acordar y proponer la delegación de funciones y traslado de competencias que se estiman necesarias a un nivel político-administrativo, para que la ciudadanía asuma un papel más beligerante y comparta responsabilidades en el proceso de gestión ambiental”.

Esta comisión ya existe y principalmente ha elaborado documentos para discusión sobre estos temas. Sin embargo, para poder funcionar como se debe, hace falta la Política Nacional de Descentralización, la cual fue plenamente consensuada y sólo le faltaba ser oficializada por el gobierno. Sin embargo, esa versión de la política fue engavetada, y el gobierno está formulando otra.

En cuanto al funcionamiento diario del Marena, también ha habido un esfuerzo importante para promover la descentralización,⁵⁷ y el ministro al momento de este estudio estaba

comprometido con este propósito. Según el director de la Oficina de Coordinación Territorial, Medardo López, el ministro se había propuesto redistribuir el personal del ministerio hacia los territorios, bajando del 80% que están ubicados en la oficina central a sólo el 50% para 2006. Esta meta representa más una desconcentración que la descentralización en sí, pero está aparentemente en función de una descentralización real y efectiva.

Es decir, la filosofía detrás de la desconcentración no es para crear nuevos centros de poder en las delegaciones territoriales del Marena, sino para incrementar capacidades en esas delegaciones, para que éstas puedan ser mejores aliados y facilitadores de las alcaldías y Comisiones Ambientales Municipales. Según López, estas instituciones son los aliados naturales del Marena, y éste -por falta de presupuesto- siempre ha tenido que trabajar con ellos por necesidad. En general, las delegaciones del Ministerio tienen una buena relación con los dos (un estudio de 43 municipios encontró que el 50% de las alcaldías tenía un alto nivel de comunicación y coordinación con las delegaciones del Marena, y otro 33%, un nivel “regular”. Por su parte, el 79% de

⁵⁷ La discusión de este tema está basada en una entrevista con Medardo López, Director de la Oficina de Coordinación Territorial del Marena (24 de febrero, 2004).

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

las CAM dijo que coordina con esta institución. Fernández, s.f.).

Los dos ejemplos más avanzados de la descentralización en la práctica son los proyectos Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal (Posaf) y el Segundo Proyecto de Desarrollo de Municipios Rurales. El Posaf funciona en cinco departamentos y contempla un crédito del BID para pequeños productores. Los coejecutores son los mismos beneficiarios, representados por el Comité Técnico Local, que incluye alcaldía, Marena y otros actores locales; lo preside la alcaldía. El Segundo Proyecto de Desarrollo de Municipios Rurales está financiado por el Banco Mundial y actualmente opera en siete departamentos y cuatro municipios de la RAAS. El componente del Marena, entre otras cosas, incluye el fortalecimiento de la gestión ambiental local (las unidades ambientales y las CAM) y un fondo llamado la Facilidad Ambiental Municipal. Los países nórdicos financian otro fondo para pequeños proyectos (FPP), al cual actores locales -incluyendo las alcaldías- pueden aplicar para financiamiento de proyectos ambientales. Las delegaciones del Marena funcionan como facilitadoras

para que los actores locales, y las alcaldías en particular, apliquen a estos fondos y participen en estos proyectos.

El director de Coordinación Territorial cree que la respuesta a los problemas de baja capacidad es precisamente crear capacidades locales (no así justificar la centralización); un financiamiento que va directamente al nivel local logre financiar la solución a los problemas locales mucho mejor que fondos dirigidos al nivel central; la descentralización debe ser basada en lo que se debe hacer en el ámbito local y no en lo que no se quiere hacer a nivel central; y el acompañamiento es esencial para una descentralización efectiva, entonces es vital trasladar el personal al territorio.

Una de las responsabilidades principales del Marena es la administración de las áreas protegidas del país. La reserva forestal más grande es la Reserva de Biosfera Bosawás, en el Atlántico Norte. La Secretaría Técnica de Bosawás (Setab) es la principal entidad que administra esta reserva, bajo las directivas de la Comisión Nacional de Bosawás y en coordinación directa con el Marena.⁵⁸ La Comisión Nacional de Bosawás incluye representantes del Gobierno central (4), gobiernos autónomos (1), alcaldías (7-8)

⁵⁸ La información sobre la Setab fue tomada de una entrevista con Robert Dilger, asesor técnico principal, y Wilfried Leupolz, asesor técnico, de Setab-GTZ (11 de febrero, 2004).

CAPÍTULO II

y comunidades indígenas (6). La Setab ha sido criticada por ser demasiado centralizada y por mantener la sede principal para el manejo de la reserva en Managua. También el primer plan de manejo de la reserva fue hecho por un consultor, sin participación alguna, y fue rechazado en el territorio. En contraste, el segundo y ahora oficial Plan de Manejo fue hecho sobre la base de una amplia participación en los municipios y comunidades indígenas que abarca la reserva. Según el asesor técnico principal, más de la mitad del presupuesto para la formulación del plan se invirtió en “la participación”.

La Setab tiene la misión de asesorar en cuatro aspectos: el fortalecimiento institucional, la producción y comercialización sostenible, el comanejo en territorios indígenas y la integración de Bosawás no solamente en el ámbito local, sino también a nivel de la planificación regional, nacional y transfronteriza. En cada municipio de la reserva hay un representante de la Setab-Marena.⁵⁹ En el territorio, su principal vínculo con los gobiernos locales y otros proyectos en cada municipio es a través de las CAM, aunque tiene algunos proyectos propios (modernización del café y cacao orgánico)

y centros de información (como fincas demostrativas). Uno de los problemas principales en el territorio, desde su perspectiva, es que no han logrado que los otros 200 proyectos que se desarrollan en la zona, los cuales invierten en conjunto más de US\$ 35 millones, busquen trabajar en función del plan de manejo.

Los gobiernos locales son vistos como actores claves en la gestión de la reserva, en particular por ser los responsables del desarrollo de los planes de ordenamiento territorial (Potem) en las zonas de amortiguamiento ubicadas en cada municipio. El asesor técnico principal de la Setab opina que estos planes son importantes para definir con más claridad los intereses económicos que existen actualmente y mover la discusión hacia un nuevo plano: es decir, empezar a promover una nueva visión de desarrollo que incluye un concepto más integral del bosque. Sólo uno de los ocho municipios, Bonanza, tiene su Potem hecho y aprobado por el Concejo Municipal.

Las comunidades indígenas son los actores claves en la zona núcleo. Cada territorio indígena, organizado en seis bloques de comunidades, ha acordado su zonificación y normas de uso; ellos mismos están

⁵⁹ Fuera de las reservas de la biosfera, el Marena sólo tiene representación a nivel de las delegaciones territoriales (departamental).

encargados de velar por el cumplimiento de normas y aplicar sanciones. Cualquier cambio a las normas tiene que ser aprobado en asambleas generales de las comunidades. Las normas delineadas en el plan de manejo para la zona núcleo son muy estrictas y, según el plan, fueron acordadas por las comunidades en asambleas anteriores (Marena-Setab, 2003). Queda por ver hasta qué punto el plan de manejo logra orientar los esfuerzos de desarrollo sostenible en la región con el apoyo de todos los sectores.

A pesar de su concepción de su rol como asesores y facilitadores, la Setab no tiene la aceptación de todos los gobiernos locales y otros actores en el área de la reserva. La impresión generalizada en los territorios es que la administración de las áreas protegidas, en general, está todavía muy centralizada. Esto se debe, en parte, a un problema de voluntad, en algunos casos, y posiblemente a problemas estructurales (de tener responsabilidad principal para la protección de estas áreas) y la falta de recursos (para la búsqueda de opciones más creativas). Se espera que una mejor coordinación interna del Marena (a través de los Comités Técnicos de Coordinación Local y el Comité Técnico de Coordinación Nacional) y la figura del comanejo⁶⁰ de las

áreas protegidas pueda mejorar la gestión descentralizada e integral de éstas (López, com. per.).⁶¹

Los madereros

En el ámbito local, los madereros -las empresas madereras en particular- pueden ser actores muy importantes, pero hay muy pocos estudios detallados sobre ellos. La mención de madereros en Nicaragua inmediatamente conjura una imagen de ilegales, depredadores y mafiosos. Aunque esta imagen obviamente no representa al sector en su totalidad, los que son así han creado un fuerte sesgo en la concepción de los ciudadanos del país. Es decir, cortar árboles es igual a depredar. Términos como “mafia maderera” son utilizados a veces para señalar a todos los que aprovechan la madera en vez de a quienes posiblemente lo merecen. No se sabe si en realidad hay un grupo que es, técnicamente, una “mafia”, pero sí, hay madereros que amenazan de muerte a los que protestan sobre sus actividades (ver capítulo III); y hay gente que se considera intocable por sus conexiones políticas y personales (De León, entrevista Canal 2, 10 de octubre, 2004).

⁶⁰ Un problema que se ha encontrado con el comanejo es que a veces sólo hay interés a nivel local mientras hay financiamiento. Es decir, no se toma como un compromiso a largo plazo (López, com. per.).

⁶¹ Sin embargo, hay oficiales en el Marena que creen que nunca se trasladará un poder de decisión real sobre recursos naturales a los actores locales (Anon.).

CAPÍTULO II

El sector está organizado en varias formas. En un estudio de la cadena maderera en Rosita, Martínez, Escobar y Álvarez (2002) identificaron tres tipos de madereros: extractores (los que están involucrados en extraer la madera de la finca del dueño), intermediarios (gente con capital propio o prestado que compra y vende, generalmente madera en rollo) e industriales o dueños de aserríos. Estos últimos incluyen a los que venden en el mercado nacional y a los que exportan; algunos hacen las dos cosas. Los dueños de bosque pueden vender madera en pie a intermediarios o extractores, entrar en un contrato de largo plazo con una empresa maderera o aprovechar y procesar la madera ellos mismos y llevarla al mercado (Roper, 2003).

La ilegalidad predomina sobre la actividad legal. Lo ilegal incluye el uso de permisos para aprovechar madera en otras áreas, otras especies y más que lo aprobado. También incluye, por supuesto, el aprovechamiento sin permiso alguno. Aunque hay muchos controles sobre el sector en papel, el Inafor solamente tiene 120 inspectores en todo el país (Carlos Fernando Chamorro, Canal 2, 10 de octubre, 2004).

Los madereros son los que compran la madera de los dueños de bosque, ofreciéndoles ingresos de manera legal o

ilegal, entonces son sus cómplices, pero con frecuencia son fuertemente criticados por éstos. Los dueños de bosque creen que el precio no es justo, y los madereros a menudo no cumplen con lo acordado. Para muchos los madereros sólo son el “mal necesario” para sobrevivir.

Hay muchas organizaciones de dueños de bosque en Nicaragua, particularmente en Las Segovias, además de dueños de bosques comunitarios grandes, los cuales se califican de oportunidades para aliviar la pobreza y para el desarrollo de esas regiones del país (Roper, 2003); sin embargo, hay pocas empresas o negocios comunitarios forestales como los que existen en muchos otros países de América Latina. Nicaragua también tiene la menor cantidad de bosques certificados de todos los países de Centroamérica (Roper, 2003). Existe un potencial que no se ha aprovechado.

Conclusiones

Hay oportunidades para utilizar los recursos forestales en beneficio de los pobres dueños de bosques del país, pero hasta el momento, las políticas forestales y ambientales no fomentan esto. Tanto la política y la Ley Forestal como la Ley Ambiental mencionan, de alguna forma, la pobreza, equidad y participación como aspectos importantes. Pero en muchos

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

sentidos quedan como ideas “en el aire”, solamente a nivel de discurso y no de acción. Sin embargo, es interesante notar que estas palabras están incluidas en el discurso, porque implican que sí existe una expectativa al respecto; y los que escribieron y aprobaron esa ley están dando su reconocimiento implícito a la validez de esa expectativa. Esto puede ser importante en el futuro, en particular como parte de la base para mejorar la ley actual.

En términos generales, la ciudadanía tiene el derecho de ser informada, de participar y ser representada en el ámbito local y denunciar actividades que vea como incorrectas. La Ley Forestal, sin embargo, abarca la gestión forestal como un recurso privado, sin apoyo para la participación del sector privado pequeño o colectivo en su aprovechamiento, y con poco reconocimiento, en la práctica, de que también es un recurso público.

Los recursos públicos forestales y ambientales son de la jurisdicción del Marena, donde la participación de la población se percibe como necesaria para fomentar su responsabilidad colectiva sobre esos bienes. Como el recurso forestal⁶² es, principalmente, propiedad de dueños privados en Nicaragua, es importante que la ciudadanía tenga

participación en la formulación de normas, en el ámbito local, para el sector. Por fortuna, el ordenamiento territorial y la declaración de áreas protegidas y ordenanzas municipales dan, a la población y al gobierno local, cierto margen de maniobra frente a los contratos de aprovechamiento que son jurisdicción del Inafor.

Según los dirigentes del Marena, su estrategia para la desconcentración y eventual descentralización está diseñada para crear las capacidades necesarias en el ámbito local y fortalecer alianzas territoriales entre el ministerio, gobierno local y la población, para que las delegaciones territoriales puedan acompañar a los gobiernos locales en una descentralización real. El Inafor tiene otra visión, y no totalmente errada. Es decir, dada la situación actual del sector forestal y de esta institución, su meta principal es fortalecerse como institución, ganar la confianza de la población y otras autoridades y tomar el control del sector forestal. Desde su perspectiva, ese control tiene que ser centralizado.

Desde la perspectiva del Inafor y de muchos madereros, la participación de los gobiernos locales en la gestión forestal solamente ha incrementado la

⁶² Fuera de áreas protegidas.

CAPÍTULO II

burocracia y los costos. Además, desde la perspectiva del Inafor la falta de claridad sobre competencias institucionales ayuda a crear espacios grises que obstaculizan el control efectivo del sector (Rodríguez, com. per.). La nueva ley tiene el propósito de fomentar e incentivar un sector forestal productivo responsable y sostenible, y está claro que el sector necesita algún estímulo importante para llegar a ser el sector dinámico productivo de la economía nacional que muchos creen que puede lograr ser.

Sin embargo, la institucionalidad actual apoya a los madereros grandes, pero no a los pequeños y medianos forestales o agroforestales. Un sector forestal que contempla cuestiones de equidad y pobreza de manera seria tiene que tomarlos en cuenta. Por el momento, el apoyo del Inafor para estos sectores está basado en unos proyectos financiados por donantes extranjeros y manejados aparte de la política institucional central; y como explicamos arriba, la nueva ley prácticamente los ignora.

Otro problema con la perspectiva del Inafor es que su éxito depende significativamente del liderazgo del Instituto. No pueden seguirse dando los cambios de dirección tan frecuentes que han caracterizado a esta institución desde su inicio. ¿Cómo se puede garantizar que se limpie y que se quede limpia? ¿Qué mecanismos de

rendición de cuentas existen entre el Instituto y la población?

Además, aunque sea un instituto transparente que logra dejar atrás a la corrupción, no hay garantía de que sus decisiones realmente contemplen la sostenibilidad como factor esencial para la producción forestal. Es un riesgo que el Inafor siga dependiendo de los ingresos que genera para definir su presupuesto anual; esto crea un incentivo fuerte para seguir otorgando permisos de aprovechamiento, encima de la consideración sería de posibles usos o valores alternativos de los bosques y otros recursos forestales del país.

Es importante enfatizar que el Inafor no puede cumplir con su mandato a solas. Tiene que ganar la confianza de la población, pero debe hacer esto a través de las alianzas y redes de apoyo que crea en el territorio. Esto nunca ha sido su fuerte. Esperamos que la experiencia de coordinación que se hizo en San Fernando sea realmente un nuevo modelo que se repita para la metodología de gestión del Inafor en el resto del país, y que no quede -ni en San Fernando- como una experiencia aislada, sino que cree la base para una comunicación futura constante en cada municipio.

Es importante reconocer que aunque un “nuevo” Inafor logre ser transparente, la visión que define su gestión del sector

EL MARCO NACIONAL FORESTAL: ¿PARTICIPACIÓN O EXCLUSIÓN?

forestal está dominada por una perspectiva técnica-productiva. Hasta el momento, no reconoce la legitimidad de las preferencias locales, ni tiene mecanismos establecidos (o claramente contemplados) para tomarlas en cuenta. Esto podría empezar a cambiar con una mayor comunicación y coordinación en los territorios. También las posibilidades abiertas por la nueva Ley de Participación Ciudadana podrían forzar la apertura de estos espacios.

La democracia local depende de la discreción. La descentralización debe permitir mayor voz a las necesidades y deseos locales. Es decir, hay un criterio central sobre la gestión forestal, pero también hay un criterio local que puede ser muy diferente. La descentralización democrática efectiva logra tomar en cuenta ese criterio local. La manera como la nueva ley y su reglamento conceptualizan la gestión forestal no toma en cuenta ni reconoce la legitimidad de esa posibilidad. Más bien busca imponer el criterio del Inafor.

El aspecto más innovador de la nueva Ley Forestal, en términos de la participación local, lo constituyen los convenios. Sin embargo, éstos no delegan poder

de discreción a los gobiernos locales. El Inafor establece las reglas del juego sobre el aprovechamiento forestal. Los gobiernos locales pueden otorgar permisos, pero sólo conforme al criterio establecido por el Inafor. Y si no cumplen, el acuerdo puede ser fácilmente anulado. Aun así, es otra opción importante que da espacios de participación a los gobiernos municipales.

¿Por qué es más fácil encontrar apoyo a la participación en la gestión ambiental que en la forestal? El sector del medio ambiente, en general, no enfrenta “intereses” tan arraigados; los *recursos naturales* sí. La gestión ambiental se trata, entre otras cosas, de la resolución y prevención de problemas de contaminación, salud ambiental, conservación y protección de recursos, etc. Todos éstos realmente dependen de la participación de la población. La diferencia principal con el sector forestal es que este último se trata de un recurso económico específico que genera importantes ingresos. Entonces, todo debate sobre su manejo -centralizado o descentralizado, para la producción y/o para la conservación- por naturaleza tiene que enfrentar intereses económicos y políticos- algunos legítimos y otros no.



CAPÍTULO III

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

Anne M. Larson y Virginia Zeledón

CAPÍTULO III

El marco institucional local está condicionado, por supuesto, por el marco legal e institucional nacional que acabamos de discutir y, en particular, por los pocos poderes formales que tienen los gobiernos locales en algunos aspectos muy importantes de la gestión forestal. Las relaciones entre las municipalidades y las instituciones del gobierno tienden a ser mejores con el Marena que con el Inafor.

Pero en los dos casos, las relaciones con las delegaciones territoriales tienden a ser mejores que con las oficinas centrales, aunque lamentablemente ha habido también relaciones muy malas con algunas delegaciones del Inafor. En general, el marco institucional y legal nacional promueve la competencia entre diferentes actores sobre los beneficios del sector y fomenta tensiones y conflictos entre los gobiernos locales y las entidades centrales que tienen el privilegio de ser las tomadoras de decisiones.

A pesar de estas limitaciones, los gobiernos locales de Nicaragua han tomado muchas iniciativas relacionadas con el sector forestal, con el objetivo de promover tanto la conservación como el aprovechamiento. Se notan diferencias

significativas entre estos estudios de 2003-04, y estudios anteriores de 1999,⁶³ tanto en la cantidad como en la calidad de estas iniciativas, y en la seriedad y amplitud con que se entiende el tema. Sin embargo, todavía se encuentran muchas limitaciones: de prioridades, recursos dedicados al sector forestal y la visión y capacidad de formular alternativas.

A pesar de estos problemas, es importante analizar lo que los gobiernos municipales están haciendo en el campo forestal. Este capítulo revisa las iniciativas que han tomado los gobiernos locales y trata de entender, desde el punto de vista de las mismas autoridades, los objetivos detrás de ellas. En particular, analiza la combinación de objetivos desde los puntos de vista económico, ecológico y social, para ver cuál predomina, si hay mayor atención que en el marco nacional a la participación y otros aspectos sociales de la gestión forestal y si hay menos división entre lo económico y lo ecológico. También busca cómo entender la dinámica local que conlleva a diferentes tipos de iniciativas. ¿Por qué hay alcaldías mayormente interesadas en los ingresos que pueden conseguir de los recursos forestales, mientras hay otras que sólo se preocupan por la conservación?

⁶³ Ver serie de cuadernos de investigación de 1999: El Papel de los Gobiernos Locales en la Gestión de los Recursos Naturales, Nitlapan-UCA/Cifor/Protierra-Inifom: Managua, y Larson (2001b).

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

Aunque hay varios factores que influyen en estas decisiones, tal como lo presentamos en la introducción, esta investigación se enfoca en el papel de la participación: en particular, en qué medida una mayor participación lleva a mayores beneficios para sectores pobres. Entonces, el trabajo considera las demandas de la población, específicamente con respecto al sector forestal, y la efectividad de los mecanismos que tienen para expresar esas demandas. Se enfoca en las poblaciones locales, en su mayoría pobres, relacionadas con la gestión forestal, es decir, dueños de bosques, brigadas contra incendios y pequeños madereros o motosierristas, entre otros. ¿Dónde se ven iniciativas u opciones de aprovechamiento sostenible que benefician a estos grupos, y por qué?

La investigación se hizo, sobre todo, a través de entrevistas en los municipios. Se incluyó entrevistas particularmente detalladas con representantes de las alcaldías; también se entrevistó a representantes de ONG de conservación y/o desarrollo, a líderes y miembros de asociaciones de dueños de bosques y grupos similares, miembros de la CAM, madereros (incluyendo dueños de aserríos y representantes de empresas) y otros informantes claves que nos fueron recomendados.

Con respecto al tema de la participación, los resultados de este trabajo son preliminares; se logra generar algunas hipótesis interesantes que deben ser investigadas con más profundidad en el futuro. En resumen, proponemos la siguiente hipótesis: que la participación, en términos generales, es necesaria pero no suficiente para que haya buenos resultados de una gestión local para los grupos pobres forestales; sino que estos grupos necesitan que haya una presión estratégica (ejercida por ellos mismos o por otros) en su interés. Esa presión debe ser dirigida a políticas y programas específicos para su beneficio.

El resto de este capítulo está dividido en dos partes principales más las conclusiones. La primera mitad presenta un resumen de la información recogida en los ocho estudios de casos con respecto a las iniciativas desarrolladas y los mecanismos de participación de la población. La segunda mitad busca analizar estos hallazgos e identificar elementos como la perspectiva de los gobiernos y poblaciones locales y sus relaciones entre sí, que nos ayudan a entender los problemas y oportunidades para el futuro. En las conclusiones volvemos a las preguntas principales que tocamos en esta introducción.

CAPÍTULO III

Los estudios de casos: ¿qué hacen los gobiernos locales?

Los ocho estudios de casos representan diferentes aspectos del sector forestal de Nicaragua. El Cuadro 1 presenta su

ubicación geográfica y clasificación agroecológica y socioeconómica. Ver también Mapa 1.

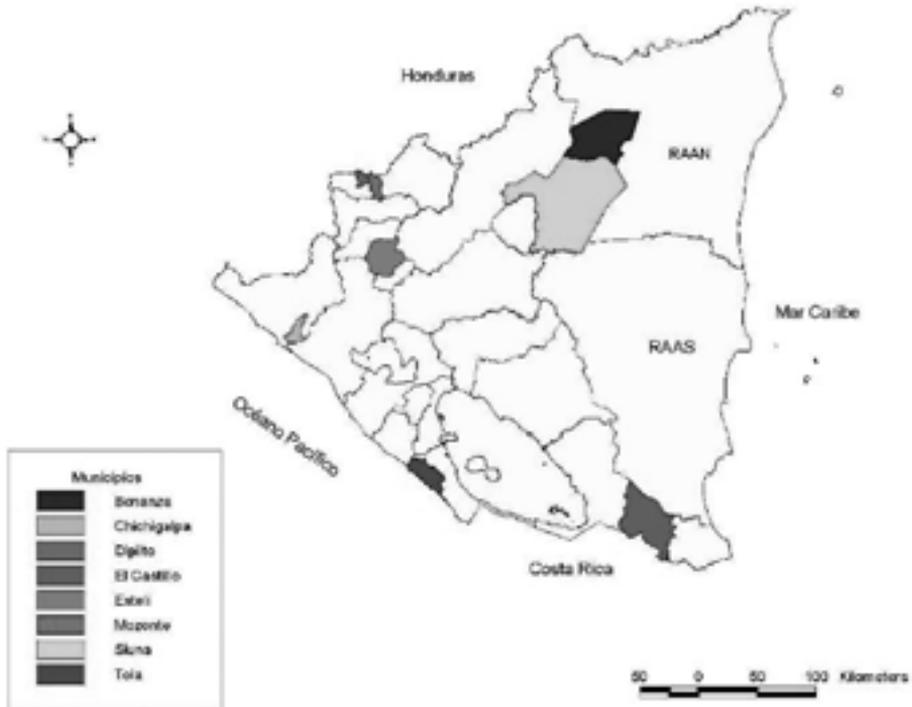
Cuadro 1. Ubicación y clasificación de los municipios estudiados

Municipio	Ubicación	Zona agroecológica*	Zona socioeconómica*	Características relevantes
Tola	Suroeste-costera	Laderas del trópico seco	Latifundio ganadero extensivo	Zona de playas
Chichigalpa	Noroeste	Planicies del Pacífico	Latifundio intensivo con algunas antiguas zonas campesinas	Caña de azúcar y plantaciones energéticas
Estelí	Noroeste-central	Laderas del trópico seco	Latifundio ganadero extensivo con antiguas zonas campesinas	Producción de tabaco y hortalizas en los valles
Dipilto Mozonte	Norte, frontera con Honduras	Laderas del trópico seco	Antiguas zonas campesinas	Café y pinos
Siuna Bonanza	Noratlántico-central	Trópico húmedo	Nueva frontera agrícola	Reserva Biológica Bosawás
El Castillo	Sureste, frontera con Costa Rica	Trópico húmedo	Nueva frontera agrícola	Reserva Biológica Indio-Maíz

*Fuente: Maldidier y Marchetti, 1996

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

Mapa 1. Ubicación de los municipios estudiados



El Cuadro 2 presenta algunas características importantes de los municipios. El estudio incluye desde municipios muy deforestados, con 6-21% de cobertura forestal (Chichigalpa, Estelí y Tola), hasta otros con una cobertura forestal muy alta, de 85-97% (Bonanza y El Castillo). Asimismo, incluye municipios donde el aprovechamiento forestal aporta

de manera importante a la economía local, tanto en bosques latifoliados de trópico húmedo (El Castillo y Siuna), como en áreas de pinares (Muzonte, Dipilto y Estelí).

Aunque dos municipios son más urbanos que rurales (Chichigalpa y Estelí), la mayoría tiene poblaciones rurales mucho

CAPÍTULO III

mayores que sus poblaciones urbanas (72-91%). Los niveles de pobreza oscilan entre 45% y 81%, y es mayor del 60% para los seis municipios más rurales. Todos tienen algún área protegida, pero uno (Tola) no tiene ningún área protegida forestal, mientras al otro extremo, reservas forestales ocupan alrededor de la mitad del territorio de Bonanza y El Castillo (y sus zonas de amortiguamiento ocupan el resto).

El aprovechamiento forestal de madera es importante en Dipilto, Mozonte, Siuna y El Castillo; Estelí, Tola y Bonanza también tienen aprovechamiento, pero en menor escala; en Chichigalpa no se

aprovecha la madera, pero hay extracción de leña (y producción en plantaciones para uso industrial).

Esta combinación de características nos presenta un panorama amplio que nos permite considerar para el análisis, en la siguiente sección, la relevancia de algunas de estas variables para los resultados que encontramos. En esta sección, primero presentamos las iniciativas y políticas forestales que han promovido los gobiernos locales de estos municipios. A continuación revisamos los diferentes mecanismos de participación que han fomentado para involucrar la población local en su gestión.

Cuadro 2. Características de los municipios estudiados

Municipio	Área (km2)*	Pobl.**	% Rural*	% Pobres #	% Pobres Extremos #	% Indígena (Fuentes locales)	% Cobertura forestal #	Áreas protegidas
Bonanza	2,039	15,447	57	60	38	40	97	Reserva de Biosfera Bosawás Cerro Cola Blanca Cerro Banacruz
Chichigalpa	223	50,777	32	48	15	n.d.	6	Complejo Volcánico San Cristóbal
Dipilto	105	4,503	90	75	35	n.d.	67	Cordilleras Dipilto y Jalapa

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

Continuación del cuadro 2.

Municipio	Área (km2)*	Pobl.**	% Rural*	% Pobres #	% Pobres Extremos #	% Indígena (Fuentes locales)	% Cobertura forestal #	Áreas protegidas
El Castillo	1,656	13,520	97	76	41	n.d.	85	Reserva de Biosfera Indio-Maíz
Estelí	754	125,853	21	45	16	n.d.	13	Cerro Quiabuc- Las Brisas Cerro Tisey- Estanzuela Cerro Tomabú Moropotenté Miraflor
Mozonte	242	6,536	72	81	42	82	34	Cordilleras Dipilto y Jalapa
Siuna	5,040	78,169	85	77	41	1	43	Reserva de Biosfera Bosawás Cerro Banacruz Cerro Soslaya
Tola	474	25,013	91	73	29	n.d. (Comunidades Nancimí, Las Salinas)	21	Río Escalante- Chacocente (zona acuática)

* Inifom, 2001 (% rural de El Castillo del censo 1995, citado en Larson y Barahona, 1999).

** INEC, 2004 citado por Inifom y MHCP en cuadros que calculan las transferencias municipales para ese año.

INEC, 2001.

Inafor/ Profor/ Magfor 2002 (fuentes locales creen que los datos para Bonanza y El Castillo son altos.)

n.d. no hay datos.

Iniciativas forestales municipales

Los gobiernos municipales, en conjunto, han tomado un sinnúmero de iniciativas relevantes que están directa o indirectamente relacionadas con el sector forestal. Algunas de esas iniciativas conllevan a la destrucción del recurso e incluyen acciones como arreglos oscuros con madereros que operan en lugares que se suponen prohibidos. Otras son acciones o políticas que promueven la reforestación o el aprovechamiento sostenible. A veces el mismo municipio emprende varias acciones en apariencia contradictorias. En algunos casos hay un donante externo o un ONG local que son los que en realidad tomaron la iniciativa, y el papel de la alcaldía es mínimo, pero el proyecto ya es parte de su cartera; en otros, la alcaldía misma buscó el financiamiento para emprender el proyecto. En esta sección no se discrimina entre estos casos, ni se incluye el lado oscuro; en la siguiente, sin embargo, se toma en cuenta toda esta información para analizar las diferentes municipalidades.

Antes de empezar las entrevistas en los diferentes municipios se identificó una lista de iniciativas posibles, y las mismas fueron clasificadas tentativamente según

su orientación principal como iniciativa económica, ecológica o social, aunque se reconoció que una iniciativa específica puede tener otras -o múltiples- intenciones. Por ejemplo, una ordenanza municipal que aplica multas por usos indebidos de recursos puede ser una iniciativa que tiene la intención primordial de generar ingresos económicos o de promover la protección del medioambiente. Es obvio que, en la práctica, la idea es hacer las dos cosas, por lo menos si se logra aplicar (o puede ser simplemente una política “de miedo”, de tratar de orientar las prácticas locales a través de amenazas que poco se aplican). En las entrevistas con la alcaldía, se buscó profundizar sobre las intenciones detrás de las iniciativas tomadas para mejor entender la orientación y prioridades del gobierno local.

Nos encontramos con una variedad de situaciones y respuestas interesantes, las cuales también aportaron a nuestro análisis aunque no fueron las esperadas. Primero, a veces los entrevistados querían enfatizar un enfoque que no necesariamente representaba la realidad. Segundo, había ordenanzas e iniciativas que fueron implementadas bajo la autoridad de otros (anteriores) representantes o técnicos, y no se sabía la intención principal. Tercero, con alguna frecuencia hallamos posiciones encontradas dentro del mismo

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

gobierno local: por ejemplo, entre alcalde y vicealcalde, o entre la oficina ambiental y el Concejo.⁶⁴ Pero esto no es un estudio de discursos sino de acciones y motivaciones. Las entrevistas con una variedad de actores permitieron buscar diversas percepciones sobre las iniciativas y prioridades de la municipalidad y sirvieron para aclarar una visión del conjunto. Aquí, para simplificar, mantenemos las categorías que nosotros creemos adecuadas para hacer un resumen general de las iniciativas que se encontraron; en la discusión siguiente se analizan las diferentes visiones más de cerca.

Antes de revisar las iniciativas específicas, es importante reconocer que todos los municipios estudiados tenían oficinas ambientales que abordaban el tema forestal. La mayoría tenían un solo empleado para manejar todo el sector, pero habían excepciones. En Chichigalpa, por ejemplo, la oficina tenía un responsable más dos técnicos, y en Bonanza habían cuatro personas. El personal de por lo menos cuatro de estas oficinas estaba financiado por fondos externos, y en el caso de

Mozonte, se cerró la oficina por un tiempo porque la alcaldía no priorizó la búsqueda de fondos. Cuatro de los municipios (El Castillo, Mozonte, Dipilto y Chichigalpa) tenían o habían tenido proyectos con diferentes fuentes de financiamiento para el fortalecimiento de estas oficinas, y recientemente dos (Bonanza y Siuna) incluyeron el fortalecimiento de sus Comisiones Ambientales Municipales. En Siuna y Bonanza, las alcaldías asumieron el pago de los salarios del personal de las unidades ambientales en enero de 2004; en Estelí y Tola las alcaldías también pagaban este personal.

Iniciativas económicas

Opiniones sobre el aprovechamiento (avales⁶⁵). Como este estudio fue hecho en su mayor parte antes de la aprobación e implementación de la nueva Ley Forestal, aquí incluimos los procedimientos que seguían en ese entonces. En todos los municipios, el personal de la oficina ambiental se encargaba de recibir las solicitudes de la opinión de la alcaldía, conocida (equivocadamente) como su

⁶⁴ En parte, estos hallazgos representan un sistema de la toma de decisiones que podría ser reflejado también en otras esferas. Por otro lado, expresan algunas diferencias abordadas en los discursos del desarrollo y de la conservación. Este trabajo no trata de profundizar sobre la construcción de estos discursos en cada municipio. Lo que sí se puede decir es que el discurso conservacionista es a veces muy fuerte y tiende a ser asociado con la presencia de donantes y ONG de este tipo. Éstos constituyen uno de los actores que, en el ámbito local, pueden influir las iniciativas del gobierno, en particular cuando hay fondos de por medio.

⁶⁵ Este término no existe de manera oficial. Legalmente las alcaldías dan su opinión, no su aval, el cual implica que tienen que aprobar el aprovechamiento.

CAPÍTULO III

aval, para el aprovechamiento forestal y hacer las debidas inspecciones de campo.⁶⁶ Por lo general se cobraba por lo menos por el servicio del *aval* (incluyendo la inspección), además, a veces, una tasa por metro aprovechado. En algunos casos estos cobros o una parte de ellos sólo se efectuaron para aprovechamientos comerciales. En Bonanza se cobraba no por el *aval* ni por metro, sino un impuesto comercial del 2%. Sólo en Siuna la alcaldía no había cobrado a los madereros, aunque estaban contemplando una ordenanza que establecía una tasa por aprovechamiento cuando se hizo el estudio de campo. Parece que nunca estableció cobros antes por las estrechas relaciones, en el pasado, entre las administraciones de la alcaldía y los madereros.

Además del cobro directo para su opinión, el otorgamiento de *avales* -y el tipo de *avales* que se otorgaban- también demuestra cómo la alcaldía concebía el sector forestal: primero, como un sector económico importante o no, y segundo, como un sector que puede apoyar a los dueños de bosque o que debe estar en manos de empresas madereras. La nueva Ley Forestal, sin embargo, deja claro que todos estos cobros directos son ilegales y, como se explicó

en el capítulo anterior, reemplaza la figura del *aval* con una “audiencia pública” sobre la solicitud. Este nuevo proceso todavía no había sido implementado a mediados de 2004.

Otros cobros por el uso de los recursos.

Los municipios del país han aprendido los unos de los otros, con respecto a las muchas maneras de sacar algún beneficio de los recursos naturales locales. La justificación de esto empezó en 1997, cuando la Ley de Municipios estableció que las instituciones del Gobierno central tenían que entregar el 25% de las regalías sobre contratos de aprovechamiento de recursos naturales a las municipalidades, pero éstas no cumplieron. En el sector forestal, el Inafor empezó a entregar este porcentaje hasta en 2000-2001. A pesar de estas entregas, sin embargo, las municipalidades seguían incorporando cobros de varios tipos para el uso de recursos locales. Los más comunes de estos cobros en los estudios de caso, además de los que ya se mencionaron, son los que se efectuaban por el registro de motosierras y por el “peaje”, el cual se justificaba por el daño que hacen los camiones cargados de madera a los caminos. También las municipalidades cobran impuestos a los aserríos, donde los hay.⁶⁷

⁶⁶ Aunque no podemos estar seguros, por supuesto, de que realmente se hacían todas las inspecciones.

⁶⁷ No está totalmente claro cuáles de estos cobros son legales o y cuáles no. Por ley, sólo la Asamblea Nacional puede crear impuestos; también todos los presupuestos municipales tienen que ser aprobados por la Asamblea Nacional. Por ejemplo, el cobro del peaje es ilegal, pero el impuesto a los aserríos es legal si es implementado como impuesto sobre la venta (IV) municipal, o si tiene aprobación especial de la Asamblea. De todas formas, aunque sean ilegales, en algunos casos han sido “aceptados” de manera informal.

Controles, vigilancia y multas por usos indebidos de recursos. Las multas para usos indebidos de recursos naturales generalmente aparecen establecidas en las ordenanzas ambientales municipales. Sin embargo, la alcaldía no tiene el poder legal para multar por el aprovechamiento ilegal forestal, pues esto es facultad de Inafor. Lo que sí pueden hacer, en coordinación con Inafor, es inspeccionar, vigilar y establecer puestos de control para detener a las personas que están trabajando de forma ilegal y luego denunciarlas ante el Inafor. En general, este tipo de inspecciones o puestos de control se llevan a cabo de manera coordinada con otras autoridades, como el Marena y la Policía. Casi todos los municipios mencionaban algunas acciones de vigilancia y control de la madera: deben recibir el 25% de las multas, a veces reciben financiamiento externo para participar en puestos de control y también más ingresos si logran legalizar el aprovechamiento.

Como se mencionó, estas actividades pueden ser consideradas como iniciativas económicas o ecológicas, dependiendo del énfasis de la alcaldía. Frenar la ilegalidad puede tener el propósito principal de evitar o detener la evasión de impuestos o para proteger mejor los bosques o recursos forestales.

En otros casos, las alcaldías han efectuado o facilitado denuncias legales ante la Procuraduría Ambiental. La municipalidad de Chichigalpa ganó una demanda contra una empresa camaronera por destrucción de manglares, y otra en contra de un terrateniente que convirtió 15 mz de bosque natural en plantaciones frutales. En Siuna, un campesino denunció a otro por quemar sus cultivos y su casa, por no haber hecho rondas contra incendios; la alcaldía lo puso en contacto con la Procuraduría, y el juzgado local aplicó al acusado una multa por C\$ 120,000.

El cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). El IBI es una de las fuentes más importantes de ingresos corrientes para las alcaldías, y su contribución crece cada año.⁶⁸ En general, se debe cobrar a todos los dueños de propiedades inmuebles en el país. Sin embargo, hay muchos problemas: el costo de establecer y actualizar el catastro, la cantidad de propietarios sin títulos, el costo de monitorear el pago y la falta de incentivos para que los propietarios paguen. En algunos casos, las municipalidades han incluido la necesidad de tener el pago del IBI al día como requisito para recibir su *aval* para el aprovechamiento forestal. Este costo

⁶⁸ A pesar de que la Asamblea Nacional empezó a eliminar el Impuesto sobre la Venta (IV) Municipal hace varios años, éste sigue siendo la fuente de ingresos corrientes más importantes para la mayoría de los municipios del país.

CAPÍTULO III

adicional ha desincentivado a algunos campesinos para aprovechar de forma legal la madera, aunque sea una pequeña cantidad; y/o ha incentivado la venta de madera en pie a los comerciantes o madereros a bajo precio, porque ellos ofrecen hacer todos los trámites y además pagar el IBI.

Por otra parte, hay confusión respecto de las leyes sobre las propiedades que deben ser exentas. En particular, encontramos descontento en Estelí y Chichigalpa, porque el gobierno local cobra el IBI en propiedades ubicadas en áreas protegidas. Los habitantes de estas propiedades argumentan que la Ley General del Ambiente (Arto. 42) exonera a los dueños de propiedades en estas áreas. Sin embargo, este artículo nunca fue puesto en práctica (entre otras cosas, exige certificación del Marena), y la Ley de Justicia Tributaria, promulgada el año siguiente, en 1997, tiene un rango superior; ésta establece sin ambigüedades que únicamente la Asamblea Nacional puede subir o reducir los impuestos de cualquier tipo.⁶⁹

El valor de la tierra también está diferenciado según su uso. Históricamente,

los bosques fueron vistos como tierras baldías, y todavía hay tendencias de ver un terreno con bosque como una propiedad sin inversión, o “mejoras”, particularmente en la frontera agrícola. Hoy en día, en algunos municipios se ha subido el valor catastral de la tierra con bosque en comparación con otros usos. Este hecho es una ventaja con respecto al valor del terreno cuando se quiera venderlo. Sin embargo, en términos del pago anual del impuesto sobre bienes inmuebles, este alto valor de los bosques tiene el efecto contrario: hay que pagar impuestos más altos en terrenos boscosos, incentivando así su conversión a otros usos. Este problema fue mencionado en Chichigalpa, además de la queja por el cobro del IBI en áreas protegidas, precisamente donde hay bosques. En El Castillo, sin embargo, la alcaldía había bajado el valor catastral de la tierra con bosques para que su valor sea igual al de la tierra empleada para pasto (ver inciso sobre Incentivos abajo).

Iniciativas ecológicas⁷⁰

Parques ecológicos municipales. Varios municipios habían creado o empezado a crear parques ecológicos municipales

⁶⁹ Agradecemos a Andrew Blackwell por esta aclaración.

⁷⁰ Hay alcaldías que han empezado a investigar el pago por servicios ambientales, pero esto aún está en su fase de discusión. Las alcaldías de El Castillo y Dipilto mostraron particular interés en este tema. En general, se combina con la idea de desarrollar el ecoturismo en el futuro. Esta iniciativa tiene aspectos económicos, ecológicos y sociales, esto último en particular en El Castillo, una zona todavía muy boscosa de frontera agrícola, donde la población tiene muy pocas alternativas económicas. Sin embargo, las experiencias del pago por servicios ambientales en el país son muy pocas y aún no se habían dado pasos concretos en los dos municipios.

(PEM), o zonas de conservación. La alcaldía de Chichigalpa logró establecer el PEM Las Brisas a través de la donación de un área de alrededor de 50 mz de bosque de la cooperativa Las Brisas. El PEM de Tola no se había llegado a concretar por preocupaciones de los campesinos (que cederían las tierras), en cuanto a que el gobierno local realmente no tenía interés en establecer un parque, sino de vender la tierra; el gobierno local, por su parte, acusaba a los campesinos de retractarse por haber recibido ofertas de compra de inversionistas privados. En Bonanza se declaró el PEM Cerro Bolivia en 2000, pero desde entonces no había desarrollado ninguna actividad al respecto.

Apoyo a áreas protegidas nacionales. En algunos casos, los gobiernos municipales participan de alguna forma en la protección y vigilancia de las áreas protegidas nacionales en su territorio. En Estelí, por ejemplo, la administración del área protegida Tisey-La Estanzuela fue cedida en co-manejo a una ONG local. Todos los actores locales, sin embargo, se juntan en el Comité de Co-manejo (CDC) para tomar decisiones sobre la administración de la reserva. Cuando se hizo este estudio, la presidencia del CDC estaba ocupada por el vicealcalde en representación de la alcaldía. En otros casos, los gobiernos locales participan en la vigilancia de las áreas protegidas y en inspecciones para

solicitudes de permiso de extracción, como en los casos de Chichigalpa y Mozonte. En estos dos casos, las áreas protegidas todavía carecían de planes de manejo.

Bonanza y Siuna, los dos municipios que abarcan una parte de la Reserva de la Biosfera Bosawás -la reserva mas grande de Nicaragua- han participado en varios aspectos de su gestión. En particular, se han participado bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Bosawás (Setab-Marena) para divulgar información, avalar acciones como desalojos o proyectos de desarrollo local, brindar charlas y capacitaciones, gestionar proyectos y participar en la formulación del Plan de Manejo. Otras acciones como los planes de ordenamiento territorial y estrategias ambientales están relacionadas con la gestión de la reserva, porque ésta ocupa una parte importante de su territorio (aunque más que todo, la zona de amortiguamiento).

El gobierno local de El Castillo también ha participado en actividades destinadas a la protección de la Reserva de Biosfera Indio-Maíz, en particular a través de su participación en el Proyecto de Manejo Sostenible. Su participación más importante, tal vez, ha sido en los esfuerzos para estabilizar a la población inmigrante en la zona de amortiguamiento para que no entre a la reserva.

CAPÍTULO III

Reforestación. Muchos municipios han apoyado o ejecutado algún tipo de proyecto de reforestación: de las calles urbanas y carreteras, áreas verdes del pueblo, riberas de los ríos, fincas privadas y/o laderas de áreas rurales, nacimientos, etc. En general, las metas son, sobre todo, ecológicas, aunque también puede haber otros intereses detrás de la reforestación. Algunos mencionaron el interés (económico) en promover el pago por servicios ambientales y/o el ecoturismo. Reforestar con especies útiles, como maderables, también trae beneficios económicos y sociales, pero lamentablemente esto se hace menos.

Los proyectos de reforestación pueden incluir el establecimiento de un vivero municipal y/o su participación en la compra de bolsas, semillas, y otros, y la organización de los pobladores que participan. En Mozonte y Estelí la alcaldía también ofreció asistencia técnica y capacitaciones en las comunidades participantes. En Tola y Chichigalpa han reforestado áreas públicas; en Dipilto, Estelí, El Castillo, Tola y Mozonte han reforestado las riberas de los ríos u otras partes de las cuencas. En Chichigalpa recibieron financiamiento para la reforestación en 10 comunidades ubicadas en la Cordillera de los Maribios. En Tola y Chichigalpa, a través de la reforestación buscaron enriquecer el bosque del área, declarado (o contemplado, en el caso

de Tola) como el PEM. En Bonanza, la alcaldía coordina con la empresa minera Hemconic, la cual se encarga de la mayoría de la reforestación en el municipio. Los municipios también han respondido a la solicitud de proyectos de reforestación por algunas comunidades locales, y han avalado proyectos de ONG y otros proyectos en su jurisdicción.

Protección de cuencas. Los proyectos de protección de cuencas tienen diferentes objetivos, dependiendo del municipio y de su contexto. En las zonas norteñas donde el huracán Mitch tuvo sus peores efectos, se entiende la protección de cuencas como paso necesario para la mitigación de desastres, como los deslizamientos o la destrucción de las riberas de los ríos. En otras regiones la protección de cuencas tiene el propósito principal de proteger las fuentes de agua, y en el caso de Bonanza, la generación de energía. En cualquiera de los casos, obviamente, estas iniciativas también tienen objetivos sociales, no sólo ecológicos; en general consisten en proyectos de reforestación, como los descritos arriba. En Estelí había un proyecto entre cinco alcaldías que fue más allá de la reforestación para incluir capacitaciones relacionadas con la conservación de suelos en las comunidades ubicadas en la cuenca del río Estelí, y educación ambiental en los colegios, pero no se había logrado suficiente financiamiento para darle continuidad.

Moratorias sobre la extracción de madera. Muchos municipios han declarado moratorias sobre la extracción forestal, pero no conocemos ninguna moratoria que, en su totalidad, haya funcionado en la práctica. De los municipios estudiados, se hicieron declaraciones de moratoria en Tola, Estelí, Mozonte y Dipilto. Ninguna funcionó. En Tola, ni la alcaldía misma tenía voluntad de darle cumplimiento por la pérdida de ingresos que eso significaba. En Estelí, quisieron implementar la moratoria por un tiempo, pero encontraron más bien que la población no dejaba de aprovechar, aumentando así los índices de ilegalidad; el Inafor también manifestó que ese tipo de iniciativa no era competencia de los gobiernos locales.

En Mozonte y Dipilto, fue el Inafor el que impidió poner en práctica una moratoria. En los dos casos, fue una combinación de circunstancias específicas la que llevó a las municipalidades a querer declarar la moratoria. Los dos están ubicados en la zona de pinares, donde la plaga del gorgojo descortezador empezó a proliferar. La respuesta del Inafor fue aprovechar la madera afectada lo más rápido posible y establecer franjas de contención. Por esta emergencia, el

Inafor permitió la extracción de pinos afectados libre del pago de impuestos y sin necesidad de *avales* de los gobiernos locales. El resultado torcido de esta política fue facilitar, por madereros sin escrúpulos, el libre aprovechamiento de toda la madera -afectada y sin afectar- de la región. La respuesta de los municipios -al no ser escuchados por el Inafor en sus denuncias- fue establecer vedas, pero la oposición fue demasiado fuerte.

Bonanza ha declarado no una moratoria total, sino una ordenanza que prohíbe la salida de la madera del municipio. Se puede aprovechar para el consumo local, y estaban empezando a hacer gestiones orientadas a crear las condiciones para la primera y segunda transformación de la madera, con el fin de que se pueda exportar, pero ya con algún valor agregado.

Prevención de incendios. La prevención de incendios tiene varios propósitos, o por lo menos efectos benéficos, tanto ecológicos (por lo menos en términos de proteger los árboles en pie⁷¹) como económicos y sociales, cuando evita daños a los recursos y bienes de valor. Cinco de los municipios tenían brigadas contra incendios, y otros dos tenían estrategias y campañas de prevención;

⁷¹ Sin embargo, hay que reconocer que algunos bosques y tipos de árboles se benefician de los incendios en el mediano y largo plazo.

CAPÍTULO III

sólo Tola no poseía ninguna de ellas. En los cinco primeros casos, la formación y el equipamiento de las brigadas contaron con el apoyo importante de ONG. En Las Segovias, el proyecto forestal de Finlandia, Procafor, empezó a trabajar en 2000 en coordinación con el Inafor y los gobiernos locales para la formación, capacitación y equipamiento de brigadas contra incendios. En Chichigalpa, el Proyecto “Pikín Guerrero” empezó a trabajar en la prevención de incendios desde 1992; una comunidad conformó su propia brigada en 1998 y desde entonces trabaja muy de cerca con el gobierno municipal. En Estelí, Renacer-CARE financió un proyecto de prevención y control de incendios en 1999, en cual la alcaldía organizó y capacitó a las brigadas. En El Castillo, los miembros de la CAM acordaron encargarse de la organización y capacitación de brigadas en las comunidades que atienden. Por lo menos en un caso, el de Mozonte, la política de prevención de incendios estaba respaldada por una ordenanza sobre el control de quemas agrícolas que, entre otras cosas, establecía multas para quemas no autorizadas. El Magfor cedió al gobierno municipal el derecho de aplicar multas en estos casos.

En los dos municipios sin brigadas, Siuna y Bonanza, las alcaldías desarrollaban campañas por radio y brindaban charlas a los líderes comunales. Como en El Castillo, se enfocaban principalmente

en la prevención y control de quemas agrícolas. En Bonanza, el Concejo aprobó una ordenanza que prohibía el uso de quemas en la preparación de los suelos.

Incentivos forestales. En contraste con algunos municipios mencionados en la sección anterior, que valorizan más las áreas forestales en el cobro del IBI, El Castillo había bajado el valor de las manzanas en bosque para que fuera igual a las áreas de pasto natural. En particular, por la tendencia que ya existe entre muchos mestizos colonos para convertir bosque en pasto en la frontera agrícola, la alcaldía consideraba esta iniciativa como un incentivo para el mantenimiento del bosque. Además, en una entrevista, un representante de la alcaldía de El Castillo dijo que estaban dispuestos a eliminar el cobro del IBI para los que conservan el bosque.

Educación ambiental. Algunos municipios mencionaban la educación ambiental entre sus iniciativas. Estelí señalaba la capacitación en conservación de suelos y educación en los colegios como parte del proyecto para la protección de cuencas, proyecto, mencionado arriba, que no tenía suficiente fondos. El Castillo estaba trabajado en coordinación con el Marena-Danida para apoyar la educación en los centros educativos de las comunidades vecinas a la Reserva Indio-Maíz. En Bonanza y Siuna se mencionaba el

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

financiamiento del proyecto RAAN-ASDI-RAAS para que las oficinas ambientales de las alcaldías brindaran charlas educativas y capacitaciones a líderes campesinos y a ciertos grupos metas que utilizan los recursos naturales (güiriseros, madereros, indígenas).

Ordenanzas ambientales. Las ordenanzas y resoluciones, por lo general, no constituyen otras políticas, sino *mecanismos* para institucionalizar el tipo de iniciativas que hemos estado revisando. Sin embargo, se incluye como una iniciativa aparte porque demuestra un nivel de formalidad que no todos los municipios tienen. En su mayoría, las ordenanzas poseen objetivos ecológicos y/o económicos. Por ejemplo, el manejo de las quemas agrícolas y a veces el trabajo de las brigadas contra incendios están respaldados por ordenanzas. En todos los casos debe haber una ordenanza para establecer legalmente las Comisiones Ambientales Municipales (ver abajo). En Chichigalpa es a través de una ordenanza que se establecieron los cobros por uso de recursos naturales y multas por usos indebidos. En Bonanza, la prohibición de la salida de madera fue declarada a través de una resolución del Concejo.⁷²

Por otro lado, a veces las ordenanzas tocan puntos muy específicos, como en El Castillo, donde hay tres ordenanzas relacionadas con las actividades de los madereros (de eliminar el patio maderero a la par del muelle, de ordenar la madera ubicada en la calle del caso urbano y reparar la calle, y de eliminar los desechos, como el aserrín, que contaminan el río).

Planes de ordenamiento territorial y estrategias ambientales. Por lo menos tres de los municipios estudiados tenían planes de ordenamiento territorial, pero en pocos casos las alcaldías habían logrado ponerlos en práctica. La debilidad de los planes y de las estrategias ambientales se origina en que, con frecuencia, son elaborados por consultores y sin suficiente participación de la población. Otro problema es que a veces las autoridades no saben cómo utilizarlos, o los engavetan porque fueron elaborados bajo la administración anterior o de otro partido. Bonanza sí ha utilizado su plan para organizar su administración del municipio y el suministro de proyectos. Donde parecía que había un plan recientemente desarrollado con participación de la población (Siuna), era todavía muy temprano para ver los resultados.

⁷² Legalmente, cualquier función delegada por las instituciones centrales a los gobiernos municipales tiene que ser publicada en una ordenanza local para ser válida (Ortega, com. per.).

Iniciativas sociales

La gran mayoría de las iniciativas sociales que encontramos tienen que ver con los mecanismos de participación establecidos para la población, a veces en términos generales y no específicamente con respecto a los recursos naturales. Estos mecanismos se abordan en la siguiente sección. Aquí revisamos algunas otras iniciativas que han surgido. Se debe notar que estas iniciativas sociales también tienen aspectos económicos y ecológicos importantes y, en particular, que benefician a grupos pobres. Algunas reflejan esfuerzos para negociar y resolver conflictos.

En dos municipios, las alcaldías habían hecho acuerdos con algunas comunidades locales para que ellas protegieran los recursos forestales aledaños en cambio al derecho de utilizarlos. En Bonanza, esto resultó del desalojo de un grupo de familias de una reserva forestal, que fue reasentado fuera del carril de la reserva. La alcaldía les dio la tierra, 50 mz por familia, y el derecho de cosechar sus siembras de las tierras que habían ocupado, todo a cambio de su promesa de cuidar los recursos forestales tanto en sus nuevos terrenos como en la reserva. Sin embargo, no se

sabía si los colonos habían cumplido, y no se habían hecho otros contactos con ellos.

Pareciera que un acuerdo similar ha sido mucho más serio en Chichigalpa. En ese municipio, la alcaldía llegó a un acuerdo con una comunidad en el área protegida de las faldas del volcán San Cristóbal. La comunidad tiene una brigada contra incendios con unos 35 miembros, y la alcaldía los ha apoyado en la gestión de proyectos, por ejemplo, para el equipamiento de la brigada. En cambio a la protección que ellos brindan a los recursos forestales en las áreas protegidas, incluyendo un Parque Ecológico Municipal, la alcaldía les ha otorgado el derecho de aprovechar los recursos forestales -en particular madera muerta para leña- de estas áreas, sin cobro para el permiso o el *aval*, aunque sea para la comercialización.⁷³

En Bonanza, la alcaldía gestionó apoyo ante la agencia de cooperación Alemana DED, para la organización y capacitación de la Cooperativa de Silvicultores de Bonanza (Coosba). La cooperativa se había formado unos años antes para juntar a dueños de bosque, carpinteros, motosierristas y madereros locales. Sin embargo, no logró funcionar en parte por falta de respaldo institucional. La alcaldía ha buscado apoyar a Coosba con

⁷³ Lo que sí cobran es “peaje” para grandes cantidades de leña.

la idea de generar valor agregado local a la madera. La DED le había empezado a ofrecer capacitaciones y apoyo en la comercialización de sus productos; el grupo ya tiene su personería jurídica. Coosba tiene 51 socios y la meta de montar en el municipio un taller de ebanistería, entre otras.

El municipio de El Castillo solicitó a la Facilidad Ambiental Municipal (fondo financiado por el Banco Mundial, para proyectos solicitados por las alcaldías) financiamiento para un proyecto de validación del “bejuco de la mujer”. El proyecto estaba en su fase piloto en la comunidad El Diamante. La meta era comprobar cómo se puede seguir explotando este producto no maderable del bosque de manera sostenible.

Por último, la Secretaría Ambiental de la municipalidad de Dipilto elaboró un proyecto para financiar hornos ecológicos para las mujeres microempresarias en la rama de alimentos (pan). Estos hornos utilizan mucho menos leña. El proyecto había sido recientemente financiado.

Mecanismos de organización y participación

Hay dos mecanismos de participación que aparecieron en todos los municipios estudiados: los cabildos, exigidos por ley, y las Comisiones Ambientales Municipales

(CAM). También con frecuencia aparecieron comités comarcales y Comisiones o Comités de Desarrollo Municipal (CDM). Algunos municipios tenían otros mecanismos innovadores como las Unidades Territoriales de Ordenamiento y Manejo (UTOM) de El Castillo, asambleas de pobladores de Estelí y asambleas comunitarias de Dipilto; también se pueden destacar las “asambleas mayangnas” en Bonanza y las comisiones ambientales comunales en Siuna, aunque por lo menos estas últimas no se formaron a iniciativa de la alcaldía. Primero hablamos de los mecanismos más generales de participación, seguidos por los mecanismos que tocan el tema ambiental y forestal en específico.

Los cabildos son reuniones abiertas deliberativas entre el gobierno local y la población, en los cuales el gobierno municipal: 1) debe recibir las sugerencias de la población para incluirlas en su presupuesto y plan anual al principio del año, y 2) debe informar sobre el uso del presupuesto y el cumplimiento de su plan anual al final del año. El municipio de Estelí se había destacado en su manejo de los cabildos, los cuales tienen lugar no dos veces al año sino tres. Además, no sólo invitaba a la población de manera abierta, sino que participaban los representantes de cada comarca, comunidad y barrio, elegidos en precabildos o “cabilditos”,

CAPÍTULO III

además de cualquier ciudadano que quiera hacerlo.

En Dipilto, la alcaldía realizaba asambleas comunitarias en las áreas rurales antes del cabildo, sabiendo que mucha gente rural no puede llegar a éste. En Siuna, la alcaldía reportó que los cabildos que había llevado a cabo no habían sido todos en el casco urbano, sino que los hicieron por zona (en cinco zonas rurales y uno urbana), y que la participación era mayor en los rurales. En Chichigalpa había asambleas comarcales aunque no siempre asistía un representante de la alcaldía; en seguida se daba una reunión entre los representantes de los comités comarcales y el Concejo. En contraste, los cabildos fueron poco concurridos y hasta habían sido cancelados por falta de asistencia.

Bonanza no había cumplido con los cabildos requeridos, pero fomentaba asambleas comunales e indígenas y reuniones con los líderes; además, recibía las memorias de todas las asambleas, elaboradas por los promotores de zona (el área rural está dividido en seis zonas). Bonanza tiene un Comité de Desarrollo Comunal que junta a la alcaldía, al Marena-Setab y a los líderes zonales. Esto parece funcionar con los mismos objetivos que los cabildos. Con respecto a las comunidades indígenas, la alcaldía de Bonanza había celebrado las ‘asambleas mayangnas’. En este caso participaron

los promotores de la alcaldía y los líderes del territorio Mayangna Sauni As, el cual abarca una importante parte del territorio del municipio.

Las Comisiones de Desarrollo Municipal de Dipilto y Mozonte consistían en reuniones entre los líderes comarcales y el alcalde/alcaldesa, que además se dividían en subcomisiones sobre temas como medio ambiente, infraestructura, etc. En los dos casos los líderes se han quejado cuando se delega en otro funcionario de la alcaldía. Había más quejas de Mozonte, que además no cumplía con los cabildos requeridos.

El Castillo ha promovido las UTOM para facilitar la organización a nivel territorial. Como muchas de las comunidades del municipio son de reciente formación (con colonización fuerte desde 1990), las UTOM han sido un mecanismo importante para facilitar la comunicación con la alcaldía y la organización de los servicios básicos en las zonas rurales del municipio. Cada UTOM representa una zona territorial, y aglutina de 8 a 10 líderes comarcales. Éstos se reunían para presentar los problemas en sus comarcas y buscar soluciones, y cada UTOM estaba atendida y acompañada por un técnico de la alcaldía.

Como se puede ver, todos estos casos representan diferentes mecanismos para juntar líderes comarcales (y de barrios urbanos en el caso de Estelí) con

representantes de la alcaldía. Solamente en Tola pareciera que no existía una estructura importante de líderes comunales o comités comarcales. Y los cabildos tenían poca participación.

Participación en temas ambientales y forestales

Fuera de estos mecanismos o foros generales, en los cuales por supuesto aparecen demandas y preocupaciones sobre temas que tocan los recursos naturales, el mecanismo principal que existe para fomentar la participación en los debates sobre estos temas son las Comisiones Ambientales Municipales (CAM). Cada uno de los ocho municipios estudiados tenía su CAM (por lo menos formalmente), aunque algunas estaban luchando por sobrevivir.

En años recientes, las CAM han sido fomentadas principalmente por el Marena a nivel nacional. Su meta es crear un espacio para la concertación y negociación de problemas ambientales en el ámbito municipal. Pueden llegar a acuerdos y acciones a implementar entre sus miembros, y pueden presentar propuestas de ordenanzas o iniciativas de la municipalidad al Concejo para su aprobación. Como se mencionó en el capítulo anterior, el Marena las considera el mecanismo idóneo para promover la

participación de la población en la gestión ambiental. En general, las preside la alcaldía, y participan otras instituciones del Estado presentes en el ámbito regional o local, mas representantes de la sociedad civil.

Las trayectorias de las CAM han sido muy variadas, pero las más exitosas cuentan con el apoyo fuerte del gobierno local y/o de algunos miembros beligerantes. Éste es el caso de la CAM de Bonanza, que algunos consideran el espacio de negociación más importante del municipio. Se formó como CAM en 1997 (aunque existía algo similar antes), y tiene amplia representación de las instituciones del Estado, ONG y población, y la empresa minera Hemconic. Además, participan algunos alcaldes de las administraciones anteriores. Es un espacio que todos los participantes toman muy en serio y tiene el respeto del Concejo. Hay que notar, sin embargo, que ha tenido poca representación de líderes comarcales e indígenas.

Al otro extremo está Tola. Se formó la CAM de Tola en 2000, pero no duró mucho tiempo y tenía poca participación. El actual y nuevo inspector forestal del lugar, al momento de este estudio, ni sabía que existía la CAM (cuando lo entrevistamos), y nos dijeron participantes anteriores que nunca fue un espacio que la alcaldía tomó en serio.

En varios casos, las CAM se formaron hace tiempo, pero dejaron de funcionar, y habían sido recientemente relanzadas. En los tres casos que encontramos, los miembros atribuyen sus caídas a: 1) problemas políticos (conflictos entre sus miembros); 2) expectativas erradas en cuanto a que la CAM sería una fuente de financiamiento; y 3) la percepción de corrupción en el tema forestal que generó desconfianza entre los miembros.

En las CAM que funcionaban en 2004, los problemas más comunes fueron, en este orden: la falta de objetivos o una agenda de trabajo claro y concertado, conflictos entre la alcaldía y el Inafor, falta de interés de la alcaldía o del alcalde en particular y el desgaste asociado con experiencias anteriores o con la misma falta de claridad sobre su misión. Éstos son problemas que se veían en Siuna, Estelí, Mozonte, Chichigalpa y Dipilto. En El Castillo el problema principal que nos reportaron fue la inasistencia de los miembros con voz y voto; aunque mandan delegados en su lugar, éstos no podían tomar decisiones en nombre de sus instituciones.

A las CAM hay que añadir la formación de tres comisiones ambientales comunales en Siuna, a iniciativa de las mismas comunidades. Estas comisiones se consideraban como “pequeñas CAM”, y habían recibido el apoyo de la alcaldía a

través de su oficina ambiental. La alcaldía las consideraba aliadas importantes, en particular con respecto a las denuncias de despales y quemas ilegales. En un caso habían pedido la formulación de una ordenanza ambiental para su comunidad. Estas pequeñas CAM habían pedido y recibido capacitaciones de parte de la oficina ambiental sobre las leyes ambientales y forestales, así como sobre las ordenanzas locales.

Las motivaciones del gobierno frente a las demandas locales

Los ocho estudios de caso nos ofrecen una gran diversidad de características e iniciativas que nos permite empezar a analizar a los gobiernos municipales: en particular, sus concepciones o visión del medio ambiente y de los recursos forestales; su papel como representantes de la población que los eligió; y la relación entre estos dos factores. El conjunto de iniciativas presentadas arriba demuestra que hay muchas formas de participar en la gestión forestal, a pesar del espacio limitado que los gobiernos locales han tenido en la toma de algunas decisiones. Sus iniciativas sugieren, de manera general, su percepción de la importancia de esos recursos para el municipio y su visión del papel que deben jugar en su desarrollo.

Reconocer estas percepciones en la actualidad nos permite inferir sobre las iniciativas que tomarían los gobiernos locales en situaciones de una descentralización democrática mayor, por ejemplo, si las municipalidades tuvieron mayor poder de decisión sobre los contratos y las normas para el aprovechamiento, la vigilancia del recurso o las áreas protegidas nacionales, o mayor participación en los beneficios económicos que genera el sector. Entender la motivación o factores de influencia tras esas percepciones también nos permite formular políticas más adecuadas para construir una gestión forestal descentralizada que favorezca tanto los recursos forestales como a la población local. Sin embargo, hay que recordar que la misma falta de poderes importantes puede ser uno de los factores que, precisamente, conduce a ciertas percepciones e iniciativas.

En esta sección analizamos las diferentes visiones que encontramos de parte de los gobiernos municipales, y tratamos de entender qué hay detrás de ellas. Esto incluye una discusión de los diferentes aspectos -económico, ecológico y social- de la gestión forestal, así como de los beneficiarios de esas políticas. En seguida presentamos algunas de las demandas de

la población local entrevistada⁷⁴ en los diferentes municipios para tratar de entender su visión. A continuación revisamos la efectividad de los mecanismos de participación que encontramos, para ver hasta qué punto esta población tiene la oportunidad de hacer llegar su posición a sus representantes en el gobierno local. Por último, consideramos el papel de otros dos actores institucionales claves en los municipios: el Inafor y el Marena.

La visión de los gobiernos municipales

¿Cuáles es el interés principal de los gobiernos locales en los recursos forestales? ¿Están más preocupados por conseguir ingresos a cualquier costo, por proteger los bosques por sus beneficios ecológicos, u otra cosa? ¿Tienen una visión integral del sector?

Se puede tipificar las iniciativas -y más importante las motivaciones detrás de ellas- de los gobiernos que estudiamos, agrupándolas en tres clasificaciones principales de intereses: conservacionistas, económicos y personales (éstas no necesariamente caracterizan su visión sobre el desarrollo en general, sino sobre el rol de lo forestal en el municipio).

⁷⁴ Hay que entender este ejercicio como preliminar. Entrevistamos a pocos miembros de la sociedad civil -y principalmente personas ligadas en alguna forma al sector forestal-, y tratamos de comprender el conjunto a través de informantes claves.

CAPÍTULO III

Los gobiernos locales con motivaciones *conservacionistas* principalmente se han preocupado por promover iniciativas ecológicas o de otro tipo, pero siempre con la meta de la conservación del recurso forestal en el fondo; en Nicaragua esto incluye una tendencia hacia las prohibiciones del uso de recursos. Las motivaciones *económicas* abarcan a los gobiernos locales que se han preocupado, sobre todo, por conseguir ingresos del sector forestal, no de una forma corrupta ni sin cuidado, pero con el interés real en recoger fondos de ese sector, con el fin de tener mayores ingresos locales para proyectos de infraestructura y servicios sociales. Y las motivaciones *personales*, las cuales son destructivas de los recursos forestales, agrupan las acciones de municipalidades que también tienen intereses económicos, pero con muy poca -por no decir ninguna- preocupación por el futuro del recurso, y donde hay sospechas de corrupción e intereses oscuros detrás del negocio de la madera (y con frecuencia otros recursos del municipio también).

Estas clasificaciones nos ayudan a entender el enfoque de las municipalidades aunque algunos casos no caben perfectamente en sólo una. Bonanza y Estelí, por ejemplo, tenían claros intereses conservacionistas,

y Chichigalpa también, pero con más tendencia hacia intereses económicos; Siuna y Dipilto fueron motivados, sobre todo, por intereses económicos en el sector, aunque los dos tenían algunas tendencias de apoyar a iniciativas de conservación; Tola y Mozonte quedaron clasificados como sesgados por intereses personales.⁷⁵ El Castillo fue el único municipio del grupo que, de forma clara, tenía una visión integral del sector forestal.

Es importante reconocer, por supuesto, que dentro de un “gobierno local” hay mucha variedad de perspectivas y concepciones. Muchas veces hay un conjunto de iniciativas con diferentes motivaciones, precisamente porque hay varios miembros del Concejo -los cuales en general no tienen la misma perspectiva sobre los recursos naturales y el medio ambiente-, además de funcionarios en oficinas ambientales o forestales, en todos los casos estudiados, que no necesariamente tienen la misma visión que el alcalde o el Concejo. También hay oportunidades que se ofrecen a través de proyectos del Gobierno central o de las ONG que se aprovechan por diferentes razones, aunque no tienen que ver con la visión local predominante de la gestión de los recursos naturales. El tipo de iniciativas y políticas desarrolladas dejan amplio

⁷⁵ Hay que recordar que nuestra conclusión refleja las percepciones locales, y no nuestra opinión. En todo caso, hay que aclarar que estas percepciones no se refieren a todos los miembros del Concejo o a todos los funcionarios de la alcaldía.

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

espacio para permitir la convivencia de más de una visión, y hasta de iniciativas aparentemente encontradas.

¿Por qué los municipios son como son? De manera tentativa podemos empezar a señalar algunos factores que parecen ser importantes en determinar la perspectiva del sector forestal que predomina en el gobierno local. En Tola y Mozonte, por ejemplo, vimos a importantes funcionarios de las alcaldías que parecían tener relaciones estrechas con los madereros. En Bonanza, vimos una combinación de factores que promueven la conservación: la fuerza de un sector de ONG y proyectos conservacionistas, la cosmovisión indígena (mayangna) y la importancia de la minería en la economía local, la cual ofrece una alternativa a la agricultura y a la ganadería (las actividades que más destruyen los bosques trópicos húmedos de Nicaragua). Chichigalpa es el municipio más deforestado de todo el estudio, con sólo el 6% de cobertura forestal, y tiene de vecino a Posoltega, municipio donde ocurrió el desastre natural más grande de la última década, el cual ha sido relacionado con la deforestación; Estelí es el segundo municipio más deforestado (13%) y ha experimentado la gradual caída de su economía forestal a través de los años, con la desaparición del bosque.

También hay que mencionar que en estos tres municipios más conservacionistas,

más El Castillo con su visión integral, todos los alcaldes son del FSLN, mientras los demás son del PLC. Las preocupaciones por la conservación en Dipilto tenían que ver con las pérdidas de bosque por la plaga del gorgojo, y la pérdida entonces de un recurso económico importante para el municipio. También puede haber tenido algún efecto el hecho de que el alcalde fuera una mujer, y se consideraba representante de los intereses de las organizaciones de mujeres del municipio; estos aliados se apuntan más a intereses de largo plazo, como la conservación, en vez de intereses comerciales de corto plazo (Blackwell, com. pers.).

Por su parte, los intereses económicos en el sector forestal son los que más esperábamos encontrar, basados en estudios anteriores y en el interés lógico de un gobierno de querer generar ingresos para invertir en el desarrollo (los proyectos más pedidos por la población son de infraestructura y servicios). Con las transferencias municipales más bajas de Centro América hasta hace poco, los municipios de Nicaragua tenían por qué preocuparse e interesarse por generar ingresos locales.

Paralelo a este interés económico, sin embargo, puede haber cierta apatía para asuntos que no generan ingresos, como problemas ambientales, conservación,

áreas protegidas, etc. De hecho, en algunos municipios se nota esta falta de preocupación a pesar de haber llevado a cabo acciones importantes en el sector: en particular, con frecuencia se resiste el asumir el pago de salarios en la oficina ambiental, como en Mozonte. En Estelí, aunque la Secretaría Ambiental había tomado iniciativas importantes, se percibía una falta de interés de parte de algunos funcionarios elegidos.

El Castillo es el municipio que sobresale. Como Bonanza, El Castillo ha sido dominado por proyectos ambientalistas, pero también es un municipio poblado principalmente por campesinos inmigrantes que han llegado con la apertura de la frontera agrícola desde 1990, como ha ocurrido en Siuna. El alcalde al momento de este estudio, igual que el de Bonanza, trabajó en otros proyectos u ONG del municipio, por lo que conoce éste desde diferentes perspectivas.

Tal vez el interés en buscar soluciones integrales viene precisamente de haber visto el fracaso de la perspectiva meramente conservacionista,⁷⁶ sin incluir opciones de desarrollo social combinadas con la naturaleza de la población local -mayormente inmigrantes recientes, pobres, sin muchas alternativas, como la

que les ofrece la minería en Bonanza-; además, hay un reconocimiento, al mismo tiempo, de la variedad de valores que ofrece la reserva forestal. Sin embargo, la búsqueda de soluciones integrales no quiere decir que son fáciles de encontrar, y a pesar de tener esta visión, no podemos afirmar que había logrado grandes avances en la práctica.

Las políticas locales: ¿a favor de quién?

¿Quiénes son los actores que son beneficiados por las políticas locales? ¿Son actores externos, elites locales, la población en general o grupos marginados? Las políticas no siempre pueden beneficiar a todos por igual, al contrario, generalmente hay “ganadores” y “perdedores”. En un conjunto de iniciativas que no conllevan a una política coherente, a veces hay actores que ganan en una, pero pierden en otra.

Por lo que vemos de los ocho estudios de caso, es bastante claro que en los casos de municipios donde había sospechas y acusaciones de negocios oscuros, mafias madereras y corrupción, también predominaba la percepción de que había una elite que se estaba enriqueciendo del

⁷⁶ También vivieron la experiencia de una administración local reciente con el interés principal en generar ingresos de la madera, la cual recibió varias acusaciones de negocios ilícitos e intereses oscuros.

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

sector forestal. En Tola las acusaciones que llegaron a los periódicos incluían a funcionarios de la alcaldía y del Inafor, pero al momento de nuestro estudio, la gente señalaba a funcionarios del gobierno local ligados al negocio de la madera⁷⁷. En Mozonte, la población acusaba a madereros externos con nexos con el Inafor, y a funcionarios del gobierno local. Es decir, casi por definición, la percepción de corrupción también se refiere a la existencia de una elite que se beneficia a costa de los demás.

Pero la elite no sólo se beneficia de la corrupción, sino también de políticas legítimas sesgadas a sus intereses. En los municipios de Las Segovias hay muchos campesinos dueños de bosque de pinos que participan en el negocio de la madera. Ellos opinaban que tenían sus manos atadas por las políticas de sus gobiernos locales. En el caso de Dipilto, los dueños de bosque reportaban que ellos habían sufrido atrasos extraordinarios en la entrega de sus *avales* para el aprovechamiento de la madera, y esto cuando la respuesta fue positiva. Por su parte, la alcaldía defendía su política de negar *avales* por sus preocupaciones ecológicas: 1) revertir la deforestación, 2) prevenir desastres naturales, y 3) conservar el recurso para tener alternativas como el pago por servicios ambientales y el ecoturismo. Estas políticas reflejan

el lado conservacionista del municipio, y claramente hay otros campesinos que están de acuerdo con esto.

Pero la política no fue consistente. De hecho, algunos dueños de bosque opinaban que “la conservación” puede ser más bien una cortina de humo. Ellos vieron que los madereros sí lograban conseguir *avales*, y de manera ágil, y acusaban a la alcaldía de sólo negar *avales* para los pequeños y medianos dueños de bosque; además, de haber otorgado *avales* a los madereros en las mismas fincas donde a los dueños les había dado una serie de argumentos para negarlos. En fin, ellos se vieron obligados a vender su madera en pie a los comerciantes y madereros “de peso”, por ser los que sí pueden conseguir el permiso, o aprovechar de manera ilegal.

¿Por qué la alcaldía tendría esta política aparentemente contradictoria? Es decir, muchos opinan que son los dueños de bosques los que tienen interés en aprovechar de manera adecuada el recurso y cuidarlo para el futuro, no los madereros grandes y sus comerciantes. Tenemos varias hipótesis alternativas. Por un lado, puede ser una política conservacionista: se cree que es más fácil exigir el cumplimiento de uno grande que de 30 pequeños. Puede representar un conflicto dentro de la misma alcaldía, entre unos que

⁷⁷ Varios entrevistados dijeron que la separación de sus puestos a funcionarios del Inafor y de la alcaldía tocó a las personas equivocadas, y que más bien fue una cortina de humo.

CAPÍTULO III

quieren conservación y otros que quieren los ingresos, entonces buscan los ingresos más grandes. O puede ser el resultado de la presión real de personas de peso dentro o fuera de la alcaldía, presión que no pueden ejercer los pequeños dueños de bosque. De hecho, esta tendencia se ve con alguna frecuencia en otros municipios del país: que los gobiernos locales tienen más facilidad para controlar a los pequeños, mientras los “grandes” tienen demasiado poder, como conexiones en el capital o en el gobierno central, y están fuera de su control.

Los municipios más conservacionistas argumentan que sus políticas benefician a toda la población por el bien que se hace para el medio ambiente. Pero la población no necesariamente lo percibe así. De hecho, tanto en Bonanza como en Estelí escuchamos la acusación de que la alcaldía se preocupaba más por los bosques que por la gente. En Estelí hay varias indicaciones de que la visión predominante de la alcaldía concebía al sector forestal como un problema, y a los que participan en la cadena forestal como la causa de la deforestación.

Había persecución en contra de los pocos aserríos que todavía quedaban en la ciudad; no se dejaba aprovechar en bosques de áreas protegidas que ya tenían planes de manejo aprobados; negaban *avales* con frecuencia y después de mucho atraso; y

tenían altos cobros (para el *aval* y metraje) aunque fuera para uso doméstico.

En Bonanza las quejas fueron menores, posiblemente por ser un lugar donde todavía hay bosque abundante (en contraste con Estelí) que se puede aprovechar como parte del plan de desarrollo del municipio. El gobierno municipal de Bonanza había obstaculizado el aprovechamiento forestal por varios años, incluso a través de políticas que lograban burocratizar el proceso, a tal punto que nadie consideraba que valía la pena (Larson, 2002a). Sin embargo, la política reciente ha tomado el paso hacia la búsqueda de agregarle valor a la madera antes de que ésta salga del municipio. Luego, discutiremos más ese proyecto.

Además del aprovechamiento de madera y/o la conservación, en la frontera agrícola, uno de los temas más difíciles es el referido a los caminos. La frontera agrícola precisamente se caracteriza por tener poco acceso, lo que dificulta la vida para los indígenas y campesinos, como para llegar a los centros de salud más cercanos, así como para comercializar sus productos. Por estas dificultades, la mayor demanda de los habitantes de estas regiones es la construcción de caminos. Sin embargo, muchos creen que es este mismo difícil acceso el que ha ayudado a mantener los bosques. La construcción de caminos en estas zonas puede incentivar

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

mayor inmigración y/o estimular los mercados agrícolas o la entrada de los camiones madereros, dos cosas que podrían causar mayor deforestación. Por otro lado, es posible que pueda abrir otras oportunidades económicas para que la ganadería no sea la alternativa más atractiva para los inmigrantes, desincentivando así la conversión del bosque al pasto.

Tanto en Bonanza como en El Castillo, la construcción de caminos ha sido un tema de conflicto. En Bonanza, la alcaldía gestionó un proyecto para la construcción de la carretera hacia la comunidad indígena de Musawás. El proyecto se frenó por unos diez años, pero la construcción había comenzado pocos meses después de este estudio. En El Castillo, varias instituciones y sectores de la población apoyan una estrategia de desarrollo que contemple la apertura de caminos y mejora de los caminos principales, pero se ha opuesto Danida, principal financiador del Proyecto de Desarrollo Sostenible. Aunque había funcionarios del gobierno local que tenían las mismas preocupaciones que Danida, pareciera que se había decidido gestionar los caminos. En fin, se opina que si no se hacen, la población está condenada solamente “a la sobrevivencia”.

Por el hecho de que sus instituciones, incluyendo su gobierno local, han sido dominadas por madereros hasta hace poco, el conservacionismo en Siuna no ha tenido tanta fuerza; al contrario, ha sido un municipio importante para el aprovechamiento forestal. Pero el hecho de que los gobiernos locales hayan regalado los *avales* -sin cobro y sin obstáculos- no quiere decir que la población local, o los campesinos que venden madera, han sido beneficiados. Al contrario, igual que en Dipilto, son los madereros y comerciantes los que se benefician de estas políticas, porque *sin* políticas dirigidas a los campesinos u otros grupos marginados, lo único que reciben de sus recursos forestales es el pago arbitrario del maderero para la madera en pie. Esto puede ser entre US\$ 10 y US\$ 20 por un árbol, “si lo pagan”; los campesinos muchas veces no saben el valor de lo que venden, y no tienen recurso si el maderero nunca se los paga.⁷⁸

Al momento de este estudio, Siuna había empezado a cambiar sus políticas, pero el conflicto principal se tornaba alrededor del tema de los cobros para el *aval*. Precisamente cuando la ley forestal ha decretado que no puede haber dos cobros (uno del Inafor y otro de la alcaldía) para

⁷⁸ Conocimos varios casos en Río San Juan, entre un grupo de campesinos que sí sabía negociar: un campesino rehusó vender una caoba por C\$ 200, y negoció el precio a C\$ 2,000 con otro comerciante; también vimos un lote de unos 20 árboles caídos en una finca, el cual el maderero no había pagado ni había llevado.

CAPÍTULO III

los permisos de aprovechamiento, la alcaldía de Siuna decidió introducir estos pagos para financiar su oficina forestal. Entonces entró en conflicto con los madereros. Como fue un año electoral, es posible que hayan retrocedido.

Hay poco aprovechamiento forestal en el municipio más deforestado del estudio. En Chichigalpa la conservación es el tema más importante, aunque la alcaldía también tenía interés en generar ingresos. Los campesinos en general opinaban que “están solos”, sin ayuda de nadie. La excepción fue la brigada contra incendios que recibió apoyo especial de la alcaldía, y tenía el acuerdo con las autoridades locales para poder aprovechar madera caída del área protegida sin cobro por el permiso.

Este acuerdo y algunos pocos proyectos representan el enfoque social en la gestión forestal local. Incluye el apoyo a Coosba en Bonanza, los proyectos del bejuco en El Castillo y el de hornos ecológicos en Dipilto. En todos los casos hay poblaciones pobres que son directamente beneficiadas por las iniciativas, que contemplan aspectos económicos en favor de la población y no de la alcaldía, y aspectos ecológicos.

Es cierto también que algunas iniciativas ecológicas generan beneficios sociales, como la protección de cuencas que

preservan las fuentes de agua o ayudan a evitar los desastres naturales. Pero las iniciativas económicas tienden a beneficiar a la población sólo de manera indirecta: se enfocan en la generación de ingresos para la alcaldía, que después debería gastarlos en los proyectos prioritarios de la población. Y en muchos casos contemplan costos para ésta: impuestos sobre el aprovechamiento, el IBI, cobros por registro de motosierras, etc. Solamente estos proyectos sociales buscan generar ingresos para un sector de la población local. Suena a lo que encontramos sobre el aprovechamiento forestal: sin proyectos dirigidos a los sectores pobres, no son ellos los que se benefician.

Además de todo lo que ya hemos mencionado, hay que reconocer que las alcaldías a veces tienen otras “políticas” que no son tan obvias y que sí generan ciertos beneficios locales. Un ejemplo de esto -el cual encontramos en por lo menos dos municipios- es el de ignorarlo cuando ven a un pobre en la necesidad de aprovechar la madera, pero sin la capacidad de pagar los debidos impuestos. En otro municipio, encontramos un alcalde que nos dijo que la persona que hacía las inspecciones de campo para los *avales* nunca viajaba sola, y que siempre se cambiaba a quien lo acompañaba; así creía que había menos posibilidad de caer en la tentación de la corrupción.

Lo que pide la población

En la sección anterior, vimos que no siempre la población local -o la población pobre en particular- se beneficia de las políticas e iniciativas forestales de sus gobiernos locales. Tampoco es homogénea. A veces entre los mismos campesinos -por ejemplo, sobre el aprovechamiento de la madera- hay algunos que presionan para más controles y otros que quieren más facilidades. Además, hay que reconocer que en muchos casos las políticas ambientales y forestales no son temas prioritarios para la población. Cuando hacen demandas a sus representantes locales, mayormente se trata de proyectos de infraestructura y servicios sociales, como caminos, sistemas de agua y luz y centros de educación y salud.

Sin embargo, esto no quiere decir que no existen demandas o consideraciones con respecto al tema forestal. Lo que encontramos es que sí las hay, pero que no se hace este tipo de demanda con frecuencia porque: 1) no es tan tangible como un proyecto, 2) los beneficios no necesariamente se ven de manera directa o no afectan a toda la comunidad, 3) no se asocia con el gobierno local, sino con el central (el Inafor) y, tal vez, más importante, 4) este tipo de iniciativa no se asocia del todo con el gobierno. Cuando la población pide algo relacionado con el sector forestal, lo que solicita son

proyectos de reforestación, posiblemente porque representan posibilidad de empleo o subsidios externos. Pero esto es porque así se piden “proyectos de desarrollo” en Nicaragua. Con respecto a la producción y la economía local -es decir, el sector forestal como parte de esta economía- la población, por lo menos campesina, no espera la ayuda del gobierno.

Nosotros encontramos una serie de demandas y preocupaciones en cada municipio, según sus características particulares. En Tola, la gente se preocupa por los desastres naturales y otros problemas como la escasez de agua, y es muy crítica al ver el aprovechamiento indiscriminado de madera, y en lugares que ella sabe (y las autoridades mismas le han dicho) que esto es prohibido; también en algunos de estos mismos lugares la población había participado en programas de reforestación o enriquecimiento. Algunos han arriesgado sus vidas para enfrentar a estos madereros, y después los ven impunes.

Algo similar ha pasado en Mozonte. Aquí, sin embargo, hay muchos campesinos dueños de bosques de pino que no viven en sus fincas. Cuando se quejan de la ilegalidad y la mafia maderera es para la protección de sus propias fincas y de su propia madera, la cual, según ellos, es robada en su ausencia. Como en Tola, los madereros quedan impunes, y, además,

CAPÍTULO III

en Mozonte los que acusan han recibido amenazas de muerte. Lo que quieren, en fin, es la justicia, y mejores opciones y mercados para manejar sus propios bosques, sin tener que depender de estos mismos madereros para vender la madera.

Estas últimas demandas son las mismas que se escuchan de los dueños de bosques en Dipilto, pero por algunas razones diferentes. En este caso, es el “conservacionismo” del gobierno local el que impide que ellos extraigan madera, pero los madereros más grandes sí. También se quejan de la falta de capital y maquinaria para sacar su producción y así tener acceso a otros mercados. Por otro lado, hay campesinos conservacionistas que quisieran tener menos aprovechamiento forestal en el municipio y también, menos madereros grandes.

De los que trabajan en el sector forestal hay quejas sobre el conservacionismo no sólo en Dipilto, sino también en Estelí, donde de igual manera el gobierno municipal rechaza o retrasa los *avales* como política de conservación. En Estelí hay muchas quejas de los dueños de bosques ubicados en un área protegida, luego que sus planes de manejo quedaron suspendidos después de que el Marena cedió su administración a una ONG local. Opinan que la alcaldía, la cual preside el comité de comanejo, ha sido intransigente. La misma queja encontramos en Chichigalpa. Aquí y en

Estelí hubo quejas sobre el costo de los *avales*. En Chichigalpa tampoco entienden el trato diferenciado que recibe el Ingenio San Antonio (aunque esta diferencia sea establecida más por el Gobierno central que por el local), y se preocupan principalmente por los desastres naturales.

En los municipios de frontera agrícola hay quejas también por el conservacionismo: los temas principales son la construcción de caminos y la falta de alternativas económicas. Hay mucha presión sobre las reservas Bosawás en el norte, el Indio Maíz en el sur y sobre los territorios indígenas en Bonanza. Los indígenas piden el control sobre los inmigrantes, mientras en Siuna y El Castillo son los inmigrantes quienes dominan el territorio. En Bonanza, aunque son vistos como más conservacionistas “por naturaleza”, los indígenas -igual que los mestizos que trabajan en el sector forestal- quieren la oportunidad de aprovechar el recurso. En Siuna los madereros rechazan el esfuerzo reciente del gobierno municipal de cobrar por los *avales*; en El Castillo los campesinos simplemente quieren oportunidades económicas.

En resumen, podemos decir que los pequeños dueños de bosque quieren ser tratados igual que los que tienen mayores facilidades, conexiones y poder (madereros, Ingenio San Antonio); y que los (madereros) que abusan de su poder sean justamente castigados. Quieren tener

la oportunidad de manejar y aprovechar sus propios recursos forestales. Los que piden la conservación “a ultranza” -es decir, la prohibición total del aprovechamiento forestal- lo hacen porque creen que el país (el Inafor o el gobierno local) es incapaz de garantizar que los bosques sean manejados de manera sostenible, y lo han visto en la práctica a través de los años. Los que viven en áreas protegidas quieren alternativas si les quitan la opción de manejar sus bosques y, además, no quieren que se les cobre el IBI, por lo menos si no pueden generar ingresos de sus tierras. Los inmigrantes campesinos quieren tierra y nuevas oportunidades. Los indígenas quieren mantener la integralidad de sus territorios y también tener la opción de buscar alternativas económicas.

En el fondo, hay que reconocer que los campesinos y los indígenas están entre dos actores claves: los madereros por un lado y los donantes conservacionistas por otro. Los intereses de estas poblaciones rurales son más complejos y variados que los otros dos. Y aunque no se puede negar que estos otros influyen en las decisiones de los gobiernos municipales, son los campesinos e indígenas quienes votan.

Los mecanismos de participación, ¿qué funciona?

¿Hasta qué punto la población tiene la oportunidad de expresar estas demandas

y preocupaciones? Esta sección toca con más detalle los aspectos sociales de la política local que tienen que ver con los mecanismos de participación. Arriba vimos un resumen de reuniones y foros que existen en los diferentes municipios, ¿pero cuáles de ellos funcionan mejor?

Aunque los cabildos representan el mecanismo idóneo por ley, pareciera ser un mecanismo bastante débil y con poca participación en muchos municipios. Parecen funcionar mejor cuando la participación en éstos está fundada a partir de los diferentes niveles de organización local en el territorio. Es decir, en vez de solamente invitar a la población de manera general, cada comarca rural y barrio urbano debe tener un representante que participe en nombre de la comunidad. Así funcionan los cabildos en Estelí, donde han sido destacados, y los Comités de Desarrollo Municipal en otros municipios. En algunos casos hay otro nivel de organización en medio, como el nivel zonal en Bonanza, donde son los representantes quienes participan en el comité de desarrollo, o las UTOM en El Castillo, donde se reúnen con representantes de la alcaldía todos los líderes locales por zona. Para que esto sea efectivo, por supuesto, cada líder local también debe tener reuniones con su comunidad, antes y después de las reuniones con la alcaldía. A veces estas asambleas locales son organizadas o facilitadas por representantes de la alcaldía.

CAPÍTULO III

Aunque este estudio es sólo preliminar, las poblaciones de unos cinco municipios parecen haber estado más satisfechas con el nivel de comunicación que tenían con su gobierno local que las de los otros municipios.⁷⁹ Éstos son: Estelí, Dipilto, Bonanza, El Castillo y es posible que Chichigalpa. Y precisamente son los cinco municipios que tenían estructuras similares a los que acabamos de describir en el párrafo anterior (Chichigalpa no tenía una estructura como comité de desarrollo, pero la alcaldía organizaba reuniones con el Concejo en pleno, con todos los representantes comarcales, después de llevar a cabo asambleas en el ámbito local).

La población más insatisfecha fue la de Tola, seguida por la de Mozonte. En Tola parece que no había organizaciones locales funcionales y no había asistencia a los cabildos. En Mozonte había un Comité de Desarrollo Local, pero sus participantes opinaban que el gobierno local no le daba

importancia; tampoco había llevado a cabo los debidos cabildos. En Siuna los mecanismos de participación eran todavía nuevos: tanto los cabildos como el comité de desarrollo se organizaron en 2002.

Con respecto a las CAM, las más efectivas parecen ser la de Bonanza, seguida por la de El Castillo. Las dos tenían varios años de existencia, aunque habían cambiado de forma, y habían sobrevivido los cambios de gobierno. Hay que notar algunas características que tienen los municipios en común, que nos pueden ayudar a explicar este éxito relativo. Son los dos municipios del estudio con mayor cobertura forestal; entonces, probablemente, tienen más ONG y proyectos, mayor ayuda financiera de éstos y/o mayor constancia en los proyectos.⁸⁰ En la actualidad y en el pasado, en Bonanza los alcaldes han tomado el tema muy en serio y eran los que presidían las CAM. Es probable que también por esta constancia la CAM de Bonanza haya sido la más exitosa. Esta

⁷⁹ Sería interesante estudiar la historia de los mecanismos de participación en cada municipio y conocer hasta qué punto los mecanismos actuales se construyen sobre esta base. Es notable que cuatro de los cinco municipios donde la población parece estar más satisfecha con la comunicación son sandinistas; entonces, puede ser -aunque habría que investigarlo- que sus gobiernos han logrado construir sobre bases organizativas creadas o fomentadas en los años 80, mientras los gobiernos liberales los ven como enemigos (y no existen tantas organizaciones de base liberal). También entre los cinco que “funcionan”, habría que estudiarlos más detalladamente para poder compararlos entre sí.

⁸⁰ No se puede sacar conclusiones definitivas porque no se estudió específicamente este punto. Sin embargo, ambos tienen un importante apoyo de proyectos. Estelí puede ser otro con esta característica, pero, según los entrevistados, su CAM no ha funcionado bien.

CAM también está fortalecida por haber logrado traer a bordo a la empresa minera Hemconic (algo que no había logrado El Castillo con la empresa E. Chamorro, o Chichigalpa con el ISA), aunque por otro lado ha tenido poca representación de los campesinos y pueblos indígenas.

Aunque haya buenos mecanismos de participación local, a través de cabildos, comités o la CAM, esto no quiere decir, como vimos en la sección anterior, que toda la población está satisfecha con las decisiones o iniciativas que ha tomado el gobierno local en el sector forestal. Retomamos este punto y sus implicaciones en las conclusiones de este capítulo.

Las instituciones del Gobierno central

En los dos municipios donde encontramos acusaciones de corrupción en contra del gobierno local, el Inafor también quedó acusado. En un caso se creía que la delegación territorial no tenía culpa (aunque un delegado fue separado de su puesto por estas acusaciones), sino que “sólo cumplía órdenes” de la oficina central. También escuchamos esto en otros municipios.

La acusación tal vez más generalizada se trata del hecho de que el Inafor depende de los ingresos forestales, entonces

promueve el aprovechamiento sin importar los daños, y sin capacidad de vigilar el cumplimiento de los planes de manejo. Además, la frase que acusa al Inafor de “legalizar lo ilegal” se escucha con frecuencia. A veces esto se considera como parte de la corrupción del Instituto, pero también es visto simplemente como mal manejo de la ilegalidad.

En algunos municipios hay conflictos abiertos entre el Inafor y la alcaldía, los cuales, incluso, han afectado el funcionamiento de algunos foros como las CAM. En Chichigalpa y Bonanza el Inafor tiene poca presencia. En El Castillo vimos una relación bastante armoniosa y respetuosa entre las dos entidades.

Por su parte, los delegados del Inafor, en general, ven las iniciativas de las alcaldías como un problema, y como injerencia en un sector que no entienden y que no les pertenece. Califican los cobros como ilegales y las opiniones negativas en los *avales* como un obstáculo para el desarrollo del sector forestal. Como defensor de los intereses de los madereros, el Inafor se preocupa por los altos costos de los impuestos para el sector y considera que las opiniones negativas no cuentan con los elementos técnicos que les darían validez.

El punto de vista de la población es bastante uniforme, según la posición de

cada cual. Los conservacionistas ven al Inafor como un instituto que fomenta la deforestación, o por corrupción o por las otras razones mencionadas arriba. Los que quieren aprovechar madera, por su parte, en muchos casos también lo ven como instituto corrupto, que favorece a los madereros grandes o que no vigila bien el sector, pero no les importa, con tal de que se les entregue el permiso para el aprovechamiento de manera ágil, en contraste con algunas de las alcaldías.

En general, el Marena no es tan criticado como el Inafor, pero en el sector forestal las quejas principales se tratan de la necesidad de delimitar las áreas protegidas que no han sido formalmente delimitadas, y de desarrollar los planes de manejo para las que todavía no los tienen, en particular cuando hay propietarios que viven dentro de éstas y que tienen sus prácticas restringidas hasta que se definan los límites y los tipos de manejo aceptables.⁸¹

Conclusiones: participación y beneficios locales

Hemos visto que hay municipios con iniciativas forestales que tienen

más énfasis, respectivamente, en la conservación (iniciativas ecológicas), los ingresos (iniciativas económicas) o la corrupción; no todos tienen mecanismos efectivos para la participación ciudadana. Hay algunos que cuentan con iniciativas forestales que contemplan aspectos sociales, que además benefician a los pobres, y hay sólo un municipio que, podemos argumentar, maneja una visión bastante integral del sector forestal en general.

Ya se han presentado algunas características de los municipios que ayudan a explicar estos resultados. ¿Pero qué relación hay entre las demandas de la población, los mecanismos de participación y las iniciativas y visión del gobierno local? En particular, ¿los actores locales marginales se benefician más cuando hay una mejor participación?

Encontramos una clara correspondencia entre la corrupción, la falta de mecanismos de participación efectivos y la población perjudicada. Se nota también que estos dos municipios, Tola en particular, tienen una población con un nivel de organización muy pobre y pocos proyectos u ONG que les podrían ayudar a tener “mayor voz”. Podemos concluir que sectores

⁸¹ La única acusación fuerte contra el Marena es un estudio sobre la contaminación del agua por el Ingenio San Antonio en Chichigalpa. La primera prueba mostró contaminación, pero el Marena central realizó otra que expresó lo contrario, y despidió al técnico que efectuó la primera. La alcaldía de Chichigalpa y otros creen que el Marena central estaba protegiendo a la empresa.

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

importantes de sus gobiernos locales habían sido captados por la elite maderera. Lo mismo ocurrió en Siuna en el pasado. Estos casos son ejemplos de la falta de responsabilidad y rendición de cuentas hacia la población.

Sin embargo, los cinco municipios restantes representan todos los otros “tipos”: con iniciativas más conservacionistas, más económicas y más integrales; sus posiciones podrían representar la perspectiva de la mayoría, o por lo menos una parte importante de la población local, la cual se espera que debe variar dependiendo de otras características del municipio.

Por ejemplo, aunque en este estudio se habló principalmente con personas que tienen vínculos con el sector forestal, hay que reconocer que las municipalidades con enfoque conservacionista concuerdan con las opiniones, o por lo menos con el discurso, de una parte importante de sus poblaciones: éste es el caso, por ejemplo, de Chichigalpa, Estelí y Bonanza. Es posible que lo mismo sea cierto con el enfoque económico de los gobiernos de Dipilto y Siuna.

Sin embargo, también hay que reconocer que los gobiernos locales de Bonanza y El

Castillo han sido dominados por proyectos ambientalistas. Es decir, si concluimos que los gobiernos locales de Tola y Mozonte han sido captados por elites madereras, podríamos igualmente decir que los gobiernos locales de Bonanza y El Castillo han sido, en cierta medida y en ciertos momentos, captados por elites conservacionistas. En El Castillo esta elite representa muy poco los intereses de los inmigrantes campesinos que dominan el escenario local; en Bonanza hay más -pero no total- coherencia entre la visión conservacionista y la cosmovisión indígena (pero allí tampoco cabe con la visión de los inmigrantes.⁸²). Pareciera que sus gobiernos locales, sin embargo, han escuchado por lo menos algunas demandas locales, y han dado pasos para buscar alternativas más integrales.

Como fue esperado, entonces, cuando no existe transparencia y buena representación y comunicación entre la ciudadanía y el gobierno local, la población tiende a ser perjudicada; y cuando hay mejores mecanismos de participación, es probable que la visión del gobierno municipal refleje la de una parte de la población, aunque no necesariamente la de la mayoría.

Aunque este estudio enfatiza los efectos de la gestión forestal para los pobres

⁸² Además, cabe bien con el discurso conservacionista de algunos indígenas, pero también hay algunas comunidades indígenas muy interesadas en aprovechar madera.

CAPÍTULO III

forestales, hay que reconocer que los resultados para los bosques u otros recursos forestales no siempre son buenos cuando los beneficios sociales sí lo son. La frontera agrícola puede ser ejemplo de esto, y donde más legítimamente se puede concebir a una parte de la población local (en particular a los inmigrantes recientes) como la causa de la deforestación.

El gobierno municipal de Siuna en función al momento de este estudio fue claramente más responsable que otros anteriores, pero en el fondo no dio mucha importancia al tema forestal ni al sector rural en general. Los madereros se quejaban por el esfuerzo de introducir nuevos cobros, pero en general la población está compuesta por inmigrantes pobres que tienen el interés principal en conseguir tierras, donde sea (como dentro de la reserva Bosawás), y para invertir en agricultura y pasto. El alcalde abrió una polémica fuerte al decir públicamente que la reserva “es un dolor de cabeza”, por lo que algunos creían que no iba a detener su colonización. Este caso ilustra que en la frontera agrícola un gobierno local que sólo se preocupa por las demandas de la población tendría que abrir las áreas protegidas a la colonización y conversión a pasto, entre otras cosas. Entonces, representar solamente los intereses inmediatos de la población no siempre es la mejor opción.

Por otro lado, se espera que la participación

ayude a lograr resultados beneficiosos para la población local. ¿Cuál es el resultado para los sectores forestales marginados? De hecho, en casi todos los municipios, incluso los cinco con mejores mecanismos de participación, estos sectores han sido perjudicados por algunas iniciativas de los gobiernos municipales, principalmente por costos y cobros (igual que todos los madereros) y/o restricciones sobre el aprovechamiento (a veces más que los otros madereros). Además, los dos municipios que aparentemente tienen la mejor participación -Estelí, que ha sido premiado, y Dipilto, que también ha recibido reconocimiento, además de tener las respuestas más positivas sobre este tema en la entrevistas de este estudio- no son los que tienen las principales iniciativas que benefician a los grupos marginados.

Entonces, aun cuando hay relativa transparencia y participación, los resultados sociales de las políticas forestales locales no necesariamente han *favorecido* a los grupos marginales como los pequeños dueños de bosque.

Hay que analizar más de cerca la manera como estos productores han sido perjudicados. Con respecto a los cobros, éstos reflejan un impuesto que deben pagar todos los madereros, aunque en algunos municipios no se cobra para el aprovechamiento no comercial. Podría-

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

mos decir que los impuestos sí perjudican a los madereros pequeños, pero hay que reconocer que el pago de impuestos en general provoca cierto disgusto. Esto no quiere decir que todos los impuestos son malos o innecesarios.

En términos generales, la generación de impuestos fortalece a los gobiernos locales, y también se supone que la recolección de impuestos los hace más responsivos a los intereses locales. Por un lado, hay que reconocer las *necesidades económicas* de los gobiernos locales, que empezaron a participar en el proceso de la entrega de permisos sin ningún beneficio o recurso económico para esta nueva responsabilidad (el Inafor falló en el pago del 25% por varios años), con un nivel de transferencias presupuestarias bajísimo y con la gradual disminución de la que es su principal fuente de ingresos (el impuesto sobre la venta municipal). Aun con el pago del 25% hoy en día, muchos municipios no generan suficientes ingresos para pagar el sueldo de un técnico.

Por otro lado, la población se disgusta menos con el pago de impuestos cuando ve la lógica de su existencia o los beneficios que generan. En la actualidad, en general, el papel de la alcaldía en la gestión de permisos se ve como una repetición de lo que hace el Inafor en vez de un complemento. Si estos cobros logran sobrevivir la aplicación de la nueva

Ley Forestal, las alcaldías podrían pensar en implementar una escala de cobros que favorece a los dueños de bosque. Sin embargo, para poder pensar en estas posibilidades, que implican sacrificar ingresos locales, hay que garantizar la estabilidad económica de los gobiernos locales. También hay que trabajar mucho más en definir el criterio local que no pretende repetir el criterio técnico del Inafor, aunque la ley actualmente no deja espacio para esto.

Con respecto a las medidas conservacionistas, hay que reconocer primero que no siempre se trata de restricciones implementadas solamente por el gobierno local. En fin, es el Marena el que tiene el poder de decisión sobre las áreas protegidas, y las políticas en Bonanza y El Castillo han sido definidas, en parte, por las áreas protegidas nacionales que sus territorios abarcan, y por el hecho de que éstas han atraído grandes proyectos ambientalistas. Tal vez más importante, sin embargo, es el papel de la *ideología conservacionista* que concibe a los actores locales (y el aprovechamiento de madera) como el problema, o como la causa de la deforestación, la cual inhibe la búsqueda de alternativas social y ecológicamente sostenibles. Por esto los gobiernos locales (y el central) que buscan fomentar la conservación, buscan imponer restricciones más que otra cosa, a pesar de las quejas de la población afectada.

CAPÍTULO III

Siuna es el único caso estudiado que, en particular bajo el gobierno anterior a este estudio, no implementó ni cobros por el aprovechamiento ni medidas para restringirla. Es notable que en Siuna tampoco fueron beneficiados los dueños de bosques locales. Es decir, el hecho de que el maderero logra fácilmente conseguir el permiso forestal no afecta mucho a los pobladores, sobre todo porque ellos reciben muy pocos beneficios de la venta de sus árboles. Como mencionamos arriba, la estructura del mercado es tal que los madereros pagan precios muy bajos por la madera.

Lo que demuestra este caso es que *la población local campesina o indígena no se beneficia de las iniciativas locales, o de las políticas forestales en general, si no hay iniciativas específicamente dirigidas hacia ella.*

Es decir, aunque algunas iniciativas pueden aumentar costos o dificultar todavía más el aprovechamiento por pequeños productores, estos grupos sociales ya son perjudicados por el statu quo. No se benefician de la venta de madera en Siuna por la estructura del mercado y su falta de conocimiento y capacidad de negociación con los madereros y sus comerciantes; no se benefician cuando

pueden aprovechar su madera en Las Segovias porque no tienen ni el capital ni la maquinaria necesarias, y no pueden aprovechar los precios más competitivos de otros mercados. Los productores locales sólo han sido beneficiados por políticas o iniciativas forestales municipales cuando esto ha sido la meta específica de la política o iniciativa. Revisamos las más importantes de estas iniciativas en los estudios de caso.

Bonanza es un municipio que ha empezado a flexibilizar su actitud casi intransigente en contra del aprovechamiento forestal, al iniciar a apoyar a los sectores locales que trabajan con la madera. Esto se debe a tres cosas: primero, buscar el valor agregado en un contexto de controles fuertes sobre la extracción es una política aceptable a los grupos conservacionistas, entonces no representa un cambio muy grande en la política local; segundo, el grupo beneficiario, Coosba, tenía una base social significativa y algunos miembros con poder económico importante (Mendoza, com. per.); tercero, el gobierno local decidió que es mejor negociar con ellos que ignorarlos, porque de todas formas ellos aprovechaban la madera a sus espaldas. Coosba también ha tenido representación en el foro deliberativo más importante del municipio, la CAM.⁸³ Es

⁸³ Los dueños de bosques estaban representados en las CAM de Dipilto y Mozonte, pero el primero estaba afectado por conflictos entre el Inafor y la alcaldía, y el segundo estaba recientemente reconstituido y en un ambiente muy conflictivo.

LAS INICIATIVAS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

decir, los líderes y miembros de Coosba han logrado presionar para el cambio.

En Chichigalpa, el factor más importante que llevó al acuerdo entre la alcaldía y la brigada contra incendios es que el técnico forestal de la municipalidad provenía de esta misma comunidad. Aunque otros miembros de la población también reconocen su desempeño, la relación personal tiene mucho que ver con el desarrollo de la iniciativa y su éxito. También hay que reconocer que se trata de una comunidad organizada desde mucho antes, con el apoyo de un proyecto internacional. En este caso, el factor más importante también es la presión estratégica a favor de la comunidad.

Se ha reconocido a la alcaldía de El Castillo como la que tenía la mayor visión y el entendimiento más claro y más integral de la problemática forestal, tal vez en todo el país. Además, tenía comprobada capacidad técnica y buena comunicación con la población. Poseía un pequeño proyecto forestal integral y muchas ideas. En el catastro bajaron el valor de la tierra forestada con el fin de que el pago de impuestos no incentivara la conversión del bosque. Por otro lado, hay

que reconocer que, a pesar de su visión, todavía no se vieron muchas iniciativas realmente integrales por parte de la alcaldía.

Creemos que hay dos razones principales para esto. Primero, Danida y su ideología conservacionista han tenido fuerte influencia, dominando el escenario y hasta cierto punto obstaculizando el desarrollo de otras alternativas. Si la ideología que contempla a la población como “el problema” para la deforestación en El Castillo es técnicamente correcta, todavía es una perspectiva inaceptable desde la óptica social. Es decir, las soluciones todavía tienen que empezar con esta misma población. Segundo, la realidad de esa zona es difícil y muy compleja, empezando con una dinámica migratoria nacional de colonización fuera de las manos de los municipios. Aun cuando uno quiere fomentar soluciones, el deseo de los campesinos de superar la pobreza (y no sólo aceptar respuestas de sobrevivencia), la ventaja económica de la ganadería, la falta de mercados para productos agrícolas y otras opciones son algunos de los problemas que dificultan la búsqueda de alternativas viables.



CONCLUSIONES

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Anne M. Larson

CAPÍTULO IV

En muchos documentos y discursos sobre la política nacional, el gobierno de Nicaragua promueve la descentralización y reconoce su importancia como fuerza democrática, pero en muchos aspectos esto no incluye la gestión forestal. Por otro lado, el marco más amplio para la descentralización reconoce a los gobiernos locales como las máximas autoridades en sus territorios. Tanto la Ley de Municipios como la Ley de Participación Ciudadana conciben la esfera local-municipal como la más importante para la participación de la población en las decisiones que afectan sus vidas.⁸⁴ Aunque la estructura institucional forestal obstaculiza la construcción de opciones locales, otros aspectos de la institucionalidad nacional y local permiten que haya espacios para algunas iniciativas importantes.

En el fondo, detrás de estas contradicciones hay diferentes concepciones de desarrollo y del papel de los gobiernos municipales en la implementación y la organización de los sistemas de toma de decisiones. Como en la introducción de este libro, se puede utilizar el actual Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua como ejemplo, en cual se concibe el desarrollo de un “aglomerado forestal” apoyado

en la inversión extranjera basándose en empresas madereras y plantaciones para la exportación. Su concepción de desarrollo forestal no parte ni de lo que existe en el territorio actualmente ni de los actores que hay. No reconoce los múltiples valores y usos de los bosques ni mucho menos los árboles fuera de bosques. No busca fomentar el aprovechamiento de los recursos forestales para mejorar las opciones de desarrollo para sus dueños pobres.

Asimismo, la conservación de los recursos también se basa en dos concepciones encontradas: una que vea los actores locales como el problema y otra que los ve como la solución. Obviamente en la práctica muchas veces hay contradicciones entre conservación y desarrollo. Pero los supuestos que uno tiene detrás de “desarrollo” y “conservación” definen en gran parte las estrategias que se contemplan para enfrentar esas tensiones.

En el Instituto Nacional Forestal, muchos creen que la participación de los gobiernos locales en la gestión forestal está sesgada por intereses políticos y sólo resulta en obstaculizar el buen funcionamiento del negocio para los empresarios forestales. No reconocen la legitimidad de otras perspectivas sobre el sector forestal. Su

⁸⁴ La política nacional de descentralización, ampliamente consensuada y después engavetada, también lo hace.

CONCLUSIONES

posición tiene cierta lógica. Los madereros deben tener la posibilidad de operar en un ambiente apropiado y seguro para el desarrollo de sus negocios y del sector. Pero la verdad es que hay una concepción fuerte en Nicaragua respecto de que ser maderero es igual a ser corrupto, o por lo menos un extractivista sin escrúpulos que no deja nada atrás: ni bosques ni desarrollo. Y la culpa de esto la tienen los mismos madereros y el Inafor, por la manera como han operado en el pasado.

Entonces, ¿tiene legitimidad la exigencia de un municipio que no saque madera en rollo, sino con una primera o segunda transformación primero? ¿Tiene legitimidad una organización de dueños de bosque que pide apoyo técnico y crédito para aprovechar madera propia, y venderla al mejor postor, en vez de tener que vender árboles en pie al maderero que llega? ¿Tiene legitimidad un gobierno municipal que exija que un porcentaje determinado de los motosierristas y ayudantes sea de la comarca donde se hace la extracción? ¿Tiene legitimidad que los actores locales no confíen en que el Inafor represente sus intereses?

Mientras el Inafor concibe su papel como el facilitador del buen ambiente para el negocio de la madera, la alcaldía podría concebir su papel como el facilitador de ambientes apropiados, y tal vez

alternativas, que ofrecen un mejor futuro para la población local. Hay que recordar lo que dice la Ley Ambiental: *para los contratos de aprovechamiento hay que tomar en cuenta “los beneficios...para las comunidades”*. La Ley Forestal y el Inafor ignoran este tipo de consideraciones.

El estudio encontró que los dueños de bosque y otros pequeños y medianos productores de madera aprecian el Inafor precisamente por las mismas razones que los madereros empresarios, porque facilita la entrega de permisos para el aprovechamiento. Pero el Inafor no facilita la construcción de un ambiente que apoya el negocio de madera para estos sectores, ni les ayuda a mejorar su situación o su capacidad de negociación con los madereros. Éstas son cosas que podrían hacer los gobiernos municipales, pero hasta ahora pocos lo han hecho.

Uno de los propósitos principales de este estudio fue entender cómo los actores locales que utilizan y manejan los recursos forestales han sido -o podrían ser- beneficiados o perjudicados por el papel de los gobiernos locales en la gestión forestal. Hay preocupación, por ejemplo, de que estos gobiernos pueden utilizar su nuevo poder para favorecer a los grupos elites y perjudicar a los pobres. También hay quienes creen que los gobiernos locales podrían acabar con los bosques,

CAPÍTULO IV

para generar ingresos o para cultivar el favor de la población local que necesita tierra, por ejemplo.

En fin, encontramos una variedad grande de situaciones. Sí hay municipios que favorecen elites madereras, pero también hay otros que apoyan a los pequeños productores que dependen del recurso forestal. Asimismo, hay riesgos de gobiernos locales que podrían facilitar la tala indiscriminada (aunque en la práctica actual esto debe estar controlado por el Inafor), y hay preocupación en cuanto a que estas autoridades podrían apoyar la apertura de áreas protegidas a la colonización; por otro lado, hay municipalidades que apoyan a la conservación, y otras que han buscado encontrar un equilibrio entre conservación y desarrollo.

Es importante tratar de entender los factores que conllevan a estas diferentes situaciones. En este estudio se priorizó entender el papel de la participación ciudadana. En ese sentido, tal vez lo más importante es el grado de transparencia, representación y responsabilidad que tiene el gobierno local ante la población que lo eligió. Esto en sí depende de otros factores: la calidad de los candidatos ofrecidos por los partidos políticos y la participación local en la selección de candidatos; el proceso de aprendizaje

tanto de la población como de los gobernantes y funcionarios del gobierno local, sobre cómo debe funcionar el gobierno; el grado de organización de la población y su capacidad de presión, etc.

Pero aun con transparencia y buena comunicación entre el gobierno local y la población, encontramos que algunas políticas perjudican a los pequeños productores. Entonces, la participación es una condición necesaria, pero no suficiente, para que haya beneficios locales en las políticas forestales para estos sectores. Como mencionamos en el capítulo anterior, en general estos problemas giran alrededor de dos temas: asuntos económicos y restricciones sobre el uso de recursos.

El primero tiene que ver con la situación económica de los gobiernos municipales y los recursos disponibles para invertir en el sector forestal y ambiental. La situación económica de la mayoría de estos gobiernos ha sido bastante difícil, pero debe mejorar sustancialmente con la Ley de Transferencias. Sin embargo, hay que revisar algunas políticas nacionales que perjudican a los municipios. Por ejemplo, las transferencias son calculadas tomando en cuenta las recaudaciones locales (premiándolas) del IBI, entre otras cosas; entonces, los que pierden impuestos

CONCLUSIONES

locales, por incentivos o exoneraciones del IBI, pierden dos veces.⁸⁵

El segundo, referido a las restricciones de uso, se debe a la concepción predominante de la conservación. En parte refleja la frustración: la falta de control sobre la extracción de madera sugiere sólo una opción, la de detenerla. Es difícil generar alternativas en este ambiente, y en la práctica es realmente difícil en algunos lugares, como en las fronteras agrícolas de El Castillo o Siuna, encontrar alternativas factibles.

Aunque habría que estudiar más detenidamente su origen, parece ser que las alternativas han surgido precisamente por el acercamiento entre el gobierno y la población, y, en particular, por el poder de presión que tienen los grupos que exigen que haya cambios. También parece importante, cuando prevalece la ideología ambientalista, la apertura hacia un cambio, por los que se dan en la correlación de fuerzas, relacionados con algunos proyectos u ONG que operan en los municipios.

Tal vez lo más notable de este estudio es que las poblaciones pobres -dueños de

bosque, leñeros, carpinteros, etc.- sólo se benefician de las iniciativas forestales cuando están dirigidas específicamente hacia ellas. Este hallazgo concuerda con las conclusiones de otros investigadores, que argumentan que estos sectores requieren atención especial y directa. ¿La descentralización en Nicaragua crea las condiciones para esto?

Aunque estas iniciativas podrían provenir del Gobierno central, en la práctica poco se ha hecho. Los gobiernos locales tienen más incentivo para trabajar con la población local y buscar alternativas. Hemos visto algunas innovaciones en la práctica, aunque no son muchas. Todavía hay un sinnúmero de obstáculos: la falta de poder de decisión sobre el sector, la falta de ideas y experiencias alternativas, en algunos casos la dominación de la ideología ambientalista e intereses personales en otros, y las prácticas caudillescas de los partidos políticos, entre otros. Con respecto a la falta de poder de decisión, es notable que en dos de los tres municipios donde han surgido estas innovaciones, Chichigalpa y Bonanza, el Inafor está casi ausente.⁸⁶ Es posible, entonces, que la población sea más exigente con el gobierno local -y logre

⁸⁵ Hay que recordar que la Ley Forestal ya contempla exoneraciones para áreas en plantaciones y en bosques naturales bajo un plan de manejo. También está el asunto del valor (y los impuestos) de las áreas forestales en comparación con áreas de pasto y otros usos.

⁸⁶ En el tercero, el gobierno local es reconocido por el Inafor como muy capaz en el tema forestal.

más- cuando sepa que es el que tiene el poder de decisión sobre el sector forestal. Esto no quiere decir que Inafor no debe tener poder de decisión también, sino que en el mejor de los casos habrá un mejor balance entre los dos, y una coordinación y cooperación respetuosas.

Recomendaciones

1.- Mejorar la participación local y la rendición de cuentas de los gobiernos locales hacia ella

- ✓ Hay que fortalecer la representación y participación de *grupos marginados* tanto en los espacios políticos como en los gobiernos municipales, CDM, CAM, etc. La participación en términos genéricos o universales no garantiza la participación de estos grupos. Se debe estudiar la posibilidad de implementar un sistema de cuotas, por ejemplo, basado en cuestiones de género, etnicidad y niveles de pobreza.
- ✓ Hay que mejorar los *mecanismos* de representación y participación de la población local en el ámbito local. Se debe fomentar el modelo de pirámide, que empieza con asambleas comunitarias y comarcales, cuyos representantes elegidos tienen

reuniones directas con el Concejo. Estas mismas reuniones podrían convertirse en el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), con la inclusión de representantes de organizaciones importantes del municipio (dueños de bosque, empresarios, ONG, etc.).

- ✓ Hay que fortalecer a la población y su *capacidad* de organización y expresión, y el conocimiento de las leyes y los deberes de sus gobiernos locales. La población necesita tener la capacidad para exigir la transparencia y rendición de cuentas de su gobierno local. Hay que implementar la Ley de Participación Ciudadana.

2.- Fortalecer las CAM

- ✓ Las CAM parecen tener dos problemas principales: la falta de una agenda clara y la falta de representatividad, lo que afecta su constancia en el tiempo. Las CAM necesitan asistencia técnica para lograr conformarse con un propósito y agenda de trabajo claros. También deben tener la representación no sólo de organizaciones del Estado nacional y local y ONG, sino también de las comarcas rurales. Se puede mejorar la constancia de estas comisiones si realmente representan los intereses de la población local; así con los cambios de administración se

CONCLUSIONES

convierten en espacios que tienen que ser tomados en cuenta. Una opción sería la constitución de las CAM como subcomisión de los CDM.

3.- Revisar las políticas relacionadas con el IBI

- ✓ Las políticas sobre la exoneración del IBI deben ser estudiadas. Aunque las exoneraciones actualmente incluidas en la Ley de Ambiente (no implementada) y la Ley Forestal son importantes para incentivar la conservación y el manejo sostenible, cada exoneración del IBI representa una pérdida de ingresos para los gobiernos municipales. Los beneficios de las áreas protegidas o de las áreas forestales bajo manejo o plantaciones, sin embargo, constituyen beneficios nacionales, y deben ser incentivados. Hay que buscar una fórmula para compensar a los gobiernos locales por estas pérdidas, y evitar castigarlos en el cálculo de las transferencias.

La valorización catastral y cobro del IBI por terrenos forestales deben ser revisados. En algunos municipios, estos terrenos tienen un mayor valor catastral que las áreas agropecuarias. Sin embargo, a la hora de pagar los impuestos anuales, tener bosque se convierte en una carga. La solución no es bajar el valor del bosque, sino

bajar el porcentaje que se paga en impuestos para los terrenos forestales. Así el bosque mantiene su valor, pero no aumenta los impuestos.

4.- Formular alternativas y fomentar políticas de apoyo a los dueños de bosque y otros actores locales pobres que dependen de los recursos forestales

- ✓ La política forestal debe reconocer que la gestión forestal no se refiere sólo a la extracción de madera. El recurso debe ser reconocido en su integralidad como bien económico y servicio ecológico y sociocultural. Las universidades y escuelas técnicas deben formar profesionales forestales con este propósito.
- ✓ Hay que facilitar la participación de los dueños de bosques pequeños y comunales en la cadena maderera. Hay que reducir los obstáculos económicos y del marco de regulaciones a su participación y mejorar su capacidad organizativa y empresarial.
- ✓ Hay que incluir un capítulo en la Ley Forestal sobre el fomento de la forestería comunitaria y también los árboles en fincas.
- ✓ Hay que fomentar alternativas tanto a las prácticas meramente

CAPÍTULO IV

conservacionistas como a las productivo-empresariales. Estas opciones surgirán de la experiencia vivida (que se puede recopilar de Nicaragua y otros países) y de un enfoque que empieza con la búsqueda de soluciones desde el actor local.

5.- Implementar la “descentralización para...”

✓ Actores locales elegidos y representativos, que rinden cuentas a su población, deben tener poderes discrecionales sobre la gestión forestal local. Esto no quiere decir que deben contar con todo el poder sobre el recurso o que deben tener

poder sin supervisión (o rendición de cuentas hacia el gobierno central), pero sí deben poseer mayor margen de maniobra para poder lograr mejores soluciones integrales locales. Por ejemplo, como facilita la ley actual, el Inafor debe firmar convenios con gobiernos municipales que tienen una gestión responsable comprobada.

✓ La descentralización de la gestión forestal debe representar -y ser fomentada como- la descentralización para la democracia, para apoyar a los sectores marginales locales, para la búsqueda de soluciones concertadas e integrales.

Bibliografía

Agrawal, A. 2002 The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Van Panchayats (Forest Councils) of Kumaon. Paper presented at the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment. Bellagio, Italia, 18-22 febrero, 2002.

Agrawal, A. y C. Gibson 1999 Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development* 27(4): 629-49.

Alcaldía de El Castillo 2003 Datos de población del municipio de El Castillo, Nicaragua.

Anderson, J. 2003 Nature, Wealth and Power. USAID, Washington, DC.

Barahona, T. 2002 El bosque y la gente, ¿pueden coexistir? 127 págs.

Bardhan, P. 2002 Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185-205 (versión: <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/BardhanGovt.pdf> accedido julio, 2004).

Baviskar, A. 2005 Between Micro-Politics and Administrative Imperatives: Decentralization and the Watershed Mission in Madhya Pradesh, India. *En*: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

Bazaara, N. 2003 Decentralization, Politics and Environment in Uganda. Environmental Governance in Africa Working Paper Series #7. World Resources Institute, Washington, DC.

Beneria-Surkin, J. 2003 Decentralization Questioned: The Structuring and Articulation of Guarani Participation in Conservation and Development in Izozog, Bolivia. Tesis de doctorado. University of California, Los Ángeles.

BIBLIOGRAFÍA

Bigombé Logo, P. 2003 The Decentralized Forestry Taxation System in Cameroon: Local Management and State Logic. Environmental Governance in Africa Working Paper Series #10. World Resources Institute, Washington, DC.

Brandon, K. y M. Wells 1992 Planning for People and Parks. *World Development* 20 (4): 557-70.

Bryans, J. 2002 Report on Summer Fellowship to Human Rights Center. www.hrcberkeley.org/download/report_joebryan.pdf (accedido noviembre, 2004).

Carney, D. 1995 Management and Supply in Agriculture and Natural Resources: Is Decentralization the Answer? *ODI Natural Resource Perspectives* 4, junio.

Centro Humboldt 2002 Boletín *Monitoreo Ambiental*, junio.

Centro Humboldt/Amunse 2002 Tercer informe sobre el Estado del Desastre Ambiental ocasionado por la plaga del gorgojo en el departamento de Nueva Segovia.

Centro Humboldt/Alcaldía Siuna 2000 Mapa de uso actual.

Centro Humboldt 1998 Estadísticas básicas de Siuna, Nicaragua.

Centro Humboldt/Alcaldía de Bonanza 1999 Estadísticas Municipales de Bonanza.

Colfer, C. 2005 *The Complex Forest*. Resources for the Future/ Cifor, Washington, DC.

Crook, R. y Manor, J. 1998 *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.

Contreras, A. 2003 Creating Space for Local Forest Management: The Case of the Philippines. *En*: Edmunds, D. y Wollenburg, E. (eds.) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*, 127-49. Earthscan, London.

Crook, R.C. y A.S. Sverrisson 2001 Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique? IDS Working Paper 130, Institute for Development Studies, Brighton.

BIBLIOGRAFÍA

DeGrassi, A. 2003 Constructing Subsidiarity, Consolidating Hegemony: Political Economy and Agro-Ecological Processes in Ghanaian Forestry. Environmental Governance in Africa Working Paper #13. World Resources Institute, Washington, DC.

Edmunds, D. y Wollenburg, E., eds. 2003 *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, Londres.

Edmunds, D., E. Wollenburg, A. Contreras, L. Dachang, G. Kelkar, D. Nathan, M. Sarin y N. Singh 2003 Introduction. En: Edmunds, D. y Wollenburg, E. (eds.) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*, 1-19. Earthscan, Londres.

Fauné, A. y R. Mendoza 1999 Bosawás: la gestión de recursos naturales en el territorio, Estado, gobierno y poderes locales. Nitlapan. Borrador.

Fernández, M. (s.f.) Informe Final. Evaluación de la capacidad de gestión ambiental de cuarenta y tres municipios. Primer Borrador.

Ferroukhi, L., ed. 2003 *Gestión forestal municipal en América Latina*. Cifor/ IDRC, San José, Costa Rica.

Filomeno, S. 1996 Dinámica del sector forestal en Nicaragua (1960-1995). Eseca/ UNAN-Farena/ UNA, Managua.

FNUAP 2001 *Población, medio ambiente y pobreza*, Informe nacional Nicaragua. Estado de la población mundial. Managua.

Fnuap-Inifom-Alcaldía de Estelí 2001 Informe estadístico sociodemográfico del municipio de Estelí, Nicaragua.

Fox, J. 2002 La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. *Política y Gobierno* IX (1): 95-133.

Fox, J. 2000 Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. Paper presented at "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Univ. of Notre Dame, 8-9 mayo.

BIBLIOGRAFÍA

- Gaventa, J. 2002 Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability. *IDS Bulletin* 33(2): 1-11.
- Inafor 2002 Disposiciones administrativas para el manejo sostenible de los bosques tropicales latifoliados y de coníferas. Resolución administrativa No. 07-02.
- Inafor-Profor-Magfor 2002 Valoración forestal de Nicaragua. Managua.
- Incer Barquero, J. 2000. *Geografía dinámica de Nicaragua*, 2da edición. Managua.
- INEC 1995 Censo de Nicaragua.
- INEC 2001 Mapa de pobreza de Nicaragua. Managua.
- Inifom 2000 Caracterización municipal de Mozonte.
- Kaimowitz, D. y J. Ribot 2002 Services and Infrastructure versus Natural Resource Management: Building a Base for Democratic Decentralization. Paper presented at the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment. Bellagio, Italia, 18-22 febrero 2002.
- Kaimowitz D., C. Vallejos, P. Pacheco y R. López 1998 Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. *Journal of Environment and Development* 7(1):45-59.
- Kassibo, B. 2003 Historical and Political Foundations for Participative Management and Democratic Decentralization in Mali: A Synthesis of Two Case Studies. World Resources Institute, Washington, DC.
- Klooster, D. 2002 Towards Adaptive Community Forest Management: Integrating Local Forest Knowledge With Scientific Forestry. *Economic Geography* 78(1): 43-70.
- Klooster, D. 1999 Community-based forestry in Mexico: Can it reverse processes of degradation? *Land Degradation and Development* 10: 365-81.

BIBLIOGRAFÍA

Krauter, H., W. Brakhan y M. Ruiz 2003 Observaciones y comentarios sobre la primera Ley Forestal de Nicaragua. Cooperación Republica de Nicaragua- Republica Federal de Alemania, Prochileon, Managua.

Larson, A. 2005a Formal Decentralization and the Imperative of Decentralization 'from below': A Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua. *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens.* Routledge, Londres.

Larson, A. 2005b Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America. *En: Colfer, C. y Capistrano, D. (eds.) The Politics of Decentralization.* Earthscan, Londres.

Larson, A. 2003a Decentralization and Forest Management in Latin America: Toward a Working Model. *Public Administration and Development* 23(2): 211-26.

Larson, A. 2003b Local Governments and Forest Management in Central America: Conceptions of Decentralization in National Context. Paper presented at the Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, International Science Planning Committee. Montreal, Canadá, 16-18 octubre, 2003.

Larson, A. 2003c Mejores prácticas para la gestión descentralizada de los recursos forestales en Centroamérica. Informe para el SIDA-IDB Partnership. 20 junio.

Larson, A. 2003d Gestión forestal municipal en Nicaragua: ¿Descentralización de cargas, centralización de beneficios? *En: Ferroukhi, L. (ed.) Gestión forestal municipal en América Latina*, 113-44. Cifor/ IDRC, Bogor, Indonesia.

Larson, A. 2002 Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the Job? *World Development* 30(1): 17-31.

Larson, A. 2001a Rainforest conservation and Grassroots Development: If Ever the Twain Shall Meet? Peasant Colonists and Forest conversion in the Nicaraguan Rainforest. Tesis de doctorado. University of California, Berkeley.

BIBLIOGRAFÍA

- Larson, A. 2001b *Gobiernos municipales y recursos forestales en Nicaragua*. Nitlapan/ Cifor, Managua.
- Larson, A. y J.M. Barrios 2006 *Los Grupos Marginados, la Descentralización y el Sector Forestal en Guatemala*. Cifor/ IDRC, La Paz, Bolivia.
- Larson, A. y J. Ribot 2004 *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens: An Introduction*. En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.
- Larson, A., P. Pacheco, F. Toni y M. Vallejo 2006 *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización?* Cifor/ IDRC, La Paz, Bolivia.
- Larson, A. y T. Barahona 1999 *El Castillo: La colonización y las empresas madereras en una zona de amortiguamiento. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales*, Nitlapan-UCA/ Cifor/ Protierra-Inifom, Managua.
- Leach, M., R. Mearns, y I. Scoones 1997 *Community-Based Sustainable Development: Consensus or Conflict?* *IDS Bulletin* 28(4).
- Magfor 1999 *Nicaragua, potencialidades y limitaciones de su territorio*. Managua.
- Martínez, S., Y. Escobar y V. Álvarez 2002 *Dinámica social en la comercialización de la madera en el municipio de Rosita*. Mimeo.
- Minsa-Siuna 2001. *Censo poblacional del municipio de Siuna*, Ministerio de Salud, Nicaragua.
- Maldidier, C. y P. Marchetti 1996 *El campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*. Nitlapan-UCA, Managua.
- Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes 1999 citado en Ribot (2004).
- Manor, J. 2005 *User Committees: A Potentially Damaging Second Wave of Decentralization?* En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

BIBLIOGRAFÍA

Manor, J. 1999 *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World Bank, Washington, DC.

Marena 1999 Reglamento de áreas protegidas de Nicaragua.

Marena 2001 Informe del estado ambiental de Nicaragua.

Marena-Setab 2003 Plan de Manejo Reserva de Biosfera Bosawás PM-RBB. Managua.

Margulis, S. 1999 Decentralized Environmental Management, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Burki, S.J. y Perry, G.E. (eds) The World Bank, Washington, DC.

Mawhood, P. 1993 Decentralization: the concept and the practice. *En: Mawhood, P. (ed.) Local Government in the Third World*. John Wiley, Chichester.

Memoria 2003 Memoria de taller nacional sobre Descentralización y gestión forestal en Nicaragua. BID/ Amunic/ Inafor/ Nitlapan-UCA, Managua.

Mendoza, R. 2002 Bonanza: La razón indígena en una institución “mestiza”, poder y recursos naturales. Borrador preliminar.

Meynen, W. y M. Doornbos 2005 Decentralizing Natural Resource Management: A Recipe for Sustainability and Equity? *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

Muhereza, F. 2003 Commerce, Kings and Local Government in Uganda: Decentralizing Natural Resources to Consolidate the Central State. Environmental Governance in Africa Working Paper Series #8. World Resources Institute, Washington, DC.

Neumann, R. 1997 Primitive Ideas: Protected Area Buffer Zones and the Politics of Land in Africa. *Development and Change* 28: 559-82.

Ntsebeza, L. 2004 Democratic Decentralization and Traditional Authority: Dilemmas of Land Administration in Rural Africa. *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

BIBLIOGRAFÍA

Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.

Oyono, R. 2005 Social and Organizational Roots of Ecological Uncertainties in Cameroon's Forest Management Decentralization Model. *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

Pacheco, P. 2005 What lies behind decentralization? Forest, powers and actors in lowland Bolivia? *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

Pacheco, P. 2003 Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia. *En: Ferroukhi, L. (ed.) Gestión forestal municipal en América Latina*, 19-56. Cifor/IDRC, Bogor, Indonesia.

Peters, J. 1998 Transforming the Integrated Conservation and Development Project (ICDP) Approach: Observations from the Ranomafana National Park Project, Madagascar. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 11: 17-47.

Proleña-Adeso 2000 Alternativas viables para solucionar el problema de la demanda de leña en la región de Las Segovias. Nicaragua.

Proyecto de manejo sostenible en la zona de amortiguamiento, municipio de El Castillo – ampliación fase II, 1999.

Resosudarmo, I.A.P. 2005 Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and Forests of Indonesia? *En: Ribot, J. y Larson, A. (eds.) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, Londres.

Ribot, J. 2004 *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. World Resources Institute, Washington, DC.

Ribot, J. 2002 *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.

BIBLIOGRAFÍA

Ribot, J. 2002a African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability, Democracy Governance and Human Rights Working Paper No. 8. UNRISD/ IDRC, Geneva.

Ribot, J. 2001 Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues. Paper prepared for International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative, 25 julio.

Ribot, J., A. Agrawal y A. Larson, por publicar. Decentralization, Recentralization: How National Governments Maintain Control over Forest Resources. *World Development*.

Rocha, J.L. y T. Barahona 1999 Puerto Morazán: la camaronicultura: ¿un espejismo en tierra salada? El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Nitlapan-UCA/ Cifor/ Protierra-Inifom, Managua.

Romeo, L. 2003 The road from decentralization to poverty reduction and the role of external assistance. *Public Administration and Development* 23(1): 89-96.

Roper, J.M. 2003 An Assessment of Indigenous Participation in Commercial Forestry Markets: The Case of Nicaragua's Northern Atlantic Autonomous Region. Forest Trends, Washington, DC. Borrador 8 diciembre.

Sarin, M., N. Singh, N. Sundar y R. Bhogal 2003 Devolution as a Threat to Democratic Decision-Making in Forestry? Findings from Three States in India. En: Edmunds, D. y Wollenburg, E. (eds.) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies* 55-126. Earthscan, Londres.

Segura, O. 1997 Políticas forestales en Centro América. En: Segura, O., Kaimowitz, D. y Rodríguez, J. (eds.), *Políticas Forestales en Centro América: análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal*, 3-30. IICA-Holanda/ CCAB-AP/ PFA, San Salvador.

Shackleton, S., B. Campbell, E. Wollenberg y D. Edmunds 2002 Devolution and Community-Based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit? *ODI Natural Resource Perspectives* 76, marzo.

ENTREVISTAS

Shion, M. y R. Ambrogi 1997 Políticas forestales en Nicaragua. *En*: Segura, O., Kaimowitz, D. y Rodríguez, J. (eds.) *Políticas forestales en Centro América: Análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal*, 145-78. IICA-Holanda/ CCAB-AP/ PFA, San Salvador.

Smoke, P. 2000 Fiscal Decentralization in Developing countries: A Review of Current Concepts and Practice. *En*: Y. Bangura (ed.) *Public Sector Reform, Governance and Institutional Change*. UNRISD, Geneva.

TNC 1998. Plan de manejo territorial; territorios indígenas mayangna y miskitu de la Reserva de Biosfera Bosawás. The Nature Conservancy, Nicaragua.

Valencia, D. 2003 Visión de gestión forestal descentralizada, municipio de El Castillo. Memoria de Taller nacional sobre descentralización y gestión municipal en Nicaragua. BID/ Amunic/ Inafor/ Nitlapan-UCA, Managua.

Valenzuela, F. 2001 (Alcalde de Estelí) Presentación en el Foro: Promoción económica local en la gestión municipal. Centro Humboldt, septiembre.

Watts, M. 1999 Contested Communities, Malignant Markets and Gilded Governance: Justice, Resource Extraction and Conservation in the Tropics. *En*: Zerner, C. (ed.) *People, Plants and Justice*. Columbia University Press, New York.

Wittman, H. 2002 Negotiating Locality: Decentralization and Communal Forest Management in the Guatemalan Highlands. Tesis de Maestría, Cornell University.

Wollenburg, E. y A. Uluk 2004 Representation: Who speaks for whom in citizen-driven research? Paper presented at the tenth meeting of the International Association for the Study of Common Property, 9-11 August. Oaxaca, Mexico.

World Bank 2000 *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Oxford University Press, New York.

World Bank 1997 *World Development Report*. Oxford University Press, New York.

ENTREVISTAS

World Bank 1988 *World Development Report*. Oxford University Press, New York.

Zerner, C. 1999 *Justice and Conservation*. The Rainforest Alliance, New York.

Entrevistas

Bonanza

Nombre

Alfredo Moreno
Eliseo Dámaso López
Eugenio Pao

Federo Davis
Fidencio Davis
Gregorio Downs

Julio Jarquín
Leonardo García

Melesio Meléndez
Melvin Pérez

Cargo

Vicealcalde del municipio de Bonanza.
Consejo de Ancianos, comunidad de Mukuswás.
Ex alcalde municipal, y actual responsable de Oficina de proyectos, alcaldía de Bonanza.
Indígena y enfermero, comunidad de Musawás.
Indígena y Responsable oficina Fadcanic-Bonanza.
Responsable Oficina Ambiental de la Empresa Minera. (Hemconic) y miembro de la CAM.
Presidente Coosba.
Responsable Centro Humboldt-Bonanza; exresponsable de Oficina Ambiental de la Pequeña Minería.
Síndico de Mukuswás.
Responsable de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal (UGAM).

Chichigalpa

Nombre

Anónimo 1

Anónimo 2
Carlos Pereira
Enrique Reyes
Hugo Bolaños
Pablo Salgado
Róger Aguilar

Cargo

Miembro de la brigada contra incendios de la comunidad de Pellizco Occidental
Dueño de bosque.
Técnico del Marena, Delegación Chinandega.
Técnico forestal de la Secretaría Ambiental Municipal.
Delegado departamental de Chinandega.
Concejal.
Dueño de bosque y miembro de la brigada contra incendios.

ENTREVISTAS

Dipilto

Nombre

Aníbal Ríos

Alberto Marín

Azucena Sevilla

Dennis Jiménez

Filomena Grádiz

Norman Ibarra

Vado Orozco

Cargo

Responsable de la Secretaría Ambiental Municipal (SAM).

Dueño de bosque y gerente del aserrío de la Cooperativa “Juan Pablo Umanzor”.

Miembro de la Cooperativa Flor de Pino; directiva de la Cooperativa de mujeres “Manos Mágicas” y promotora forestal.

Directivo de la Asociación de Desarrollo Forestal Campesino (Adeprofoca).

Alcaldesa de Dipilto.

Delegado municipal del Inafor.

Responsable técnico del Programa Centroamericano Forestal (Procafor)

El Castillo

Nombre

Anónimo 1

Anónimo 2

Carmelo Salas

Danilo Valencia

Erick Maravilla

Marvin Maltez

Natalia Osejo

Ricardo Rodríguez

Rubén Rodríguez

William Reyes

Cargo

Campesino de la comunidad La Quezada.

Aserrío Sosmadera.

Dueño de bosque, comunidad La Quezada.

Responsable de Proyectos, Proyecto Manejo Sostenible (PMS)-Alcaldía.

Responsable de Marena- Proyecto Manejo Sostenible (PMS).

Responsable Unidad Ambiental, Alcaldía de El Castillo.

Responsable Segundo proyecto Municipios Rurales-Marena.

Empresa Plywood.

Delegado municipal del Inafor.

Funcionario de Fundación del Río.

ENTREVISTAS

Estelí

Nombre

Elvira Lanuza
Francisco Muñoz

José Martínez
Martín Pereira
Ramona Rodríguez
René Velásquez
Roberto Aguilar

Ulises Blandón

Cargo

Responsable de la Secretaria Ambiental.
Gerente de la Unión de Cooperativas Agrícolas (UCA-Miraflor).
Poblador de la comunidad Miraflor y constructor.
Técnico de Marena, Delegación Estelí.
Concejala.
Delegado departamental, Inafor.
Director del área protegida “Tisey-La Estanzuela”, Fider.
Dueño de bosque y aserrío.

Managua

Nombre

Alejandro Bravo
Indalecio Rodríguez
Marlene Álvarez
Medardo López
Robert Dilger

Cargo

Director Amunic.
Director Inafor.
Red Local.
Director de Coordinación Territorial, Marena.
Asesor Técnico Principal, GTZ-Bosawás.

Mozonte

Nombre

Consuelo Rivera
Humberto Ramírez
José Ma. Pastrana
Julio Enrique Ortez
Justo Herrera
Laura Karina Rodríguez
Mario Pastrana
Ramón Alfonso Ortez
Ramón Paguaga
Sonia Herrera

Cargo

Presidenta del Pueblo Indígena de Mozonte.
Coordinador Posaf-Nueva Segovia.
Dueño de bosque.
Finanzas – Alcaldía.
Dueño de bosque.
Responsable de la Oficina Ambiental Municipal.
Vicealcalde del municipio de Mozonte.
Dueño de bosque.
Marena.
Secretaria de la CAM.

ENTREVISTAS

Siuna

Nombre

Álvaro Moreno

Gregorio Roque

Héctor López

Inés Orozco

Iván Jarquín

Jairo Wong

Justo Aguinaga

Pedro López

Cargo

Responsable de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal, Alcaldía de Siuna.

Concejal.

Delegado municipal del Inafor.

Maderero.

Director, Iremades-Uraccan.

Responsable de Investigaciones; Iremades-Uraccan.

Concejal y Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, Alcaldía de Siuna.

Responsable del Marena-Setab.

Tola

Nombre

Adolfo Palma

Alfonso Falcón

Anónimo 1

Anónimo 2

Anónimo 3

José Ernesto Quezada

Ove Faurby

Padre Walter

Roberto Corea

Cargo

Responsable de la Oficina Ambiental Municipal.

Alcalde.

Dueño de bosque y miembro de la Junta Directiva de la Cooperativa “Brito.”

Campeño y miembro de la Cooperativa La Mohosa.

Maderero local.

Ex responsable de la Oficina Ambiental Municipal.

Ingeniero forestal.

Cura párroco de la Iglesia Católica de Tola.

Delegado departamental de Rivas.

LISTA DE SIGLAS

Lista de siglas

Adeprofoca	Asociación de Desarrollo Forestal Campesino.
Amunse	Asociación de Municipios de Nueva Segovia.
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.
CAM	Comisión Ambiental Municipal.
CDM	Comité de Desarrollo Municipal.
Coosba	Cooperativa de Silvicultores de Bonanza.
Danida	Danish Agency for Development Assistance (Agencia Internacional Danesa para el Desarrollo).
DED	Deutsche Entwicklungsdienst (Servicio Alemán de Desarrollo).
Fider	Fundación de Investigación y Desarrollo Rural.
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana).
IBI	Impuesto Bienes Inmuebles.
Inafor	Instituto Nacional Forestal de Nicaragua.
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Inifom	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.
Iremades	Instituto de Recursos Naturales Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
ISA	Ingenio San Antonio.
Marena	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal.
PEM	Parque Ecológico Municipal.

LISTA DE SIGLAS

PMS	Proyecto de Manejo Sostenible.
Posaf	Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal.
Potem	Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
Procafor	Programa Centroamericano Forestal.
Setab	Secretaría Técnica de Bosawás.
Uraccan	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.
UTOM	Unidades Territoriales de Ordenamiento y Manejo.



FUNDACIÓN FORD



NITLAPAN - UCA

