

LA GESTIÓN FORESTAL MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

LYÈS FERROUKHI, editor

Center for International Forestry Research

Jln. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat 16680, Indonesia

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur



Center for International Forestry Research

P.O. Box 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

cifor@cgiar.org / <http://www.cifor.cgiar.org>

ISBN 979-3361-05-0



Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

info@idrc.ca / <http://www.idrc.ca>

ISBN 1-55250-068-3



CIID Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Avda. Brasil 2655, Casilla de Correos 6379,

Montevideo, Uruguay

lacroinf@idrc.org.uy / <http://www.idrc.ca/lacro>

Coedición del Center for International Forestry Research (CIFOR) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de forma alguna o por medio alguno, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia o de otro modo sin autorización previa del CIFOR y el CIID. Los nombres geográficos empleados y la presentación de materiales utilizados en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de CIFOR o CIID o de las diferentes organizaciones que colaboraron en el desarrollo de esta publicación, con relación a la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o región o sus autoridades o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Asimismo, las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CIFOR, CIID y sus colaboradores.

National Library of Indonesia Cataloging-in-Publication Data:

La Gestión Forestal Municipal en América Latina = Municipal Forest Management in Latin America

ed. by Lyès Ferroukhi.--Bogor, Indonesia: CIFOR, IDRC, 2003.
236 p.; 25 x 17.5 cm
ISBN 979-3361-05-0

1 Descentralización 2. Gobiernos Locales 3. Municipalidades 4. Comunidades Locales 5.
Manejo Forestal 6. Bolivia 7. Brasil 8. Costa Rica 9. Guatemala 10. Honduras 11.
Nicaragua 12. América Latina
I Ferroukhi, Lyès II CIFOR III IDRC

1. Decentralization 2. Local Government 3. Municipalities 4. Local Communities 5. Forest
Management 6. Bolivia 7. Brazil. 8. Costa Rica 9. Guatemala 10. Honduras. 11. Nicaragua
12. Latin America
I Ferroukhi, Lyès II. CIFOR III. IDRC

© Center for International Forestry Research 2003
Todos los derechos reservados.
Publicado en 2003

Diagramación, Encuadernación e Impresión: Mundo Creativo, San José, Costa Rica
Diseño de cubierta: Douglas Calderón L.
Edición técnica: Elizabeth Mora
Impreso en Costa Rica

Índice

Agradecimiento	<u>4</u>
Prefacio	<u>5</u>
<i>David Kaimowitz</i>	
Introducción	<u>7</u>
<i>Lyès Ferroukhi, Anne Larson, Pablo Pacheco</i>	
Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia	<u>19</u>
<i>Pablo Pacheco</i>	
Gestión forestal municipal: una nueva alternativa para Honduras	<u>57</u>
<i>Mario Vallejo Larios</i>	
Las políticas de gestión forestal descentralizada en Guatemala	<u>89</u>
<i>Lyès Ferroukhi y Ronald Echeverría</i>	
Gestión forestal municipal en Nicaragua: ; Descentralización	<u>113</u>

de cargas, centralización de beneficios?

Anne M. Larson

La gestión forestal en los municipios de la Amazonia brasileña.

145

Fabiano Toni

Avances y desafíos de la gestión forestal municipal en Costa Rica.

179

Lyès Ferroukhi y Alejandra Aguilar Schramm

Conclusiones

213

Anne M. Larson y Lyès Ferroukhi

Sobre los autores

234

AGRADECIMIENTO

Los autores agradecen a todos aquellos que participaron en la preparación de esta obra, quienes con gran espíritu de colaboración compartieron con nosotros sus percepciones, conocimientos e información para que este trabajo fuera posible.

Especialmente, agradecemos a las personas que fueron claves a la hora de organizar el proyecto que resultó en este libro: David Kaimowitz, Alexander Kastl, Daniel Buckles, Bill Carman, Manuel Paveri, Katherine Warner, Ivo Bockor, Gregor Fischenish, Ivan Angulo Chacon y Silvia Chaves Quesada

Se agradece también el valioso aporte de todas las instituciones que apoyaron financieramente o colaboraron en los trabajos de investigación que sirvieron a los autores para elaborar sus capítulos: al Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), La Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Department for International Development (DFID), el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Fundación TIERRA, la Superintendencia Forestal de Bolivia (SF), la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), el Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (PESACRE), el Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET), el Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), el Programa Desarrollo Campesino Forestal (DECAFOR), el Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales de la FAO (FAO/FTPP), los Consultores para el Desarrollo Sostenible (CODERSA), Proyecto para el Fortalecimiento de los Bosques Municipales y Comunes (BOSCOM), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO), el proyecto PROTIERRA del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el Proyecto Forestal del Ministerio Agropecuario Ganadero y Forestal (PROFOR)

Se agradece además, a todas las personas que participaron en la revisión de los diferentes capítulos y/o aportaron información que contribuyó a enriquecer el material presentado en este libro. En particular se agradece el apoyo de: Aroldo Santos Zelaya, Arnulfo Cruz Guerrero, Carlos Andrés Zelaya, Eduardo Bahr, Gustavo Morales Galindo, Juan Blas Zapata, Luis Torres Pérez, Konrad Uberhöl, Dennis Buteau, Edwin Mateo Molina, Martha Klein, Orfilia Pineda, Roberto Vallejo Larios, Gilbert Canet Brenes, Eugenia Wo Ching, Pascal Girot, Glenn Galloway, Jorge Rodríguez, Elizabeth Mora, Mynor Barrillas, Yovani Alvarado, Timoteo López, Olivier Dubois, Víctor Galvez, Silvel Elias, Krister Anderson, Clark Gibson, Hannah Whittman, Thelma Lizzeth Cabrera, Ove Faurby, Andrew Blackwell, René Mendoza, Juana Ortega, Erwin Aguilera, Rudy Guzmán, Arturo Moscoso, Ovidio Roca, Thelmo Muñoz, José Luis de Urioste, Carolina Almeida de Souza, José Clodoaldo Barbosa, Iliana Salgado, Carla Rocha, Magna Cunha, Guilhermina Cayres, Doerte Sagebart, Ana Cristina de Barros, Vilma Neves, Ivaneide da Silva

Extendemos nuestro agradecimiento a las autoridades municipales, representantes de organizaciones comunitarias, líderes indígenas, dirigentes campesinos, madereros, funcionarios públicos y técnicos de proyectos que de una forma u otra contribuyeron con su conocimiento e hicieron posible la elaboración de este libro. Esperamos que todos ellos encuentren en él información e ideas que contribuyan a estimular sus reflexiones, enriquecer sus conocimientos y apoyar la elaboración de sus propuestas de mejores y nuevas opciones para apoyar la gestión forestal municipal.

Prefacio

Entre las grandes tendencias políticas y económicas que se vienen dando en América Latina en los últimos años, resalta el surgimiento de los gobiernos municipales como actores de primera línea. Este ha sido el resultado de una convergencia de movimientos democráticos y cívicos, así como de la crisis fiscal, la falta de legitimidad de los gobiernos centrales y la búsqueda de una mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales tiene fuertes implicaciones para la gestión forestal. Cada vez más, los gobiernos municipales se involucran en cuestiones forestales: otorgan permisos, cobran impuestos, administran bosques propios, crean parques, prohíben actividades, siembran árboles y toman partido en conflictos. Algunas de estas actividades forman parte del quehacer cotidiano de las municipalidades; pero en muchos otros casos actúan en respuesta a situaciones puntuales como conflictos, crisis ambientales y eventos políticos. También implementan actividades no forestales que tienen fuertes impactos en los recursos forestales, como la construcción de caminos, la creación de programas de crédito agropecuario y la planificación del uso de suelo.

Parte del creciente protagonismo de las municipalidades en asuntos forestales surge como producto explícito de políticas nacionales de descentralización de la gestión de los recursos

naturales. Sin embargo, en muchos lugares, los gobiernos municipales han tomado la iniciativa sin el apoyo ni el beneplácito del gobierno central, algunas veces hasta en forma ilegal. El hecho de que ahora los gobiernos municipales tengan más poder político y mayores recursos financieros y humanos – y de que en muchos países ahora son elegidos y no nombrados desde el poder central – significa un capital político que les ha permitido involucrarse en nuevos ámbitos, como lo forestal y lo ambiental, aún cuando no siempre tengan un mandato claro para hacerlo.

Este libro representa el primer intento serio de analizar experiencias recientes de participación municipal en la gestión forestal en América Latina. Este es el producto de una serie de investigaciones en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde participaron más de 30 investigadores nacionales e internacionales. Sin duda alguna, será de lectura obligatoria para cualquier persona preocupada por la administración municipal y la gestión de los recursos naturales.

Los estudios pintan una realidad muy diversa pues cada municipio tiene sus propias particularidades. De hecho, si cada gobierno municipal puede tomar decisiones importantes sobre el manejo y acceso a los bosques, es de esperar que se den situaciones mucho más complejas que si hubiera una política nacional única. Pero, si bien la realidad resulta muy diversa, no se trata de una diversidad simplemente aleatoria. Por ejemplo, los municipios que tienen una sociedad civil muy activa, con movimientos campesinos, indígenas o ambientales y/o muchas ONG, suelen tomar más medidas para conservar los recursos forestales y democratizar el acceso a los mismos. Los municipios con cascos urbanos grandes generalmente tienen una administración ambiental más estructurada. Los municipios de frontera agrícola tienen un gran dinamismo económico ligado al aprovechamiento maderero y la expansión ganadera en zonas forestadas; aquí, los gobiernos municipales tienden a dar

menos apoyo al manejo sostenible de los bosques que en los municipios que ya han perdido la mayor parte de sus bosques o que viven del extractivismo.

Los autores enfatizan que si en algunas partes se han obtenido resultados negativos al involucrar los municipios en la gestión forestal, estos no son consecuencia de una descentralización democrática, sino más bien de la falta de la misma. En algunos países, los gobiernos nacionales han dado nuevas atribuciones a los gobiernos municipales en materia forestal, pero sin los recursos financieros y humanos correspondientes. Muchas agencias forestales nacionales se niegan a aceptar el nuevo protagonismo de los gobiernos municipales, ya que lo perciben como una amenaza a su propia autoridad y presupuesto. También faltan muchos mecanismos institucionales y jurídicos para asegurar que los gobiernos municipales respondan a las preocupaciones e intereses de la población local y que tomen decisiones transparentes. Antes de abandonar la idea de descentralizar la gestión de los recursos naturales, por lo menos habría que probarla de una forma más seria y coherente que lo que se ha hecho hasta ahora.

En todo caso, la pregunta clave no es si los municipios debieran involucrarse o no en cuestiones forestales. Todo indica que ya lo están haciendo y que, por lo pronto, el proceso es irreversible. La pregunta más urgente es cómo se puede mejorar dicha participación

municipal para que sea de provecho para las comunidades locales y los bosques. Este libro da muchas pistas en ese sentido.

Para el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) ha sido un gran placer y orgullo haber tenido la oportunidad de participar en estos estudios, al lado de otros centros nacionales de investigación, investigadores independientes y organismos de cooperación técnica y financiera. Quisiera felicitar a los autores por el trabajo realizado, e invitar al lector a entrar a un nuevo mundo donde los alcaldes no solo se dedican a construir plazas públicas y recoger la basura, y los funcionarios municipales no solo reparten actas de nacimiento. El nuestro es un mundo de conflictos, intereses, innovaciones, éxitos y fracasos, lleno de madereros, ganaderos, mineros, campesinos, indígenas y empleados; todos participantes y responsables de la gestión sostenible de nuestros recursos.

David Kaimowitz
Director General
CIFOR

Introducción

Lyès Ferroukhi,
Anne Larson,
Pablo Pacheco

En la última década, muchos gobiernos en los países en vías de desarrollo han llevado a cabo reformas de política pública, entre las que se incluye la descentralización de la administración del Estado. Estas reformas han sido impulsadas tanto por procesos internos de democratización política como por influencia de organismos internacionales. Aunque el modelo de descentralización varía de un país a otro, en general estas iniciativas responden a preocupaciones comunes: la reducción de la burocracia de los gobiernos centrales y de los gastos del sector público, la liberalización de la economía y la necesidad de responder a demandas de la sociedad civil para avanzar en la construcción de una gestión del Estado más participativa y democrática (Onibon *et al.* 1999, Fisher 1999).

El modelo de descentralización formal más común pone el énfasis en la prestación de servicios públicos, como educación o salud. Sin embargo, muchos países han empezado a otorgar mayores derechos y responsabilidades a los gobiernos locales en cuanto a la gestión de los recursos naturales, incluyendo los recursos forestales. De hecho, durante la década de 1990, las municipalidades en varios países de Latinoamérica – con o sin una descentralización forestal formal- iniciaron procesos vinculados con la explotación maderera, la reforestación, el manejo de áreas protegidas, el control de incendios y muchos otros temas relacionados con lo forestal (Kaimowitz *et al.* 2000).

El principal propósito de esta publicación es, entonces, evaluar el papel de los gobiernos municipales en la gestión forestal, con base en experiencias de seis países de América Latina: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las preguntas centrales que se pretende responder son:

- ¿Qué poderes han sido transferidos a los gobiernos locales y por qué?
- ¿Qué iniciativas forestales han desarrollado los gobiernos locales?
- ¿Cuáles han sido los resultados de estas experiencias y qué factores influyen en ellos?

El libro se divide en tres partes: i) La introducción presenta un balance de las oportunidades y amenazas que ofrece el modelo de gestión forestal descentralizado y algunos de los desafíos más importantes que han surgido en la práctica. Se incluye, además, el contexto en el que se escribió este libro y las características principales de los países donde se desarrollan los casos analizados. ii) Un capítulo por país, donde se analiza la situación de la gestión forestal municipal en cada uno de los seis países. El orden en que aparecen corresponde al grado de descentralización, empezando con el país más descentralizado. iii) La conclusión analiza las principales lecciones de los procesos impulsados.

Algunas precisiones conceptuales sobre la descentralización

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). Esta transferencia puede darse de diferentes formas. La descentralización administrativa, también conocida como *desconcentración*, se refiere a una transferencia de poderes de la burocracia central a las oficinas regionales o locales del aparato público (Fisher 1999). Esta

forma de descentralización no busca una verdadera redistribución de la autoridad y, según Crook y Manor (1998), tiende más bien a extender la autoridad central a nivel territorial a través de una simple reubicación de sus agentes.

Valverde (1999) sostiene que la desconcentración busca transferir atribuciones o competencias a órganos dependientes de la administración central, en tanto que la descentralización democrática supone una transferencia de funciones y competencias desde la administración central a las autoridades territoriales, regionales o locales, con el objetivo de aumentar su autonomía, reducir su dependencia de la administración central y redistribuir el poder. La descentralización que más nos interesa en este libro es la *descentralización democrática*. Según Ribot (2002) – y nosotros estamos de acuerdo – la descentralización realmente demuestra su potencial para mejorar la eficiencia y la equidad social solamente a través de mecanismos democráticos.

Para ser democrática, la descentralización requiere que las autoridades territoriales sean reconocidas legalmente y cuenten con cierta autonomía de decisión o poderes para tomar decisiones discrecionales (Crook y Manor 1998). También requiere que las autoridades que reciben esos poderes sean representativas de la población que las elige y rindan cuentas de sus acciones a esas poblaciones y a una administración local transparente (Manor 1999, Agrawal y Ribot 1999).

El Banco Mundial sostiene que la descentralización debería mejorar la distribución de recursos, la eficiencia, la rendición de cuentas y la equidad (World Bank 1988)¹. Los

gobiernos locales conocen mejor que los gobiernos centrales cuáles son las necesidades y deseos de la ciudadanía y, al mismo tiempo, resulta más fácil para la población pedir rendición de cuentas a las autoridades locales que los representan (World Bank 2000). La descentralización también ayuda a promover la democracia, porque “*lleva al Estado más cerca de la población*” (World Bank 1997).

Las metas de la descentralización coinciden con lo que muchos expertos han planteado como las condiciones necesarias para un manejo sostenible de los recursos naturales. Estas condiciones incluyen que la población local identifique y dé prioridad a sus problemas ambientales. Además, deben generarse espacios para que los actores locales participen más en la toma de decisiones sobre los recursos y en la elaboración de las reglas y mecanismos de acceso a los mismos. De esa forma, la descentralización podría fomentar la participación de los grupos locales, tanto en la regulación de los recursos como en el acceso de los grupos marginales a los beneficios del aprovechamiento de esos recursos, al tener ellos una mayor influencia en las políticas locales (Carney 1995, Kaimowitz *et al.* 1998, Larson 2002, Margulis 1999).

La descentralización también puede permitir una coordinación inter-institucional más eficiente, ya que los contactos y vínculos formales e informales a nivel local entre diferentes instituciones se incrementan cuando estas trabajan en la misma localidad. Se espera que con la descentralización se refuerce la interacción entre los actores locales y se mejore la eficiencia cuando se traslada un mayor poder de decisión a este nivel.

¹ Ver también Manor (2002) sobre equidad.

En cuanto a la gestión de los recursos naturales – y de los recursos forestales en particular – en algunos casos se han formulado mecanismos de delegación de funciones que, se dice, constituyen una descentralización pero realmente no es así. Por ejemplo, la transferencia de funciones del gobierno central a las ONG para el manejo de áreas protegidas, a través de los llamados ‘proyectos de administración conjunta’. En este caso, las ONG no son elegidas popularmente ni rinden cuentas a las poblaciones locales; esta ‘descentralización’ constituye más bien una delegación de poderes a organizaciones de la sociedad civil.

También se han trasladado competencias de administración de áreas protegidas directamente a las comunidades. Esto puede o no constituir una descentralización democrática, dependiendo de las estructuras de poder de las comunidades que reciben las responsabilidades². En la última década, la transferencia de poderes para la gestión de los recursos naturales a las comunidades ha recibido mayor énfasis por parte de los gobiernos y las agencias financieras internacionales, que la transferencia hacia los gobiernos locales (Agrawal 2001). Sin embargo, las experiencias con el manejo comunitario sugieren que los gobiernos locales pueden jugar un papel importante (Ribot 1999, Carney y Farrington 1998). Además, Ribot (2002) señala que la mayoría de los proyectos de manejo comunitario han sido promovidos, financiados y controlados hasta cierto punto por donantes internacionales y ONG, lo que dificulta su generalización y permanencia.

Como se mencionó, la transferencia de derechos y responsabilidades sobre los recursos forestales ha tenido como motivación inicial reducir la burocracia gubernamental, democratizar los procesos de toma de decisiones sobre la gestión forestal, distribuir más equitativamente los beneficios que se obtienen de los recursos forestales y regular más eficientemente las actividades de manejo forestal (Ribot 2001). No obstante, estos beneficios no siempre han resultado evidentes en la práctica. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales ha producido resultados ambiguos y hasta contradictorios con los que los promotores de la política tenían en mente (Andersson 2002, Pacheco y Kaimowitz. 1998, Ribot 1999). De ello se desprende que la descentralización no solo plantea oportunidades para una mejor gestión forestal sino que también conlleva peligros potenciales.

En la práctica, se ha visto que la descentralización enfrenta dos tipos de limitaciones y peligros. El primero tiene relación con los procesos mismos de descentralización de parte del gobierno central. A pesar de los beneficios teóricos de la descentralización democrática, la implementación del modelo es limitada -por lo menos en relación con el manejo de los recursos naturales. La esfera de autonomía real de los gobiernos locales suele ser reducida pues no tienen un poder real en la toma de decisiones significativas. En general, se trasladan nuevas competencias de carácter puramente administrativo, sin acompañarlas con los fondos necesarios ni mecanismos operacionales claros para asumirlas.

De hecho, se corre un peligro grande al transferir responsabilidades a los gobiernos municipales sin trasladar, al mismo tiempo, la información, capacitación y financiamiento necesarios para que puedan cumplir con las nuevas funciones. Eso incluso puede deslegitimar la descentralización misma. En el contexto latinoamericano, muchos municipios carecen de capacidades técnicas y administrativas mínimas para asumir un rol eficiente en la gestión de

² Este constituye más bien un caso de devolución; no obstante, dicho término ha sido usado con diversas acepciones, por lo que su definición resulta muy general.

los recursos naturales. Cuando la asesoría necesaria no es efectiva, como ocurre a menudo, los gobiernos locales tienen dificultades para desarrollar e implementar estrategias y actividades de manejo de los recursos naturales en forma eficiente y de calidad aceptable (Pacheco y Kaimowitz. 1998).

El segundo tipo de peligro se relaciona con el contexto local. Entre los peligros más grandes que se enfrentan pueden citarse: la amenaza de que el poder local sea monopolizado por sectores de la población o elites, la poca capacidad de organización de los grupos locales para presionar por una gestión municipal efectiva y la falta de capacidad de gestión de los gobiernos locales. En tales casos, la descentralización puede servir, más bien, para fortalecer a las elites locales (grandes hacendados y agricultores, así como empresarios madereros) en vez de fortalecer la democracia local. Con ello se debilita el proceso de democratización y, en general, a los gobiernos locales. Además, puede

debilitarse la sostenibilidad cuando las elites locales promueven el uso irracional de los recursos naturales.

El reto a futuro es lograr procesos de descentralización que promuevan gobiernos municipales con poder real, y que asuman ese poder con capacidad y responsabilidad. Como coordinadores y líderes locales de la gestión de los recursos naturales, dichos gobiernos deberían convertirse en los catalizadores de las políticas e intereses del desarrollo local sostenible frente a las políticas e intereses definidos desde el nivel central. Por ello es clave la creación de mecanismos que permitan un balance entre las necesidades e intereses nacionales de desarrollo y las necesidades e intereses locales, de manera que se favorezca la sostenibilidad y la equidad en el acceso a los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales en la región. Cómo lograr este balance es uno de los mayores retos en el diseño de los procesos de descentralización de la gestión forestal en Latinoamérica.

La experiencia de descentralización de la gestión forestal en Latinoamérica

En casi todos los países de la región hay administraciones forestales con estructuras totalmente centralizadas que han logrado resultados limitados en cuanto a la regulación del uso de los recursos naturales, principalmente debido a la falta de recursos económicos, escasa presencia física en el territorio, limitado acceso a los flujos informales de información y baja motivación del personal de campo (Pacheco y Kaimowitz 1998).

Mientras tanto, los gobiernos municipales han mejorado su rol en la gestión de los recursos forestales y, es probable – dada la evidencia de la última década y la creciente importancia de los gobiernos locales en general – que esta tendencia continúe. En este contexto, es prioritario iniciar un análisis de las experiencias de gestión forestal municipal para poder apoyar e impulsar procesos que apenas se inician, pero que tienen buenas posibilidades de alcanzar importantes resultados en el futuro.

Hasta ahora, son pocos los estudios que han profundizado sobre la gestión municipal de los recursos forestales. Además, muchas experiencias son incipientes y, en consecuencia, falta claridad en cuanto a los beneficios o perjuicios que podría generar esta nueva dinámica.

Esta publicación forma parte de un primer esfuerzo por valorar los resultados concretos y las lecciones aprendidas de los procesos de descentralización de la gestión forestal en manos de las municipalidades de América Latina.

Este esfuerzo es el resultado de una iniciativa del Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), quienes en colaboración con las diferentes instituciones que se mencionan en los agradecimientos de este libro, proponen un análisis de la evolución de la gestión forestal municipal de los gobiernos locales en sus diferentes contextos regional, nacional y local. El objetivo general del libro es promover la discusión sobre el rol potencial de los gobiernos municipales en la gestión local de los recursos forestales.

Los seis casos analizados en este libro fueron escogidos sobre la base de dos criterios principales: las políticas de municipalización del sector forestal en cada país y las dinámicas observadas en las municipalidades. Cuatro de los capítulos se basan en investigaciones realizadas anteriormente por algunas de las instituciones que contribuyeron con este trabajo en Bolivia, Brasil y Nicaragua y Costa Rica. Los casos de Honduras y Guatemala se incorporaron dada la dinámica de las políticas de descentralización impulsadas recientemente en estos dos países.

En cada caso se describe y analiza la situación actual de la gestión forestal municipal en el país, así como los avances y desafíos de la descentralización de la gestión de los recursos forestales. En cada estudio se hace un esfuerzo por analizar los siguientes temas: el contexto nacional forestal; la estructura formal legal de la descentralización de la gestión forestal en su contexto nacional; las experiencias de gestión forestal municipal, incluyendo las diferentes iniciativas emprendidas y las relaciones de los gobiernos locales con las agencias centrales y con los actores locales. Cada capítulo tiene un análisis final de conclusiones y recomendaciones.

Para ubicar el lector en el contexto general de los seis países, a continuación presentamos un breve resumen de las características más sobresalientes de la descentralización en cada país.

BOLIVIA

Desde mediados de la década de 1990, en Bolivia se han dado importantes avances hacia la construcción de una descentralización democrática como resultado de un proceso de municipalización asociado con la apertura a la participación popular. Al mismo tiempo, se han desarrollado esfuerzos importantes por descentralizar la gestión forestal, aunque todavía una buena parte de las decisiones sobre dichos recursos permanece en el nivel central. Es decir, pese a que los gobiernos municipales han adquirido un papel protagónico dentro de la gestión forestal, sus poderes y capacidades para tomar decisiones discrecionales son todavía limitados. Pese a ello y en relación con otros países de Latinoamérica, Bolivia es uno de los países donde se ha dado la mayor descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales.

El paso decisivo para la transferencia de responsabilidades forestales a los municipios fue el resultado de la aprobación de la nueva Ley Forestal en 1996. Esta Ley permite que los gobiernos locales puedan solicitar y supervisar hasta un 20% de los bosques nacionales dentro de su jurisdicción. Estas Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) deben ser entregadas como concesiones forestales a las llamadas “Agrupaciones Sociales del Lugar” (ASL). En la práctica, este mecanismo permite formalizar los derechos de aprovechamiento forestal de extractores de madera en pequeña escala y otros usuarios tradicionales del bosque. La mencionada Ley también establece que los grupos indígenas son dueños de los recursos forestales dentro de los territorios que les hayan sido reconocidos legalmente.

Estos cambios fueron motivados por el interés del gobierno central de reducir el aprovechamiento forestal ilegal por parte de las poblaciones locales y por la necesidad de mejorar los sistemas de control y fiscalización del manejo forestal. Además, hubo una

importante presión local y departamental para que los ingresos fiscales forestales se redireccionaran hacia estos niveles. La Ley Forestal otorga el 25% de las patentes de aprovechamiento forestal a las municipalidades. Estos fondos deben apoyar a la Unidad Forestal Municipal (UFM) que todos los municipios que posean bosques deben establecer. Las UFM están encargadas de la formación de las AFRM y la asistencia técnica a las ASL. Además, deben inspeccionar las actividades de las concesiones forestales y de los aserraderos, vigilar el cumplimiento de los planes de aprovechamiento, disponer medidas preventivas ante actividades que perjudican el recurso forestal, solicitar el decomiso de productos ilegales y establecer registros de plantaciones forestales y bosques nativos.

La descentralización planteada en esta Ley ha llevado a redefinir las relaciones de poder al nivel local; las elites locales han tenido gradualmente que reconocer la presencia de grupos que habían estado previamente marginados, con los que ahora incluso se ven obligadas a negociar. En algún grado, la descentralización ha creado nuevas oportunidades de acceso al recurso forestal para los grupos indígenas, colonos y pequeños extractores de madera. En cierta medida, el proceso de descentralización también ha debilitado la posición de concesionarios, hacendados y propietarios que no viven dentro de la municipalidad. Sin embargo, la complejidad de la dinámica del poder local dificulta hacer generalizaciones sobre los beneficios de la descentralización para los grupos marginados; de hecho, hay casos claros donde la descentralización más bien ha contribuido a fortalecer ciertas elites locales que ya tenían una fuerte presencia.

En Bolivia, las respuestas de los gobiernos municipales al proceso de descentralización han sido diversas. Casi todos los municipios con bosques tienen actualmente una UFM. Estas unidades han sido bastante activas en la delimitación de áreas forestales municipales; muchas se han involucrado en el control del manejo forestal y el control de tala ilegal, o se han preocupado por desarrollar proyectos forestales. Pero, a pesar de los avances logrados, la mayor parte de las regulaciones para el uso de los recursos forestales siguen concentradas en el nivel nacional y los gobiernos municipales influyen muy poco sobre esas decisiones.

HONDURAS

A partir de la promulgación de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, la Ley de Municipalidades en 1992 y la Ley General del Ambiente en 1993, se reconoció la propiedad privada forestal y se establecieron las bases para la descentralización de la gestión forestal en Honduras. En particular, las municipalidades volvieron a ser propietarias de tierras ejidales, las cuales abarcan el 28% de las tierras del país.

Esta situación es única en la región latinoamericana, ya que implica que las municipalidades son propietarias de jure de importantes áreas boscosas cuya gestión sostenible puede generar ingresos significativos a los gobiernos locales. La gestión de los bosques ejidales está sujeta a las mismas condiciones que cualquier otro dueño de bosques. La elaboración de normas forestales y la aprobación de los planes de manejo para el aprovechamiento son potestad de la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR).

La transferencia de los derechos de la propiedad ejidal a los municipios ha impulsado el fortalecimiento municipal y ha mejorado la coordinación con COHDEFOR. Los municipios también tienen responsabilidad en el control y revisión de planes de manejo en áreas de bosques nacionales y privados, aunque la coordinación con COHDEFOR no siempre funciona en la práctica.

A pesar de sus nuevas responsabilidades, la capacidad de gestión de los municipios en Honduras es muy débil en términos generales. Los presupuestos son muy bajos y hay poca capacidad técnica e institucional para manejar de forma eficiente la gestión y el aprovechamiento de los recursos forestales municipales. Más de una docena de proyectos de cooperación internacional han invertido recursos para apoyar la administración forestal municipal mediante acuerdos o convenios de cooperación con la Secretaría de los Recursos Naturales (SERNA), COHDEFOR, asociaciones municipales y las municipalidades mismas.

GUATEMALA

En Guatemala, se han desarrollado mecanismos de fomento de la actividad forestal mediante la descentralización de la gestión forestal hacia las municipalidades. Este proceso viene acompañado de programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología a las municipalidades, así como mecanismos financieros como el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y el traspaso del 50% de los ingresos generados con el impuesto a las licencias de aprovechamiento y concesiones. En este contexto, la fuerte presencia de proyectos de la cooperación internacional ha sido clave para apoyar estas iniciativas.

La Ley Forestal establece que las 331 municipalidades del país deben tener oficinas ambientales municipales, y que su papel principal debe ser el apoyo y la colaboración con las políticas y estrategias forestales implementadas por el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Las municipalidades gozan de ciertas competencias relacionadas con el control y vigilancia de los recursos forestales así como el apoyo a la reforestación y a la gestión forestal; por ejemplo, la formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de los recursos forestales municipales y la recaudación de impuestos.

Guatemala es el único país en el que la agencia forestal central lidera claramente los procesos de municipalización de la gestión forestal. Una de las iniciativas más importantes es el proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM). Este proyecto, financiado y administrado por INAB, intenta mejorar la capacidad técnica, administrativa y económica de las municipalidades para que asuman de manera eficiente sus competencias forestales y para mejorar las oportunidades de participación de las comunidades rurales en el manejo local de sus recursos. A través de este proyecto varias oficinas ambientales municipales han sido creadas.

A pesar de estos avances, la municipalización de la gestión forestal en Guatemala tiene todavía importantes retos. Las municipalidades carecen de un poder real de decisión sobre la gestión forestal pues las políticas de descentralización se enfocan principalmente en buscar un traslado de responsabilidades de coordinación y de apoyo al INAB. Además,

aunque los municipios guatemaltecos reciben las transferencias presupuestarias más altas en América Central, se enfrentan todavía con limitaciones económicas fuertes.

Aun así se notan tendencias locales positivas. Varios municipios se han involucrados en la gestión forestal, ya sea porque recibieron el apoyo de proyectos externos o simplemente porque las presiones de las poblaciones locales han obligado a las municipalidades a tomar acciones concretas en cuanto al manejo forestal. En este sentido, las municipalidades se involucran cada vez más en actividades de reforestación, control de incendios, prestación de servicios técnicos, establecimiento de viveros forestales y mediación en conflictos.

NICARAGUA

Los gobiernos locales en Nicaragua han incrementado su poder y autoridad de manera significativa desde las primeras elecciones municipales en 1990. En particular, las reformas incorporadas a la ley de Municipios en 1997 aumentaron las competencias y la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, las posibilidades reales para el desarrollo de la autonomía efectiva de las municipalidades se ven limitadas por los bajísimos presupuestos con que muchos gobiernos municipales tienen que llevar a cabo sus mandatos. Además de las transferencias bajas del gobierno central (menos del 1% en 2001, el más bajo de América Central), muchos municipios se enfrentan con fuertes limitaciones para recaudar ingresos por medio de impuestos.

Con respecto a la gestión de los recursos forestales, la Ley de Municipios concede a los gobiernos locales la competencia para “desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país. . .”. Sin embargo, a pesar de este mandato general, la legislación forestal y ambiental nicaragüense impulsa una gestión centralizada y relega a las municipalidades a un papel secundario. Entre sus potestades están opinar sobre la aprobación de los contratos para la explotación de la madera, recibir el 25% de los ingresos fiscales que tales contratos generen, establecer parques municipales, organizar campañas para la prevención y control de incendios, promover educación y proyectos ambientales, participar en el manejo de los parques nacionales y fomentar la participación ciudadana en asuntos ambientales.

En relación con el proceso de descentralización, los municipios nicaragüenses sienten que el gobierno central les ha entregado las cargas de la gestión ambiental pero no los beneficios, ni en términos de autoridad ni de ingresos económicos. Pero a pesar de las limitaciones existentes, numerosos municipios han tomado la iniciativa en el tema forestal; así, han asumido funciones como: presentar sus observaciones sobre contratos de explotación; otorgar permisos domésticos (sobre pequeños volúmenes); promover proyectos ambientales, agroforestales y de reforestación; organizar campañas para controlar incendios y plagas forestales; desarrollar planes de ordenamiento ambiental y territorial; declarar áreas protegidas; contratar personal técnico y guardabosques; aprobar ordenanzas para normalizar el uso de los recursos forestales; cobrar impuestos y multas por la extracción legal e ilegal y manejar fondos forestales. Además, la mayoría de los municipios del país han establecido Comisiones Ambientales Municipales, las cuales funcionan actualmente como el mecanismo principal para la participación local y la coordinación inter-gubernamental sobre el tema ambiental y forestal.

BRASIL

De los seis casos presentados en este libro, no cabe duda de que los gobiernos municipales brasileños tienen poderes políticos, administrativos y financieros mucho mayores que los municipios en otros países latinoamericanos. Sin embargo, en contraste con los sectores de educación y salud, la gestión de los recursos naturales o el medio ambiente no ha recibido un tratamiento específico para descentralizar competencias a los gobiernos locales. No obstante, por el nivel de autonomía del que gozan y el tipo de decisiones que manejan -por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura municipal y la gestión de fondos para créditos- pueden tener impactos indirectos muy fuertes sobre el recurso forestal.

En general, el marco regulador actual para el manejo forestal en Brasil es inadecuado y altamente centralizado. El instituto estatal encargado del medio ambiente y de los bosques, IBAMA, tiene poco apoyo político, pocos recursos y no está en capacidad de ejercer un control real sobre la extracción de madera y sobre el seguimiento a la implementación de los planes de manejo forestal. A esta situación se une el hecho de que los municipios brasileños reciben importantes transferencias económicas del gobierno federal y, por lo tanto, no están siempre motivados para involucrarse en actividades forestales con el fin de buscar ingresos de las actividades forestales, como en otros países.

En la región amazónica, muchos residentes están a favor de un modelo de desarrollo que promueva la reducción del área boscosa. Por ejemplo, poderosos líderes locales, incluyendo algunos alcaldes, son frecuentemente madereros o ganaderos y se oponen a la creación de áreas protegidas o reservas extractivas y a la delimitación de territorios indígenas. Aún así, existen municipios con programas para la prevención y control de incendios forestales, la educación ambiental, la modernización de la industria forestal y/o el fomento forestal y agroforestal. La mayoría de los gobiernos locales donde se da este tipo de actividad, cuentan con el apoyo de organismos no gubernamentales o proyectos del gobierno central. También hay líderes municipales que han promovido la certificación forestal y la consolidación de reservas extractivistas, especialmente donde la extracción de productos no maderables es importante para la subsistencia de las poblaciones locales.

COSTA RICA

De todos los países estudiados, Costa Rica representa el modelo más centralizado en cuanto a la administración de los recursos forestales del país. Esta situación se explica por la larga tradición de centralismo del Estado que históricamente ha funcionado con relativo éxito dentro del contexto costarricense, y el hecho de que la mayoría de la población y actividad económica está concentrada en el valle central donde se ubica la capital, San José.

El marco legal forestal de este país presenta una estructura totalmente centralizada y deja poco espacio para que las municipalidades puedan jugar un rol activo en la gestión forestal. Las competencias legales de las municipalidades son muy generales. El órgano estatal responsable de la gestión forestal es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que pertenece al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Las políticas de descentralización de la Administración Forestal del Estado se limitan a una

desconcentración del SINAC, a través de la creación de 11 áreas de conservación y oficinas regionales y subregionales en cada área.

Los gobiernos municipales carecen de responsabilidades directas en el manejo forestal, pero esto no siempre ha sido así. La Ley Forestal de 1996 había establecido que las municipalidades debían otorgar los permisos de corta de "árboles en potreros". Sin embargo, el traslado de esta responsabilidad se hizo sin que las municipalidades fueran preparadas para asumir técnica y administrativamente esta competencia. Los problemas que se generaron en las municipalidades provocaron que esta competencia fuera trasladada a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación. Finalmente, en la práctica los permisos son otorgados por el SINAC debido a los problemas que surgieron en la creación de estos Consejos.

El marco legal vigente en Costa Rica prevé varios tipos de mecanismos de recaudación municipal de fondos provenientes de la actividad forestal. Pero, en la práctica, las municipalidades han encontrado numerosos obstáculos políticos y legales para la aplicación de estos mecanismos.

A pesar de su autoridad y fondos limitados, hay ejemplos de municipios que han iniciado actividades importantes de gestión forestal y hasta han logrado, en algunos casos, consolidar oficinas ambientales municipales. En general, estas iniciativas se dan cuando hay presión por parte de grupos de la sociedad civil local o cuando existe una cierta estabilidad política dentro de la municipalidad y una buena relación entre el gobierno local y los funcionarios de las oficinas subregional del SINAC.

Bibliografía

Agrawal, A. 2001. The Decentralizing State: Nature and Origins of Changing Environmental Policies in Africa and Latin America, 1980-2000. Paper prepared for the 97th Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 to September 2.

Agrawal, A.; Ribot, J. 1999. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *Journal of Developing Areas* 33(4): 473-502.

Andersson, K. 2002. What motivates municipal governments? Uncovering institutional incentives for municipal governance of forest resources. *Journal of Environment* (remitido).

Carney, D.; Farrington, J. 1998. *Natural Resource Management and Institutional Change*. Routledge, London.

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

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

Fisher, R.J. 1999. Devolution and Decentralization of Forest Management in the Asia and Pacific. *Unasyuva* 50(4): 199. www.fao.org/forestry/FODA/UNASYLVA/PREV-e.stm

Kaimowitz, D.; Vallejos, C.; Pacheco, P.; López, R. 1998. Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. *Journal of Environment and Development* 7(1):45-59.

Kaimowitz, D.; Pacheco, P.; Mendoza, R.; Barahona, T. 2000. Descentralización y gestión de los recursos forestales: gobiernos municipales y manejo del bosque en Bolivia y Nicaragua. *Bosques y Desarrollo* no. 22.

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

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

Manor, J. 2002. Democratic decentralization and the issue of inequity. Conference on Decentralization and the Environment. World Resources Institute. Bellagio. Italy

Margulis, S. 1999. Decentralized Environmental Management. In Burke SJ, Perry GE (eds.). *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington, DC.

Onibon, A.; Dabiré, B.; Ferroukhi, L. 1999. Descentralización y transferencias de la ordenación de los recursos naturales en el Africa occidental francófona. *Unasyuva* 50(4): 199. www.fao.org/forestry/FODA/UNASYLVA/PREV-e.stm

Pacheco, P.; Kaimowitz, D. (eds). 1998. *Municipios y gestión forestal en el trópico Boliviano*. *Bosques y Sociedad* no. 3.

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

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.

Ribot, J. 1999. Accountable Representation and Power in Participatory and Decentralized Environmental Management. *Unasyuva* 50(4):199. www.fao.org/forestry/FODA/UNASYLVA/PREV-e.stm

Valverde, J. 1999. Manejo descentralizado de los recursos naturales. In *Gestión ambiental descentralizada: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación la Amistad Caribe*. FUDEU, San José.

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

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

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

BOLIVIA

Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia

Pablo Pacheco

Introducción

La descentralización constituye una de las reformas de política pública que muchos gobiernos han aplicado agresivamente durante los últimos años, sea como resultado de procesos internos de democratización de los sistemas políticos, por la presión de organismos internacionales o por influencia de ambos. Aunque la descentralización ha privilegiado la provisión de servicios sociales, numerosos países han empezado a otorgar a los gobiernos locales mayores derechos y responsabilidades sobre los recursos naturales, incluyendo a los forestales.

Algunos estudios señalan que la descentralización tiene resultados diversos en la práctica, los cuales pueden ser contradictorios dependiendo de variables como la economía política de los municipios, la composición de los gobiernos locales y la importancia de los recursos forestales en las economías locales, entre otras (Andersson 2002, Pacheco y Kaimowitz 1998, Ribot 2001). Lo anterior sugiere que la descentralización es un proceso que trae consigo diversas oportunidades, pero también amenazas. Lo importante es reconocer a ambas para hacer que este proceso contribuya más eficientemente a mejorar la distribución de los recursos forestales entre las poblaciones que subsisten de esos recursos, a propiciar la toma de decisiones de manera más democrática y a conservar mejor los bosques.

Este capítulo identifica las oportunidades y las limitaciones de la descentralización de la gestión forestal en Bolivia. Para ello se evalúa ese modelo de descentralización y sus implicaciones, asociado a otros factores como el sistema de participación ciudadana y las regulaciones forestales vigentes, dentro de las cuales los municipios desarrollan las funciones forestales que les han sido delegadas desde mediados de los años 90.

En Bolivia se han dado importantes pasos hacia la construcción de una descentralización democrática como resultado de un proceso de municipalización, asociado a otro de participación popular puesto en marcha en 1994. Al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos importantes por descentralizar la gestión de los recursos forestales, aunque todavía una

buena parte de las decisiones sobre dichos recursos permanecen en el nivel central. Es decir, pese a que los gobiernos municipales han adquirido un rol protagónico en la gestión forestal, sus funciones y sus capacidades para tomar decisiones de manera discrecional son todavía limitadas. Aún así, Bolivia es uno de los países de la región donde se han dado mayores progresos para desconcentrar funciones vinculadas con la gestión forestal hacia los gobiernos municipales.

Este análisis abarca las principales lecciones aprendidas de la descentralización de la gestión forestal en los municipios de las tierras bajas de Bolivia, donde se encuentra la mayor parte de los bosques del país. Una parte de las reflexiones aquí presentadas se basan en los resultados de una investigación conducida por el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) en colaboración con el Proyecto BOLFOR, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Fundación TIERRA, con el apoyo financiero de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La información proviene de entrevistas a informantes claves en tres diferentes períodos realizadas entre 1997 y el 2001, las que estuvieron concentradas particularmente en nueve municipios de las tierras bajas.

Dividimos este capítulo en cinco partes, además de la introducción. La segunda parte describe brevemente los bosques de las tierras bajas y las condiciones de acceso a la tierra y los recursos forestales por parte de los principales actores sociales. La tercera discute el contexto legal e institucional de la gestión municipal de los recursos forestales, así como el modelo de descentralización promovido en Bolivia. La cuarta presenta un recuento de las acciones de las municipalidades en relación a la gestión forestal. La siguiente indica los resultados de la descentralización y analiza los factores que explican esos resultados. La última contiene las reflexiones finales, analiza los elementos de la descentralización que sí funcionaron y propone algunas acciones que deberían implementarse para mejorar sus resultados.

El contexto forestal en Bolivia

LOS BOSQUES Y ACTORES DE LAS TIERRAS BAJAS

Bolivia tiene un área de 1,098,581 km², de los cuales cerca del 70% están localizadas en lo que se conoce como tierras bajas o aquella porción del territorio por debajo de 500 metros sobre el nivel del mar (Montes de Oca 1989). Gran parte corresponde a la totalidad de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando (ver mapa). El área total de bosques en el país es de 534,000 km² (48.6% del territorio nacional), de los cuales alrededor del 80% está en las tierras bajas.

Las principales actividades económicas de esta región son la agricultura y la ganadería comercial de mediana y gran escala, la agricultura familiar en pequeña escala por un numeroso grupo de colonos, la producción de coca, la extracción de madera y de algunos productos forestales no maderables como la goma, castaña y palmito, además de la minería y la producción de gas natural.

Una porción importante de los bosques de las tierras bajas ha sido intervenida por actividades de aprovechamiento selectivo, las que empezaron a ser importantes en los años setenta y se incrementaron rápidamente durante la década de los noventa. Sólo cuatro especies: mara (*Swietenia macrophylla*), cedro (*cedrela sp.*), roble (*Amburana cearensis*), y ochoó (*Hura crepitans*) representaron 60% de la madera producida entre 1985 y 1996 (Quiroga y Salinas 1996). Esas especies son ahora las menos abundantes porque han sido explotadas a tasas que han impedido su regeneración natural. Debido a ello las empresas madereras y pequeños extractores de madera han empezado a aprovechar especies de menor valor comercial pese a que las condiciones de mercado para esas especies son menos atractivas (Dauber et al. 1999).

La mayor parte de la deforestación en Bolivia ocurre en las tierras bajas y ha tendido a crecer rápidamente en la última década. La deforestación para todo el país fue de alrededor de 80,000 hectáreas por año durante la década de los años 80 y se incrementó a 250,000 ha. por año entre mediados de los 80 y mediados de los 90 a una tasa anual de 0.4% (Steininger et al. 2000). Ese crecimiento se ha debido sobre todo a la expansión de la agricultura mecanizada, principalmente para la producción de soya, uno de los principales

cultivos agrícolas de exportación de las tierras bajas y, en menor grado, a la expansión de la ganadería y la agricultura en pequeña escala en las áreas de colonización de Santa Cruz, norte de La Paz y Chapare (Pacheco 1998a).

La acelerada degradación de los bosques así como una creciente preocupación por la conservación de la biodiversidad, han llevado al gobierno boliviano a implementar un sistema de zonificación ecológica acompañado de planes de uso del suelo y a expandir las áreas de protección. Hacia fines de los años 90, los tres departamentos que cubren la mayor parte de las tierras bajas ya contaban con un plan de uso del suelo (PLUS) y algunos ejercicios de planificación de uso del suelo estaban siendo iniciados a nivel municipal. Asimismo, la porción de las tierras bajas incorporada dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que empezó a ser importante desde mediados de los años 80, actualmente representa un 17% del total nacional, aunque sólo una pequeña proporción cuenta con un sistema efectivo de protección (World Bank 2000).

Hacia mediados de los 90s, las tierras bajas de Bolivia tenían aproximadamente dos millones de habitantes, de los cuales cerca de 800,000 residían en el área rural, con una densidad de población menor a una persona por km². Entre 180,000 y 200,000 es población indígena y aproximadamente entre 500,000 a 600,000 son pequeños agricultores asentados en las zonas de colonización al norte de la ciudad de Santa Cruz y en los Yungas de Cochabamba y La Paz (Muñoz 1996). La población urbana de la región (sobre todo en la capital de Santa Cruz y algunos centros urbanos intermedios) presenta altas tasas de crecimiento. Mejoras realizadas en el sistema de transporte han vinculado más a las región de las tierras bajas, dinamizando la inmigración de otras zonas y aumentando la presión sobre los bosques.

Distribución de la tierra en la región de las tierras bajas



La región es bastante heterogénea en términos de sistemas de tenencia, los cuales van desde sistemas de propiedad privada a regímenes comunitarios en áreas indígenas. Los grupos sociales que dependen en algún grado de recursos forestales para subsistir son las poblaciones indígenas, los pequeños agricultores o colonos y un diverso grupo de extractores de madera en pequeña escala, así como los recolectores de productos forestales no maderables. Un grupo influyente de la sociedad rural son los medianos y grandes agricultores, y hacendados, así como los concesionarios forestales y dueños de aserraderos, quienes residen mayormente en las principales ciudades de la región.

Es poco confiable la información que se tiene sobre la tenencia de la tierra. Estimaciones propias provenientes de estadísticas oficiales sugieren que de los 76 millones de ha que componen la región, alrededor de 23 millones fueron entregadas a medianos y grandes productores agrícolas o ganaderos (Pacheco 1998a). Los indígenas han demandado alrededor de 22.3 millones de ha para ser reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), de las cuales sólo unos 5 millones tienen potencial forestal (Stocks 1999). Hacia fines de los noventa sólo 3 millones de ha habían sido tituladas como TCO (Martínez 2001). En el año 1996, las empresas madereras redujeron el área ocupada como concesiones de 20 a sólo 5.4 millones de ha, y esta área disminuyó a 4.9 millones de ha en el 2001 por la reversión de 8 concesiones a dominio estatal. Además, hacia el año 2000, cerca de un millón de ha fueron destinadas a reservas forestales municipales (SF 2002).

Los colonos de las tierras bajas están organizados en sindicatos agrarios que forman parte de organizaciones mayores a nivel departamental y nacional. A su vez, los pueblos indígenas están organizados en sistemas tradicionales de autoridad que conforman extendidas organizaciones pan-regionales. Ambos grupos, hasta antes de iniciado el proceso de descentralización, interponían sus demandas en los niveles departamental y nacional, por lo que paradójicamente tuvieron poca influencia en la “política local”, la que estuvo dominada por grupos de elites locales. Esta situación ha cambiado sustancialmente después de la descentralización, como se analizará mas adelante.

Proceso de descentralización de la gestión forestal

Esta sección discute las características de la descentralización en Bolivia. Primero se presentan los antecedentes del proceso más amplio de descentralización y luego se describen los principales antecedentes que motivaron la descentralización de la gestión forestal. Posteriormente, se analizan las principales regulaciones producto de la reforma de la política forestal a mediados de los años 90, y por último se describen las responsabilidades y poderes transferidos a los gobiernos municipales en la gestión forestal.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Bolivia tiene una larga tradición de gobierno centralizado. Hasta antes de la descentralización, las decisiones eran tomadas por el gobierno central, desde donde se nominaba a los “prefectos”, principal autoridad política de los departamentos. Los alcaldes

también eran designados desde arriba y sus responsabilidades estaban confinadas a un limitado rango de servicios en los centros urbanos sede de las municipalidades. Estos últimos rendían cuentas de su trabajo a los prefectos puesto que ellos eran quienes los habían elegido para ocupar esos cargos.

Las tierras bajas fueron marginadas por el centro político nacional localizado en la ciudad de La Paz hasta entrada la década de los años 60. Esto debido a su poca importancia económica y escasa población. Esa situación cambió con la expansión de la explotación de petróleo y gas natural, el crecimiento de la agricultura comercial y la extracción de madera, factores que alentaron la emergencia de una nueva oligarquía regional, aumentaron la contribución de la mencionada región a los ingresos fiscales y realzaron su importancia en los planes estratégicos de desarrollo.

Fue hacia el final de los años 70, en respuesta a la creciente presión de diferentes grupos regionales, que el gobierno dio su primer paso significativo hacia la descentralización, estableciendo corporaciones de desarrollo departamentales para llevar a cabo la planificación regional e invertir en proyectos de desarrollo. El ingreso de esas corporaciones se originaba en las regalías del petróleo, gas, minerales y madera, así como en recursos del tesoro nacional. Ese proceso fue más bien de desconcentración administrativa, aunque las corporaciones representaron una oportunidad para que las elites regionales pudieran influir en las decisiones de inversión, al ser ellas parte de las mesas directivas de dichas corporaciones. El gobierno central siguió nombrando a los presidentes de esas entidades, los que también respondían a los prefectos departamentales (Kaimowitz et al. 1999).

En 1985, una reforma a la Ley de Municipalidades instituyó el sistema de elecciones para elegir a los gobiernos municipales. Esta reforma, sin embargo, no estableció ningún mecanismo por el cual los alcaldes y concejales municipales debían responder de sus actos a sus electores, y en la práctica ellos siguieron rindiendo cuentas a las jerarquías de sus respectivos partidos políticos.

Fue recién a mediados de los años 90 que la descentralización ocupó un lugar central en la agenda de reformas de las políticas públicas. Ello como resultado de una presión creciente de grupos de las mismas regiones por obtener un mayor control sobre sus propios asuntos. También influyó la tendencia general hacia la descentralización en los países vecinos y la importancia que adquirió la descentralización en la agenda de la cooperación (Kaimowitz et al. 1999). La descentralización fue promovida a través de la Ley de Participación Popular (No. 1551), y la Ley de Descentralización Administrativa (No. 1654), ambas aprobadas en 1994. La primera modificó las funciones de los gobiernos municipales y la segunda las de las prefecturas o gobiernos departamentales.

La Ley de Participación Popular expandió la jurisdicción de los gobiernos municipales más allá de los centros urbanos, hacia todo el territorio cubierto por las secciones de provincia que corresponden a una jurisdicción municipal. Hizo responsables a las municipalidades de los servicios de educación y de salud, de las carreteras y del agua potable. Para financiar esas responsabilidades, el gobierno asignó 20% del presupuesto nacional a los gobiernos

municipales, distribuidos en función del tamaño de la población de cada uno de ellos. Esta ley también transfirió a los gobiernos municipales el manejo de los catastros urbanos y

rurales, así como los recursos de impuestos sobre dichas propiedades, además del impuesto a los automotores.

Bajo este modelo de descentralización, los gobiernos municipales quedaron a cargo de la planificación de una parte de la inversión pública, la que debería estar orientada por planes formulados participativamente entre los diferentes actores locales bajo el liderazgo de las municipalidades. Todas las organizaciones sociales, sean comunidades indígenas o campesinas, sindicatos agrarios y comités urbanos vecinales, son reconocidas legalmente (bajo el denominativo de Organización Territorial de Base, OTB), y adquieren derecho para participar en los denominados “Comités de Vigilancia”, una entidad creada para vigilar el uso de las finanzas municipales y fiscalizar las acciones de los alcaldes y de los concejos municipales (SNPP 1994).

La Ley de Descentralización Administrativa, por su parte, abolió las corporaciones regionales de desarrollo y transfirió sus funciones junto con la mayoría de sus activos a las prefecturas, quienes desde entonces quedaron a cargo de la planificación del desarrollo regional. Esta ley no ha tenido efectos tan dramáticos como los que alcanzó, en corto tiempo, la participación popular. No modificó el hecho de que los prefectos son todavía elegidos desde el gobierno central, por lo cual deben dar cuenta de sus acciones a ese nivel central. Aunque han sido creados consejos con la participación de delegados provinciales, éstos solo tienen carácter consultivo.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La transferencia de responsabilidades en la gestión de los recursos naturales fue en parte consecuencia indirecta del proceso más amplio de descentralización, en parte el resultado de luchas regionales para asegurar que regiones forestales se beneficiaran del aprovechamiento de madera y, en menor grado, una respuesta al creciente consenso internacional en favor de una mayor participación local en el manejo de recursos forestales (Kaimowitz et al. 2000).

En lo que concierne el primer aspecto, aunque la Ley de Participación Popular no les dio a los gobiernos municipales ninguna nueva función explícita relacionada con el manejo de los recursos naturales, contribuyó de forma indirecta para que algunos gobiernos municipales, como resultado de la mayor autoridad política que recibieron desde el gobierno central, se involucraran más en asuntos de recursos naturales. Entre esos asuntos se incluye la fiscalización del transporte de madera dentro de sus municipios y el pago de regalías, entre otros, con la finalidad de retener parte de los beneficios de las actividades de extracción forestal para sus municipios. Además, puesto que las municipalidades se convirtieron progresivamente en actores políticos más influyentes, el gobierno nacional y donantes internacionales empezaron a buscarlos como socios en proyectos ambientales.

En relación al segundo aspecto, por casi cuarenta años las organizaciones regionales lucharon por obtener una mayor participación en la formulación de políticas forestales y la

distribución de regalías madereras a regiones donde esos recursos eran extraídos. Un rol activo tuvieron los “comités cívicos provinciales” que agrupaban a diversos grupos de la sociedad civil local. A principios de los años 80, ellos lograron el establecimiento de una

regalía maderera del 11% a ser utilizada para el desarrollo regional, aunque el control sobre esos fondos fue centralizado en la capital departamental y con frecuencia los fondos no llegaron a las zonas productoras. En 1993, se aprobó que las compañías pagarían el 80% de sus regalías en especie directamente a las provincias donde se hacía el aprovechamiento de madera (Kaimowitz et al. 2000).

Hacia mediados de los 80 fue desconcentrado el servicio forestal nacional (Centro de Desarrollo Forestal, CDF) por influencia de los movimientos cívicos regionales, quienes también demandaron la creación de políticas forestales departamentales. La desconcentración del CDF y la creación de servicios departamentales, aunque contribuyó a la formulación de políticas forestales departamentales, no consiguió convertir al servicio forestal en más efectivo e eficiente. La institución mantuvo su reputación de corrupta e inefectiva (Quiroga y Salinas 1996).

Un tercer factor para promover la descentralización de la gestión de recursos forestales fue la tendencia internacional a promover una mayor participación comunitaria en el manejo de recursos y la administración de áreas protegidas. Aunque este factor fue menos importante en relación a los anteriores, ha contribuido a colocar la descentralización en la agenda de reformas. En Bolivia no existió una presión directa de los agencias de cooperación para ponerla en marcha.

En 1996 fue reformulada la legislación forestal a través de la aprobación de una nueva Ley Forestal (No. 1700), la que reemplazó a otra legislación que estaba en vigencia hacía 20 años atrás y que fuera escasamente implementada debido a interferencias políticas y alta corrupción.

La nueva Ley Forestal asume que el manejo forestal sostenible es posible a través de la implementación de adecuadas prácticas de manejo. Para eso, fue creado un nuevo sistema de fiscalización del manejo y extracción forestal, junto con algunas regulaciones de mercado y reformas impositivas para hacer menos atractivas las operaciones forestales no sostenibles e ilegales. Ese mismo año fue aprobada la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como ley INRA, No. 1715), con el fin de clarificar los derechos de la propiedad agraria mediante un proceso de saneamiento y titulación, y la creación de un catastro de la propiedad rural. La aplicación de ese proceso está a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

REGULACIONES PARA EL MANEJO FORESTAL

La nueva Ley Forestal estableció lo que se denominó “régimen forestal de la nación” que es definido como “un conjunto de normas que regulan el uso sostenible y la protección de los bosques y las tierras forestales, y el régimen legal que define los derechos para personas privadas estipulando claramente derechos y obligaciones definidos” (Ley Forestal, art. 3, inc. e).

El sistema público institucional está constituido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) como la entidad normativa, la Superintendencia Forestal (SF) como la entidad reguladora, y el Fondo para el Desarrollo Forestal (FONABOSQUE). La Ley Forestal creó también el Sistema de Regulación de los Recursos Naturales (SIRENARE), con el objetivo de

regular y controlar el uso de los recursos naturales¹. La SF constituye una pieza clave en el sistema puesto que está a cargo de asignar las concesiones forestales, autorizar permisos forestales, aprobar planes de manejo y de aprovisionamiento de materia prima, monitorear el transporte de productos forestales y confiscar madera ilegal, así como supervisar el manejo forestal (SF 2000).

Las principales regulaciones forestales son las siguientes:

1. Los bosques públicos pueden ser asignados a compañías privadas a través de un sistema de concesiones de largo plazo por un período de 40 años, pudiendo renovarse cada 5 años.
2. Los extractores de madera en pequeña escala pueden acceder a concesiones forestales dentro de las áreas a ser declaradas como reservas forestales municipales que corresponden hasta un 20% del total de bosques públicos existentes dentro de cada jurisdicción municipal, aunque para ello tienen que organizarse en las denominadas Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs).
3. Los pueblos indígenas tienen derecho exclusivo para el uso de los recursos forestales dentro de sus territorios.
4. Los propietarios individuales también adquieren derecho de propiedad sobre los recursos forestales dentro de sus propiedades.
5. Todos los usuarios del bosque anteriormente mencionados tienen que pagar una patente forestal por hectárea (\$US1 por hectárea/año), la que aplica para toda el área forestal en el caso de las concesiones forestales, sobre el área anual intervenida en el caso de propietarios privados (incluyendo a comunidades indígenas), y una combinación de ambas para el caso de las concesiones de ALs (ver cuadro adjunto)².

¹Tres sistemas de regulación sectorial han sido creados en Bolivia: 1) el Sistema para la Regulación Sectorial (SIRESE), 2) el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) que comprende a la Superintendencia de Bancos, Pensiones y Seguros, y la de Recursos Jerárquicos, y 3) el Sistema de Regulación de Recursos Naturales (SIRENARE), del cual dependen la Superintendencia Forestal y la Superintendencia Agraria.

²Actualmente existe una propuesta de ley en el Congreso boliviano (Proyecto de Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible) que, entre otros aspectos, propone un nuevo método de cálculo de la patente forestal aplicable para concesiones forestales basada únicamente en el área intervenida anualmente para el manejo forestal. Las estimaciones sugieren que la introducción de esta nueva modalidad de cálculo implicaría la reducción de las patentes entre 40% a 60%.

Resumen de las principales regulaciones forestales en Bolivia



Fuente: *Elaboración propia con base en LF (No. 1700) y RLF (OS. 24453).*

De acuerdo a la legislación, por un lado el uso de recursos forestales sin fines comerciales no requiere de autorización y, por otro, todas las operaciones de extracción de productos forestales maderables y no maderables realizadas con fines comerciales requieren de un plan de manejo. En ese orden, tanto concesionarios forestales como propietarios privados están en la obligación de diseñar planes de manejo (incluyendo inventarios forestales, mapeos de especies y estimaciones del potencial forestal), como el principal instrumento de regulación de la extracción de madera. Los planes de manejo tienen que seguir criterios técnicos elaborados para tal efecto. Los principales son:

1. El manejo forestal debe respetar un ciclo de corta de 20 años entre operaciones forestales en la misma área.
2. Un diámetro mínimo de corta debe ser respetado.

El tratamiento para el aprovechamiento de productos forestales no maderables es bastante similar al normado para la extracción de madera, con la excepción de que los usuarios de no maderables tienen que pagar una patente más baja, correspondiente al 30% del valor de la patente forestal (\$US0.30 por ha/año). Los concesionarios forestales pueden suscribir contratos con terceros para el aprovechamiento de productos no maderables, pero también pueden ser reconocidas concesiones forestales para no maderables solo en áreas donde esos recursos son predominantes. El aprovechamiento debería respetar también planes de manejo con metas anuales.

Los desmontes de áreas forestales también requieren de autorización formal, previa evaluación de planes de desmonte anuales, los cuales deben ser formulados con base en planes de uso de suelo al nivel predial denominado Plan de Ordenamiento Predial (POP). Las patentes de desmonte son equivalentes a 15 veces el valor de la patente forestal (\$US 15 por ha), más el equivalente al 15% del valor de la madera aprovechada. Los desmontes hasta cinco ha de superficie, consideradas acumulativamente, están exentos del pago de impuestos.

Algunas de las regulaciones establecidas en la Ley Forestal y su reglamento fueron difíciles de aplicar en la práctica. Si bien las concesiones forestales transitaban gradualmente al nuevo sistema, ese proceso fue más conflictivo tratándose de pequeños y medianos propietarios rurales y pequeños extractores de madera, quienes hasta entonces realizaban sus actividades en un ambiente de informalidad. Es por eso que la Superintendencia Forestal (SF) aprobó algunas medidas adicionales, como parte de lo que se denominó “régimen de excepción”, para promover un ajuste más progresivo de los usuarios del bosque al nuevo sistema, sobre todo de propietarios privados y pequeños extractores.

Tres fueron las principales medidas transitorias promulgadas por la SF:

1. Permitir el aprovechamiento de madera en propiedades privadas con superficies iguales o menores a 200 ha sin la elaboración de los respectivos planes de manejo forestal, medida que se prolongó hasta agosto de 1998.
2. Permitir a pequeños productores la extracción de madera en superficies menores a las 3 ha sin la presentación de planes de ordenamiento predial.
3. Autorizar temporalmente la extracción de madera a grupos de pequeños extractores sin

la previa aprobación de un plan de manejo forestal sobre áreas que potencialmente serían declaradas como reservas forestales municipales.

PAPEL ASIGNADO A LAS MUNICIPALIDADES EN LA GESTIÓN FORESTAL

Distintos temas se interceptaron al momento de definir el rol de los gobiernos municipales bajo el nuevo marco institucional del sector forestal. Los más importantes fueron los vinculados con el aprovechamiento forestal ilegal en reservas forestales permanentes o áreas protegidas por grupos sin acceso formal a áreas de producción forestal, la necesidad de mejorar los sistemas de control y fiscalización del manejo forestal con la participación de los gobiernos locales y la proporción de los ingresos fiscales forestales que deberían ser destinados para beneficiar a las poblaciones residentes de las regiones donde se habían generado esos recursos (Pavez y Bojanic 1998).

En el momento en el que las regulaciones forestales se diseñaron ya estaba en marcha el proceso de descentralización y las autoridades municipales habían ganado una mayor autoridad dentro del sistema político nacional. Durante el proceso de reforma, las municipalidades asumieron las demandas regionales sobre una mayor asignación a las provincias y municipios de los ingresos generados por el uso de sus recursos forestales, y se constituyeron en los portavoces de pequeños productores y extractores de madera para mejorar su acceso y legalizar sus derechos de uso forestal.

Es por eso que la reforma del sistema institucional forestal no podía dejar de considerar el papel de las municipalidades como actores relevantes en el nuevo sistema. Además, transferir responsabilidades a los gobiernos municipales podría contribuir a resolver aspectos conflictivos relacionados con la fiscalización del uso forestal, así como a incluir las demandas que se habían estado generando desde el ámbito local, tanto sobre la legalización de derechos de uso forestal por parte de poblaciones locales como de beneficios de los ingresos generados por el uso forestal.

Además, el gobierno central tenía interés en controlar la extracción ilegal en los bosques públicos, lo que podría ser logrado a través de reconocer derechos de acceso a áreas forestales a los grupos que informalmente presionaban sobre esas áreas e involucrando a los municipios en la fiscalización.

Al tiempo que se transfirieron nuevas funciones a los municipios, el gobierno central retuvo para sí las decisiones sobre la asignación y distribución de los recursos forestales, la declaratoria de permisos forestales, así como la definición de las regulaciones para el uso y manejo forestal. En este contexto, aunque las políticas hacen de los gobiernos municipales

actores claves del proceso de implementación del régimen forestal, éstos tienen todavía limitados poderes para tomar decisiones autónomas sobre los recursos forestales dentro de sus jurisdicciones y usualmente son vistos como agencias de implementación de las políticas definidas al nivel central.

La descentralización ha implicado la transferencia de responsabilidades y cierta autoridad sobre el proceso de decisiones y beneficios de los recursos forestales al nivel local hacia los gobiernos municipales. No obstante, el nivel central (léase MDSP y SF) reserva para sí un

importante grupo de funciones entre las que se encuentran las decisiones sobre la asignación de la mayor parte de los recursos forestales, las decisiones sobre asignación y reversión de tierras, y el establecimiento del marco político y legal para el manejo de recursos, además de definir las normas técnicas para el uso de los recursos forestales. El sistema de fiscalización de las actividades y control del crimen forestal también es responsabilidad del nivel central, aunque compartida con las municipalidades. Por su parte, las actividades de investigación, así como la provisión de asistencia técnica y apoyo en el desarrollo institucional a nivel local fue delegado a las prefecturas.

Para implementar esas funciones se cuenta con los recursos provenientes de las patentes forestales, de aprovechamiento y desmonte. De acuerdo a la Ley Forestal (art. 38) las patentes de aprovechamiento son distribuidas de la siguiente manera: 35% para las prefecturas, 25% para las municipalidades, 10% para el FONABOSQUE y 30% para la SF. De las patentes de desmonte, 25% se destina a las prefecturas, 25% a las municipalidades y 50% al FONABOSQUE.

El cuadro siguiente resume las competencias vinculadas con la gestión forestal que fueron transferidas desde el nivel central hacia los gobiernos municipales y las capacidades que en teoría podrían requerir los mencionados gobiernos para implementar esas nuevas funciones. Bajo la nueva Ley Forestal las municipalidades pueden solicitar y administrar hasta el 20% del total de bosques públicos dentro de su jurisdicción, constituyendo las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM), las que deben ser entregadas como concesiones forestales a las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs). En la práctica, este es el mecanismo que ha sido planeado para formalizar los derechos de los extractores de madera en pequeña escala para realizar aprovechamiento forestal legalmente, que antes les estaba negado. Se incluye bajo el denominativo de ASL a un amplio espectro de grupos locales³, como los denominados motosierristas o informales.

El proceso de clasificación de bosques públicos como AFRM se inicia con el mapeo y la clasificación de todas las tierras forestales públicas a cargo del MDSP, las que para ser declaradas bosques públicos deben contar con un “certificado de disponibilidad cierta”, previa evaluación del INRA. Además, los miembros de los concejos municipales recomiendan que grupos de ASLs deberían recibir una concesión, sugerencia que debe aprobar el Comité de Vigilancia que tiene que ser ratificada por el MDSP, para que la SF formalice las concesiones. Una vez aprobadas las áreas, las municipalidades deben elaborar un programa de concesiones para las ASLs.

Además de la delimitación de las AFRM, las municipalidades deberían informar a las ASLs sobre sus derechos y deberes, y asistirles en la elaboración e implementación de sus planes de manejo forestal, utilizando para ello recursos que deberían ser consignados en los Planes de Desarrollo Municipales (PDMs) de los gobiernos municipales. Tales recursos deberían ser empleados también para plantaciones forestales y agroforestales, y para protección de bosques nativos en coordinación con las agrupaciones locales. Además, las municipalidades están a cargo de la protección y conservación de las AFRM mientras éstas no sean concedidas a las ASLs.

³ Las ASLs pueden incluir “usuarios tradicionales, comunidades campesinas, pueblos indígenas, y otros usuarios del lugar que utilizan recursos forestales” (LF, art. 1.II). Las ASLs, para ser consideradas como tales, deben seguir un proceso de calificación ante el MDSP basado en la propuesta que es realizada por sus respectivos gobiernos municipales (RLF, art. 82.b).

La Ley Forestal transfiere a las municipalidades un conjunto más amplio de tareas de fiscalización y control del uso de recursos forestales, entre ellas:

1. Inspeccionar las actividades de las concesiones forestales y de los aserraderos.
2. Inspeccionar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las autorizaciones de aprovechamiento y los permisos de desmonte.
3. Disponer medidas preventivas de inmediato cumplimiento ante actividades que vulneren la normatividad forestal.
4. Solicitar a la SF el decomiso preventivo de productos ilegales y medios de perpetración.
5. Desarrollar actividades de fiscalización y control que le sean delegadas por la SF.
6. Establecer registros de plantaciones forestales y agroforestales, bosques nativos y rodales semilleros en propiedades privadas.

Competencias de las municipalidades y resultados esperados



Fuente: *Elaboración propia con base en Anderson (2002), LF (No. 1700) y RLF (OS. 24453).*

Para desarrollar estas actividades, las municipalidades reciben el 25% provenientes de la patente de aprovechamiento forestal y la de desmonte, fondos que deben ser “distribuidos de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas en sus respectivas jurisdicciones para el apoyo y promoción de la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local, siempre que el municipio beneficiario cumpla con la finalidad de este aporte” (LF, art. 38.b).

A partir de la entrega de esos fondos, en el plazo de seis meses cada municipalidad o mancomunidad municipal debía establecer una Unidad Forestal Municipal (UFM), siguiendo un nivel mínimo de implementación determinado por una Directriz Técnica de la SF (No. ITE- 002/97). La SF está en la facultad de solicitar al Senado Nacional la retención de fondos de las UFM's ante el no cumplimiento de sus funciones y asumir las atribuciones de dichas unidades. Las funciones transferidas a las UFM's, para su efectiva implementación, requieren de recursos financieros para las tareas de inspección y control del manejo forestal y de los desmontes. Asimismo, las funciones técnicas de apoyo al manejo forestal por grupos locales demandan cierto conocimiento de las características biofísicas, socio-económicas e institucionales de los bosques para la elaboración de los planes de manejo, así como una buena relación con las poblaciones locales y destrezas para la negociación de conflictos. Habilidades adicionales de negociación con agentes privados o con organismos de cooperación constituyen un requisito no menos importante.

Tal como se mencionó, la Ley Forestal transfirió el 35% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte a las prefecturas por concepto de regalías forestales. También les transfirió nuevas responsabilidades asociadas con esos recursos, entre ellas las de desarrollar programas de apoyo a las UFM's, además de delegarles tareas de investigación forestal y la elaboración de planes de desarrollo para el sector forestal en sus respectivos departamentos.

Gobiernos municipales y gestión forestal

Esta sección discute las principales acciones de los gobiernos municipales en relación a la gestión de los recursos forestales. En general, las unidades forestales han concentrado sus actividades en la clasificación de áreas forestales y en el apoyo a la creación de grupos locales de madereros en ASLs, así como en la elaboración de planes de manejo y de desmonte. Menor prioridad han recibido actividades como el control de las operaciones de aprovechamiento sin permisos forestales y la fiscalización de desmontes ilegales. La elaboración de planes de uso del suelo tampoco ha sido importante en las agendas de las municipalidades y su relación con las áreas protegidas ha sido más bien ambigua.

LAS UNIDADES FORESTALES MUNICIPALES (UFMs)

Las municipalidades empezaron a recibir los recursos de la patente forestal hasta finales de 1997. No obstante, la limitada transferencia de fondos por parte de la SF a los gobiernos municipales anterior a esto, no impidió que algunos crearan sus UFM's o dedicaran fondos a

actividades relacionadas con los bosques utilizando recursos de sus presupuestos regulares y/o proyectos financiados externamente. Entre esos casos, cabe mencionar a los municipios de Riberalta, Villa Tunari, Rurrenabaque y Ascención de Guarayos. Estas municipalidades también recibieron apoyo de proyectos forestales o de ONGs, siendo ese un factor que también estimuló la puesta en marcha de esas unidades.

El hecho de que los mencionados municipios hubiesen estado dispuestos a dedicar sus propios recursos a actividades de manejo forestal refleja, por lo menos en parte, un interés

genuino por el tema, aunque también fue un resultado de su creencia de que el gastar dinero en esas actividades les permitiría atraer fondos adicionales en el futuro de agencias externas. Existen también municipalidades que no están dispuestas a gastar de sus recursos para cubrir los costos de operación de las UFMs y solo se interesan en cumplir sus requerimientos financieros mínimos. Esto se debe, en parte, a que las prioridades de las municipalidades no están necesariamente puestas en el sector forestal, así como también a sus limitados recursos financieros.

En ciertos casos, las UFMs constituyen las únicas unidades técnicas de los municipios, sobre todo en aquellos alejados y con poca población, como los del departamento de Pando y/o el norte de La Paz, muchos de los cuales tienen importantes recursos forestales. Aunque esto genera una mayor presión de demandas sobre esas unidades, también ha valorizado el trabajo que ellas pueden cumplir en los procesos de planificación de la inversión pública municipal, y en la formulación de propuestas de desarrollo y de apoyo a grupos locales. En algunos casos, la creación de las UFMs ha sido un proceso lento, pero actualmente una gran parte de los 109 municipios que reciben parte de la patente forestal ya han establecido una unidad forestal.

Los gobiernos locales usualmente han priorizado la inversión en programas y proyectos de urbanismo, cuya mayoría se localizan en las capitales de los municipios, y también en la construcción de infraestructura vial. Gradualmente, los gobiernos locales han estado poniendo mayor atención a la inversión en infraestructura educativa y en programas de salud, y se han hecho inversiones significativas en el campo social, pero el apoyo a sectores productivos resulta todavía bastante débil. En general, las previsiones de inversión de los gobiernos locales han seguido una lógica de corto plazo concentrada en atender las demandas más urgentes de los municipios, en principio de los poblados urbanos o de capitales municipales, y ya después las de las comunidades rurales (Pacheco y Kaimowitz 1998). Todo lo anterior hace ver al sector forestal como poco prioritario en términos de la asignación del gasto.

Los recursos que las municipalidades han recibido provenientes de patentes forestales fueron mayores en el año 1998 cuando llegaron a poco más de \$US2 millones, en tanto que durante los dos años siguientes disminuyeron a casi la mitad, y en el 2001 los recursos efectivamente transferidos a las municipalidades fueron poco menos de \$US460 mil. Lo anterior se ha debido particularmente al hecho de que las empresas con concesiones forestales no han estado cumpliendo con los pagos de las patentes de aprovechamiento forestal, lo que hace que dichos recursos se hayan reducido para el conjunto del sistema público forestal. Hasta mediados del 2002, el pago de las patentes forestales por las concesiones se encontraba en discusión⁴.

⁴ El no pago de patentes por parte de las concesiones forestales es una causal para la reversión de esas áreas al dominio del Estado. La SF ha optado por negociar el cobro de las patentes bajo el argumento de que la devolución de áreas de concesiones al Estado debilitaría el régimen forestal en su conjunto. Lo anterior pone en duda si el actual sistema

de soporte financiero del sistema público forestal sea el más adecuado, o si éste debería mas bien recibir recursos de fuera del sector.

Los montos recibidos por las municipalidades provenientes de la patente forestal son bastante desiguales. Entre 1997 y 1999, solo 30 municipalidades habían recibido poco más de 80% del total de recursos. Por eso, buena parte de los municipios no tiene los recursos suficientes para instalar UFMs en condiciones óptimas y, como se mencionó, con pocas excepciones, los gobiernos municipales no están dispuestos a invertir en ellas parte de sus recursos propios⁵. En los casos de las municipalidades que más recursos reciben, no todos los ingresos recibidos por concepto de patentes forestales se destinan al funcionamiento de dichas unidades, puesto que las urgencias de inversión se originan en otros sectores (Flores y Rider 2000, de Urioste 2000).

Personal y equipamiento de las Unidades Forestales Municipales (UFMs)

En 1997, la Superintendencia Forestal (SF) emitió una Directriz Técnica (No. ITE- 002/97), que determinaba un nivel mínimo de implementación de las UFMs. Esta directriz estableció un conjunto de requisitos que incluía el personal y equipamiento mínimo que toda UFM debía disponer como condición para la no retención de sus fondos provenientes de las patentes forestales. El equipo técnico de las unidades forestales debería estar conformado por un responsable (ingeniero forestal o agrónomo), dos técnicos forestales, un chofer y una secretaria. También debería disponer de un vehículo, una motocicleta, un juego de mapas, e instrumental técnico como GPS, brújula y clinómetro, además de equipo de campo.

En la práctica, las UFMs tienen características bastante heterogéneas. Una encuesta aplicada por la SF a 32 directores de esas unidades en los años 1999-2000, encontró que 20 de ellas únicamente tenían como personal al responsable de la UFM, 11 tenían además del responsable a un técnico de apoyo y solo una de ellas (la de San Ignacio de Velasco) funciona con dos técnicos, aunque ninguno de ellos tenía formación profesional. Es poco frecuente encontrar a ingenieros forestales como directores de UFMs; únicamente 8 de los 32 directores entrevistados tienen esa formación profesional, 20 son ingenieros agrónomos y 4 tienen otra formación. Algo similar sucede con los técnicos de apoyo, pues únicamente uno de un total de 13 era técnico forestal

Solamente tres municipalidades lograron cumplir con las exigencias de equipamiento estipuladas por la SF (entre ellas Chimoré, San Rafael y San Ignacio de Velasco); 10 municipalidades sólo habían logrado equipar parcialmente a sus UFMs y las restantes sólo contaba con equipamiento mínimo (GPS, brújula y clinómetro).

Fuente: *Elaboración propia con base en resultados de encuesta de la SF a UFMs (1999/2000).*

⁵ El costo de implementación de una UFM, de acuerdo a la directriz de la SF, oscilaba en un promedio de Bs. 200,000 (\$US32,154), y solo 24 municipalidades recibieron en 1998 (el año que recibieron mas recursos) ingresos por patente forestal superiores a ese monto (Gandarillas 1999:28).

En muchos casos, las Unidades Forestales Municipales no cuentan con planes de trabajo o éstos no se cumplen cuando sí se los elabora. Además, sucede que cuando los planes de trabajo se incluyen en los Planes Anuales Operativos (POAs), usualmente sufren severos recortes presupuestarios. Los gobiernos municipales, con pocas excepciones, asignan únicamente recursos mínimos para financiar el personal y los gastos de operación más urgentes de sus unidades forestales (Pacheco 2000).

Son pocas las UFMs que están en condiciones de cumplir todas las funciones para las cuales han sido creadas. Eso se explica por las prioridades de la inversión municipal, que enfatizan otros sectores y, sobre todo, porque no todas las municipalidades reciben los suficientes ingresos de patente forestal como para financiar todos los requerimientos de estas unidades. Cuando sí lo hacen, sólo una parte de esos recursos se destinan a las UFMs, debido principalmente a la falta de voluntad política de los gobiernos municipales (Flores y Ridder 2000, de Urioste 2000).

Las municipalidades que han destinado recursos para la contratación de personal y equipamiento de sus unidades forestales son aquellas que, en general, recibieron en promedio mayores ingresos provenientes de la patente forestal entre 1997 y el 2000, lo cual de alguna manera refleja la importancia de la actividad económica forestal en dichos municipios. Otros factores que también influyeron para que las municipalidades apoyaran a las UFMs fueron la voluntad política de los gobiernos municipales, la cooperación externa disponible, y las exigencias de las poblaciones locales para poner en marcha estas unidades (Flores y Ridder 2000, Pacheco y Kaimowitz 1998).

PROMOCIÓN DEL MANEJO FORESTAL DE GRUPOS LOCALES

El papel de las UFMs ha sido clave para desarrollar operaciones forestales por las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), sobre todo en los municipios donde tradicionalmente fue relevante la extracción informal de madera por grupos locales (casos de Rurrenabaque en el departamento del Beni, San Buenaventura en La Paz y los tres municipios de la provincia Velasco en Santa Cruz).

El número de ASLs que presentaron su solicitud de calificación ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) llegó a un total de 41, de las cuales 20 fueron calificadas por dicho ministerio entre julio de 1999 y mayo del 2000 y el resto debía completar su documentación (Pacheco 2000). En el 2000, los gobiernos municipales destinaron 680 mil ha para concesiones a ASLs y en el 2001 la SF otorgó 407 mil ha como concesiones a 15 ASLs y aprobó los planes de manejo para esas áreas (Guzmán 2001). En 1999, los grupos locales de madereros en pequeña escala habían producido 16.000 m³ de

madera, lo que representó el 5% de la producción autorizada de madera (Contreras y Vargas 2000).

El proceso de calificación de las ASLs se ha caracterizado por ser particularmente lento y burocrático, desde la tramitación de la personería jurídica hasta su calificación final por el MDSP. La principal dificultad fue la poca claridad sobre los procedimientos a seguir tanto por las ASLs como por las diferentes instancias del MDSP⁶. En su mayoría, el proceso

⁶De acuerdo al Reglamento de la Ley Forestal, las ASLs deben cumplir con los siguientes requisitos para ser reconocidas legalmente: 1) poseer objeto propio de existencia, basado en una función económico-social y/o territorial común a sus miembros, 2) una antigüedad comprobada de cinco años como mínimo, al momento de la solicitud, 3) residencia efectiva de los miembros de la agrupación en el municipio, y 4) poseer un mínimo de veinte miembros (RLF, art. II).

para que una ASL pudiera obtener su reconocimiento legal se extendió a cerca de un año, y existe el caso de una asociación que tuvo que esperar alrededor de 20 meses para obtener su aprobación por el MDSP.

Durante el período inicial de constitución de las ASLs se presentaron numerosos conflictos por disputas de liderazgo en las organizaciones (lo que en algunos casos llevó a fracturas internas) o vinculados con el manejo discrecional de los recursos financieros por parte de sus directivas. Esos problemas se agravaron por una falta de democracia interna dentro de las asociaciones y el monopolio de las decisiones ejercido por sus fundadores. En general, estos grupos surgieron con poca claridad sobre los mecanismos internos a utilizar para la toma de decisiones, el uso de sus recursos y la distribución de los beneficios (Pacheco 2000). Los problemas anotados no fueron insalvables y muchas ASLs aprovecharon las lecciones aprendidas.

Las unidades forestales colaboraron activamente con las ASLs tanto en la preparación de la documentación exigida por el MDSP, proporcionando información sobre los procedimientos a seguir, como facilitando información a los concejos municipales para agilizar los pasos iniciales para la aprobación de dichas asociaciones. Aunque las UFMs no tenían el control sobre el resto del proceso, se convirtieron en mediadores entre el MDSP y las ASLs de sus jurisdicciones.

Las unidades forestales se hicieron responsables de la delimitación de las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) como paso previo para la calificación y asignación de concesiones a las ASLs que solicitaron áreas forestales. Este también fue un proceso largo y complicado y muchas municipalidades todavía no han logrado definir sus áreas forestales municipales. Pese a que muchas de las UFMs con áreas potenciales para ser declaradas reservas municipales recibieron colaboración de proyectos forestales (como el caso del Proyecto BOLFOR) y de algunas ONGs para el mapeo y delimitación de las áreas, el verdadero problema se originó por la falta de claridad de los derechos propietarios existentes en esas áreas⁷.

⁷En Bolivia, existe un programa en curso de saneamiento de la propiedad agraria iniciado en 1996 por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que incluye diversas modalidades de saneamiento. Este programa ha avanzado bastante lento y hasta ahora no todas las áreas con conflictos de tenencia han sido sujetas de saneamiento. La declaración de reservas forestales municipales por parte del MDSP debe estar respaldada por un informe del INRA declarando el área libre de derechos propietarios de terceros conocida como “certificado de disponibilidad cierta”, lo que hace depender todo el proceso de los avances del saneamiento.

Conflictos de superposición de derechos en Áreas Forestales de Reserva Municipal

En agosto de 1998, el gobierno municipal de San Buenaventura realizó una solicitud para la creación de un AFRM. Ésta no fue aprobada debido a que se sobreponía en su totalidad a la demanda territorial Tacana, la que fuera admitida por el INRA en enero del mismo año. Las ASLs criticaron fuertemente al gobierno municipal por haberse demorado en la presentación del expediente de solicitud del área ante el MDSP. El gobierno municipal intentó negociar con los dirigentes de la Central Indígena de Pueblos Tacanas (CIPTA) para que reconocieran su solicitud.

En marzo de 1999 se suscribió un convenio con la Superintendencia Forestal (SF), el cual permitió la aprobación de los POAF de las ASLs dentro del AFRM solicitada, pero únicamente para la gestión de 1999. En septiembre de ese año, el gobierno municipal convocó a una reunión entre el Comité Cívico Provincial y representantes del MDSP, INRA, CIPTA y ASLs para discutir sobre las perspectivas de constitución del AFRM. En ella se acordó organizar una nueva reunión en marzo del 2000 para llegar a acuerdos definitivos. No obstante, ello no fue posible porque en junio del 2000 recién se inició el estudio de necesidades espaciales para la titulación de la TCO a favor del pueblo Tacana. En ese año, los POAF que presentaron dos de las ASLs ya no fueron aprobados por la SF, hasta que no se definan los conflictos de superposición de derechos con el área indígena.

En Rurrenabaque, el gobierno municipal hizo una solicitud de área sobre 43,102 ha a ser asignada a las cuatro ASLs que se crearon en ese municipio. De acuerdo con un informe del INRA (D.N.EXT-C-1079/98), de diciembre de 1998, se encontraron 19 propiedades privadas superpuestas total o parcialmente con el AFRM en aproximadamente el 80% de su extensión. Tres de ellas se encontraban íntegramente dentro del AFRM, aunque ninguna tenía sus títulos de propiedad en regla.

Hacia fines de 1998, tres ASLs (entre ellas 18 de noviembre, San Miguel del Cauchal y ASTRAMAR) hicieron llegar a la SF sus POAF pero éstos fueron rechazados porque presentaban errores técnicos, los que fueron subsanados y

una nueva versión fue remitida a la SF en marzo de 1999. De acuerdo a una nota de junio del 2000, pese a que las ASLs mencionadas “. . . han cumplido con los requisitos técnicos para la elaboración de estos instrumentos de gestión, . . . la SF no puede aprobarlos hasta que el MDSP remita el programa de las áreas forestales que deben ser otorgadas a estas ASLs y ellas deben realizar la representación correspondiente ante ese ministerio”. Ante la ausencia de resultados definitivos del INRA, el MDSP estaba imposibilitado de aprobar la creación del área y la UFM de elaborar un plan de concesiones en esa área para dichas asociaciones.

Fuente: *Entrevistas realizadas por el autor en junio del 2000 a Luis Fessi G. y J. Guerrero, directores de las UFM de los municipios de San Buenaventura y Rurrenabaque, respectivamente.*

Los conflictos de tenencia y la información incompleta que tenían los gobiernos locales sobre la disponibilidad real de bosques públicos en los municipios fue, como ya se mencionó, parcialmente subsanado a través de solicitudes de áreas por las municipalidades “a cuenta de mayor extensión”, lo que abrió la posibilidad de que ellas podrían demandar a lo largo del tiempo áreas forestales hasta completar el 20% de bosques públicos dentro de su jurisdicción. Amparadas en esa resolución es que las UFM lograron avanzar en la delimitación de las reservas municipales y en la preparación de programas de concesiones forestales para su asignación a las ASLs (Pacheco 2000).

Fue recién a tres años de aprobada la Ley Forestal, que el MDSP solicitó al INRA iniciar las gestiones referidas a la “certificación sobre disponibilidad cierta” de las áreas solicitadas por las municipalidades con base en informes previos del INRA. Durante ese lapso se notó una fuerte presión de las ASLs sobre los gobiernos municipales, particularmente en el norte de La Paz donde fueron más agudos los conflictos de superposición de derechos de uso. En cambio, en la chiquitanía cruceña, fue mas fácil el proceso de identificación de bosques públicos disponibles en las áreas que habían sido devueltas por las concesiones forestales como parte de su adecuación al nuevo régimen forestal. Lo anterior llevó a rezagos muy grandes en la implementación de la ley en algunas áreas.

Hasta marzo del 2000, un total de 16 municipios habían realizado solicitudes ante el MDSP para la determinación de sus AFRMs. Tomando en cuenta todos esos trámites, el total de la superficie identificada para reservas forestales municipales ascendía a 2,433 mil ha, de las cuales se habían solicitado 2,266 mil ha ante el INRA. Hasta esa misma fecha, el MDSP había procesado 1,156 mil ha (Pacheco 2000). Casi dos años después, hacia fines del 2001, sólo habían sido concluidos los trámites sobre un área de 681,315 ha (ver cuadro adjunto).

Reservas forestales municipales apobadas por el MDSP



Fuente: *Dirección General de Desarrollo Forestal Sostenible*
(<http://www.smids.gov.bo/forestal/ASLs.htm>)

Posterior a la aprobación de las AFRM, uno de los mayores desafíos de las UFM's ha sido el proporcionar apoyo a los grupos locales en la elaboración de planes de manejo forestal. Los técnicos de estas unidades, en general, no han estado en condiciones de asumir esas actividades por su propia cuenta. Los avances en la elaboración de esos planes para casi todas las ASLs que lograron obtener una concesión forestal han sido posibles gracias a la

colaboración de proyectos de cooperación externos, sobre todo del Proyecto BOLFOR⁸, quien desde 1999 definió como una de sus líneas prioritarias de acción apoyar las iniciativas de manejo forestal por ASLs.

FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES FORESTALES ILEGALES

La respuesta de las UFM's en cuanto a la fiscalización del uso de recursos forestales y la conversión de bosques ha sido ambivalente. En general, las municipalidades han estado más interesadas en el control de desmontes ilegales que en la fiscalización de actividades forestales informales. Esto porque los gobiernos municipales no perciben un beneficio directo de los remates de madera decomisada y también por la relación ambigua que las autoridades municipales mantienen con aquellos que realizan actividades ilícitas de extracción de madera.

Cuando las unidades forestales participan en el control de actividades informales lo hacen generalmente a solicitud de la Superintendencia Forestal, antes que por iniciativa propia. Ellas están más dispuestas a intervenir en aquellos casos donde la extracción ilegal afecta intereses de grupos locales y/o ocurre dentro de las áreas destinadas a reservas forestales municipales, las que frecuentemente son amenazadas por la extracción ilegal. Además, los gobiernos municipales han estado más interesados en realizar inspecciones de control a productores madereros de fuera de los municipios.

Las municipalidades mantienen dudas sobre la efectividad de la SF en el control del aprovechamiento informal y, en algunos casos, tienen temor de realizar decomisos preventivos debido a la lenta capacidad de reacción de la SF. La idea de delegar decomisos a las UFM's tampoco ha prosperado porque desde la SF se considera que los responsables de las UFM's no tienen un buen perfil técnico para eso y, sobre todo, por el alto grado de politización de la gestión municipal, que podría afectar sobre las decisiones de intervenir o no para controlar la ilegalidad.

Pese a ello, unas pocas municipalidades han decomisado maquinaria de empresas madereras que fueron sorprendidas trabajando fuera de su área, aunque eso no les sea permitido legalmente. Asimismo, los gobiernos municipales son bastante críticos en relación con el sistema de remates que, desde su perspectiva, serviría para que los mismos infractores compren la madera que ellos extrajeron ilegalmente y, de ese modo, obtengan derechos legales sobre la madera a bajo costo en tanto ella es usualmente adquirida, con poca competencia, durante la tercera subasta.

La actitud ambigua de las UFM's sobre el aprovechamiento ilegal impide que la Superintendencia considere seriamente a esas unidades en las acciones de fiscalización, o la SF intenta involucrarlas en casos en los que precisa legitimar sus acciones ante las

poblaciones locales. No obstante, existe un creciente interés en la SF por mejorar sus relaciones con las UFMs en el control y fiscalización de la extracción ilegal, impulsado en parte por el deseo de compartir costos con los municipios, dados su cada vez más limitado presupuesto para dichas actividades.

⁸ El Proyecto BOLFOR se originó en 1992 por iniciativa del Gobierno de Bolivia y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), sobre la base de las prioridades establecidas en el Plan de Acción Ambiental de Bolivia. El 26 de agosto de 1993 se firmó un convenio entre USAID y el Gobierno de Bolivia para la implementación del proyecto.

El papel de las municipalidades en el control de desmontes ilegales es más activo. Ello se debe en parte a los beneficios directos que el control de desmontes no autorizados, sobre todo de los medianos y grandes productores, tienen en los ingresos municipales. Las municipalidades no tienen instalado un sistema de control de desmontes ilegales y, las más de las veces, operan ante respuesta a denuncias. Pese al interés de las UFMs en el control de desmontes, éste es en ciertos casos entorpecido por los limitados flujos de información entre las UFMs con la SF, en razón a que esta última es quien procesa las solicitudes y emite las autorizaciones de desmonte.

Debido a que la mayoría de productores no cumplía con los requisitos para la aprobación de un plan de desmonte, se optó por solicitar un “certificado de posesión” otorgado por la municipalidad, y se eximió de la presentación de un plan de uso del suelo a nivel de predio para las solicitudes de desmonte menores a las tres ha. Las UFMs han estado colaborando activamente con pequeños productores en la elaboración de sus planes de desmonte, en conjunto con las unidades operativas de bosque de la Superintendencia Forestal⁹. Lo anterior, aunque implica beneficios para las municipalidades, también representa costos administrativos que algunas de las UFMs no pueden asumir. En ese orden, es cada vez más frecuente observar que algunas ONGs colaboran en la elaboración de planes de ordenamiento predial y comunal, y de solicitudes de desmonte.

PLANES MUNICIPALES DE USO DEL SUELO

A partir de 1995 se dio un importante impulso en Bolivia para la elaboración de planes de uso del suelo (PLUS) a nivel departamental y actualmente todos los departamentos cuentan con dicho plan, que fueron ejecutados bajo el liderazgo de las prefecturas departamentales. No obstante, la escala de estos planes (1:250 000) los vuelve inadecuados para la regulación del uso del suelo a mayor detalle en el nivel municipal. Los decretos que acompañaron las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa declararon específicamente que los gobiernos municipales deberían formular planes de uso del suelo para sus jurisdicciones con base en los PLUS departamentales. Éstos, a su vez, deberían ser tomados en cuenta para que los propietarios rurales elaboren los planes de ordenamiento de sus predios (POP) (Andaluz 1998). En ese marco, los planes de ordenamiento territorial deberían constituir la principal herramienta para la clasificación de las áreas que deberían destinarse a uso forestal y cuales a otros usos del suelo.

Pero el sistema propuesto no ha funcionado en la práctica. A nivel departamental, los planes son escasamente tomados en cuenta para la planificación del desarrollo regional y se supone que para constituir un instrumento útil deberían ser apropiados al nivel municipal. Sin embargo, la mayoría de los municipios carece de los recursos necesarios y de las

⁹ La reglamentación de desmontes y quemas controladas (Resolución Ministerial No. 131/97) indica que los trámites para la obtención de una autorización de desmonte deben incluir tres requisitos básicos: 1) el título que acredite el derecho del peticionario, 2) el Plan de Ordenamiento Predial (POP), y 3) un plan de trabajo de desmontes.

habilidades técnicas para producir sus propios planes y para gran parte de ellos esta no constituye una alta prioridad. Además, la elaboración de POPs ha avanzado lento, aunque actualmente buena parte de los medianos y grandes propietarios agrícolas ya tienen un plan a nivel predial. Esa medida no ha sido tan fácil de implementar entre pequeños productores quienes fueron eximidos de elaborar estos planes¹⁰.

El principal esfuerzo para desarrollar un plan de uso del suelo a nivel municipal lo desarrolló la Prefectura de Santa Cruz a mediados de los noventa, con el apoyo de la GTZ, en la porción norte de los municipios de Santa Rosa y San Carlos. Esta zona fue escogida por sus múltiples conflictos de larga duración entre agencias gubernamentales, colonos, compañías madereras y las compañías petroleras. El esfuerzo, además de reunir mucha de la información sobre uso del suelo, también proporcionó un foro para la negociación entre los diversos actores, generando una propuesta de uso del suelo acompañada de un plan para su implementación. Las municipalidades no lideraron el proceso pero fueron actores claves del mismo (Prefectura del Departamento de Santa Cruz – PRODISA – Consorcio IP/CES/KWC 1996).

Esa situación no ha cambiado mucho, con excepción del trabajo realizado por el Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales (MASRENA), una extensión del proyecto PPRODISA. Hasta el 2001, MASRENA apoyó a cinco municipios en la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial (PLOT), entre ellos: Cabezas, Yapacaní, Santa Rosa, San Carlos y Charagua. Sin embargo, únicamente en el caso de los dos primeros se incluyó todo el territorio de la jurisdicción municipal¹¹. El objetivo mayor de este trabajo consistió en desarrollar una metodología, compatibilizada con las normas de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, para que posteriormente la Prefectura pueda asesorar en la elaboración de PLOTs al resto de los municipios del departamento.

POSICIONES FRENTE A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

La principal forma mediante la cual los gobiernos municipales se involucran en la gestión de las áreas protegidas es como miembros de los comités locales de administración de los parques denominados “Comités de Gestión”, los cuales han sido creados para promover la participación de grupos locales en la administración de las áreas. Estos comités tienen la función principal de discutir los planes de manejo de las áreas, así como colaborar para su implementación.

La reacción de los gobiernos municipales al establecimiento de las áreas protegidas ha sido contradictoria. En algunos casos, el establecimiento o expansión de áreas protegidas ha restringido actividades preexistentes de madereros, colonos agrícolas y comunidades indígenas, algunas de ellas de larga data. Por ejemplo, la expansión de los parques Amboró

¹⁰ En 1999, la Superintendencia Agraria (SA) emitió la Resolución No. 046/99, permitiendo que propietarios de tierras elaboren su plan de desmonte de hasta 3 ha sin la presentación del POP hasta fines de ese mismo año. En una marcha indígena y campesina realizada en junio del 2000, entre las demandas al gobierno se incluyó la solicitud de creación de un fondo para la elaboración de los POP. Esta solicitud fue atendida por el gobierno y en el DS. No. 25847 se establece que “el plan de trabajo de desmontes . . . no será exigible cuando la solicitud sea para superficies menores a cinco ha en áreas boscosas” (art. 1.I). Sólo se mantuvieron las disposiciones para áreas mayores, debiendo el Estado a través de FONABOSQUE, los proyectos BOLFOR y PAFBOL cubrir los costos de elaboración de los POPs (art. 1.III). En la práctica este apoyo ha sido sólo declarativo.

¹¹ En Santa Rosa y San Carlos, el PLOT ha sido elaborado para el área declarada como Unidad Agroforestal (AF) en el plan de uso del suelo del departamento de Santa Cruz, localizada dentro de la Reserva Forestal El Chore. En Charagua únicamente se consideró en el PLOT el área de asentamiento de las capitanías guaraníes – Isoso, Charagua Norte y Parapitiguasu-, además de la zona central donde se encuentran las colonias menonitas.

y Noel Kempff Mercado (PNNKM) crearon serios conflictos con comunidades campesinas localizadas dentro de los nuevos límites de las áreas. Otras áreas, como la Reserva de la Biosfera–Territorio Indígena (RB-TI) Pílon Lajas y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), han sido declaradas simultáneamente como áreas indígenas y áreas protegidas, generando así conflictos entre las áreas de administración de los parques con las poblaciones sobre cómo podrían ser usadas esas zonas.

En algunas de las áreas protegidas, como en el caso de la RB-TI Pílon Lajas y del Parque Nacional Madidi, ambos en el norte de La Paz, la situación era más complicada por la presencia de motosierristas o madereros informales quienes tenían como una fuente importante de ingreso la explotación informal de madera, fuertemente restringida por las administraciones de las áreas protegidas. Estos grupos, al mismo tiempo, competían por la madera con algunas empresas forestales que también se encontraban instaladas dentro de las áreas protegidas (Pávez 1998).

Cuando estas situaciones se dan, los gobiernos municipales usualmente buscan proteger los intereses de los grupos que han sido afectados en forma negativa por restricciones en sus actividades, ya sea porque las autoridades representan directamente a esos grupos o por presiones para responder a sus intereses. Por ejemplo, en el Parque Amboró, los gobiernos municipales involucrados usualmente apoyaron a las federaciones campesinas, y en el PNNKM, el gobierno municipal de San Ignacio apoyó las demandas territoriales de las comunidades cuyos derechos de tenencia fueron amenazados por la expansión del área (Pacheco 1998b). El concejo municipal de Rurrenabaque también presionó para que se

permitiera a los motosierristas a operar en algunas porciones de la RB-TI Pílon Lajas (Kaimowitz et al. 200), aunque después su posición fue mas neutral ante una administración del área menos dispuesta a negociar.

Lo anterior no quiere decir que los gobiernos municipales tengan siempre actitudes negativas en contra de las áreas protegidas. Con la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), los gobiernos municipales han encontrado una realidad difícil de revertir y de la que pueden obtener algunos beneficios ante la posibilidad que ellas ofrecen para atraer fondos externos y cooperación técnica. Se considera que las áreas protegidas pueden servir para estimular el turismo y también podrían limitar la intrusión de grupos externos. En la RB-TI Pílon Lajas y el PNNKM, las municipalidades han respaldado activamente las reacciones de la administración de las áreas contra la permanencia y/o ingreso de empresas forestales y mineras.

Por último, otras municipalidades parecen bastante indiferentes a las áreas protegidas, especialmente cuando no involucran conflictos fundamentales ni beneficios. Esto se aplica, por ejemplo, a la actitud de San Borja respecto a la preservación de la RB-TI Pílon-Lajas, la visión de San Ignacio de Moxos sobre el Parque Nacional Isiboro-Sécure, y la relación de Samaipata y Yapacani con el Parque Nacional Amboró (Flores 1998, Kaimowitz et al. 2000).

El caso de la Reserva de la Biosfera – Territorio Indígena Pílon Lajas

La RB-TI Pílon Lajas ha sido una de las más conflictivas dentro del sistema de áreas protegidas en Bolivia. Fue creada en abril de 1992 sobre un área de 400,000 ha, cubriendo casi el 70% del área de la jurisdicción municipal de Rurrenabaque y partes de las provincias Sud Yungas y Franz Tamayo del departamento de La Paz. Esta área fue también reconocida como territorio indígena a mediados de los años 90, por lo que las comunidades indígenas deben sujetar las actividades de uso de recursos a las normas estipuladas en el plan de manejo del área.

Desde fines de los años 70, el área fue una zona importante de aprovechamiento forestal de especies valiosas como mara (*Switenia macrophila*) y cedro (*Cedrella sp.*). Una parte importante de la población del centro urbano obtuvo tradicionalmente sus ingresos de la extracción de madera cuartoneada con el uso de motosierra, de allí su nombre de “cuartoneeros” o “motosierristas”. En la zona también operaban seis empresas madereras con algún tipo de autorización de corte obtenido antes de la declaración del área como reserva de la biosfera, aunque algunas de ellas con dudosa procedencia legal. Dos de esas empresas se acogieron al régimen promovido por la Ley Forestal de 1996, en tanto las otras renunciaron a sus áreas por los problemas de inseguridad jurídica.

Los motosierristas tradicionalmente han ejercido mucha influencia en el gobierno local de Rurrenabaque al constituir ésta la principal actividad económica del municipio. Este grupo conjuntamente con las comunidades de

colonos circundantes al áreas protegidas boicotearon durante mucho tiempo a Veterinarios sin Frontera (VSF), una ONG internacional que había obtenido en 1996 los derechos a administrar la RB-TI Pílon Lajas. Pese a los intentos de esta entidad para constituir un comité de gestión, la administración del área fracasó por la sistemática oposición de la población local que encontró amenazada su fuente inmediata de subsistencia.

Hacia fines de los años 90, el área fue restituida al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). La nueva administración disolvió el comité de gestión para evitar la interferencia política local. Además estableció fuertes vínculos con las comunidades indígenas residiendo dentro del área y formuló un proyecto de desarrollo turístico con participación indígena en la perspectiva de generar beneficios directos de la conservación para esas comunidades. Posteriormente, un nuevo comité de gestión fue propuesto con participación mayoritaria de representantes de las comunidades indígenas asentadas en el área a fin de reducir la presión de otros actores locales.

La nueva administración del área combatió fuertemente las actividades informales de motosierristas dentro de la reserva con bastante éxito gracias al apoyo de la SF, y el respaldo de la organización indígena. Las posibilidades de creación de una reserva forestal municipal fue un factor que contribuyó parcialmente a reducir la presión de los motosierristas sobre la reserva. En el nuevo escenario, la administración del área amplió sus alianzas con los grupos locales, incluido el gobierno municipal, para evitar el ingreso de las dos empresas madereras con concesiones forestales dentro del área. Esa situación permanece en un frágil equilibrio porque las empresas estaban ejerciendo presiones a nivel del gobierno central para reiniciar sus operaciones forestales dentro de la reserva.

Fuente: *Elaboración propia con base en entrevistas a J.D. Negrete, fundador ASTRAMAR (diciembre 1996) y L. Marcus, Director de la RB – TI Pílon Lajas (julio 2000), y Pavez (1998).*

RELACIONES DE LAS UFMs CON OTRAS ENTIDADES

La Superintendencia Forestal ha demostrado mayor interés en el trabajo de las UFMs a lo largo del tiempo, para lo que tiene que ver con las tareas de control y fiscalización de la actividad forestal en sus jurisdicciones. Este interés ha estado motivado principalmente porque la SF no tiene los recursos suficientes para el control de la extracción ilegal y las UFMs tienen recursos financieros asignados para colaborar en esas tareas con dicha entidad.

Pese a que desde la SF nacional existe la preocupación por generar una mayor colaboración con las UFMs, particularmente en las tareas de fiscalización y control de la actividad forestal, ese interés no siempre se traduce en acciones concretas de colaboración a nivel local. En ciertos casos, las UOB-SF han logrado establecer buenas relaciones de coordinación con las UFMs basados en la necesidad de ampliar su capacidad operativa y de

legitimar sus acciones ante las poblaciones y gobiernos municipales, para lo cual se han realizado delegaciones formales de funciones a las UFMs. En otros casos, ambas reparticiones se encuentran bastante distanciadas y no existe una actitud favorable a la coordinación, en parte debido a inadecuados flujos de información, desconfianzas personales y antecedentes de incumplimiento de funciones, entre otros factores.

La SF todavía no ha solicitado la congelación de recursos para ninguna de las UFMs pese a que tendría los argumentos para hacerlo en algunos casos. Ello debido a dos razones principales: primero, porque no ha puesto en funcionamiento un sistema de seguimiento y evaluación de desempeño de las UFMs y solamente realizó unos ensayos parciales orientados a implementar dicho sistema; y segundo porque la intervención a las UFMs podría ser políticamente perjudicial para la SF debido al ambiente de frágiles equilibrios políticos en los que se desenvuelve esta entidad reguladora.

La colaboración de las prefecturas a las UFMs ha sido más limitada, pese a que la Ley Forestal les transfirió funciones específicas y recursos para desarrollar acciones de fortalecimiento a las UFMs. La Prefectura de Santa Cruz, a través del Departamento de Fortalecimiento Forestal Municipal (DFFM), es la única que ha desarrollado un programa de apoyo a municipalidades, el cual se extendió hasta mediados del 2000.

En 1998, la DFFM enfatizó el apoyo para la creación de UFMs en algunas municipalidades y la asignación de un ingeniero agrónomo a tiempo parcial, además de fondos concurrentes para cubrir 40% de los costos de equipamiento de 14 UFMs creadas en el departamento. No obstante, en 1999 cambios institucionales en la Prefectura fueron acompañados de recortes presupuestarios y la práctica paralización del trabajo durante el año siguiente. El apoyo de las otras prefecturas ha sido aún más limitado por la baja prioridad asignada a estas tareas en los presupuestos departamentales, razón por la cual los recursos de las patentes forestales han sido desviados a otras actividades.

El proyecto BOLFOR (proyecto forestal financiado por USAID y PL-480 en convenio con el MDSP) también ha desarrollado desde el año 2000 actividades de cooperación con las UFMs, en apoyo a las ASLs. BOLFOR ha respaldado a 19 municipios en el mapeo para la identificación de AFRMs con su laboratorio de Sistemas de Información Geográfica (SIG), y también en la capacitación al personal de 32 UFMs, concientización a autoridades de 18

gobiernos municipales y capacitación a miembros de ASLs en procedimientos para la elaboración de inventarios y censos, además de prácticas de manejo forestal, entre otros. Los talleres respectivos fueron coordinados con las UFMs y ONGs locales. Los tres municipios de la provincia Velasco e Ixiamas recibieron la mayor parte de ese apoyo. Otros municipios que recibieron algún tipo de colaboración puntual fueron los de Concepción, San José de Chiquitos, Roboré, Puerto Suárez y Yapacaní.

El proyecto BOLFOR ha asistido a 18 ASLs en la elaboración de sus POAFs. Este apoyo ha consistido principalmente en la provisión de personal técnico y recursos financieros, los que llegan a representar el 50% del costo de los inventarios y censos, y se ha suscrito para ello un convenio con las ASLs. En el marco de esos convenios, tanto BOLFOR como las ASLs se comprometen a proporcionar personal, materiales y equipos para la ejecución del

inventario y censos, además del pago parcial al personal participante de esas actividades. BOLFOR también se compromete a proveer asistencia técnica para la elaboración de los instrumentos de gestión forestal, y adicionalmente colaborar en la comercialización de los productos aprovechados.

Desde 1997, cuando se empezaron a constituir las primeras UFMs, también se fueron estableciendo las principales iniciativas de colaboración con ONGs y proyectos forestales. Hacia principios de 1998 se constató que las UFMs que habían realizado algún trabajo lo habían hecho con el apoyo de recursos externos, es el caso de la UFM Riberalta que contó con financiamiento holandés, al igual que la de Rurrenabaque. Algunas otras UFMs recibieron apoyo de proyectos o ONGs como el caso de VSF en Rurrenabaque, el proyecto forestal de la FAO en el Chapare, PROMAB e IPHAE en Riberalta y Pando, entre otros (Pacheco y Kaimowitz 1998).

Además de los apoyos institucionales descritos, en los municipios con recursos forestales existen otras iniciativas puntuales que también proporcionan cierto respaldo a la gestión forestal, tanto de entidades públicas como privadas. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR II), implementado por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP), se encuentra apoyando la creación de unidades ambientales en algunas municipalidades, entre ellas las de Rurrenabaque, Ixiamas, San Buenaventura, Reyes, San Borja y Santa Rosa, las que están desarrollando un menú de proyectos cuya fase de pre-inversión será financiada por esta entidad. La mayor parte de las municipalidades están planteando al menos un proyecto vinculado con temas de agroforestería comunitaria y/o creación de viveros.

Avances y dificultades

La descentralización ha conllevado importantes desafíos para los gobiernos municipales, muchos de los cuáles no estaban preparados para enfrentarlos, pero también ha desencadenado un intenso proceso de movilización de recursos y capacidades a nivel local vinculadas a la gestión de los recursos forestales. La primera parte de esta sección analiza los resultados del proceso global de descentralización política sobre los recursos forestales, y la segunda se concentra en aquellos impactos más directos resultantes de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales relacionados con el manejo de recursos forestales.

La tercera parte realiza un recuento de los factores que limitan una mayor devolución de poderes a los gobiernos municipales.

IMPLICACIONES DEL PROCESO GLOBAL DE DESCENTRALIZACIÓN

El proceso global de descentralización ha hecho de los municipios espacios más democráticos porque ha mejorado la participación ciudadana en las elecciones municipales y ha permitido que líderes campesinos e indígenas puedan optar a cargos de autoridad. También ha abierto la posibilidad para que la población pueda tomar parte en procesos de planificación de la inversión pública en los municipios y en fiscalizar el gasto. Como

resultado, las elites tradicionales de los municipios tienen ahora que negociar con grupos que se encontraban antes marginados.

La participación ciudadana ha tenido mejores resultados en los municipios con mayor acumulación de capital social porque las organizaciones de la sociedad civil han logrado aumentar su poder de negociación en la política local. Las organizaciones campesinas e indígenas fuertes han logrado elegir a sus mejores líderes como parte de los concejos municipales y, en unos pocos casos, han logrado elegirlos como alcaldes. Eso no siempre ha sido posible y en diversas circunstancias, partidos políticos han cooptado dirigentes y, a través de ello, aumentado su caudal de votos para elegir a líderes políticos tradicionales. En otras organizaciones, líderes de base tienen que “prestarse” a siglas partidarias a cambio de favores políticos para poder participar en las elecciones municipales.

En general, las municipalidades han privilegiado la inversión de sus recursos en la provisión de servicios de educación y salud, y en infraestructura básica en los centros urbanos. En menor porcentaje han recibido inversiones para promover actividades productivas o vinculadas a los recursos naturales. Ahora bien, la composición social de los gobiernos municipales tiene una relativa influencia en cómo se gastan esos recursos. Por ejemplo, municipios con influencia de organizaciones campesinas e indígenas han orientado la inversión hacia áreas rurales, y los gobiernos municipales han apoyado sus demandas más amplias. Algunos municipios han apoyado demandas territoriales indígenas y otros han sido defensores activos y portavoces importantes de las demandas de grupos locales para acceder a áreas forestales para extraer madera.

La descentralización afecta inevitablemente el equilibrio de poder entre diferentes grupos involucrados en manejo de recursos y eso, a su vez, tiene implicaciones importantes para la conservación o no de los recursos. Por ejemplo, si la descentralización fortalece los derechos territoriales indígenas y los pueblos indígenas conservan sus recursos de manera más efectiva, la descentralización habrá apoyado indirectamente la conservación, aunque esa no haya sido su meta explícita. Si por otro lado, la descentralización ayuda a consolidar la élite local, cuyo interés recae en la extracción de productos forestales en una forma no sostenible, ella podría tener el efecto contrario. Es difícil determinar a priori cuáles van a ser sus resultados.

Es poco lo que los gobiernos municipales pueden hacer en relación a la distribución de recursos naturales o para alterar las regulaciones, normando su uso. Ellos solo se han

constituido en una plataforma de negociación para que grupos locales puedan interponer sus demandas, ya sea ante los gobiernos departamentales o central. Más allá de eso, su rol es bastante limitado porque todas esas decisiones continúan concentradas en el nivel central. Ello sugiere que los gobiernos municipales son vistos como instrumentos útiles para reducir los costos de implementación del sistema de fiscalización de crímenes forestales, pero sus opiniones no son tomadas muy en cuenta. Además, desde el nivel central son usualmente ignorados los costos económicos y sociales que el cumplimiento de las normas tiene, tanto para las municipalidades como para los grupos locales.

IMPACTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN FORESTAL

Las reformas han abierto nuevas oportunidades para las poblaciones indígenas, al menos en el papel, en tanto estos grupos pueden obtener derechos de uso de recursos sobre sus territorios, aunque el proceso de delimitación y titulación efectiva de los mismos es bastante lento. En municipalidades donde la participación indígena es importante y han ganado influencia en la política local, ellos han ganado el soporte para consolidar sus demandas.

No obstante, los grupos indígenas que desarrollan operaciones forestales comerciales se han visto obligados a ajustar sus prácticas al nuevo conjunto de regulaciones en relación a ciclos de rotación, diámetros de corta y otras. Estos grupos, en parte, enfrentan grandes limitaciones de capital para financiar la elaboración de sus inventarios forestales y también carecen de las habilidades necesarias para negociar su producción en buenas condiciones. Actualmente se considera que las comunidades indígenas podrían aprovechar mejor sus recursos al establecer acuerdos con compañías madereras y otros capitales privados para el uso de sus recursos forestales.

La asignación del 20% de bosques públicos a favor de extractores de madera en pequeña escala representa una interesante oportunidad para esos grupos. Actualmente un total de 15 ASLs han logrado acceder formalmente a recursos forestales dentro de reservas municipales, cuentan con planes de manejo y se encuentran desarrollando actividades extractivas de madera. Sin embargo, el proceso de delimitación y asignación de reservas municipales ha sido bastante lento y burocrático, y algunos grupos no han logrado acceder a esas áreas tal como se hubiera esperado, principalmente debido a superposiciones de derechos en áreas solicitadas por las municipalidades.

Una parte importante de las ASLs carece de las habilidades administrativas y contables para manejar eficientemente sus agrupaciones y los productores que las integran carecen de una tradición asociativa, lo que podría afectar sus oportunidades de éxito. Parte de esas desventajas se han suplido con los programas de apoyo implementados por las UFMs. No obstante, las unidades forestales de las municipalidades no tienen suficientes recursos para proporcionar el apoyo que estos grupos requieren para la puesta en práctica de sus planes de manejo. En consecuencia, este esquema se ha hecho bastante dependiente de la asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional, de proyectos forestales y de ONGs. Aunque en el largo plazo esas organizaciones tienden a suplir el trabajo de las UFMs, ello indirectamente ayuda a desarrollar capacidades de los técnicos locales.

Las actividades de control sobre actividades forestales informales han dificultado la vida de colonos y pequeños extractores de madera que subsistían de esas actividades, porque no contaban con todos los requisitos para ajustar sus actividades al nuevo régimen, sobre todo para la aprobación de los planes de desmonte que ha sido la vía preferida para justificar la extracción de madera. Las UFMs se han convertido en actores claves para apoyar a esos productores en la elaboración y tramitación de planes de desmonte ayudando a resolver en parte las demandas de esos productores. Después de un proceso de negociación de las organizaciones de campesinos con el gobierno central, los pequeños productores se han beneficiado de la flexibilización de las regulaciones sobre uso del suelo. Además, las UFMs se han involucrado en facilitar la aplicación de mecanismos alternativos aprobados por la Superintendencia Forestal para permitir la extracción forestal por pequeños productores.

En síntesis, pese a que los recursos que las UFMs reciben son limitados y en algunos casos no son suficientes para financiar las unidades, éstas se han involucrado activamente en actividades de apoyo a asociaciones sociales del lugar (ASLs) y en facilitar el aprovechamiento forestal a pequeños productores, sobre todo cuando esos grupos influyen sobre las decisiones de los gobiernos municipales. Las autoridades municipales han estado también interesadas en controlar el desmonte ilegal, por los beneficios que reciben por el cobro de patentes, y sus respuestas han sido más ambiguas respecto a la fiscalización de actividades extractivas ilegales. La reacción de los gobiernos locales en relación a las áreas protegidas ha sido ambigua por diversas razones. Asimismo, iniciativas en relación a la planificación del uso del suelo todavía no son consideradas relevantes en el nivel municipal.

Las regulaciones forestales y las responsabilidades transferidas a las municipalidades han puesto exagerado énfasis en el control de la informalidad y el crimen forestal. Pocos esfuerzos se han hecho en promover un ambiente económico e institucional que favorezca las iniciativas de manejo forestal sostenible. En ese orden, se ha hecho todavía muy poco para mejorar el acceso de los usuarios a infraestructura productiva, redes de crédito, información de mercados, transferencia de tecnología y otros aspectos que podrían contribuir a aumentar los beneficios del manejo forestal. Aunque no cabe duda de que ese esfuerzo debe ser sobre todo impulsado desde los niveles centrales y departamental, los gobiernos municipales deberían ser piezas claves en apoyar esas iniciativas.

Es relevante anotar que en el actual esquema los gobiernos municipales, a través de las UFMs, son vistos como agencias de implementación de las funciones forestales transferidas desde el nivel central y esos gobiernos tienen todavía poco margen para tomar decisiones. Por ejemplo, decisiones sobre cómo los derechos de uso forestal deberían ser concedidos y a quienes (un avance en ese sentido ha sido la creación de las reservas forestales municipales), o sobre el tipo de sanciones que deberían imponerse a la extracción ilegal y el destino de esos recursos.

FACTORES QUE LIMITAN LA TRANSFERENCIA DE PODERES

Desde el gobierno central existen tres factores que limitan una mayor transferencia de poderes a los gobiernos municipales:

1. Ante las limitadas capacidades de los gobiernos locales, se considera que éstas deben ser construidas a un alto costo a través de iniciativas operadas desde el nivel central.
2. La exagerada politización de los gobiernos municipales que podría llevar a que autoridades locales protejan las actividades de grupos (sean grandes madereros, motosierristas o colonos) que realicen un manejo no sostenible de los bosques o intervengan actividades empresariales debido a razones fuera del ámbito técnico.
3. El interés que el Estado central tiene de reservarse para sí la asignación de los bosques públicos por las rentas estatales y beneficios económicos indirectos que esos recursos podrían generar para la economía y la sociedad.

En relación al primer argumento, desde que la descentralización administrativa fue aprobada, el Estado central ha invertido muchos recursos en un largo proceso de desarrollo de capacidades administrativas a nivel local con relativo éxito. Empero, el desarrollo de capacidades técnicas especializadas es un proceso mucho más complejo y depende de una fuerte inversión local en desarrollo institucional. Los gobiernos municipales no invierten más en la gestión de los recursos naturales porque esos beneficios son percibidos como limitados. Con los recursos que ellos reciben de las patentes difícilmente pueden poner a funcionar unidades técnicas con niveles operativos razonables y los beneficios de la conservación de bosques no tienen resultados tangibles.

La politización de los gobiernos municipales siempre ha constituido un factor que ha limitado el desarrollo institucional y favorecido la persistencia de redes de prebendalismo social, ya sea por frecuentes cambios en las prioridades y líneas de acción ante cambios en las administraciones, o por favorecer con privilegios a pequeños grupos. No obstante, la politización no es exclusiva de las administraciones municipales y usualmente es alentada desde arriba. Además, varias de las decisiones de las superintendencias de regulación del uso de recursos también obedecen a presiones políticas por influencia de grupos de poder operando en el nivel central, lo que las hace incluso más perjudiciales para los intereses de diversos grupos a nivel local.

El último argumento para que el gobierno central monopolice funciones normativas y de administración de recursos forestales, tiene que ver con los ingresos potenciales de los recursos del bosque para los cuentas fiscales nacionales. En ese orden, las políticas forestales pese a que han contribuido a mejorar el acceso a recursos del bosque por grupos locales, han privilegiado a las empresas forestales como los principales agentes del manejo forestal facilitando su reconversión al nuevo sistema. El establecer límites a las extensiones que las municipalidades pueden demandar como reservas forestales municipales a nombre de los grupos locales, forma parte de esa lógica.

Los tres argumentos enunciados han funcionado para que la Superintendencia Forestal no entregue mayores funciones a las UFMs (como la intervención de operaciones forestales ilegales o el decomiso de maquinaria), ni introduzca normas más flexibles para el uso forestal, entre otros. Esos argumentos, no siempre verificados en la práctica, son una fuerte excusa que usa la tecnocracia del nivel central para limitar la transferencia de poderes discrecionales sobre el uso de recursos a los gobiernos municipales, algo que ayudaría a la construcción de una descentralización más democrática.

Conclusiones y recomendaciones

Resulta bastante difícil separar los efectos de la descentralización de aquellos que provienen de otros procesos como las reformas de la política sectorial o cambios en la economía. Pese a ello, es posible examinar cómo el papel de las municipalidades en la gestión forestal puede estar modificando el papel de los actores y los beneficios que ellos obtienen de los recursos forestales. Esto tiene estrecha relación con los poderes y responsabilidades que se han transferido a nivel local y la forma como esas responsabilidades se aplican en la práctica.

La experiencia analizada muestra que el fortalecimiento del rol de las municipalidades en la gestión forestal puede llevar a una mayor equidad en el acceso a los recursos del bosque, aunque también revela que esos resultados no están asegurados porque el proceso de implementación puede llevar a distintos resultados. Las implicaciones de la descentralización en materia de sostenibilidad son más difíciles de determinar porque requieren de evaluaciones sistemáticas de más largo plazo.

En Bolivia, la descentralización de la gestión forestal ha implicado algunos resultados positivos, como la transferencia de rentas forestales al nivel local, la entrega de parte de los recursos forestales a la administración municipal y la posibilidad de que ellas sean manejadas por grupos locales, además de la oportunidad de las municipalidades para fiscalizar el manejo forestal. Ello ha abierto indudables espacios de participación a grupos antes marginados. Sin embargo, las decisiones sobre los estándares siguen concentradas en el nivel nacional y los gobiernos locales tienen todavía poco que hacer en decisiones de uso de recursos naturales. Todavía existen barreras que impiden la transferencia de mayores poderes discrecionales a autoridades locales.

La mayor transferencia de poderes, que permitiría a los gobiernos locales ejercer una mayor autoridad en la gestión de los recursos, es usualmente limitada desde el nivel central argumentando la limitada capacidad de los gobiernos municipales, su extrema politización que podría llevar a proteger grupos haciendo manejo no sostenible de bosques, y al hecho de que el Estado central desea reservar para sí las decisiones sobre los recursos forestales más valiosos. Hasta ahora, las municipalidades han tenido un rol más bien instrumental en el proceso de implementación del régimen forestal, cuyos beneficios no son claramente compartidos por los gobiernos municipales.

Pese a que no se pueden tener evaluaciones sobre cuánto la descentralización ha contribuido a la conservación de recursos, la experiencia indica que progresivamente se han destinado mayores recursos a proyectos forestales y agroforestales. Además, los alcaldes han mostrado mayor interés en áreas protegidas por los beneficios potenciales que ello les puede generar en el futuro. Asimismo, los esfuerzos de creación de áreas forestales y el apoyo brindado a grupos de usuarios del bosque haciendo manejo forestal sostenible constituyen un avance importante en ese sentido.

RECOMENDACIONES: PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE AJUSTES

Diferentes acciones pueden ser emprendidas en Bolivia para desarrollar el proceso de construcción de una descentralización más democrática en la gestión de los recursos naturales y, específicamente, de los forestales. Algunas de ellas se proponen a continuación sin orden de prioridad en tres diferentes áreas: una de orden legal, otra relacionada con la gestión de los recursos forestales y la última vinculada con el sistema de participación ciudadana. Esto es lo que se recomienda:

En aspectos normativos y de regulación

- Entregar mayores poderes discrecionales a los gobiernos municipales sobre decisiones de asignación y/o uso de recursos naturales dentro de sus jurisdicciones,

o al menos deberían tener participación en las decisiones sobre la administración y fiscalización de bosques públicos dentro de sus jurisdicciones no entregados como concesiones.

- Simplificar las normas forestales (sean planes de manejo forestal o planes de ordenamiento predial) que discriminan contra grupos más pobres, impidiéndoles aprovechar mejor los pocos recursos que tienen disponibles. Ello también supone flexibilizar el rígido proceso de control de actividades forestales que discrimina contra los pequeños productores.
- Es necesario ofrecer capital, incentivos crediticios y soporte financiero para que grupos menos favorecidos puedan aprovechar los beneficios de actividades forestales más rentables y de mayor dinamismo, tales como las derivadas del procesamiento de productos secundarios.

En gestión de recursos forestales

- Articular las acciones de promoción del manejo forestal con perspectivas más integrales de desarrollo del sector forestal, tales como información de mercados y otros soportes para que los productores (sobre todos los más pequeños) puedan manejar el riesgo derivado de sus actividades forestales y puedan reducir su vulnerabilidad a cambios de mercados.
- Sugerir medidas creativas de compensación a los municipios por acciones de conservación, tales como pagos directos por acciones de conservación de bosques, que les permita incorporar al sector forestal en su agenda de prioridades y gastar recursos en conservación.
- Desarrollar sistemas poco costosos para monitorear la conversión de bosques a otros usos con ayuda de información de sensores remotos. Además, es preciso actualizar bases cartográficas e información catastral de las propiedades rurales para apoyar dichos sistemas de monitoreo.
- Difundir el uso de sistemas integrados de información socio-económica y geográfica en las municipalidades y desarrollar redes de intercambio de información entre ellas para apoyar los procesos de planificación de las acciones de intervención y desarrollo de planes locales.

En el sistema político y de participación ciudadana

- Posibilitar el ejercicio ciudadano a través de formas más directas de participación de la población en las decisiones críticas sobre uso de recursos públicos financieros y naturales (sean plebiscitos, cabildos u otra forma de participación directa), las que hasta ahora son tomadas por las autoridades locales usualmente sin consulta a la población local.
- Eliminar la mediación política partidaria para la elección de las autoridades municipales puede mejorar su legitimidad ante las poblaciones que las eligieron y contribuir a que dichas autoridades rindan cuentas de sus actos a sus electores antes que a sus jefes políticos.
- Mejorar las redes de colaboración institucional a nivel local para el apoyo a iniciativas de fiscalización y de manejo forestal, intercambio de información para la

gestión forestal y entrenamiento de técnicos locales de las instituciones con presencia en los municipios.

Aunque algunas de las propuestas sugeridas no tienen que ver directamente con el área de competencia de las municipalidades, se refieren a aspectos que directa o indirectamente afectan el campo de acción de los gobiernos municipales en la gestión forestal. Repensar las normas forestales o proponer una mayor participación ciudadana en la política local son factores que tienen estrecha relación con el mejor desempeño municipal en la gestión forestal. Algunas de las reformas que se proponen tienen contenido político, requieren de acuerdos entre los actores y pueden ser de difícil maduración, pero otras pueden ser encaradas y resueltas más fácilmente, sobre todo aquellas que no demandan muchos recursos, destrezas técnicas y/o acuerdos políticos.

Siglas y acrónimos

AFRM	Área Forestal de Reserva Municipal
ASL	Asociación Social del Lugar
ASTRAMAR	Asociación de Trabajadores de la Madera
BOLFOR	Proyecto de Manejo Forstal Sostenible
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CEDLA	Centro de Estudios Rurales y Reforma Agraria
CIPT	Central Indígena de Pueblos Tacanas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPHAE	Instituto para el Hombre, Agricultura y Ecología
LF	Ley Forestal
MASRENA	Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
ONG	Organización no Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PDCR	Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PLOT	Plan de Ordenamiento Territorial

PLUS	Plan de Uso del Suelo
PNNKM	Parque Nacional Noel Kempff Mercado
POA	Plan Operativo Anual
POAF	Plan Operativo Anual Forestal
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PRODISA	Programa de Desarrollo Microregional de las Provincias Ichilo y Sara
PROMAB	Programa Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana
RLF	Reglamento Ley Forestal
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SIRENARE	Sistema de Regulación de los Recursos Naturales
SF	Superintendencia Forestal
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré
UFM	Unidad Forestal Municipal
VPEPP	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular
VSF	Veterinarios sin Frontera

Bibliografía

Andaluz, A. 1998. Los Conceptos Clave de Estado y los Planes de Ordenamiento Predial. Santa Cruz: Proyecto BOLFOR.

Andersson, K. 2002. Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming local information barriers. CIPEC, Indiana University. Indiana, USA (unpublished draft).

Andersson, K. 2001. An Institutional Assessment of Two Emerging Cornerstones in Bolivia's Decentralized Forest Regime: Municipal Governments and Indigenous Territories. CIPEC-CERES. University of Indiana, Bloomington, USA.

BOLFOR. 2000. Diagnóstico de Unidades Forestales Municipales (UFMs) y Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs). Santa Cruz, Bolivia (datos no publicados).

Contreras, A.; Vargas M. T. 2001. Social, Environmental and Economic Impacts of Forest Policy Reforms in Bolivia. Forest Trends / CIFOR. Washington, D.C. (borrador no publicado).

Dauber, E.; Guzmán R. A.; Terán, J.R. 1999. Potencial de los Bosques Naturales de Bolivia para Producción Forestal Permanente. Superintendencia Forestal. Santa Cruz, Bolivia.

de Urioste, J. L. 2000. Informe final. Proyecto de Apoyo a la Gestión Forestal Municipal. Superintendencia Forestal/Cooperación del Gobierno de Canadá. Santa Cruz, Bolivia.

Flores, G.; Ridder M. 2000. Experiencias con el Proceso de Fortalecimiento Forestal Municipal en Santa Cruz. FAO-PAFBOL. Santa Cruz, Bolivia.

Flores, G. 1998. Samaipata: Manejo de cuencas y recursos forestales. En P. Pacheco y D.

Kaimowitz (eds.). Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano. CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. La Paz. pp. 395-434.

Gandarillas, E. 1999. Mecanismo de evaluación de las atribuciones forestales municipales. Superintendencia Forestal/Cooperación del Gobierno de Canadá. Santa Cruz, Bolivia.

Guzmán, R. 2001. Municipios y Agrupaciones Sociales del Lugar: Sinergia para la Conservación de los Recursos Forestales. Boletín BOLFOR No. 23. Santa Cruz, Bolivia.

Kaimowitz, D.; Ribot, J. 2002. Services and Infrastructure versus Natural Resources Management: Building a Base for Democratic Decentralization. Submitted for Conference on Decentralization and the Environment. World Resources Institute, Bellagio, Italy.

Kaimowitz, D.; Flores G.; Johnson, J.; Pacheco, P.; Pavez, I.; Roper, J.; Vallejos, C.; Velez, R. 2000. Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian Lowlands. A case study for Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity Conservation. Biodiversity Support Program. Washington, D.C.

Kaimowitz, D.; Pacheco, P.; Johnson, J.; Pavez, I.; Vallejos, C.; Vélez, R. 1999. Local Governments and Forests in the Bolivian Lowlands. Rural Development Forestry Papers (RDFN) No. 24b. Overseas Development Institute. London.

Martinez, J. 2001. Proceso de titulación de las tierras comunitarias de origen (TCOs). En M. Urioste y D. Pacheco (eds.) Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz.

Montes De Oca, I. 1989. Geografía y Recursos Naturales de Bolivia. Ministerio de Educación y Cultura. La Paz.

Muñoz, J.A. 1996. Access to Land and Rural Poverty in Bolivia. En Bolivia: Poverty, Equity and Income. The World Bank Group. Washington, D.C.

Navia, C. 1989. El Proceso Forestal Beniense. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). La Paz.

Pacheco P. 2000. Avances y Desafíos en la Descentralización de la Gestión de los Recursos Forestales en Bolivia. CIFOR/BOLFOR. Santa Cruz, Bolivia.

Pacheco, P.; Kaimowitz, D. 1998. Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano. CIFOR-CEDLA-TIERRA-BOLFOR. La Paz.

Pacheco, P. 1998a. Estilos de Desarrollo, Deforestación y Degradación de los Bosques en las Tierras Bajas de Bolivia. CIFOR, CEDLA, Fundación TIERRA. La Paz.

Pacheco, P. 1998b. San Ignacio de Velasco: Madereros informales en el nuevo régimen forestal. En P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds.). Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano. CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. La Paz, pp. 265-314.

Pavez, I. 1998. Rurrenabaque: Motosierristas y dilemas para la conservación de los bosques. En P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds.). Municipios y Gestión Forestal en el

Trópico Boliviano. CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. La Paz, pp. 227-264.

Pavez, I.; Bojanic, A. 1998. El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.

Prefectura del Departamento de Santa Cruz / PRODISA / Proyecto de Protección de los Recursos Naturales (Consorcio IP/CES/KWC). 1996. Plan de Ordenamiento Territorial para la Unidad Agroforestal del PLUS (AF) al Norte de los Municipios de Santa Rosa y San Carlos. Santa Cruz, Bolivia.

Quiroga, M.S.; Salinas, E. 1996. Minerales y Madera, Temas para el Debate Ambiental. La Paz: Grupo de Acción y Reflexión sobre el Medio Ambiente.

Ribot, J. 2001. Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues. Paper Prepared for IDRC, Assessment of Social Policy Reforms Initiative. Washington, D.C., World Resources Institute (unpublished draft).

Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). 1994. Ley de Participación Popular No. 1551. La Paz.

Steininger, M. K.; Tucker, C. J.; Townshend, J.R.; Killeen, T.R.; Desch, A.; Bell, V.; Ersts, P. 2000. Tropical deforestation in the Bolivian Amazon. Environmental Conservation. Vol 28(2):127-134.

Stocks, A. 1999. Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones. Documento Técnico 78/1999. Proyecto BOLFOR. Santa Cruz, Bolivia.

Superintendencia Forestal (SF). 2002. Informe Anual 2001. SIRENARE. Santa Cruz, Bolivia.

World Bank. 2000. Project Appraisal Document. Support of the First Phase of the Sustainability of the National System of Protected Areas Program in Bolivia. Report No. 21447-BO, Washington, DC.

HONDURAS

Gestión forestal municipal: una nueva alternativa para Honduras

Mario Vallejo Larios

Introducción

En Honduras los municipios han tenido muy poca participación en el manejo de los bosques y han obtenido escasos beneficios de los productos derivados de ellos, pues hasta hace pocos años, la gestión de los recursos forestales estaba totalmente centralizada. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, se inició un proceso de descentralización que – por lo menos en el ámbito legal- ha incrementado considerablemente la participación municipal en la administración de los bosques. Aunque la mayoría de los municipios hondureños tienen en sus territorios áreas boscosas o con vocación forestal, sólo unos pocos han tratado de implementar sus nuevas atribuciones para obtener más control y mayores beneficios de la gestión de sus bosques.

En este capítulo se evalúan los avances en la descentralización de la gestión forestal hondureña mediante el análisis de las instituciones y los actores involucrados en ella, así como de las experiencias positivas y negativas resultantes. Además, se presentan algunas conclusiones y se recomiendan ciertas acciones para fortalecer el proceso de descentralización y democratización de la gestión forestal municipal.

El contexto forestal y municipal

SITUACIÓN DEL RECURSO FORESTAL

Se calcula que el 87.7% de la superficie total del país (112 498 km²) está conformada por áreas de vocación forestal, la mitad de las cuales todavía están cubiertas de bosques. En el año 2000, se estimó que había 2.5 millones de ha con pinos de diferentes especies y 2.9 millones de ha de bosque latifoliado (SAG 2002).

Según el régimen de propiedad, las áreas forestales se clasifican en públicas y privadas. La primera categoría comprende las áreas estatales y ejidales; la segunda, los terrenos forestales en manos privadas y las áreas cedidas en fideicomiso a las comunidades indígenas, bajo la tutela del Estado. Aunque los datos no son totalmente exactos, se estima que la distribución de la tierra por régimen jurídico es la siguiente: 36% de tierras nacionales, 28% de tierras ejidales y 36% de dominio pleno (UNAT 1999). El titular del

dominio es también el dueño de los bosques que comprende y el responsable de su manejo y administración¹.

En las últimas décadas, la deforestación ha alcanzado dimensiones alarmantes y se ha convertido en el principal problema ambiental de Honduras; se estima que cada año desaparecen 108 000 ha de bosque (UNAT 1999). El principal producto forestal no industrial es la leña, que produce entre 65 y 70% de la energía consumida en el país. El 29% de la población urbana y el 100% de la población rural utiliza leña (Jones 1993); el valor de la leña comercializada equivale a 87 000 empleos permanentes (FAO 1999).

A pesar de la inmensa vocación forestal de Honduras, este subsector contribuye con apenas el 4% del producto interno bruto (SAG 1996), por varias razones: las estadísticas no

¹ Aunque la mayoría de las tierras de las municipalidades son de tenencia ejidal, algunas, como la Municipalidad de Catacamas, tienen tierras que han comprado a dueños particulares y por eso se les denomina tierras privadas municipales.

contabilizan todos los bienes y servicios que presta el bosque, el valor agregado de los productos forestales es bajo, hay exceso de desperdicio y no se hace un manejo adecuado de la actividad económica² (Valdivieso, com. pers.).

EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN FORESTAL

La legislación vigente

Hay por lo menos tres normas legales importantes referidas a aspectos forestales: la Ley Forestal (Decreto N° 85 de 1972), la ley de creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (Decreto Ley 103 de 1974) y la ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92 de 1992). La Ley Forestal regula todos los aspectos técnicos y administrativos relacionados con la materia y con el funcionamiento de la Administración Forestal del Estado (AFE). También contiene disposiciones que involucran a las municipalidades y se refieren, entre otras cosas, a su rol en la declaratoria de áreas protegidas, la protección de los bosques en caso de incendios, plagas o enfermedades y la recepción de ingresos en áreas ejidales.

El Decreto Ley 103 de 1974 creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) como la institución representativa de la AFE. Con esta ley se limitó el acceso al bosque para la población en general y los bosques del país quedaron sometidos a la administración del Estado, la cual asumió la potestad de realizar todas las actividades de manejo: industrialización, transformación y comercialización. A raíz de esta reforma, los propietarios de la tierra, entre ellos las municipalidades, quedaron como beneficiarios indirectos del recurso forestal, con derecho a recibir una exigua devolución por el aprovechamiento del bosque.

La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (1992) devolvió el área forestal a los propietarios de la tierra. Los bosques pasaron a ser parte del patrimonio de los particulares en las tierras privadas, y de las municipalidades en las áreas ejidales. El papel del Estado quedó limitado a la administración directa de las áreas nacionales a través de COHDEFOR.

Hay por lo menos veinte normas legales que contienen disposiciones aplicables a la materia forestal: artículos constitucionales, leyes ambientales, leyes de turismo, el ordenamiento jurídico municipal, el Código Penal, el Código Civil, la Ley de Concesiones y la Ley de Incentivos a las Energías Renovables. Cabe señalar que, en general, el ordenamiento jurídico forestal hondureño es amplio y disperso y muchas de sus disposiciones son poco claras e incluso obsoletas. Para corregir esta situación, se han preparado algunos proyectos de ley que se discuten en el Congreso.

Proyectos de ley vinculados a la gestión forestal municipal

De los proyectos que se discuten en el Congreso Nacional, por lo menos tres se relacionan en forma directa o indirecta con la gestión de las municipalidades en materia forestal: la Ley Forestal, la Ley de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, la Ley de Ordenamiento Territorial y

² Según Manuel Valdivieso, de COHDEFOR, para incorporar los costos forestales en las cuentas nacionales del Banco Central, COHDEFOR sólo contabiliza la extracción de madera que recibe mediante subasta, la cual representa el 36% del volumen real de mercado.

Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible y la Ley General de Aguas. Todos estos proyectos están en la Comisión de Dictamen y tienen muchas posibilidades de ser aprobados.

El anteproyecto de Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre es, probablemente, el instrumento jurídico más relacionado con la gestión forestal municipal, pues contiene normas de manejo diseñadas para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de administrar las tierras ejidales con vocación forestal. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y algunos alcaldes municipales participaron en la fase de concertación del proyecto, que comenzó en 1998 y ha sido facilitado por el foro denominado “Agenda Forestal Hondureña”.

Una de las principales innovaciones de este proyecto es dotar de fondos a los municipios para financiar proyectos forestales, a fin de que puedan enfrentar la responsabilidad del manejo de los bosques en su jurisdicción. Según él, cada municipalidad podrá constituir su propio fondo con el 30% del valor de los aprovechamientos forestales en áreas municipales, el 100% del valor de las multas forestales y el 10% de los ingresos por los aprovechamientos realizados en bosques estatales dentro del ámbito municipal.

Principales instituciones vinculadas a la gestión estatal de los recursos forestales

Las principales instituciones públicas involucradas en la administración forestal nacional son: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que tiene funciones normativas y define las políticas forestales; la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), que dicta las políticas sobre áreas protegidas y vida silvestre y COHDEFOR, que es la responsable de la ejecución de esas políticas y de la estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH).

COHDEFOR es una institución descentralizada, con personería jurídica y patrimonio propio. Es el organismo ejecutor de la política forestal del Estado y su objetivo es lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos forestales, asegurando su protección, mejora y conservación; también debe generar fondos para el financiamiento de programas estatales. Además de las oficinas centrales, COHDEFOR tiene doce oficinas regionales, las cuales se subdividen en Unidades y Sub-Unidades de Manejo; en esta forma, está presente en todo el país, ofreciendo una cobertura nacional, regional y local.

La municipalidad en la gestión forestal

LOS ORÍGENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La primera Ley de Municipalidades en Honduras data de 1927, pero en la década de los cincuenta hubo una contracción de la administración pública. La autonomía municipal se redujo al mínimo y los alcaldes y jefes de distrito eran nombrados directamente por el Ministerio de Gobernación y Justicia. El manejo del bosque estaba a cargo del Ministerio de Recursos Naturales, con muy poca participación local. Esta situación cambió

significativamente en 1990, con la nueva Ley de Municipalidades, que devolvió la autonomía a los municipios y permitió descentralizar la toma de decisiones.

En 1992, los gobiernos locales obtuvieron mayor protagonismo al promulgarse la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, que les permitió recuperar el dominio de los bosques ejidales. En 1993, la Ley General del Ambiente descentralizó en las municipalidades diferentes acciones de tutela ambiental y recursos naturales. En 1994 se creó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, que debía coordinar el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal. Este Programa se generó al aceptarse que la descentralización territorial era fundamental para fortalecer los municipios y transferirles responsabilidades.

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL Y LA TOMA DE DECISIONES

El territorio hondureño está dividido en 18 departamentos que agrupan 298 municipios autónomos. Además de la cabecera, cada municipio incluye ciudades, aldeas y caseríos. En los departamentos, el poder legal lo ejerce un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo; los municipios son administrados por corporaciones municipales³ electas popularmente. La administración y la representación legal de la municipalidad corresponden al alcalde.

Los mecanismos de consulta para la adopción de decisiones en el ámbito local son los plebiscitos y los cabildos abiertos. Muchas instituciones y proyectos, como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), basan su planificación y asignan sus recursos en función de las decisiones de los representantes comunales. Los proyectos de cooperación también se apoyan en los cabildos en su fase de planificación.

Los convenios de delegación de competencias son otra herramienta para la descentralización prevista por el marco legal hondureño. Los suscriben las municipalidades y las autoridades nacionales que administran recursos naturales y pueden convertirse en mecanismos imprescindibles para la toma de decisiones, pues se requiere el acuerdo de ambas partes para decidir sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de las municipalidades.

Los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) y los Consejos Locales de Áreas Protegidas (COLAP) son dos figuras importantes de la estructura municipal, ligadas a la toma de decisiones en el ámbito local; estos colectivos involucran a las fuerzas vivas del municipio en la solución de sus problemas.

RECURSOS ECONÓMICOS DE LAS MUNICIPALIDADES

Las fuentes de ingresos municipales se agrupan en dos categorías⁴: las tributarias, es decir, impuestos, tasas, servicios y contribuciones, y las no tributarias, que corresponden a ingresos percibidos por concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos.

³ En Honduras se denomina corporación municipal al gobierno electo popularmente en cada municipalidad.

⁴ De acuerdo con la Ley de Municipalidades.

El 5%⁵ de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se reparte entre todas las municipalidades en partidas trimestrales. Los montos recibidos son proporcionales al número de habitantes, según el último censo de población.

Hay varias formas de obtener ingresos provenientes de la gestión forestal, tanto a través de impuestos, como de transferencias y del aprovechamiento directo del bosque. En el caso de los bosques ejidales, las municipalidades pueden aprovecharlos directamente o suscribir un contrato de aprovechamiento con un tercero, obteniendo ganancias en forma directa. Si el bosque es nacional, COHDEFOR debe transferir a la municipalidad el 1% del valor del aprovechamiento realizado en su territorio; si el aprovechamiento se realiza mediante venta directa o subasta, el porcentaje de la municipalidad corresponde al 10% de los ingresos generados⁶.

Aunque en el aprovechamiento de los bosques privados las municipalidades no reciben porcentajes, siempre pueden beneficiarse mediante el cobro de impuestos por autorizaciones de funcionamiento para industrias, comercios y servicios, incluidas las empresas forestales. Además, la Ley de Municipalidades les permite imponer impuestos por la extracción y explotación de recursos naturales dentro de su territorio, incluyendo el aprovechamiento de madera y otros productos forestales, como la resina.

Siempre con carácter de impuestos, las municipalidades tienen la opción de percibir ingresos por servicios de bomberos. En el caso de la gestión forestal, esto aplica si se organizan brigadas contra incendios. También perciben ingresos por la venta de tierras urbanas⁷ e incluso por el usufructo de predios ejidales, lo que es más frecuente en terrenos forestales.

LAS UNIDADES MUNICIPALES AMBIENTALES

Las Unidades Municipales Ambientales (UMA) son órganos adscritos a las municipalidades que apoyan a la SERNA en diferentes asuntos: la elaboración de términos de referencia de proyectos, las evaluaciones de impacto ambiental, el seguimiento y control ambiental y la comprobación de denuncias por infracciones a la protección del ambiente y los recursos naturales.

El origen de estas unidades está en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impactos Ambientales; son obligatorias, pero por lo general se conforman según el nivel de desarrollo del municipio. El proceso de formación ha sido lento y gradual; comenzó en 1995, con la incorporación de 20 municipalidades, amparadas en el Programa de Desarrollo Ambiental ejecutado por la SERNA con el apoyo financiero del Banco Mundial. Posteriormente, otras 40 municipalidades se incorporaron al proceso, en el marco de diversos programas de la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

⁵ En la práctica, las municipalidades no siempre reciben el monto correspondiente, ya sea porque no lo gestionan o por desinterés del gobierno central.

⁶ Esta fue una medida de fortalecimiento de los municipios tomada después del huracán Mitch, en diciembre de 1998.

⁷ Las municipalidades tienen un campo de acción limitado, pues en los terrenos urbanos normalmente se titulan predios muy pequeños y en las áreas rurales, la titulación y venta corresponde al Instituto Nacional Agrario. Sin embargo, la municipalidad percibe ingresos directos en el primer caso e indirectos en el segundo.

De acuerdo con los datos suministrados por la Dirección General de Gestión Ambiental de la SERNA⁸, en el 2001 había 183 Unidades Municipales Ambientales, que representan el 61% de los municipios del país. Estas UMA tienen diferentes niveles de organización;

algunas han sido creadas hace muy poco, otras están plenamente consolidadas y con frecuencia han contado con el apoyo de algún proyecto o programa externo.

La AMHON y FUNDEMUN han tenido un papel clave en el proceso de formación de las UMA; la primera, acompañando el proceso, la segunda, como responsable directa de la formación de Unidades en 40 municipios de 16 departamentos. Además, varias ONG y una gran cantidad de proyectos ligados a diferentes agencias internacionales de cooperación dan apoyo a las UMA.

Las Unidades Municipales Ambientales tienen la potestad de negociar proyectos o ejecutar acciones relacionados con la gestión forestal, como el manejo de cuencas hidrográficas, el manejo y la administración de bosques, la elaboración de proyectos procesadores de la madera (por ejemplo, un aserradero municipal) y otras tareas afines.

En el Decreto 323-98 y en el Reglamento de las UMA se establecen las funciones que pueden desarrollar estas unidades en materia de administración forestal, las que se presentan en el recuadro siguiente.

Funciones de las UMA en relación con la gestión forestal²

- Motivar a las fuerzas vivas de la localidad para que participen en la preservación forestal.
 - Recibir y atender denuncias sobre problemas que afecten el bosque y aplicar los correctivos pertinentes.
 - Promover y organizar campañas educativas para la preservación del bosque.
 - Impulsar acciones de control de incendios, plagas y enfermedades forestales.
 - Planificar y ejecutar las actividades relacionadas con el manejo de los recursos forestales.
 - Promover actividades de reforestación en las micro-cuencas y en otras áreas del municipio.
 - Implementar y dar seguimiento a planes de manejo forestal en el ámbito municipal.
 - Proponer normas de explotación y venta de los recursos forestales y vigilar su cumplimiento, los contratos y las operaciones.
 - Preparar bases técnicas para la explotación y comercialización de los recursos naturales municipales.
 - Proponer políticas para mejorar el manejo de los recursos forestales en el municipio.
 - Promover y conducir el inventario de los recursos forestales municipales.
 - Supervisar y ejecutar, en coordinación con COHDEFOR, los programas de reforestación en el territorio municipal.
-

⁸ Esta autoridad ambiental fue creada en 1993 como Secretaría del Ambiente (SEDA); tres años más tarde, en virtud del Programa de Modernización del Estado, se convirtió en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).

² Tomado del Reglamento de Unidades Municipales Ambientales (ANED 1999).

LAS OFICINAS FORESTALES MUNICIPALES

Algunas municipalidades han creado Oficinas Forestales Municipales (OFM) que, por lo general, operan junto con las UMA. Las OFM tienen la responsabilidad de elaborar y dar seguimiento a los planes de manejo forestal y coordinar las actividades correspondientes. Por lo general, reciben apoyo técnico de los proyectos forestales que trabajan en la zona, pero a medida que se fortalecen, operan en forma autónoma. Este es el caso de los municipios de Lepaterique y Yuscarán, en los departamentos de Francisco Morazán y El Paraíso.

Las actividades propias de una OFM son las siguientes:

- Elaborar los planes de manejo forestal y los planes operativos
- Preparar y ejecutar los planes de protección
- Establecer viveros forestales
- Capacitar a los usuarios del bosque
- Brindar asistencia técnica a las empresas comunitarias

MECANISMOS Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

El proceso de descentralización y municipalización y una creciente participación ciudadana han generado diferentes mecanismos de participación en la gestión de los recursos naturales de las municipalidades, algunos de ellos orientados a la gestión forestal. En el recuadro siguiente se presentan once de esos mecanismos; los cinco primeros fueron creados por ley; los restantes han sido propiciados por programas o proyectos de apoyo a los municipios, con la participación de las municipalidades y las organizaciones locales.

Mecanismos de participación



COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES

Gestión municipal en los bosques ejidales

El marco legal forestal hondureño establece que, en el caso de bosques productivos, las municipalidades pueden otorgar los contratos de aprovechamiento de los recursos. Sin embargo, la Ley de Municipalidades (artículo 11, numeral 13) señala que, cuando hay intereses de COHDEFOR en el aprovechamiento, se deben definir las responsabilidades y

derechos de cada ente. En la práctica, esta disposición se ha interpretado en diversa forma para los bosques nacionales y los ejidales.

En el primer caso, COHDEFOR hace el plan de manejo y comercializa la madera en pie; en los bosques ejidales, la municipalidad puede aprovechar directamente el bosque o ceder sus derechos a un tercero mediante un contrato, previa elaboración de un plan de manejo, que debe ser aprobado por COHDEFOR.

En general, tanto la Ley de Municipalidades como otras normas jurídicas, en especial la legislación ambiental y forestal, otorgan diversas competencias que permiten a las municipalidades manejar los recursos forestales en su jurisdicción. En el siguiente recuadro se presentan las principales competencias de los gobiernos locales para administrar los bosques ejidales, por área temática.

Competencias de las municipalidades en la gestión de las áreas forestales ejidales



Además de las competencias descritas en el cuadro anterior, la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque aprobada en 1994 abre la posibilidad de que las municipalidades que administran o aprovechan los bosques ejidales puedan obtener incentivos por esa gestión. Según esta Ley, el Estado debe crear un Fondo Forestal, aportando un capital de más de \$600 000 que se incrementará con recursos de la gestión

forestal y será administrado por COHDEFOR. Sin embargo, aunque la ley establecía que el Fondo debía reglamentarse y aplicarse en un plazo de seis meses, aún no se ha aplicado y el sistema de incentivos no ha funcionado. Esto indica que no ha habido interés político en reglamentar esa ley y mucho menos en crear el Fondo Forestal; por otra parte, los mecanismos de acceso a los incentivos mencionados en la ley son poco claros.

La gestión municipal en los bosques nacionales y particulares y en las áreas protegidas

Aunque las municipalidades no tienen competencias directas en la gestión de los bosques nacionales y privados, deben conocer el aprovechamiento que se realice en ellos y coordinar con COHDEFOR las actividades de gestión forestal. Para esto, pueden suscribir convenios de delegación de competencias o de cooperación.

Algunas de las competencias generales que tienen las municipalidades en los bosques nacionales y privados son:

- Opinar en el proceso de creación, modificación o supresión de áreas forestales protegidas y participar en su administración y desarrollo.
- Prevenir y controlar la contaminación, incluida la que produce la industria forestal.
- Participar en la planificación y desarrollo de campañas de protección forestal.
- Percibir los ingresos derivados de la operación de industrias forestales y de la extracción y explotación de los productos del bosque en su jurisdicción.

- Recibir, de manos de COHDEFOR, el 1% o el 10% (dependiendo de la modalidad utilizada para comercializar la madera) del valor del aprovechamiento forestal realizado en los bosques nacionales localizados en territorio municipal.

Las competencias y relaciones de coordinación se establecen en convenios de comanejo donde COHDEFOR, como responsable de administrar las áreas protegidas públicas, delega su responsabilidad en las municipalidades (o alguna ONG) para que realicen el manejo en forma total o parcial. Cuando la función delegada recae en una ONG, el alcalde debe avalar el convenio; así se hizo en Tela, La Ceiba, Trujillo, Guaymaca y otros municipios.

La estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) tiene tres niveles administrativos: estratégico, gerencial y operativo. AMHON participa en los dos primeros, las municipalidades conforman el nivel operativo, actuando como coordinadoras en el ámbito local.

Experiencias municipales en la gestión forestal

EL APROVECHAMIENTO FORESTAL EN LOS BOSQUES EJIDALES

Como ya se ha señalado, las municipalidades pueden administrar y aprovechar los bosques ejidales, con la única condición de elaborar un plan de manejo que debe ser aprobado por COHDEFOR. Por ejemplo, en la Regional Forestal de Francisco Morazán, se revisan los planes de manejo preparados por las municipalidades de la jurisdicción y, si cumplen con los requisitos, se aprueban en el término de 60 días (Fonseca, com. pers.).

En algunos casos COHDEFOR, además de aprobar los planes de manejo, brinda asistencia técnica en su elaboración y seguimiento. Por ejemplo, los municipios de Lepaterique y Yuscarán han recibido capacitación y apoyo técnico de COHDEFOR y de proyectos de desarrollo. Una vez aprobado el plan de manejo, la corporación municipal decide qué hacer con su recurso forestal: si venderlo a un aserradero o suscribir un contrato con alguna organización para aprovecharlo.

Las municipalidades enfrentan muchas limitaciones técnicas, administrativas y económicas que reducen sus posibilidades de hacer una gestión eficiente de los recursos forestales. Por esta razón, el ejercicio de sus competencias para la gestión de los bosques ejidales ha sido irregular. La mayoría no ha logrado desarrollar normas adecuadas para el manejo de sus recursos forestales; las únicas excepciones se dan cuando los gobiernos locales tienen cierta solvencia económica y pueden contratar asesoría técnica o cuando en su jurisdicción operan proyectos que incluyen el componente forestal o ambiental.

A pesar de las limitaciones, las municipalidades han mostrado creatividad en la planificación, coordinación e implementación de acciones orientadas al manejo de los recursos forestales. Un ejemplo de esto son las 92 cooperativas agroforestales que trabajan en los bosques ejidales del país en coordinación con sus municipios, cubriendo más de 100 000 ha protegidas y generando cerca de 15 000 empleos directos. En Lepaterique, La

Ceiba, Sabá y otros sitios se han establecido fondos de manejo forestal y la municipalidad de Puerto Cortés ejecuta un proyecto de manejo de la cuenca del río Tulián.

A menudo, las municipalidades que logran implementar un sistema de gestión forestal sufren conflictos sociales ligados a la tenencia de la tierra o a la relación de las comunidades con las empresas que tienen contratos de aprovechamiento. Por otra parte, en muchos sitios, aún persiste la idea de que la verdadera autoridad la ejerce el ente rector estatal. Por ejemplo, en Santa Rosa de Copán y en Marcovia, se llegó a invalidar una autorización de la municipalidad para cortar un árbol dentro del perímetro urbano y se amenazó a los funcionarios municipales con procesarlos por abuso de autoridad (Cabrera y Umazor, com. pers.).

LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES Y DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN

El mecanismo más eficiente para controlar la ejecución de actividades forestales en los bosques es el plan de manejo que debe presentar cada propietario antes de ejecutarlas. La ley establece que las municipalidades deben conocer los planes de manejo que operan en su jurisdicción (su opinión no es vinculante) y controlar que respeten las limitaciones establecidas y las prescripciones técnicas. Sin embargo, debido al desconocimiento de las mismas municipalidades y al poco interés de COHDEFOR, la ley no se cumple y por lo tanto, se ejerce poco control sobre este tipo de actividades.

Las UMA han resultado apropiadas para dar seguimiento a las actividades forestales de las municipalidades; en Marcovia, todas las acciones relacionadas con los manglares y las áreas protegidas de la jurisdicción son controladas por la UMA. La OFM, en los sitios donde opera, también ha cumplido esta función. El problema con las UMA es su vulnerabilidad a los

cambios políticos. Por ejemplo, en la región sur del país, de los 14 encargados de UMA que había el año pasado, sólo cinco continúan en sus puestos debido, probablemente, a razones políticas y no a su falta de capacidad.

El Fondo Forestal Municipal de Lepaterique constituye un caso interesante. Este municipio lleva un registro de todos los productos forestales que se extraen de allí y ha sido muy útil como mecanismo de control de las actividades forestales. El sistema de estadísticas de COHDEFOR también podría ser aprovechado por las municipalidades para el control de las actividades forestales y el cobro de tributos en su jurisdicción.

En cuanto a la gestión de áreas protegidas, puede decirse que las municipalidades han tenido éxito ejerciendo sus competencias de creación y administración de áreas protegidas y protección de las cuencas hidrográficas. Las municipalidades de San Marcos de Colón y Campamento, en los departamentos de Choluteca y Olancho, han creado zonas de protección especial o micro-cuencas municipales, que les han permitido gestionar apoyo externo.

Sin embargo, la participación municipal en la gestión forestal es aún escasa y hay una verdadera demanda nacional para que los gobiernos municipales tengan un papel más

directo en el manejo de los bosques nacionales y privados. En muchos casos, los actores locales (ONG y organizaciones de productores), que pretenden simplificar los procedimientos de aprovechamiento, transporte o comercialización de los productos forestales, consideran que una mayor participación de las municipalidades contribuiría a agilizar los trámites y mejorar los controles. Este es el caso de la Cooperativa Mixta de Reforestadores de la Zona Sur, que desde hace años intenta conseguir un certificado para comercializar los productos obtenidos en plantaciones establecidas desde 1982. Si estos trámites se manejaran en los municipios, el trabajo de la Cooperativa sería mucho más simple y más rentable.

Las mismas comunidades han reclamado una participación más activa en la aprobación y seguimiento de los planes de manejo a través de las municipalidades. En 1995, COHDEFOR se comprometió formalmente a enviar todos los documentos sobre planes de manejo a las respectivas municipalidades, pero no lo ha llevado a la práctica.

El movimiento comunal *Pro veda*, constituido por las fuerzas vivas de por lo menos diez municipios del departamento de Olancho (patronatos, escuelas, iglesias, organizaciones comunales)¹⁰, es un ejemplo del interés de las comunidades por aumentar el control local de la gestión forestal. Su objetivo es que el Congreso Nacional establezca una veda total en la zona como única forma de frenar la depredación de los bosques. Exigen más control y equidad en el aprovechamiento de los bosques y solicitan que sean los gobiernos locales quienes los manejen y otorguen los contratos de aprovechamiento. Con esto, pretenden incrementar los ingresos municipales y asegurar un mayor control de la gestión forestal.

MANEJO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES POR ACTIVIDADES FORESTALES

El marco legal hondureño ha abierto espacios para que los municipios puedan aprovechar sus bosques y generar ingresos que se reinviertan localmente. Las municipalidades pueden vender la madera en pie o hacerse acreedores al pago por servicios ambientales. Sólo por la

¹⁰ Pese a su gran riqueza forestal, estos municipios se encuentran entre los más pobres del país en el Índice de Desarrollo Humano del 2001.

venta de madera, la municipalidad de Lepaterique percibe entre el 50 y el 60% de su presupuesto anual (Fúnez, com. pers.). Este municipio, al igual que Yuscarán, Guaymaca y muchos otros, recibe importantes ingresos por el aprovechamiento de diversos productos forestales: madera, resina de pino, semillas.

La venta de madera en pie constituye una fuente importante de ingresos para 17 municipios del departamento de Olancho. Apoyados por PROLANCHO¹¹, tienen un fideicomiso con un Programa de Desarrollo Forestal que les permite contar con un fondo de reinversión que pretende alcanzar la sostenibilidad de la actividad forestal. En el municipio de San Isidro, en Intibucá, se formaron cooperativas agroforestales para manejar un sector del bosque y

pagan al erario municipal un porcentaje de los beneficios obtenidos por las actividades de extracción.

Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales todavía no ha logrado aprovechar su potencial de manejo de los bosques como una herramienta de desarrollo. En el mismo departamento de Olancho, la municipalidad de Guayape, que cuenta con un bosque de aproximadamente 12 000 ha y tenía una cuota de aprovechamiento anual de 8 500 m³ para el periodo 1996-2000¹², sólo utilizó un 20% de la misma antes de que venciera el plan de manejo. Lo mismo sucede en La Unión, Jano y Yocón.

Una de las principales fuentes de financiamiento y asistencia técnica para el desarrollo de las actividades forestales municipales son los proyectos de cooperación. Un ejemplo es el Proyecto AFOCO¹³, que apoya a la municipalidad de Yuscarán en la implementación de un sistema de aprovechamiento sostenible. Varios proyectos impulsados por CARE han generado interesantes modelos de gestión en Belén y Yamaranguila, fomentando el desarrollo municipal mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Estos proyectos contribuyen a incrementar los ingresos de la población rural y de sus municipios.

Como ya se mencionó, las municipalidades pueden cobrar impuestos por el aprovechamiento de los bosques en su territorio. El municipio de Guajiquiro cobra por los permisos de aprovechamiento de madera para uso doméstico y la explotación de mora silvestre (Vallejo, com. pers.); el de Yuscarán, en el departamento de Paraíso, capta importantes ingresos por concepto de impuestos por extracción de resina de pino y otros productos forestales.

Algunas municipalidades también imponen multas por infracciones forestales, pero esta facultad no está bien definida y se confunde con las competencias de COHDEFOR. Un caso que ilustra esta confusión se presentó en el municipio de Opatoro, en el departamento de La Paz, cuando un ganadero fue denunciado ante COHDEFOR por tala ilegal de madera y se le impuso una multa de aproximadamente \$1500. El infractor acudió a la municipalidad, donde se le comunicó que en realidad la multa era de \$60 y que debería cancelarlos allí; al final, la multa nunca se pagó.

Un tema muy ligado al manejo de los recursos económicos generados por la gestión forestal es la existencia de sistemas efectivos de rendición de cuentas. En Honduras, aunque las municipalidades están sujetas a los mecanismos de control propios de la administración

¹¹ Programa de apoyo a los pequeños y medianos productores del departamento de Olancho (PROLANCHO).

¹² La Cuota Anual Permisible es el total de metros cúbicos que se puede extraer cada año del bosque, garantizando la ⁷⁰ perpetuidad del recurso.

13 Proyecto de Apoyo a la Forestería Comunitaria, AFOCO (COHDEFOR/GTZ)

pública, las auditorías no son una práctica común, salvo en las municipalidades muy grandes o que manejan muchos recursos. No obstante, los cabildos abiertos y los consejos consultivos forestales e incluso las propias UMA funcionan como mecanismos de rendición de cuentas.

En materia de bosques o de áreas protegidas, los convenios suscritos entre COHDEFOR y las municipalidades contienen cláusulas que responsabilizan a ambas partes por los compromisos contraídos; también hay mecanismos de seguimiento. Sin embargo, con frecuencia los alcaldes concentran el poder de negociación y comercializan directamente con los aserraderos las cuotas de madera aprovechable. Por otra parte, aunque se estipula que los ingresos por las actividades de aprovechamiento deben revertirse en la protección del ecosistema municipal, en la práctica, los fondos se utilizan para cubrir cualquier tipo de necesidad.

LAS MUNICIPALIDADES Y LOS CONFLICTOS FORESTALES

Los conflictos relacionados con el uso o abuso de los bosques son comunes en todo el país y con frecuencia, las municipalidades son un actor de referencia obligatoria. Muchos de estos conflictos se relacionan con la deforestación y el aprovechamiento ilegal de los productos forestales. La intervención de las municipalidades puede ir desde tener un papel relevante en la negociación hasta presentar una simple denuncia ante COHDEFOR, la Fiscalía del Ambiente u otra oficina pública.

En los casos de aprovechamiento de bosques ejidales, son comunes los conflictos ligados a los contratos de aprovechamiento, generalmente relacionados con reclamos de los usufructuarios o de las personas asentadas en los predios. Los conflictos generan diferentes tipos de problemas y obstaculizan la ejecución de las actividades madereras hasta llegar a paralizarlas. En el municipio de Jano, el conflicto con un aserradero ha impedido el aprovechamiento de madera desde hace tres años. En Yocón sólo se ha hecho un aprovechamiento en cinco años, por serios problemas ligados a la tenencia de la tierra.

Ambos municipios pertenecen al departamento de Olancho, donde los conflictos por el uso de la tierra son muy frecuentes, sin que las municipalidades logren arreglos satisfactorios que permitan el aprovechamiento de los bosques. Con una superficie de 23 905 km² -la mayoría de vocación forestal- este departamento es más extenso que la República de El Salvador. La problemática forestal que presenta es compleja, porque además de su riqueza forestal, tiene una fuerte presión por la frontera agrícola. El recuadro siguiente es muy ilustrativo acerca de los conflictos por el uso (o abuso) del recurso forestal en el departamento.

El Corredor de la Muerte

Este es el nombre de un tramo de la carretera entre la comunidad de Limones, en el departamento de Olancho, y Mame, en el departamento de Colón. Se trata de un importante corredor forestal, pues atraviesa municipios

con mucha riqueza boscosa: Salamá, La Unión, Jano, Yocón y Mangulile, y se comunica con otro corredor forestal, localizado en la ruta de Campamento a Juticalpa, Gualaco, San Esteban y Santa María del Real. En toda la zona se realizan actividades agrícolas, ganaderas y de extracción en grandes bosques de pino o de hoja ancha.

En estos municipios, con un nivel socioeconómico muy bajo pero con una gran riqueza forestal, se han presentado interesantes iniciativas de manejo. En 1998, varios alcaldes de la región se unieron para solicitar un incremento en el porcentaje que COHDEFOR debe trasladar a las municipalidades por concepto de aprovechamiento forestal dentro de sus territorios, pero no obtuvieron ningún resultado. Por lo tanto, algunos ganaderos de la zona resolvieron cobrar quinientos lempiras (\$30) a todos los camiones que circulaban con madera por la región; justificaban este cobro ilegal en el hecho de que los madereros sólo explotaban el bosque, sin dejar ningún beneficio en los municipios.

En estos corredores, el potencial productivo de los bosques municipales es muy importante. Por ejemplo, la capacidad de corta de los bosques del norte de Olancho puede superar los 60 000 m³ de madera de pino por año; sin embargo, las tasas de corta anual registradas en los dos últimos años no alcanzaron ni la mitad de esa cifra y varios municipios no pudieron realizar cortas por diferentes tipos de problemas (conflictos con ocupantes en Guayape, problemas de contratos en Jano, falta de planes de manejo en Manto, Guata y Silca).

Durante los últimos cinco años, con el apoyo del programa *Desarrollo Forestal Municipal*, las municipalidades han mejorado el nivel de gestión y manejo de sus bosques. Por lo menos 13 municipios han trabajado en actividades de protección y conservación de micro-cuencas y se elaboraron diagnósticos y planes de trabajo para declarar varias micro-cuencas en Guarizama, Manto, San Francisco de La Paz, El Rosario, La Unión y Guayape. Además, hay Unidades Ambientales debidamente organizadas en más de diez municipios. Estas unidades tienden a desarrollar actividades con base en planes de manejo forestal: demarcación de micro-cuencas, prevención y combate de incendios, aprovechamiento, reforestación y otras.

En 1996, 17 municipios se unieron para crear la Fundación para el Desarrollo Municipal, cuyo eje fue el manejo de los bosques. Este esfuerzo no tuvo éxito, pero demostró el interés de las municipalidades por enmarcar sus actividades bajo el concepto de desarrollo sostenible. Municipios como Guayape, Concordia, Silca, Yocón, La Unión y Guata han formulado y están ejecutando sus propios planes operativos y de manejo para el aprovechamiento de los bosques ejidales.

Las municipalidades de la zona cuentan con un fondo en fideicomiso denominado Fondo de Apoyo al Desarrollo Municipal, que fue respaldado

en sus inicios por el Programa PROLANCHO (SAG/Unión Europea). Este fondo les permite contratar asistencia técnica local para trabajar en los planes operativos anuales, la prevención de incendios forestales y otras actividades relacionadas con el manejo de sus bosques.

Algunos de los problemas que afrontan estos municipios son: la politización de sus autoridades, la baja en el precio de la madera, los conflictos por el uso de la tierra y las dificultades para la aprobación de los planes operativos y de manejo por parte de COHDEFOR. Pero el problema más serio es la extracción ilegal de productos forestales, que ha generado un movimiento popular llamado *Pro Veda* que en parte es respaldado por las propias municipalidades, para que se decrete una veda total en los bosques de la zona. Las municipalidades se han esforzado por fortalecer su capacidad de gestión y generar

riqueza a través del aprovechamiento de sus bosques y hay algunos casos exitosos de manejo sostenible. Sin embargo, la situación actual es caótica, con un alto grado de ingobernabilidad, pues ni las autoridades nacionales ni las municipales han podido encontrar un camino viable para desarrollar la región mediante un aprovechamiento racional y sostenible de sus recursos.

No obstante, el potencial de la región es tan grande, que seguramente logrará superar los problemas actuales. Para ello, todos los actores deben unirse y deponer los intereses personales o de grupo, en aras de un manejo que garantice la perpetuidad del recurso.

Relación entre los actores gubernamentales y locales

LA RELACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON LA AUTORIDAD FORESTAL

En Honduras no hay una política oficial de coordinación para la gestión forestal entre las agencias centrales y las municipalidades. De hecho, la coordinación que se da en la elaboración y aprobación de los planes de manejo y en otros asuntos ligados a la gestión forestal, responde más a la voluntad de los funcionarios involucrados que a una política establecida. Este hecho se ejemplifica en el siguiente testimonio: *“Se ha intentado coordinar, pero ha sido difícil. En las municipalidades atendidas por nosotros se quiso organizar brigadas comunitarias de prevención de incendios, pero a pesar de la buena voluntad de los técnicos de campo de COHDEFOR, no se pudo concretar nada por falta de decisión en la cúpula de la institución”* (Cabrera, com. pers.).

Además, ha habido múltiples y serias discrepancias entre la Administración Forestal del Estado y los gobiernos locales. Algunas municipalidades resienten que COHDEFOR imponga criterios legales para apoyar decisiones que muchas veces se oponen a los intereses locales. Por este motivo, con frecuencia acusan a la autoridad forestal de complicidad en la explotación irracional de los recursos forestales. Como estas denuncias

no son investigadas, COHDEFOR ha perdido credibilidad y a menudo aparece como la principal responsable de la depredación de los bosques.

Un caso que ilustra este tipo de conflictos fue el que se dio en La Campa, un pequeño municipio del departamento de Lempira. Debido a presuntas arbitrariedades del personal de COHDEFOR en el área¹⁴, la comunidad, con el apoyo de la municipalidad, decidió expulsar a los empleados de la institución y prohibir la extracción de madera y resina de pino en el municipio. Años después, durante las Jornadas Forestales con los Gobiernos Locales de 1995, el alcalde de La Campa invitó al Gerente General de COHDEFOR a visitar el municipio y se reanudaron las relaciones.

A pesar de las dificultades mencionadas y de la ausencia de políticas claras, hay experiencias concretas de coordinación entre COHDEFOR y las municipalidades, tanto en la gestión y el aprovechamiento forestal como en la administración de áreas protegidas, que han dado buenos resultados. Por delegación de COHDEFOR, las municipalidades otorgan

¹⁴ En La Campa, COHDEFOR multó a un carpintero por el equivalente a \$500.00 (su ingreso de casi dos años) por cortar cuatro pinos. En cambio los aserraderos fueron citados varias veces por serias violaciones, pero nunca se les multó ni clausuró (Tucker 1999).

permisos de roza y quema a los propietarios que desean ejecutar quemas controladas en sus terrenos; junto con el permiso, les dan las instrucciones para prevenir incendios forestales. En algunos casos, como en las localidades del sur del departamento de Lempira, las municipalidades han contribuido a eliminar esta práctica¹⁵.

Entre 1994 y 1998 se realizaron las *Jornadas Forestales con los Gobiernos Locales*, que fueron coordinadas por COHDEFOR y financiadas por la cooperación alemana (GTZ). Estos eventos, que representaron un esfuerzo muy importante, tuvieron óptimos resultados en la relación entre las municipalidades y la autoridad forestal.

LA RELACIÓN ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS ACTORES LOCALES

En esta sección, se describen los actores locales que inciden en el control municipal de la gestión forestal y se discute su percepción sobre el rol de los gobiernos locales. La relación de las municipalidades con los actores locales depende de varios factores, como la articulación de las fuerzas sociales existentes, además del tamaño y el peso político y económico de la municipalidad.

Las organizaciones locales

Los *patronatos* son organizaciones locales a través de las cuales los ciudadanos defienden sus intereses comunes; en el tema forestal, los patronatos han tenido un rol protagónico. Por ejemplo, en 1991, en el municipio de La Iguala, funcionaba un aserradero que a juicio de los vecinos *no traía beneficios, pero sí muchos males*¹⁶. El Patronato Pro Desarrollo Municipal le solicitó al alcalde que lo cerrara, pues la nueva Ley de Municipalidades le

otorgaba la competencia para hacerlo. Como el alcalde no acogió la solicitud, el Patronato organizó a los vecinos, que se levantaron en huelga y solicitaron al gobernador departamental que suspendiera a todos los integrantes de la municipalidad. Finalmente, el aserradero tuvo que salir del municipio.

Otro actor interesante en el ámbito local son las asociaciones de mujeres que se organizan para realizar actividades forestales específicas. En El Cajón, por ejemplo, el Programa de Manejo de la Cuenca de la Represa El Cajón (PROCAJON) ha promovido estas asociaciones para desarrollar actividades relacionadas con los viveros forestales, debido a su comprobada capacidad y disposición para el trabajo.

En los últimos años, están cobrando fuerza las asociaciones de usuarios y propietarios de bosques y de reservas privadas, que luchan por ganar espacios que les permitan obtener mayores beneficios de sus áreas en usufructo o bajo dominio. Este es el caso de la Asociación Nacional de Propietarios de Áreas Forestales (ANAPRAF), cuya personería jurídica está en trámite y que pretende trabajar a través de las asociaciones municipales.

Entre los actores locales también se deben mencionar las diferentes agrupaciones ligadas a las municipalidades o impulsadas por las instituciones nacionales, que administran recursos

¹⁵ Proyecto Lempira Sur.

¹⁶ Testimonio de un vecino del municipio en el video La Iguala: rescate de un bosque (COMUNICA 1992)

o trabajan en la prevención de desastres, como los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), los Consejos Locales de Áreas Protegidas (COLAP), los Consejos Locales de Cuencas y las Juntas de Agua.

Los partidos políticos y la iglesia

Los partidos políticos siguen siendo actores de peso en el ámbito local y algunos han liderado combates por la preservación de los recursos forestales. Por ejemplo, dos líderes que murieron en defensa de los bosques en Yoro y en Catacamas pertenecían al partido Unificación Democrática.

Otros actores tradicionalmente ligados a la gestión forestal son las instituciones educativas y las iglesias. A menudo las iglesias locales contribuyen en los procesos de gestión forestal; por ejemplo, en Gualapo, la Iglesia Católica coordinó los Foros Locales Forestales. En la Mosquitia, la Iglesia Morava apoya a las organizaciones misquitas en la conservación del bosque.

El sector forestal privado

Otros actores significativos en el ámbito local son las empresas madereras, los transportistas y los productores informales. Este sector genera empleos y realiza obras importantes como caminos, puentes y carreteras, que representan un beneficio para las comunidades. Además, los industriales de la madera deben pagar tasas o impuestos por las actividades que desarrollan en los municipios.

Aún así, hay conflictos importantes entre este sector y las comunidades; las poblaciones a menudo rechazan estas industrias porque consideran que sólo llegan a extraer madera, dañar las fuentes de agua y destruir el hábitat de la vida silvestre. Estos conflictos afectan directamente a la municipalidad, sobre todo cuando las empresas aprovechan bosques ejidales. Los municipios pueden suscribir contratos de aprovechamiento con las industrias madereras e imponer condiciones que los beneficien; además, los contratos constituyen una importante fuente de ingresos para sus presupuestos.

Si la comunidad se opone a la explotación comercial de los bosques ejidales y a la presencia de industrias madereras, las municipalidades se encuentran en la encrucijada de optar entre los ingresos que genera el contrato de aprovechamiento y el costo político de enfrentar a la población que está en contra de la actividad. Además, se exponen a una serie de conflictos legales, como disputas por la tenencia de la tierra, reclamo de derechos de posesión e incluso impugnaciones del contrato que pueden complicar aún más su relación con la población y con las mismas industrias madereras.

Esta situación, que se ha presentado en varios municipios del país, a veces con consecuencias lamentables, merece una atención especial, ya que amenaza la posibilidad de que la gestión forestal sea un motor de desarrollo local. Hay que analizar las causas del rechazo de las comunidades por los empresarios madereros y aceptar la cuota de

responsabilidad que cabe en cada caso, para que el problema no se haga aún mayor y disminuyan las opciones de desarrollo de los municipios que tienen en sus bosques un importante potencial de ingresos.

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

Las ONG con una orientación ambientalista también son actores importantes, porque apoyan a los municipios con recursos y capacidad técnica. El caso de MOPAWI (Desarrollo de la Mosquitia) es muy interesante, porque demuestra cómo toda una región puede apoyarse en la credibilidad y capacidad de gestión de una ONG para impulsar su desarrollo; de hecho, casi todas las acciones que se proyectan para la Mosquitia buscan una alianza con MOPAWI. En general, por su propia estructura, con una administración ágil y capacidad legal para gestionar proyectos, las ONG pueden contribuir con las municipalidades no sólo en materia técnica, sino en planificación, aspectos sociales y otros necesarios para una gestión exitosa.

A pesar de que estas organizaciones tienen mucho peso, son pocas las ONG que trabajan directamente en el campo forestal, y menos las que coordinan sus actividades con las municipalidades. La mayoría están dedicadas a la reforestación a muy baja escala: producen plantas en sus propios viveros que comparten con la municipalidad o utilizan las

plantas que producen los viveros municipales. En general, las ONG resultan valiosos aliados de las municipalidades y las apoyan significativamente para que mejoren su gestión en el co-manejo de áreas protegidas, sobre todo en los casos de convenios en donde comparten derechos y responsabilidades con ellas.

Ha habido algunos casos de ONG que utilizan a los gobiernos locales para obtener fondos y luego tergiversan su mandato, malversando los recursos o utilizándolos para sus propios intereses; por eso, algunas municipalidades son reacias a relacionarse con estas organizaciones. Sin embargo, lo usual es que las ONG sean importantes aliados de las municipalidades, las apoyen técnicamente y garanticen el seguimiento de proyectos que estas no podrían ejecutar sin su apoyo.

Grupos étnicos

Los grupos indígenas han ganado espacio y se han convertido en protagonistas de la gestión forestal local. En 1995, algunos grupos organizados en la COPIN¹⁷ y seis municipalidades de los departamentos de La Paz e Intibucá, se opusieron al transporte de productos madereros y lograron que se impusiera una veda forestal de diez años en la zona, con el objeto de frenar la tala de árboles por parte de industrias madereras que utilizaban técnicas tradicionales de aprovechamiento y no dejaban beneficios para las comunidades.

En general, estos grupos cuentan con su propio estatuto, que tiene más fuerza legal que la Ley de Municipalidades. Las representaciones indígenas o garífunas, tratan de hacer prevalecer el Convenio Internacional 169 de la OIT¹⁸, que los faculta para aprovechar los recursos naturales de sus tierras comunales bajo una autoridad de su mismo grupo étnico.

¹⁷ Coordinadora de Pueblos Indígenas y Negros de Honduras (COPIN).

¹⁸ Este convenio, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, entró en vigencia en Honduras a partir de 1995.

La relación de estos grupos con el gobierno local depende del porcentaje de población indígena o negra que haya en el municipio y de la integración del gobierno municipal. Cuando los representantes municipales provienen de comunidades étnicas, aunque actúen en nombre de la municipalidad, son respetuosos de las costumbres de estos pueblos, tal como sucede en Guajiquiro. En estos casos, que no son muy frecuentes, los grupos étnicos pueden aliarse con la municipalidad para solucionar los problemas comunitarios.

Pero hay municipalidades con numerosa población indígena que no tienen una representación adecuada en el gobierno local, como Tela y Trujillo, donde la relación entre los grupos étnicos y la municipalidad es bastante tensa, sobre todo por conflictos de tenencia. En estos casos, los grupos presionan por la solución de sus problemas con movilizaciones nacionales.

Proyectos de desarrollo¹⁹

Uno de los actores más importantes en el escenario de la gestión forestal local en Honduras son los proyectos de desarrollo que se ejecutan en las municipalidades y de los cuales hay muchos ejemplos; el caso de Lepaterique es uno de los más representativos (ver recuadro). En general, los programas y proyectos de desarrollo que se ejecutan en los municipios apoyan significativamente la gestión de los gobiernos locales en los bosques, tanto los que tienen una orientación forestal exclusiva, como los que incorporan el componente forestal como parte de sus planes de trabajo.

Estos proyectos han impulsado el diseño de diferentes mecanismos de participación que han sido muy exitosos. Como ejemplo, cabe mencionar el Consejo de Desarrollo Municipal, en el municipio de Guajiquiro, que funciona desde hace muchos años y ha probado ser más efectivo que algunos mecanismos legales. Lo mismo sucede con los foros locales forestales propiciados por la GTZ en varios municipios del país o con el Programa de Manejo Forestal apoyado por PROLANCHO.

Además de los beneficios a corto plazo, los proyectos amplifican la discusión en torno a la problemática forestal. Municipios que no daban ninguna importancia a sus bosques se convierten en referentes de manejo forestal, una vez que la ciudadanía adquiere una mayor conciencia en esa materia y hay más y mejores oportunidades de empleo, por el acceso a nuevas tecnologías de manejo.

Lepaterique: un ejemplo de gestión local del bosque

Lepaterique es un municipio del departamento de Francisco Morazán. Tiene una población de más de 16 000 habitantes y un territorio de 498.8 km² en su mayoría de vocación forestal. El municipio tiene 46 000 ha de bosque ejidal compuesto de pino ocote (*Pinus oocarpa*) y, en menor cantidad, roble y encino (*Quercus sp.*). Actualmente se está tramitando un plan de manejo para 14 600 ha de bosque.

La actividad forestal es muy importante en Lepaterique y los recursos provenientes del sector representan entre un 50 y un 60% del presupuesto municipal (aproximadamente \$92

¹⁹ Es difícil enumerar todos los proyectos ligados al sector forestal, pero en un documento reciente se establece que en el año 2002 funcionan quince proyectos diferentes (ESNACIFOR 2002).

300). La actividad económica más importante es la extracción de resinas; la mayor empresa campesina resinera del país (Cooperativa Agroforestal Lepaterique Ltda.) surgió aquí.

En 1992, con la llegada del Proyecto de Manejo Forestal Sostenible de los Bosques de Coníferas (MAFOR) ejecutado por COHDEFOR con el apoyo

del Gobierno de Finlandia, se dio un importante impulso a la gestión forestal del municipio. Se promovieron diferentes actividades para que la comunidad tomara conciencia del asunto y se organizara alrededor de un programa de capacitación. Como resultado, Lepaterique se convirtió en un modelo nacional e internacional de gestión forestal.

Las principales instituciones y organizaciones ligadas a la gestión forestal son: la Oficina Forestal Municipal, el Fondo de Manejo Forestal, la Cooperativa Agroforestal Lepaterique Ltda., los guardabosques, las microempresas forestales, las asociaciones de camioneros y el Instituto Técnico de Santiago. La Cooperativa Agroforestal de resineros cuenta con 900 miembros que extraen más de 500 barriles de resina por mes.

La Oficina Forestal Municipal administra la gestión forestal a través de diversas acciones. Por ejemplo, cuenta con un técnico forestal que revisa los planes de manejo y formula las recomendaciones correspondientes para que el alcalde los autorice o deniegue. En la Oficina hay nueve empleados permanentes y se contrata personal eventual para diversas labores de manejo del bosque; cuentan con equipo dasométrico y de cómputo, GPS y una motocicleta.

En 1998 egresó la primera promoción del Instituto Técnico Santiago: casi cien bachilleres en Ciencias Forestales. El Instituto depende del Ministerio de Educación y cuenta con el apoyo de la Escuela Nacional de Ciencias Forestales, el Proyecto MAFOR y la Unión Europea, los que proporcionan materiales, equipo y becas para estudiantes.

El Fondo de Manejo Forestal es una asociación sin fines de lucro, constituida por organizaciones y personas físicas que participan de la gestión forestal. Lleva un registro de todas las actividades forestales que se realizan en el municipio y colabora en las labores de control; los guardabosques trabajan en estrecha coordinación con él. La presencia del Fondo y la calidad de su trabajo, coordinado con la municipalidad, genera mucha confianza a las autoridades de COHDEFOR.

Además de esta estructura organizativa, uno de los principales logros de la actividad forestal en Lepaterique es el aumento en la capacidad técnica de la comunidad. Por lo menos el 20% de la población ha recibido algún tipo de capacitación ligada a la gestión forestal y hay mucha conciencia sobre los beneficios del bosque.

A pesar de estos logros, también ha habido problemas en el modelo de manejo forestal que ha tratado de impulsar el municipio. Tal es el caso de IMPROFOR e INDUMALSA, dos industrias nacionales que se establecieron en Lepaterique con capital accionario comunitario; ambas debieron cerrar por problemas administrativos y mala asistencia técnica y las

comunidades perdieron su inversión, lo que generó mucho desaliento entre los socios.

Además, hay aspectos que se deben atender para mejorar la gestión forestal. Por ejemplo, en Lepaterique se encuentra el área protegida *Montaña Yerba Buena*, de donde se toma casi un tercio del agua utilizada en Tegucigalpa y no se ha diseñado ningún mecanismo de reconocimiento económico por el servicio ambiental que prestan estos bosques. Lepaterique destaca como un modelo de gestión forestal para la región e inspiró el *Proceso Centroamericano de Criterios e Indicadores de Ordenamiento Forestal Sostenible*.

Análisis de los procesos de gestión forestal municipal

En la década de los noventa comenzó en Honduras un importante proceso de descentralización que se plasmó en diversas leyes y políticas generales y específicas dirigidas a fortalecer los gobiernos locales; este proceso ha tenido un impacto importante en la gestión forestal del país. Desde la perspectiva legal, se transfirieron a las municipalidades muchas competencias ligadas a la actividad forestal: elaborar políticas de manejo y administración directa de los bosques ejidales, coadyuvar en la ejecución de la política nacional forestal y suscribir contratos, convenios y otras instancias relacionadas con el manejo del bosque y las áreas protegidas. Este proceso también ha abierto espacios para fortalecer la autonomía municipal al captar los ingresos generados por el aprovechamiento del bosque. Pero aún así, debe fortalecerse, para que se puedan superar los vacíos que se enfrentan actualmente.

La coordinación entre COHDEFOR y las municipalidades

El gobierno central, básicamente a través de COHDEFOR, conserva la mayoría de las competencias ligadas a la gestión de bosques productivos en áreas protegidas. En el caso de los bosques ejidales, aunque se les ha dado más responsabilidades a las municipalidades, la mayoría de los gobiernos locales no las han asumido ni han aprovechado las oportunidades que podrían representar estas competencias.

Además, el proceso de descentralización no ha definido con claridad los mecanismos requeridos para que los gobiernos locales asuman efectivamente las competencias transferidas. Las municipalidades que han logrado implementarlas han contado con el apoyo de proyectos de cooperación o de otros actores externos, como las ONG. La mayoría de los municipios conoce muy poco sobre las nuevas competencias en el manejo del bosque. Por lo general, el alcalde es quien está más informado, aunque se está tratando de capacitar a los responsables de las UMA. El resto de los funcionarios municipales maneja poca información al respecto y eso los lleva a cometer errores, por ejemplo, al adjudicar contratos a los particulares, o entrar en conflictos de competencia con COHDEFOR.

La Corporación, por su parte, aunque es la agencia central más importante en el tema forestal, no cuenta con una política de coordinación y de transferencia de conocimiento y

capacidad técnica hacia las municipalidades. La escasa coordinación que ha habido se debe a la buena voluntad de los funcionarios involucrados. En algunos casos, los funcionarios de COHDEFOR se aferran a las estructuras jerárquicas y pretenden imponer sus puntos de vista, lo que ha generado conflictos con las municipalidades. Por otra parte, COHDEFOR enfrenta problemas internos que limitan su capacidad de asesoramiento y le impiden asumir con total responsabilidad su función de colaborar con las municipalidades en el manejo de los bosques.

Las limitaciones en el proceso de descentralización en la gestión forestal no se deben únicamente a las políticas y acciones de las agencias centrales. También las municipalidades tienen sus propias limitaciones, como el que sus funcionarios cambien cada cuatro años, lo

que dificulta la continuidad de los procesos de gestión forestal a largo plazo. Además, su actuación depende mucho de los intereses políticos de los actores locales y en la mayoría de los casos, su prioridad no es la sostenibilidad del bosque.

Los incentivos y capacidades de los municipios

Probablemente la mayor motivación de las municipalidades para involucrarse en la gestión forestal es la posibilidad de aumentar su presupuesto y mejorar la economía local mediante el aprovechamiento de los bosques. Sin embargo, el interés de los electores por el tema ambiental también moviliza a las municipalidades. De hecho, este interés ha generado cambios en los mensajes de campaña para la elección de alcaldes, que ahora están más orientados a la protección del bosque, ya que en muchos casos, es el principal recurso de la municipalidad.

Las posibilidades de captar ingresos son abundantes y variadas, pero no llenan las expectativas de las municipalidades. A veces, las transferencias realizadas por el gobierno central no llegan ni siquiera al porcentaje legal obligatorio (5% del presupuesto nacional). La transferencia del 1% del valor comercial de la extracción y explotación de los recursos forestales en territorio municipal es un porcentaje muy bajo. En cuanto al aprovechamiento de los bosques ejidales, aunque las posibilidades son muy amplias, la falta de capacidad técnica y económica de las municipalidades constituye un obstáculo para aprovecharlas.

En teoría, las municipalidades con más recursos forestales pueden incrementar significativamente su presupuesto si manejan en forma adecuada los bosques ejidales o los ingresos que les corresponden por el aprovechamiento de los bosques nacionales dentro de su territorio. No obstante, las experiencias no han sido buenas e incluso las que han sido exitosas, como el caso de Lepaterique, no se ha comprobado que sean sostenibles.

El desconocimiento de la actividad, tradicionalmente ligada al sector privado, podría ser una causa del bajo nivel de ingresos provenientes del bosque. Hay casos comprobados de incapacidad para administrar el recurso en forma eficiente. Municipios con cuotas anuales de corta que superan los \$60 000 no han logrado desarrollar una capacidad básica de manejo y aprovechamiento forestal.

Otro factor que incide en los bajos ingresos provenientes del bosque es la falta de transparencia en el manejo del recurso en algunos municipios. El exceso de poder concentrado en el alcalde, sin mecanismos claros, obligatorios y sistemáticos de rendición de cuentas, permite la fuga de recursos que deberían ingresar al erario municipal.

Las municipalidades reclaman porque el dinero de las multas que impone COHDEFOR por infracciones forestales no llega a la municipalidad donde se cometió el ilícito. De hecho, ni siquiera se cobran porque COHDEFOR no las ejecuta, lo que propicia la impunidad y la falta de credibilidad en el sistema. Consideran que las municipalidades podrían hacer un control más efectivo del cumplimiento de las infracciones e invertir los recursos en el desarrollo local.

Conclusiones y recomendaciones

En Honduras, durante casi un siglo de manejo forestal centralizado no ha habido experiencias exitosas, y el modelo actual está colapsando. Es necesario buscar otras fórmulas y, en este sentido, la participación de los municipios y de la comunidad, con roles y responsabilidades definidos y un control adecuado, es una apuesta a favor de la sustentabilidad.

Hace una década, el país carecía de una verdadera capacidad de manejo forestal en los municipios para complementar las acciones del gobierno central. Hoy día, además de las fortalezas propias de los gobiernos locales, hay una institucionalidad - pública y privada - que favorece el proceso de descentralización; esto configura una alternativa atractiva para mejorar la gestión forestal.

Los procesos de descentralización y fomento de la participación han contribuido para que los municipios se involucren más en la gestión forestal de sus territorios y democratizen el manejo de la información y el acceso a los recursos. Algunos de los impactos positivos de la descentralización hacia los municipios son:

- Las municipalidades han ganado liderazgo tanto en lo interno como en lo externo, convirtiéndose en interlocutores obligados de los programas, proyectos o instituciones que vienen de fuera. Puerto Cortés y San Pedro Sula son líderes en la movilización de recursos para el manejo del ambiente y las cuencas hidrográficas.
- Hay mayor participación ciudadana en las actividades de protección forestal coordinadas por la municipalidad, como se observa en Lepaterique donde, en caso de incendio, los alcaldes auxiliares pueden citar a todos los habitantes para colaborar y si no concurren, se les sanciona.
- Las municipalidades que cuentan con recursos financieros pueden ejecutar actividades concertadas e incorporarlas en sus planes. Tal es el caso del fideicomiso a favor de 17 municipalidades de Olancho, que también les permite canalizar fondos de otras instituciones de gobierno o de cooperantes externos.
- Se organizan figuras como las asociaciones o las mancomunidades de municipios para resolver problemas que afectan a más de uno, como la Asociación de

Municipios para la Protección del Lago de Yojoa o las Mancomunidades de los Municipios de Lempira Centro.

- La coordinación entre las municipalidades, los grupos organizados y las comunidades locales es cada vez más estrecha y fructífera. La evaluación de los esquemas de coordinación en el manejo forestal entre las municipalidades y otros sectores indica que esta es fluida y confiable tanto con los grupos comunitarios como con los proyectos de apoyo que se someten a la consideración de la municipalidad. La situación es un poco más difícil con el sector privado y con las ONG, porque hay una mayor desconfianza inicial, pero también en estos casos la relación ha mejorado.
- Uno de los logros de la descentralización ha sido la creación de estructuras institucionales para responder a las responsabilidades que implican las competencias transferidas. Este es el caso de las UMA y las Oficinas Forestales que han mejorado el desempeño de los municipios en el manejo de sus recursos naturales.
- Las municipalidades han incrementado su capacidad de gestión forestal formulando planes de manejo e incentivando la generación de programas piloto como MAFOR, PDBL y PROLANCHO.

Pero aún cuando pueden señalarse importantes avances en materia de descentralización y gestión forestal, todavía hay mucho por hacer. Una constante parece ser que la autoridad forestal sigue asumiendo demasiadas competencias y quitando espacio a los sectores emergentes que pueden coadyuvar para mejorar la condición forestal del país.

La mayoría de los municipios son muy pobres y no cuentan con una estrategia para mitigar la pobreza. No parece haber conciencia de que promover la gestión forestal dentro del municipio podría ser una estrategia de reactivación de la economía local que contribuyera a superar los niveles de pobreza en los municipios hondureños.

Aunque los gobiernos locales no han logrado captar el potencial de desarrollo que representa el manejo adecuado de sus bosques, la descentralización ha generado un intenso proceso de movilización de recursos y capacidades vinculados a la gestión forestal por parte de los municipios y los ha convertido en la contraparte obligada para la mayoría de acciones, programas y proyectos ambientales.

COHDEFOR es un actor clave en la descentralización de la gestión forestal en Honduras. Sin embargo, la centralización, el desfase y la pérdida de calidad de los servicios prestados por esta institución inciden negativamente sobre las municipalidades, que no reciben la asesoría necesaria para impulsar su propia gestión sobre los bosques. Actualmente, el problema principal es la falta de control de las actividades forestales y la falta de una coordinación adecuada entre COHDEFOR y las municipalidades para mejorar ese control.

Por otra parte, hay procesos en marcha que es preciso fortalecer, comenzando por la misma descentralización, que aunque todavía no ha demostrado ser la panacea que algunos creen, por lo menos representa una opción diferente que puede oxigenar un sistema relativamente gastado. A pesar de que el apoyo al fortalecimiento municipal ha sido un eje prioritario en las políticas nacionales, no ha habido los recursos necesarios para implementar ese proceso.

En este capítulo se han descrito diferentes experiencias de gestión forestal por parte de los municipios. En general, puede afirmarse que en Honduras hay un gran potencial para el desarrollo forestal local. Habrá que mejorar ciertas políticas, cambiar o aplicar mejor las leyes y los reglamentos y capacitar a los funcionarios municipales, pero los municipios como gestores del manejo forestal constituyen una alternativa que debe explorarse con seriedad. Por último, cabe señalar que, debido a la fuerte tradición centralista del país, el proceso de descentralización de la gestión forestal es demasiado reciente para permitir conclusiones absolutas sobre sus resultados.

RECOMENDACIONES

1. Mejorar el proceso de descentralización

Para dar cumplimiento a las políticas y leyes orientadas a la descentralización en materia de gestión forestal se debe evaluar el sistema actual de gestión y considerar la posibilidad de que los gobiernos locales sean los principales receptores de los beneficios generados por el manejo sostenible de los bosques de su municipio.

Se recomienda realizar un estudio base en todos los municipios del país, para evaluar los efectos e impactos socioeconómicos y ambientales de la gestión forestal municipal en varias alternativas de desarrollo que incluyan las inversiones necesarias.

2. Propiciar el desarrollo forestal municipal

Se debe promover la formación de empresas municipales y comunales y garantizarles la asesoría técnica y administrativa que requieran, adaptada a sus necesidades.

El manejo de los bosques ejidales debe contar con sus propias normas. Las municipalidades y los actores locales deben tener un papel preponderante, respetar el principio de transparencia y el derecho a la información de toda la población y propiciar el funcionamiento de las auditorías sociales como un mecanismo de rendición de cuentas. La Ley Forestal debe permitir una normativa propia para los bosques ejidales, lo mismo que para los bosques nacionales y privados.

Se debe ir más allá de las actividades convencionales de aprovechamiento de productos primarios, buscando un mayor grado de transformación que aproveche más eficientemente los recursos y fortalezca la economía local. Hay que considerar opciones como el ecoturismo, la certificación forestal y proyectos de mecanismos de desarrollo limpio.

El ordenamiento territorial y los planes de desarrollo local deberían incluir el aspecto forestal y garantizar la disponibilidad de tierra para ese uso y los instrumentos para asegurar su permanencia.

3. Validar y diseminar mecanismos de resolución de conflictos

La Administración Forestal del Estado y los municipios deben diseñar, discutir, validar y poner en ejecución un mecanismo adecuado para la resolución de los conflictos que se presentan en el manejo del bosque. Se podría aprovechar alguna figura que ya esté disponible, como los foros forestales locales, establecer reglas para su organización y funcionamiento y oficializarlo como instancia de conciliación para poder dar validez a sus resoluciones.

4. Mejorar las relaciones entre COHDEFOR y las municipalidades

Para mejorar los niveles de colaboración entre las municipalidades y la autoridad forestal se debe concertar una alianza estratégica de mutuo beneficio. Se puede firmar un convenio

marco, en el que se establezcan las condiciones generales acerca del comportamiento de ambas partes respecto a los bosques ejidales, sin olvidar que los gobiernos locales también tienen competencias y responsabilidades en las áreas nacionales y particulares. También se pueden celebrar convenios específicos entre una alcaldía y COHDEFOR que permitan detallar aspectos más puntuales, como niveles de asesoría y apoyo.

Estos convenios deben ser equitativos; por lo tanto, se deben discutir ampliamente, incorporando a la comunidad, para garantizar sus derechos. Deben ser documentos públicos, que cualquier ciudadano interesado pueda consultar, y contar con mecanismos de aplicación efectivos.

Para asegurar el cumplimiento de los convenios, se debe diseñar una estrategia de seguimiento con objetivos precisos. En las municipalidades, la UMA puede ser el vínculo con la autoridad forestal, en tanto que en COHDEFOR se podría crear una oficina de enlace con los municipios para manejar los asuntos relacionados con los bosques ejidales, que cuente con la infraestructura y los recursos necesarios para dar asistencia técnica a los municipios, aprobar los planes operativos y de manejo y ejercer funciones de supervisión y control.

5. Institucionalizar las Jornadas Forestales con las municipalidades

COHDEFOR debe brindar asistencia técnica efectiva y sistemática para el fortalecimiento municipal en manejo y administración forestal. Por lo tanto, se deberían retomar las Jornadas Forestales con los Gobiernos Locales, involucrando a las municipalidades en su planificación y desarrollo, con el fin de considerar sus necesidades reales y sus posibles recursos.

Las jornadas son muy costosas, por lo que se deberían buscar mecanismos de financiamiento conjuntos; por ejemplo, las municipalidades asumen los gastos de sus participantes y COHDEFOR lo que corresponde a organización, desplazamiento de personal, edición de memorias y otros. También se puede buscar financiamiento de otras fuentes, como las agencias que apoyan la descentralización o el manejo forestal para esta actividad, que debería realizarse por lo menos cada dos años.

6. Ampliar los ingresos municipales derivados de la gestión forestal Algunas opciones podrían ser:

- Aumentar el porcentaje del valor de los productos forestales extraídos del municipio (1%); algunas municipalidades han propuesto que se incremente al 15%.
- Dar espacio legal para que las municipalidades puedan cobrar las multas que impone COHDEFOR a los infractores forestales; el producto de la sanción ingresaría al erario municipal.
- Participar en las subastas de productos u otro tipo de insumos decomisados por infracciones forestales y recibir un porcentaje de los beneficios.
- Cobrar por el arrendamiento de las tierras forestales a sus ocupantes y ofrecer incentivos cuando realicen aprovechamientos de madera u otros productos.

En los casos en que se deba hacer una reforma legal, las municipalidades pueden preparar una estrategia de incidencia, para que el Congreso Nacional se pronuncie a su favor. El Proyecto de Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que se discute actualmente en el Congreso incluye algunas opciones semejantes a las señaladas.

7. Fortalecer las instancias técnicas de las municipalidades

Las instancias técnicas de las municipalidades son las UMA y las Oficinas Forestales Municipales; las primeras están institucionalizadas, las segundas, operan en unos pocos municipios del país. Su fortalecimiento incluye dotarlas de infraestructura básica y de la capacidad técnica necesaria para que los municipios hagan un buen manejo forestal.

Cuando las UMA y las OFM operan en forma simultánea, es necesario aclarar la diferencia de mandatos; por eso se recomienda establecer la delimitación de competencias entre ambas y diseñar un modelo único para la organización responsable del manejo forestal en el municipio, que puede ser complementaria y no sustitutiva de la UMA.

Una OFM tiene justificación en municipios con importantes recursos forestales, mientras que donde hay pocos recursos forestales aprovechables, la UMA debe ser capaz de su manejo y control. Las UMA deben ser despolitizadas, garantizando estabilidad laboral al personal asignado. Posiblemente habrá que concertar un sistema único de selección y contratación sobre la base de formación y méritos profesionales; en esto pueden contribuir las asociaciones o fundaciones de municipios que tienen cobertura y credibilidad nacional. También se debe mejorar la capacidad técnica y administrativa con los ingresos percibidos a través de las multas por infracciones forestales. Aunque las UMA están plenamente aceptadas en las municipalidades, existe un problema de percepción, pues para la mayoría de los alcaldes, están vinculadas a la SERNA y no dentro de la estructura municipal, por lo que sería necesario cambiar esta percepción.

8. Mecanismos para mejorar la credibilidad en el proceso

Para aumentar la credibilidad de las municipalidades en el proceso de gestión forestal se debería contar con un mecanismo confiable para evaluar los resultados desde el punto de

vista técnico y socioeconómico; este mecanismo debe ser identificado por los propios gobiernos locales.

Las municipalidades podrían considerar la subasta pública como un procedimiento transparente para vender bosques ejidales y regirse por las normas de la Ley de Contratación del Estado.

Como mecanismo adicional de rendición de cuentas se puede recomendar una auditoría que funcione en tres niveles para que haya más credibilidad: el alcalde ordena la auditoría a un profesional o firma debidamente habilitada; los resultados son conocidos por la Corporación Municipal en pleno y en tercera instancia, se invita a algunos representantes de la comunidad para que los examinen.

Siglas y acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional
AFE	Administración Forestal del Estado
AFOCO	Proyecto de Apoyo a la Forestería Comunitaria
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
ANAPRAF	Asociación Nacional de Propietarios de Áreas Forestales
ANED	Asesores Nacionales en Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca para la Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CIFH	Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras
CODEM	Consejo de Desarrollo Municipal
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COLAP	Consejo Local de Áreas Protegidas
COLPROFORH	Colegio de Profesionales Forestales de Honduras
COPIN	Coordinadora de Pueblos Indígenas y Negros de Honduras
CORAP	Consejo Regional de Áreas Protegidas
EAP	Escuela Agrícola Panamericana
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FUNDEMUN	Fundación para el Desarrollo Municipal
GFM	Gestión Forestal Municipal
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
INDUMALSA	Industria Maderera Lepaterique S. A.
INA	Instituto Nacional Agrario
MAFOR	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible de los Bosques de Coníferas
MOPAWI	Desarrollo de La Mosquitia
OFM	Oficina Forestal Municipal
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAAR	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
PDBL	Proyecto de Desarrollo del Bosque Latifoliado
PROCAJON	Programa de Manejo de la Cuenca de la Represa El Cajón
PROLANCHO	Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho
PROLEÑA	Asociación para el Fomento Dendroenergético
PRONADEL	Programa Nacional para el Desarrollo Local
PRONOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UNAT	Unidad Nacional de Apoyo Técnico
UE	Unión Europea
UMA	Unidad Municipal Ambiental

Bibliografía y Referencias

ANED. 1999. Reglamento de Unidades Ambientales Municipales. Separata del Informe Final de la Consultoría SERNA-PRODESAM/Banco Mundial. Tegucigalpa.

ASDI-BID. 2002. Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras. Informe Final. Tegucigalpa.

ESNACIFOR. 2002. Directrices para el Manejo Forestal Sustentable de Honduras. Consultoría financiada por AID en apoyo a la SERNA. Tegucigalpa.

FAO. 1999. Estudio de Consumo de Leña en el Sector Domiciliario de Honduras. Tegucigalpa.

Ferroukhi, L.; Aguilar, A.; Wo Ching, E. 2001. Gestión Forestal de los Recursos Naturales. Papel del MINAE de las Municipalidades. San José, Costa Rica.

Jones, J. 1993. Honduras: sustitución de energéticos.

PNUD. 2000. Índice de Desarrollo Humano de Honduras 2000. Tegucigalpa. Editorama, S.A.

SAG. 2002. Compendio Estadístico Agropecuario 2001. Secretaría de Agricultura y Ganadería. Tegucigalpa.

SAG. 1996. Características y perspectivas del Sector Agrícola Hondureño para el año 2000. Secretaría de Agricultura y Ganadería. Tegucigalpa.

Tucker, C. 1999. Manejo Forestal y Políticas Nacionales en La Campa. Mesoamérica No37. Vermont, USA.

UNAT. 1999. Plan Maestro de la Reconstrucción Nacional. Lineamientos del Sector Forestal. Unidad de Reconstrucción Nacional. Gabinete de la Reconstrucción, Tegucigalpa.

Vallejo, M. 1995 Guía de Legislación Ambiental Municipal. Preparada para la Fundación para el Desarrollo Municipal. Tegucigalpa.

Leyes y ordenanzas consultadas

Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

Ley General del Ambiente

Ley Forestal - Decreto No 85

Ley de Municipalidades

Reglamento a la Ley de Municipalidades

Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el

Desarrollo Sostenible (propuesta de abril del 2002)

Proyecto de Ley Forestal, de Áreas Protegidas y de Vida Silvestre (propuesta de abril del 2002)

Ley General de Aguas

Personas entrevistadas

Bueso, Arnaldo. CARE. Director Proyecto

Buteau, Denis. Cooperación Canadiense. Asesor Forestal Principal

Cabrera, Thelma. FUNDEMUN. Asesora Ambiental

Cáliz, Virgilio. AMHON. Asesor

Cárcamo, Julio. PNUD. Asesor Ambiental

Chenier, Jaqueline. PRONADERS. Asesora en Políticas

Cruz Guerrero, Arnulfo. FORESTA Consultores. Gerente

Eguigurems, Julio. Proyecto Desarrollo Forestal. Director

Escoto, Xiomara. ESNACIFOR. Catedrática

Flores, Oscar. COHDEFOR. Ordenamiento Territorial

Fonseca, Marco Tulio. COHDEFOR. Director Regional

Fúnez, Francisco. Lepaterique. Alcalde Municipal

Hernández Paz, Manuel. ACDI/PRO-MESAS. Asesor

Klein, Martha. Cooperación Holandesa. Asesora en Medio Ambiente

Marín, Mirna. SERNA - Cambio Climático. Jefa de la Oficina

Mendoza, Tomas Alonso. ESNACIFOR. Catedrático

Molina, Mateo. BID. Asesor Ambiental

Morales, Gustavo. COHDEFOR. Gerente General

Muñoz, Edas. WWF PROARCA. Director de Proyecto

Pérez, Orfilia. AMHON. Asesora Legal

Pineda, Marlon. ESNACIFOR. Catedrático

Posas, Carlos. ANED Consultores. Gerente

Reyes, Denia. ESNACIFOR. Catedrática

Sandoval, Carlos. COHDEFOR. Jefe Departamento Cuencas

Santos Zelaya, Aroldo. CATIE. Consultor

Torres Pérez, Luis. PROLANCHO. Asesor en Proyectos

Uberhöl, Konrad. Cooperación Técnica Alemana. Contacto Programa Forestal

Umanzor, Rony. Municipalidad de Marcovia. Jefe de UMA

Valdivieso, Manuel. COHDEFOR. Enlace con el Banco Central de Honduras

Vallejo Larios, Roberto. INADES. Director Ejecutivo

Veijailainen, Pertti. JAAKKO PÖYRI. Senior Consultant Natural Resource Management

Zapata, Juan Blas. Agenda Forestal Hondureña. Director Ejecutivo

Zelaya, Carlos. FAO. Oficial de Proyectos

GUATEMALA

Las políticas de gestión forestal descentralizada en Guatemala

**Lyès Ferroukhi y
Ronald Echeverría**

Introducción

Como producto de las negociaciones de paz de 1996 que pusieron fin a tres décadas de conflicto armado en el país, surgió un nuevo concepto de nación, así como espacios de participación social inéditos que se han venido consolidando paulatinamente. Sobre la base de la Constitución Política actual, se logró un importante consenso entre la sociedad civil, el sector financiero y los partidos políticos, para promover la descentralización económica y administrativa con el fin de impulsar el desarrollo regional del país y adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y el uso eficiente de los recursos naturales.

Los Acuerdos de Paz¹ establecieron la necesidad de fortalecer la participación comunitaria en la gestión del Estado mediante la descentralización de la administración pública y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. El Código Municipal vigente faculta a las municipalidades para desarrollar su gestión en forma autónoma, incluyendo la administración de sus recursos naturales.

La promulgación de la Ley Forestal de 1996 abrió nuevas posibilidades para que las 331 municipalidades del país participaran más activamente en la gestión de los recursos forestales. Se trasladaron nuevas responsabilidades a los municipios y se fortalecieron sus capacidades para, bajo el liderazgo de la Administración Forestal del Estado, apoyar a las agencias centrales en la gestión local. Estos procesos responden a la necesidad de reducir la burocracia gubernamental y regular en forma más eficiente las actividades de manejo y control forestal.

Sin embargo, no ha sido fácil evaluar los resultados de las políticas de descentralización en cuanto a desarrollo local, beneficios económicos, participación comunal y conservación de los recursos. En este capítulo se pretende analizar las políticas estatales orientadas a promover la gestión forestal municipal, la capacidad de gestión forestal municipal como tal y el papel de las municipalidades. También se discute la eficiencia de esas políticas, así como algunas de las limitaciones que deben tenerse en cuenta para generar las condiciones adecuadas para una gestión forestal municipal eficiente.

El contexto forestal institucional

LA SITUACIÓN DEL RECURSO

El territorio de Guatemala abarca 108 889 km², de los cuales 30 176 km² están cubiertos por bosque latifoliado, 2282 km² por coníferas, 1270 km² por bosques mixtos, 174 km² por manglares y 3600 km² por bosques secundarios. El total de áreas protegidas cubre 28 658 km². Sin embargo, el sector forestal apenas contribuye con el 2.5% del PIB (INAB 2000).

Los principales problemas del sector forestal son: a) el avance de la frontera agropecuaria, con la consecuente pérdida de bosque natural; b) la corta excesiva de leña, que supera la capacidad de regeneración natural y de reforestación; c) la tala selectiva del bosque, que conduce a la degradación de la calidad y capacidad de regeneración de las masas forestales

¹ Los Acuerdos de Paz, suscritos por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en diciembre 1996, pusieron fin a 36 años de guerra interna.

y d) la desaparición del bosque por el avance de las zonas urbanas y los asentamientos humanos.

El avance de la frontera agropecuaria es el problema más extendido y con mayor impacto negativo sobre los bosques, y tiene que ver con el crecimiento de la población rural que ante la falta de oportunidades de empleo o ingresos no agropecuarios, demanda tierras para cultivar y leña como fuente energética primaria.

Las políticas para contrarrestar la deforestación han sido diseñadas desde una óptica exclusivamente forestal, sin considerar los factores socioeconómicos ligados al avance de la frontera agrícola y el aumento de la pobreza rural. Esto ha limitado su efectividad, pues no se ha podido revertir la tendencia decreciente del área de bosques. Para el periodo 1979-1999, los diversos programas y proyectos de reforestación que operan en el país sólo habían logrado reforestar 56 303 ha, lo que representa un área inferior a la deforestada cada año, calculada en 80 000 ha (INAB 2000).

LA PROPIEDAD DE LOS BOSQUES

En Guatemala, la propiedad de los bosques está ligada a la de la tierra: el dueño de la tierra es también el dueño del vuelo forestal, salvo que ceda sus derechos por algún tipo de arreglo. Hay cierta confusión en la definición de las categorías de tenencia, que son bastante complejas; a continuación se presenta una descripción de las más importantes:

- Bosques en tierras nacionales: son los bosques en tierras del Estado. Más del 90% de los bosques nacionales están en la Reserva de la Biosfera Maya, en el departamento de Petén. La responsabilidad de la administración y el manejo de estos bosques queda en manos del Instituto Nacional de Bosques (INAB) y los municipios no tienen poder de decisión sobre ellos.
- Bosques en tierras ejidales:
 - Bosques municipales.- están asentados en tierras del municipio y son administrados por el gobierno municipal. Por lo general, estas tierras se arriendan a los vecinos para actividades agrícolas.
 - Bosques comunales.- pertenecen a las comunidades locales, que comparten los derechos de uso en forma colectiva.
- Bosques en tierras de propiedad privada: se ubican en tierras cuya propiedad puede ser individual o colectiva; se incluyen los bosques de las cooperativas.
- Bosques en áreas protegidas: con frecuencia estos bosques se corresponden con cualquiera de las categorías mencionadas. Por estar dentro de los límites de un área protegida, las normas de uso y aprovechamiento deben respetar las restricciones de la misma. La normativa y los permisos de aprovechamiento son otorgados por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

Si bien la administración municipal sólo puede tomar decisiones de uso y manejo en las tierras ejidales, en las otras categorías de tenencia puede ejercer funciones de promoción, monitoreo, control y coordinación.

EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

El marco legal directamente relacionado con las actividades forestales comprende la Ley Forestal (Decreto 101-96) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89 y sus reformas: 18-

89; 110-96; 117-97). El órgano responsable de la administración de las áreas protegidas es el CONAP. Para administrar los bosques fuera de las áreas protegidas, la Ley Forestal de 1996 creó el INAB, una entidad autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El INAB está presente en nueve regiones y 31 subregiones del país. La promulgación del Decreto 101-96 permitió involucrar a las municipalidades en la administración forestal.

La Junta Directiva del INAB, presidida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, está conformada por representantes del Ministerio de Finanzas Públicas, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), las universidades, la Escuela Nacional Central de Agricultura, la Gremial Forestal y la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales vinculadas con los Recursos Naturales y Medio Ambiente (ASOREMA).

La Ley Forestal considera la reforestación y la conservación de los bosques como una emergencia nacional e insiste en la colaboración con las municipalidades. Además, establece las condiciones para que el INAB defina sus planes, programas y proyectos, de acuerdo con los lineamientos estratégicos del Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G) iniciado en 1992 (Martínez 2000). Este Plan, orientado a la conservación y el desarrollo de los bosques naturales productivos y las plantaciones forestales, incluye instrumentos reguladores e incentivos.

El papel de la municipalidad en la gestión forestal

COMPETENCIAS LEGALES

El Código Municipal (1999) establece como funciones del municipio: a) velar por su integridad territorial, el fortalecimiento del patrimonio económico y la preservación del patrimonio natural y cultural; b) promover la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales.

El artículo 8 de la Ley Forestal asigna a las municipalidades las siguientes potestades: a) apoyar al INAB en el cumplimiento de sus funciones; b) coadyuvar en la formulación y realización de programas educativos forestales; c) ser portavoces de las políticas, estrategias y programas que diseñe el INAB. También establece la participación de las municipalidades en su órgano de dirección, mediante un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades en la Junta Directiva del INAB.

El mismo artículo 8 establece que las municipalidades deben colaborar con la administración forestal del Estado en la aplicación de la ley, y para ello deben contar con oficinas ambientales. Los municipios tienen varias competencias relacionadas con el manejo de los bosques; por ejemplo, la formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de los recursos forestales locales. El artículo 58 de la Ley Forestal les permite establecer sistemas de vigilancia para evitar los aprovechamientos ilegales y obliga al INAB a apoyar esta labor e informar a los gobiernos locales sobre las licencias y planes de manejo autorizados en el municipio.

En el recuadro siguiente se resumen las competencias y responsabilidades de las municipalidades con respecto a la gestión forestal local establecidas mediante varias leyes: Ley Forestal, Ley de Áreas Protegidas, Código Municipal, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

Competencias de las municipalidades en la gestión forestal



MECANISMOS FINANCIEROS

En Guatemala, las municipalidades cuentan con varios mecanismos de financiación para apoyar la gestión forestal local. Toda persona a la que se le concede una licencia de aprovechamiento debe pagar al INAB un impuesto del 10% sobre el valor de la madera en pie; la municipalidad tiene derecho al 50% del monto total de este impuesto y debe utilizar los fondos para tareas de control y vigilancia y para proyectos de reforestación. Además, la municipalidad tiene derecho al 50% del monto obtenido por las concesiones que el INAB otorga en tierras nacionales ubicadas en su jurisdicción. El artículo 71 de la Ley Forestal establece que las municipalidades pueden tener acceso a los beneficios del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR); para ello, tienen que presentar sus planes de reforestación o de manejo aprobados por un técnico forestal autorizado.

El PINFOR es uno de los instrumentos financieros más conocidos, pues a través de él se han podido reforestar unas 18 000 ha entre 1998 y 2001; con los programas anteriores también se reforestaron 18 000 ha, pero en 20 años y con mayor costo (INAB 2000).

El INAB está a cargo de la administración del PINFOR, que se financia con un monto equivalente al 1% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado. El Programa tiene una duración de 20 años (concluye en el 2017) y su objetivo principal es fomentar la producción forestal sostenible en el país, estimulando las inversiones en forestación, reforestación y manejo de bosques naturales. Los incentivos están dirigidos a los propietarios de las tierras, ya sean municipalidades, comunidades, productores independientes o grupos organizados que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal o al manejo de bosques naturales.

Gracias al PINFOR, varias corporaciones municipales han implementado sus propios proyectos de reforestación o de manejo de bosques naturales. Los beneficiarios de los incentivos deben invertir recursos propios para iniciar las actividades de reforestación o manejo de bosques; los técnicos del INAB supervisan y verifican el cumplimiento del plan de reforestación aprobado. Al final del primer año, luego de comprobar la calidad de los trabajos efectuados, los beneficiarios reciben un pago directo que cubre los costos de la reforestación o del manejo. De acuerdo con las características del proyecto, en los años subsiguientes y por un máximo de cinco, reciben compensaciones económicas por mantenimiento.

FUENTES DE INGRESOS

Las principales fuentes de ingresos municipales son: a) los ingresos corrientes (impuesto sobre bienes inmuebles, cobro de multas, limpieza de calles, recolección de basura, distribución de agua, registro de matrimonios, etc.); b) las transferencias del gobierno central; c) los préstamos y créditos; d) los ingresos por servicios y licencias forestales y por proyectos de reforestación a través del PINFOR; e) los aportes de la cooperación internacional.

Las transferencias del gobierno central a las municipalidades son las más altas de Centroamérica; el 10% del presupuesto nacional por mandato constitucional. Por otra parte, la última reforma fiscal creó el IVA-PAZ (Impuesto al Valor Agregado) con el fin de obtener recursos para financiar gastos de inversión social en el marco de los Acuerdos de Paz; un

porcentaje de este impuesto se destina a fortalecer las municipalidades, el cual supera el aporte constitucional. Por ejemplo, en el primer trimestre del 2002, las transferencias para las municipalidades fueron las siguientes:

Aporte constitucional del 10%: Q173 595 836²

IVA-PAZ: Q217 792 892

Sin embargo, una constante en las municipalidades de todo el país es la escasa capacidad para recaudar sus propias tasas y arbitrios, lo que las hace muy dependientes de las transferencias del gobierno central. Por otra parte, su nivel de endeudamiento ha subido, sobre todo por gastos en infraestructura y obra civil. La recaudación por boleto de ornato se ha convertido en una opción clave para la generación de ingresos propios. Con respecto al impuesto único sobre bienes inmuebles (IUSI), no hay catastro municipal ni la capacidad técnica y administrativa requerida para recaudarlo. Además, y como antes se mencionó, la Ley Forestal establece varios mecanismos de recaudación de fondos para las municipalidades, algunos provenientes de los ingresos que genera la actividad forestal.

En relación con las transferencias del gobierno central, los ingresos municipales por el impuesto al valor de la madera en pie son bajos. Por este concepto, entre 1999 y el 2001 se trasladaron a las municipalidades Q1 519 305 por año. Sin embargo, las municipalidades tienen otras opciones para generar ingresos por actividades forestales, como los incentivos por reforestación o manejo y aprovechamiento de sus propios bosques.

Por incentivos forestales, durante el período 1998-2001, las municipalidades obtuvieron un ingreso total aproximado de Q7 100 000, que se invirtieron en programas de reforestación y manejo de bosques naturales. Esta cifra representa el 5.4% del total de la inversión del PINFOR durante ese período: Q132.21 millones (INAB 2000).

En general, el flujo financiero por rubros forestales es bajo, aunque hay excepciones: en un período de cuatro años (1998-2001), la municipalidad de Sayaxché, Petén, logró recaudar Q2 182 323 por concepto de actividades forestales (Carillo y Ordoñez 1998).

La gestión forestal municipal

En esta sección se describe la dinámica observada en algunos municipios a partir del análisis del manejo y la gestión de los ejidos y se presentan los procesos de apoyo a la gestión forestal municipal impulsados por el Estado.

EL MANEJO DE LOS EJIDOS MUNICIPALES ³

En varias municipalidades de Guatemala, los ejidos municipales representan un área importante de tierras y bosques. A menudo el carácter de la tenencia es confuso, pues no se

² 1USD = 7,7 quetzales en Diciembre 2002

³ Esta sección se basa en gran parte en los resultados de un proyecto de investigación realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en 2002. Este proyecto culminó con un estudio en 11 municipios con el propósito de entender mejor y sistematizar las condiciones que han permitido el desarrollo de arreglos locales para manejar los ejidos municipales. Agradecemos especialmente a FLACSO por su colaboración.

sabe si la propiedad de la tierra es comunal o municipal. En muchos casos, el único título de propiedad data de la época colonial y las administraciones municipales raras veces cuentan con un catastro, de manera que ni siquiera pueden aportar información exacta sobre la extensión de las áreas comunales y municipales.

Aunque no fue posible encontrar información precisa sobre la extensión total de los ejidos nacionales, queda claro que todavía representan áreas importantes bajo administración municipal⁴. En el Petén, los ejidos cubren un área de 138 000 ha, aproximadamente. Debido a la escasez creciente del recurso forestal, las autoridades locales enfrentan problemas como el aumento de la presión demográfica, el avance de la frontera agrícola, la deforestación y las modificaciones del mercado. Las soluciones han oscilado entre la prohibición total del uso de los recursos forestales, el manejo directo de los mismos, el co-manejo y la privatización.

Los ingresos que las municipalidades obtienen de los bosques en tierras ejidales provienen de los permisos para el aprovechamiento forestal, las tarifas cobradas por recolección de leña, el arrendamiento de tierras y la venta de madera. Estos ingresos son muy bajos en relación con los gastos municipales. Sin embargo, hay algunas excepciones, como el municipio de San Vicente de Pacaya que tiene un convenio de administración y manejo del Parque Nacional del Volcán Pacaya y para el año 2000 reportó ingresos por Q207 000 por concepto de venta de entradas al Parque; el 28% de las inversiones municipales se destinaron a proyectos de manejo de las tierras ubicadas en el mismo parque.

Las poblaciones rurales dependen del recurso forestal en tierras comunales y municipales para satisfacer sus necesidades de leña, madera y otros productos para consumo doméstico. Sin embargo, no hay normas, reglas escritas, ni procedimientos orientados al manejo de esas tierras. Muchas veces se aplica la Ley Forestal vigente, en combinación con reglas y normas de control establecidas localmente.

Por lo general, los bosques comunales son administrados por grupos comunitarios que establecen las normas de uso de esas áreas con base en la costumbre. Sin embargo, en algunos casos, las comunidades designan a sus alcaldes para que sean la autoridad máxima en las decisiones sobre el uso del recurso forestal; esto se aprecia, por ejemplo, en San Antonio Ixchiguán y San José Ojetenam, en el departamento de San Marcos, altiplano occidental del país (Wittman 2001).

En el caso de los bosques municipales, la municipalidad tiene competencia sobre el uso de sus tierras y dispone de ellas en función de las necesidades de la comunidad y para generar ingresos. A veces, esto puede perjudicar los bosques, como cuando hay una fuerte presión para que se otorguen tierras para actividades agrícolas, como ocurre en algunos municipios del departamento de San Marcos. Los conflictos por la tierra, agravados por el retorno de los desplazados de la guerra civil, hacen que muchos municipios prefieran utilizar sus terrenos para proyectos de infraestructura o para la producción agrícola.

Sin embargo, en muchos municipios, las autoridades ceden la responsabilidad del uso y manejo de los recursos a las comunidades mediante acuerdos locales. Estos acuerdos pueden delegar totalmente la responsabilidad del uso, acceso y manejo de los bosques municipales

⁴ En Guatemala, la proporción de tierras bajo administración municipal es menor que en Honduras.

a grupos comunitarios organizados o tomar la forma de convenios de co-manejo. Esto se ha dado, en parte, porque la municipalidad no tiene la capacidad para administrar sus bosques, en parte porque los líderes comunitarios han hecho presión para que los recursos forestales generen un beneficio para toda la comunidad.

En el municipio de San Diego, departamento de Zacapa, se encontró una fórmula original para manejar las tierras municipales. En un esfuerzo por proteger los bosques y, a la vez, responder a las demandas locales por tierras agrícolas, se llegó a un acuerdo con las comunidades. Uno de los terrenos forestales del municipio se destinó para la agricultura y el pastoreo en forma comunitaria. Este terreno, denominado el común, se dividió en parcelas que fueron dadas en usufructo a sus pobladores, quienes pagan a la municipalidad una cuota de arrendamiento. Cada comunidad cuenta con líderes que llevan el control de los usuarios y lo informan al municipio.

La municipalidad de San Juan Ostuncalco, en Quetzaltenango, suscribió un acuerdo con el comité de usuarios que establece restricciones al uso de la tierra en actividades agrícolas

para proteger el recurso forestal. Sólo se permite usar para leña las ramas secas y los árboles secos o enfermos. Los usuarios están obligados a comunicar al comité o al alcalde auxiliar si pretenden hacer un aprovechamiento que no está programado. La municipalidad establece el tiempo de cosecha de los productos forestales, la cantidad que puede cosecharse, quién puede hacerlo, el tipo de uso autorizado para estos productos y las sanciones para los que violan las reglas. En la municipalidad de Tecpán sólo se permite el uso de tres árboles o 10 m³ de madera por familia por año, siempre que se demuestre que es para uso doméstico.

A veces, estas normas locales incluyen arreglos informales con el INAB. Por ejemplo, en el bosque de la Finca El Chilar, en Escuintla, cuando un usuario quiere hacer un aprovechamiento forestal debe pedir el aval a la Junta Directiva de la comunidad indígena que administra el bosque. Si la Junta Directiva aprueba la solicitud, otorga un permiso que también es válido ante el INAB, siempre y cuando el aprovechamiento no sea de más de cinco árboles.

Debido a la degradación de los bosques municipales y la necesidad de contar con leña y productos no maderables, la municipalidad de Concepción de Chiquirichapa ha organizado comités locales para compartir la responsabilidad del manejo de los bosques municipales y velar por el cumplimiento de las normas de uso. El manejo de los recursos forestales se rige por reglas tradicionales y no por normas operativas formales. Los guardabosques municipales velan por el cumplimiento de las disposiciones establecidas con el apoyo de representantes de los usuarios. Sólo se permite talar árboles con autorización municipal y para uso comunal, como construcción de escuelas, iglesias, centros de salud y salones comunales.

En algunos casos, cuando las transgresiones caen dentro del ámbito de la Ley Forestal, se intenta aplicar las sanciones que esta contempla. Pero cuando se violentan las normas de la comunidad, los castigos son los establecidos en el ámbito local: en la municipalidad de Palín, se puede perder la calidad de comunero; en San Vicente Pacaya se procede a una amonestación verbal, se decomisa el producto aprovechado y se hace un informe al INAB; en San Diego, Patzicía y Chiquirichapa, se aplican multas, se suspende la concesión y se exige el pago de daños.

LAS POLÍTICAS ESTATALES DE APOYO A LA GESTIÓN FORESTAL MUNICIPAL

Las políticas estatales han promovido el fortalecimiento de las capacidades municipales de gestión, difusión local de la política forestal nacional y apoyo al INAB en la gestión de los recursos forestales. Se han promovido acciones en diferentes zonas del país a través de los siguientes proyectos y programas: PMS en Petén, PLV en las Verapaces, el Plan de Administración Forestal Municipal en Huehuetenango, PROBOSQUES en Totonicapán, Zunil y San Martín Chile Verde en Quetzaltenango, PRODEQ en Quiché y el proyecto BOSCOM del INAB, con una cobertura nacional. Otros proyectos, operan en los departamentos de Izabal, Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango con enfoques similares.

Estas iniciativas pretenden ofrecer una solución a ciertas limitaciones estructurales que presentan los procesos de descentralización del país. En particular, se espera mejorar la capacidad técnica, administrativa y económica de las municipalidades para que asuman de manera más eficiente sus competencias y mejorar las oportunidades de participación de las comunidades rurales en el manejo local de los recursos.

Entre las diferentes iniciativas de cooperación internacional se destaca la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) que apoya el desarrollo económico y social mediante la ayuda a la autosostenibilidad en los departamentos de Petén, El Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz. En estos departamentos se encuentra la mayor parte de la masa forestal del país y los problemas de degradación del bosque son muy graves. Para incrementar la capacidad técnica de las municipalidades, los proyectos de la GTZ han desarrollado un modelo de gestión forestal municipal que incluye la creación de Oficinas Forestales Municipales (OFM).

El Proyecto Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM), financiado con fondos nacionales y administrado por el INAB, representa una iniciativa de la administración forestal del Estado única en Centroamérica. Con base en las experiencias de la GTZ, este Proyecto integra el componente municipal y el comunal para apoyar a las municipalidades en el manejo de sus recursos forestales.

Una de las estrategias del BOSCOM ha sido apoyar la implementación de OFM en más de 32 municipalidades. El Proyecto apoya con fondos propios la creación de las oficinas y financia parte del funcionamiento durante el primer año. Con los recursos que genera la actividad forestal, la municipalidad debe asumir el 50% de los costos de la oficina durante el primer año, el 75% el segundo año y el 100% el tercero. Paralelamente, BOSCOM brinda apoyo técnico, asesoría y capacitación a los técnicos de las oficinas forestales municipales y a los regidores de las corporaciones municipales.

Hasta la fecha, más de 90 municipalidades han sido atendidas por BOSCOM y otros proyectos de cooperación. En cuanto a las fuentes de financiamiento para cubrir el presupuesto de las OFM, los últimos datos indican que 30 dependen sólo de fondos municipales, 29 son co-financiadas por la municipalidad y los proyectos y 31 son financiadas sólo por los proyectos. Por lo menos 27 municipalidades han formulado y declarado su política forestal con el apoyo de los proyectos, que les permiten revitalizar los procesos de

diagnóstico y planificación participativa, para ejecutar programas y proyectos que respondan a las necesidades de los diferentes grupos de interés (INAB 2000).

En los recuadros siguientes se presentan dos ejemplos de conformación y funcionamiento de las oficinas forestales municipales.

La OFM de San Raymundo

El municipio de San Raymundo, en el departamento de Guatemala, tiene una superficie de 114 km² y una población estimada en 33 545 habitantes. Está

situado en un terreno relativamente plano, atravesado por varios ríos y quebradas y cuenta con un bosque en el que predominan las coníferas.

En un terreno municipal sin cobertura forestal, las autoridades decidieron establecer viveros para proyectos de reforestación. En línea con esta iniciativa local, en abril del 2000, se le planteó al Alcalde la posibilidad de contar con asistencia técnica del Proyecto BOSCOM para abrir una OFM y atender mejor los problemas de degradación del bosque. En junio se presentó el Proyecto al Consejo Municipal y en una visita posterior se entregó una propuesta de carta de entendimiento que establecía los compromisos de las partes. La municipalidad se comprometió a aportar el primer año, un 50% del salario del técnico forestal municipal (TFM), el segundo año, un 75% y el tercer año, el 100%.

En julio del 2000 se firmó la carta de entendimiento y se esbozó un perfil mínimo de la persona adecuada para ocupar el cargo de TFM. La Corporación Municipal contrató un perito forestal, que se incorporó al programa de capacitación facilitado por BOSCOM.

Una de las primeras iniciativas de la OFM fue elaborar un diagnóstico forestal en coordinación con los principales actores locales. Con base en este diagnóstico, se procedió a visitar las comunidades y hacer un mapeo de las principales actividades forestales del municipio. Algunas de las actividades de la OFM son: la elaboración de estudios forestales, el apoyo en la preparación de los planes de manejo, la producción de plantas en el vivero municipal y la prevención y el control de incendios forestales. Se han conformado dos brigadas voluntarias para prevenir y luchar contra los incendios y se han realizado varias campañas de prevención.

La experiencia del PMS en el Petén

El Proyecto para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales del Petén PMS/MAGA/INAB/GTZ que se ejecuta en el Petén se impuso el reto de desarrollar un modelo municipal para el manejo sostenible de los recursos naturales. Con la participación de los actores municipales y comunitarios se identificaron las siguientes prioridades: ordenamiento territorial, tenencia de la tierra, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales ejidales. Además, se señaló la

necesidad de estructurar la municipalidad para que pudiera responder a estas prioridades y, al mismo tiempo, proponer una plataforma de apoyo y facilitación capaz de fortalecer los procesos locales de gestión forestal.

Las municipalidades del Petén cuentan con 138 000 ha de ejidos municipales; una gran parte de estos terrenos ha sido otorgada en arrendamiento a comunidades locales que los aprovechan para el autoconsumo. También hay muchas tierras que han sido ocupadas

ilegalmente. Para enfrentar los problemas de degradación y aprovechamiento desordenado se decidió promover la creación de la Sección de Agricultura y Recursos Naturales (SARN), incluyendo área agrícola y forestal, en diferentes municipalidades del Petén. El PMS comenzó en 1995, con una primera fase demostrativa en los municipios de Sayaxché, San Francisco y Poptún.

En Sayaxché se suscribió un convenio entre el PMS y la municipalidad mediante el cual el MAGA y el INAB, como instituciones nacionales contrapartes, se comprometieron a facilitar un técnico forestal y otro agrícola para la SARN de Sayaxché, ambos financiados con fondos del gobierno central. También se comprometieron a aportar motocicletas y equipo de cómputo y a capacitar al personal técnico de la SARN en los campos forestal, agrícola e informático. El PMS apoyó a los técnicos en la planificación y ejecución de los Planes Operativos Anuales (POA) que se elaboraron con la participación de los líderes y representantes comunitarios.

La municipalidad se comprometió a incorporar la SARN dentro de la estructura municipal y promover la coordinación entre esta oficina y las instituciones estatales y las ONG que trabajan en el municipio. También se comprometió a absorber los salarios del personal: en el año 2000, el técnico forestal, y en el 2001, el técnico agrícola. Las principales funciones de la SARN son: asesorar al Concejo Municipal en materia de recursos naturales, fomentar la integración de proyectos y programas forestales en la jurisdicción municipal, elaborar y ejecutar planes de manejo forestal en los ejidos municipales, realizar el ordenamiento y la supervisión del uso de los bosques locales, brindar asistencia técnica a las comunidades y servir de enlace entre la municipalidad y las ONG, organizaciones comunitarias y agencias centrales del Estado, como el INAB.

Indudablemente, las actividades de las SARN atendidas por el PMS en el Petén modificaron totalmente el rol de la municipalidad y la transformaron en un actor incuestionable de la gestión forestal. Algunos de los resultados obtenidos en la municipalidad de Sayaxché son: el mapeo de las principales actividades forestales del municipio, la elaboración de estudios forestales, el apoyo en la preparación de planes de manejo, la producción de plantas forestales en un vivero municipal, la gestión de planes de reforestación y mantenimiento PINFOR y la prevención y el control de incendios forestales. El excelente trabajo realizado en esta municipalidad le permitió obtener la Certificación de Manejo Forestal por parte de Smartwood, con el respaldo del Forest Stewardship Council (FSC). Esta certificación da fe de que se aplican normas y procedimientos de manejo forestal con estándares reconocidos internacionalmente y acordes con el manejo sostenible de los recursos forestales. Las recaudaciones del municipio por concepto de la actividad forestal representaron Q2 182 323 entre 1998 y 2001.

Desde mediados del 2000, el PMS, con apoyo directo del MAGA y sus proyectos Centro Maya y PROBOPETEN, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Asociación de Municipalidades de Petén (AMUPET) lograron implementar otras cuatro SARN, de modo que actualmente, las doce municipalidades del Petén cuentan con esa oficina.

La labor de las OFM ha permitido mejorar la intervención de las municipalidades en la gestión de los recursos naturales y forestales; además, ha servido de fuente de información y de gestor ante el INAB. Por lo general, las oficinas logran transmitir en un lenguaje más simple las políticas y la normativa forestal a sus comunidades y están más capacitadas para prestar servicios a través de los técnicos forestales; los beneficiarios de estos servicios son los pequeños madereros, grupos comunitarios y propietarios privados.

En el caso de los bosques nacionales, la administración y el manejo suele estar directamente a cargo de los funcionarios del INAB. Hay excepciones, como el caso del bosque Florencia, en Sacatepéquez, en donde la municipalidad colabora con el INAB en la gestión para protegerlo como parque ecológico en una zona alta de recarga de una cuenca hidrográfica. Una situación similar se da en la municipalidad de San Jerónimo. Estas actividades de colaboración no se desarrollan en el marco de convenios formales con el INAB y, en general, son muy pocos los casos en los cuales las municipalidades participan en el manejo de los bosques nacionales.

Los servicios prestados por la OFM a los usuarios locales incluyen apoyo en la elaboración de planes de manejo, dictámenes técnicos y supervisiones forestales. La presencia de un técnico forestal ha permitido mejorar la eficiencia en la recaudación de los impuestos sobre la madera en pie. Varias municipalidades con OFM consolidadas han logrado incrementar sus ingresos por la prestación de servicios forestales (Cuadros 1 y 2). Se han realizado algunas campañas de extensión forestal con alcaldes y líderes comunitarios y se han abierto espacios de diálogo y discusión. En ciertos municipios se ha podido promover la participación comunitaria en actividades de control y vigilancia. También ha habido una gran movilización de las OFM para promover la creación de viveros municipales y el desarrollo de estrategias para la prevención de incendios forestales.

Cuadro 1. Ingresos (Q) por concepto de impuesto sobre el valor de la madera en pie y por servicios del técnico forestal en cuatro municipios de Guatemala



Fuente: *Martínez (2000)*

Cuadro 2. Ingresos por concepto de servicios forestales en los municipios de Sayaxché y San Francisco (1997–1999)



Fuente: *Martínez (2000)*

A pesar de los logros obtenidos con los programas de apoyo a la municipalización de la gestión forestal, aún hay debilidades que limitan la labor de los técnicos y el alcance de las políticas centrales. El principal problema que enfrentan las OFM es la escasez de recursos para atender los asuntos forestales. Aún en los municipios donde el sector genera ingresos por concepto de impuestos, ventas de servicios o incentivos, estos no siempre se reinvierten en actividades forestales o ambientales.

Por ejemplo, los funcionarios de la municipalidad de Gualán reportan que la municipalidad aplica aproximadamente el 44% de su presupuesto al pago de las deudas heredadas de administraciones anteriores. En Guatemala, el problema del endeudamiento municipal es muy significativo y en ese contexto, los recursos generados por actividades forestales no se invierten en proyectos orientados al manejo de los recursos.

Por lo general, los ingresos obtenidos por este concepto son muy bajos en relación con los gastos generales de la municipalidad. Además, el gobierno central no entrega puntualmente los fondos correspondientes al 10% del presupuesto nacional que se destina a las municipalidades. En una entrevista realizada en la municipalidad de Cubulco, Baja Verapaz, los funcionarios locales manifestaron que, para desarrollar proyectos forestales y ambientales en los ejidos municipales, se debe recurrir al apoyo de instituciones externas u organismos de cooperación internacional (FLACSO 2002).

Muchas municipalidades, incluso las que cuentan con OFM, tienen problemas para cumplir con sus Planes Operativos Anuales (POA). El proceso de control, evaluación y seguimiento de los planes y programas es débil. A menudo, los planes de trabajo de las OFM sufren recortes presupuestarios y deben trabajar con recursos muy limitados, que apenas cubren el salario del técnico forestal.

En estas condiciones, no todas las OFM pueden asumir las responsabilidades y cumplir con las funciones que les asigna la Ley Forestal, respetando las prioridades asignadas. También cabe señalar que sus iniciativas se ven afectadas no sólo por la disponibilidad de recursos sino también por el contexto sociocultural, las demandas de las comunidades y la presión de ciertas elites locales. Muchas veces el tipo de actividades se define en función de estas realidades y de las reglas informales y tradicionales que rigen la toma de decisiones en el ámbito local.

Los proyectos suelen fallar en las evaluaciones del costo/beneficio de sus actividades, donde ponderan lo invertido en recursos financieros, físicos y humanos y los resultados obtenidos. Aún los logros reportados, como la contratación de técnicos forestales, son muy relativos pues en muchos casos, el contrato laboral resulta muy breve. Los cambios de administración municipal, que se producen cada cuatro años, también influyen en la continuidad del proceso.

Evaluación de la experiencia acumulada

Debido a la acelerada degradación de los recursos forestales del país y a la incapacidad de enfrentar este problema de manera directa y eficiente desde el gobierno central, se ha

tratado de construir un modelo de gestión forestal descentralizado. Las reformas legales y administrativas de mediados de los noventa modificaron sustancialmente las instituciones forestales y adjudicaron a las municipalidades un papel clave como interlocutores directos del Estado en la gestión de los recursos ambientales.

La falta de capacidad de la administración central llevó a que muchos municipios con cobertura boscosa y sin ninguna presencia institucional asumieran un papel de liderazgo en la gestión de los bosques. En algunos casos, esto ha permitido ordenar la administración de bosques que constituyen el sustento de poblaciones pobres, o facilitar el aprovechamiento por parte de las comunidades muy dependientes del recurso.

La falta de claridad acerca de las normas de uso y aprovechamiento de los bosques ejidales ha obligado a las municipalidades no sólo a enfrentar los conflictos generados sino, además, a diseñar sistemas e implementar arreglos informales para definir las reglas de uso. Muchos municipios han tenido que solventar las debilidades del sistema de gestión forestal centralizado porque representan la autoridad más cercana y son un interlocutor natural de las poblaciones locales.

Las políticas de descentralización han tenido impactos positivos y muy interesantes, como la creación de las oficinas ambientales, el acercamiento del INAB a los municipios, la creación de mecanismos financieros, la promoción del tema forestal en el ámbito local. En algunos casos, las municipalidades han podido aprovechar esta dinámica para impulsar actividades forestales que han tenido un gran impacto en la comunidad y en la misma municipalidad. En muchos casos, las OFM propiciaron un acercamiento a la población local y sirvieron de intermediarias entre esta y el INAB.

Por lo tanto, es claro que se han realizado avances notables en cuanto a mejorar la situación de la gestión forestal, y que la estrategia de descentralización ha contribuido en buena medida. Sin embargo, si bien el proceso iniciado en Guatemala tiene particularidades únicas en la región y ha logrado resultados positivos, también hay limitaciones que se deben analizar con mucha atención al evaluar los procesos impulsados para mejorar las políticas de descentralización del sector forestal.

A continuación se presenta una breve evaluación de la experiencia acumulada y se analizan algunas limitaciones que constituyen cuellos de botella importantes, que impiden alcanzar una descentralización más eficiente del sector forestal, capaz de otorgar a los municipios un rol más activo en la gestión de sus recursos. El análisis se hace alrededor de cuatro aspectos claves: la política estatal, la importancia del sector forestal en el desarrollo económico municipal, los incentivos que pueden motivar a los funcionarios municipales a involucrarse en actividades forestales y la realidad del entorno local.

LA POLÍTICA DEL ESTADO

Las competencias delegadas en las municipalidades les han permitido tener cierta incidencia en el manejo de los recursos forestales locales, especialmente en sitios donde se ha invertido en la creación de oficinas municipales o donde la presión para que el gobierno local se involucre en la gestión forestal ha sido fuerte.

Sin embargo, el análisis de las competencias de las municipalidades detecta cierta ambigüedad. Por una parte, la normativa circunscribe su gestión al ámbito forestal: apoyar al INAB en el cumplimiento de sus funciones, cooperar en la realización de programas educativos y ser portavoces de las políticas forestales del Estado. Por otra parte, el Código Municipal, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y los Acuerdos de Paz, las facultan para participar en forma más activa en su ámbito territorial.

En teoría, los municipios tienen la autoridad para administrar y definir las políticas de desarrollo en sus jurisdicciones y participar en la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, en la práctica, no tienen verdadero poder de decisión sobre el manejo de esos recursos, y con frecuencia son relegados a un papel secundario pues no cuentan con una verdadera autonomía en estos temas.

El marco legal tiende a favorecer la injerencia de las municipalidades en dos grandes áreas: las actividades de vigilancia y control y la reforestación. En este sentido, la descentralización del sector forestal se parece más a una desconcentración y una delegación de responsabilidades que las agencias centrales no pueden asumir sin la cooperación de los actores locales.

No se han hecho suficientes esfuerzos en cuanto a delegar funciones y responsabilidades que contribuyan a generar un ambiente favorable para promover iniciativas de manejo forestal sostenible. En algunos casos, las municipalidades deben seguir normas definidas centralmente que resultan difíciles de aplicar, pues los estándares son demasiado exigentes para la población local y no consideran su realidad sociocultural.

El papel de las OFM ha sido clave para abrir espacios y facilitar a los actores locales el acceso a ciertos servicios forestales. El técnico forestal funciona como un interlocutor que facilita la coordinación local internamente y entre el INAB y los actores comunitarios. Sin embargo, este proceso todavía presenta debilidades estructurales, sufre limitaciones económicas y depende mucho del apoyo externo.

IMPORTANCIA DEL SECTOR FORESTAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL

Para la mayoría de los municipios guatemaltecos, la actividad forestal no representa una fuente de ingresos importante y nada parece indicar que esta situación vaya a cambiar a corto plazo. Muchas municipalidades están endeudadas, lo que repercute en su capacidad de invertir en el manejo sostenible de sus recursos. En el año 2000, el endeudamiento de las 331 municipalidades superaba los 500 millones de quetzales. La deuda incluye compromisos con diferentes agentes: Instituto de Fomento Municipal (INFOM), bancos privados, proveedores, constructores, pago de servicios, aportes a la seguridad social y otros rubros.

Por lo general, los ingresos generados localmente no son suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento de la municipalidad. En este contexto, la mayoría de los municipios todavía no cuenta con suficientes recursos financieros y técnicos para invertir en actividades forestales. La actividad forestal no representa una fuente de ingresos significativos, como para motivar a los municipios para que estos fondos se reinviertan en planificación y manejo forestal. Hay algunas excepciones, como las municipalidades de San Vicente Pacaya y

Sayaxché, en el Petén, que cuentan con importante cobertura forestal y el apoyo de varios proyectos.

El estudio de 11 municipios realizado por FLACSO (2002) muestra que los ejidos municipales pueden generar ingresos por venta de madera, arrendamiento de tierras, cobro de permisos de aprovechamiento, etc. Por lo general, estos ingresos resultan insuficientes para cubrir los gastos que requiere la administración de los recursos forestales. En consecuencia, no se presupuestan fondos para la gestión de los recursos forestales, ni siquiera en los municipios donde hay oficinas ambientales y unidades técnicas.

El aprovechamiento de mecanismos de incentivo como el PINFOR aún presenta cifras poco significativas en relación con los montos asignados al sector privado o el potencial que podría alcanzar. Algunas municipalidades han podido recurrir a estos incentivos con resultados muy positivos. San Pedro Pinula, en el departamento de Jalapa, incorporó 36 ha de reforestación con el apoyo de PINFOR y benefició a 156 familias con pequeñas parcelas en el bosque municipal; la comunidad El Chilar de Palín, en Escuintla, incorporó 1400 ha de terreno comunal, con fines de protección.

Hay otros ejemplos de municipalidades que han logrado implementar programas de reforestación y manejo forestal con el apoyo de PINFOR, pero en general, el uso que han hecho de este incentivo ha sido mínimo; en el periodo 1998-2001, sólo se reforestaron 885 ha, que representan al 4.9% de las 18 000 ha reforestadas a través de este programa. Para algunas comunidades indígenas que administran bosques comunales y para muchas municipalidades, es difícil tener acceso al PINFOR, porque deben probar que son las propietarias legales de las tierras en donde quieren instalar programas de reforestación y manejo. Muchas comunidades y municipalidades quedan fuera, dada la gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad que hay en el país.

LA MOTIVACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

En Guatemala, las políticas de descentralización del sector forestal todavía no ofrecen los incentivos suficientes para que los funcionarios municipales inviertan en actividades de manejo. Una encuesta aplicada a 100 alcaldes sobre la importancia que le daban al sector forestal en relación con otros mostró cuáles eran sus prioridades: de los diez sectores mencionados (agua, educación, electrificación, salud e infraestructura, etc.), el forestal quedó en último lugar (Gibson y Lehoucq 2002).

Debido a la falta de incentivos, los funcionarios municipales sólo toman iniciativas forestales cuando perciben ventajas políticas o económicas. Según Gibson y Lehoucq

(2002), los alcaldes y regidores invierten en actividades forestales: a) cuando hay muchas demandas y presiones de los actores locales, sobre todo de los que dependen de los recursos forestales para sobrevivir; b) cuando estas ofrecen beneficios económicos importantes; c) cuando hay apoyo financiero externo a través de aportes del Estado o de proyectos de cooperación.

FLACSO (2002) confirma esta situación. En los municipios estudiados existe un apoyo limitado a las actividades de manejo forestal (reforestaciones, otorgamiento de permisos, dotación de guardabosques, mediadores en la toma de decisiones) porque no representan una

fuerza de ingresos suficiente para motivar la formulación de políticas claras y la elaboración de planes de inversión orientados al manejo y la protección de los recursos. La importancia de los recursos forestales se define más en función de los servicios que brindan a las comunidades pobres (agua, alimentos, leña, productos no maderables, agricultura, pastoreo) que en relación con los beneficios financieros directos para la municipalidad.

Aún en los municipios que cuentan con unidades técnicas, como San Diego, Río Hondo, Concepción Chiquirichapa, San Juan Ostuncalco y Gualán, no hay proyectos para el manejo y conservación de las tierras municipales y los bosques comunales y ejidales. Sin embargo, en San Vicente Pacaya, donde la municipalidad percibe ingresos importantes por la administración del Parque Nacional Volcán Pacaya, hay una clara tendencia a dar prioridad el manejo de las tierras del Parque y varias iniciativas para trabajar con las comunidades en planes de desarrollo para el área boscosa. El estudio también pone en evidencia la importancia del valor cultural del bosque, lo que introduce otro criterio que cuenta en la adopción de decisiones. Cuando la cultura y la organización local se asientan en valores ambientales, esto repercute en las demandas por una mayor participación de las municipalidades en la gestión forestal.

EL ENTORNO LOCAL

En Guatemala, muchas comunidades campesinas e indígenas dependen de los recursos naturales para su subsistencia. En un contexto donde el marco legal e institucional vigente presenta grandes debilidades en cuanto al manejo de estos recursos, y donde existe incertidumbre en cuanto a los derechos de tenencia de la tierra, algunas comunidades locales han desarrollado sus propios mecanismos institucionales y arreglos informales de monitoreo, manejo y acceso a los recursos naturales. Con frecuencia, estos se basan en valores tradicionales y culturas locales. De esta forma, se ha logrado en muchos casos un equilibrio entre las necesidades de acceso a los productos forestales y el estado del bosque y su manejo (Katz 2000).

El marco legal forestal vigente y las políticas de descentralización han fallado a la hora de tomar en cuenta estas realidades locales tan complejas. Una descentralización que no considere las relaciones históricas de manejo, ni los diferentes contextos socioeconómicos y políticos locales, podría encontrar muchos obstáculos para lograr ser eficiente y equitativa y finalmente alcanzar los resultados esperados. Estudios en el altiplano occidental revelan que, en vez de descentralizar el poder, las políticas actuales han reforzado y desconcentrado

el poder del estado, excluyendo a las comunidades rurales, arriesgando la sostenibilidad de los mecanismos tradicionales de manejo de los recursos forestales y hasta penalizando exitosas estructuras locales de gobernabilidad forestal en varios municipios (Wittman 2001, 2002)

Esta situación se ha iniciado al asumir las municipalidades sus nuevas competencias que, bajo la supervisión del INAB, han intentado imponer nuevas normas de uso y acceso a los recursos naturales bajo su autoridad, arrebatando la toma de decisiones a los líderes indígenas y campesinos que tradicionalmente sustentaban el poder. En un contexto históricamente tenso entre las instituciones estatales y las estructuras tradicionales de gobierno, con clara resistencia por parte de las comunidades indígenas a las regulaciones estatales y la extracción de los recursos por actores externos, no es sorprendente que la

delegación de nuevas responsabilidades forestales a las municipalidades haya sido vista con mucha reticencia a nivel local. Los problemas se han dado especialmente en las municipalidades que tratan de extender su autoridad a los bosques comunales, con el argumento de que se encuentran dentro de su jurisdicción municipal y, por lo tanto, la responsabilidad sobre las decisiones de uso y acceso debe recaer en ellas.

De esta manera se han dado casos que revelan fuertes contradicciones, donde formas de uso tradicionalmente reguladas por las autoridades comunales son penalizadas o prohibidas, sin que se hayan reducido los problemas de tala ilegal y extracción no sostenible (Wittman 2002). En otros casos, se exige a las comunidades que dependen del acceso a los bosques comunales para su subsistencia, licencias de uso y planes de manejo. Por lo general, las comunidades no pueden financiar la elaboración de estas formalidades; además, tales procedimientos requieren de un certificado de tenencia de la tierra que muy pocos poseen. En este contexto tan complejo, han salido perjudicados los sistemas tradicionales de manejo forestal, la relación entre las comunidades rurales y las autoridades estatales y la sostenibilidad misma del recurso forestal.

Por otro lado, cuando los funcionarios municipales han adaptado las regulaciones estatales vigentes a la realidad local, o cuando las autoridades autóctonas (alcaldías indígenas, comités locales de usuarios) han sido integradas a los sistemas de toma de decisiones del municipio en lo relacionado con el uso y manejo de los recursos, y cuando se ha llegado a arreglos para mantener los sistemas tradicionales de uso, se ha constado una mejor relación a nivel local y una coordinación más eficiente entre los actores. Tal es el caso de las municipalidades de San Pablo (Whittman 2002), San Diego y San Juan Ostuncalco (FLACSO 2002).

Diferencias tan grandes en las realidades locales destacan claramente las limitaciones de las políticas de descentralización, si se enfocan en una estricta delegación de autoridad a las municipalidades sin que se tomen en cuenta los mecanismos tradicionales de manejo y las condiciones específicas de cada lugar. Cuando la autoridad municipal entra en conflicto con la autoridad tradicional local, especialmente en el manejo de los bosques comunales, aparecen graves problemas. Así, en vez de mejorar la sostenibilidad del recurso y asegurar un acceso equitativo y justo a las comunidades que dependen del recurso forestal, la descentralización genera acciones que perjudican los sistemas de manejo que

históricamente han sido eficientes (Secaira 2000) y que generan más conflictos que ponen en riesgo la sostenibilidad del recurso.

Conclusiones y recomendaciones

En Guatemala, el proceso de descentralización se ha ido consolidando. Las políticas estatales y las transferencias del gobierno central confirman la voluntad de apoyar la desconcentración del manejo de los recursos naturales y la toma de decisiones. En el sector forestal, el marco político, legal e institucional vigente promueve ciertas condiciones para que las municipalidades contribuyan en la gestión de sus recursos. En este contexto, la agencia central ha asumido un liderazgo indiscutible. Para apoyar estos procesos, se ha impulsado el desarrollo de fuertes mecanismos de fomento de la actividad forestal mediante incentivos económicos, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los gobiernos locales.

Pero a pesar de estos esfuerzos, los procesos impulsados no han sido suficientes para ceder mayores espacios a las municipalidades. Las principales directrices, la definición de políticas, la implementación de estrategias y la asignación de recursos todavía están centralizadas. Las competencias delegadas a las municipalidades son ambiguas, porque la Ley Forestal les asigna un papel de apoyo complementario a las funciones del INAB, muy enfocado hacia el control y la reforestación.

Sin verdadera autonomía y con pocos incentivos políticos y económicos, para muchas municipalidades la inversión en actividades forestales no es prioritaria. Por esto, es importante entender que su respuesta a los procesos de descentralización de la gestión forestal obedece a factores muy precisos, como la disposición de los funcionarios para aplicar las regulaciones forestales, las presiones locales y la posibilidad de generar ingresos. Con frecuencia, el compromiso con el sector forestal y las decisiones que se toman obedecen a la necesidad de facilitar el acceso a los bienes y servicios que pueden ofrecer los bosques a las comunidades más pobres. En muchas municipalidades se han incorporado reglas informales, basadas en la tradición y la costumbre, que coexisten con la normativa formal.

Los procesos de gestión forestal municipal, asumidos por parte de las municipalidades del país e impulsados a través de proyectos del INAB y de la cooperación internacional, han dado resultados positivos en cuanto al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. Sin embargo, sus resultados son limitados, si se comparan con las áreas reforestadas y bajo manejo, el arrendamiento de tierras y los ingresos por venta de madera, y su impacto sólo se aprecia en unas pocas municipalidades.

Si bien los modelos basados en la OFM han representado avances pues aumentaron la capacidad de gestión forestal de los municipios, en muchos casos, los logros han implicado altos costos; además, existe el riesgo de que cuando cese el apoyo externo, pierdan fuerza y desaparezcan. Esta es una posibilidad real, porque las agendas de las corporaciones municipales no suelen incluir entre sus prioridades el tema forestal y, por lo general, sus presupuestos son deficitarios.

Los mecanismos financieros que han dado resultado y han incidido en la valorización de los recursos incluyen los incentivos forestales del PINFOR y el traslado del 50% del impuesto de la madera en pie. En algunos casos, estos mecanismos son una fuente de ingresos alterna para incentivar la conservación y el manejo sostenido de los recursos forestales. Sin embargo, el uso de tales mecanismos es poco significativo a nivel municipal, en relación con los montos asignados al sector privado o el potencial que podría ser aprovechado por las municipalidades.

Aún así, el proceso de municipalización de la gestión forestal es positivo, si se compara con los modelos anteriores totalmente centralizados; los resultados alcanzados indican que la descentralización debe mantenerse y reforzarse. Todavía hay importantes obstáculos que impiden hablar de una descentralización verdaderamente eficiente y equitativa y cualquier política de apoyo a la gestión forestal municipal deberá tomar en cuenta las limitaciones señaladas.

RECOMENDACIONES

- Aprovechar los procesos de descentralización y desconcentración y los cambios legales favorables al fortalecimiento de la gestión forestal, así como los espacios ganados por las municipalidades en las instituciones rectoras de la conservación y el manejo de los recursos naturales. Buscar consensos dentro del sector, para que el INAB siga realizando sus funciones y, a la vez, promoviendo un traslado gradual y sistemático de competencias a las municipalidades. En estos procesos debe participar la ANAM, el INFOM, las Juntas Departamentales de Alcaldes y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).
- Promover la participación de los representantes de la sociedad civil para fortalecer la democracia y la toma de decisiones.
- Incluir a más municipalidades en los programas de fortalecimiento municipal.
- Continuar con la divulgación de las experiencias de gestión forestal exitosas para llevar el mensaje a otras corporaciones municipales.
- Mejorar el acceso de los usuarios del bosque a la infraestructura productiva, redes de crédito, información de mercados, transferencia de tecnología y otros. Estas medidas podrían contribuir a aumentar los beneficios del manejo forestal sostenible y a comprometer más efectivamente a los actores en el manejo de los recursos forestales.
- Promover la ejecución de estudios de casos sobre los procesos de gestión forestal municipal.
- Incluir a las asociaciones indígenas y campesinas en los diálogos nacionales y regionales y en los procesos de toma de decisiones relacionados con la descentralización de la gestión forestal.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para manejar los ejidos municipales y sensibilizar a los funcionarios sobre la gestión de esas tierras.
- Promover una figura legal que aclare el estatuto de las tierras ejidales y defina aspectos como tenencia, delimitación y posesión.

Siglas y acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
AMUPET	Asociación de Municipalidades del Petén
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
ASOREMA	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales vinculadas con los Recursos Naturales y Medio Ambiente
BOSCOM	Proyecto para el Fortalecimiento de los Bosques Municipales y Comunales
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal
IUSI	Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
OFM	Oficina Forestal Municipal
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales (INAB)
PMS	Proyecto para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales del Petén.
POA	Plan Operativo Anual
PROBOPETEN	Proyecto de Bosques de Petén
PRODEQ	Programa de Desarrollo Rural Regional del Quiché
SARN	Sección de Agricultura y Recursos Naturales
TFM	Técnico Forestal Municipal

Bibliografía y Referencias

Carillo, A.; Ordoñez W. 1998. Modelo municipal para el manejo sostenible de los recursos naturales en Petén. GTZ. Guatemala,.

FLACSO. 2002. Tierras municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ciudad de Guatemala,.

Gibson, C.; Lehoucq, F.E. 2002. The local politics of decentralized environmental policy. 2002 International Studies Association Meetings. New Orleans.

INAB. 2000. Boletín de estadísticas forestales 2000. Instituto Nacional de Bosques. www.inab.gob.gt

Katz, E.G. 2000. Social capital and natural capital: a comparative analysis of land tenure and natural resource management in Guatemala. *Land Economics* 76(1):114-132.

Martínez, H.A. 2000. La administración municipal en el manejo de los recursos naturales renovables en Guatemala. INAB, Guatemala.

Secaira, E. 2000. La conservación de la naturaleza, el pueblo y movimiento Maya y la espiritualidad en Guatemala: Implicaciones para conservacionistas. PROARCA/CAPA/USAID/UICN/FCG/The Nature Conservancy. Guatemala

Wittman, H. 2001. Fragmentación y manejo de terrenos comunales y municipales en el altiplano occidental de Guatemala: Experiencias de las municipalidades de San José Ojetenam y Ixchiguán, San Marcos. CARE.

Wittman, H. 2002. Negotiating locality: Decentralization and communal forest management in the Guatemalan highlands. Faculty of the Graduate School. Cornell University, New York.

Leyes y ordenanzas consultadas

Código Municipal, 2002

Constitución de la República de Guatemala 1985

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-200

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 68-86

Ley Forestal. Decreto 101-96

Personas entrevistadas

Jimmy Surec García, Técnico forestal, Tecpán

Armando González, Técnico forestal, Mataquescuintla

Edy Véliz, Técnico forestal, San Andrés, Petén

Melvin Iván Martínez, Técnico forestal, San Andrés Itzapa

Ana Molina, Directora Regional INAB, Petén

Rafael Ceballos, Coordinador Proyecto INAB-PMS, Petén

Elmer Villatoro, Director Sub-regional del INAB, Huehuetenango

Luis Castillo, Subgerente del INAB

César Sandoval, Director del Departamento Forestal del CONAP

Mynor Barrillas, Coordinador de programas y proyectos INAB, Ciudad de Guatemala

Ivo Bockor, Asesor Principal de GTZ, proyecto PMS

NICARAGUA

Gestión forestal municipal en Nicaragua: ¿Descentralización de cargas, centralización de beneficios?

Anne M. Larson

Introducción¹

En Nicaragua, el proceso de descentralización ha hecho importantes avances, sobre todo en cuanto al marco legal y la gestión local, a pesar de que comenzó recién en 1988. Los municipios² cuentan con líderes elegidos que tienen responsabilidades importantes en la planificación y administración de la municipalidad, y los demás actores locales reconocen y aprovechan cada vez más esta autoridad no estoy seguro: ‘utilizar la autoridad’ no da otro sentido que aprovechar su existencia? El resultado ha sido la creación de un nuevo espacio de gobierno local con vida y dinámica propias y un movimiento desde la base de la sociedad civil, que aunque todavía débil, lucha para que se garanticen las condiciones para una administración municipal eficaz.

A pesar de estos logros, este proceso ha tenido sus tropiezos, sobre todo con respecto al manejo de los recursos forestales. El gobierno central ha otorgado más responsabilidades a los gobiernos municipales, pero la falta de financiamiento para poder cumplirlas ha socavado su autoridad y la posibilidad de construir una verdadera autonomía municipal. En

el sector ambiental y de recursos naturales, las leyes son contradictorias, las competencias se traslapan entre varias entidades o la ley exige “coordinación” entre el gobierno local y el central sin establecer los mecanismos para implementarla, con lo cual, en la práctica, el poder queda en manos de la entidad estatal.

Aunque la ley les otorga competencia para *desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medioambiente y los recursos naturales*, no son los municipios los que deciden sobre los contratos de explotación de los recursos, y su criterio no es requisito obligatorio para el otorgamiento de permisos y concesiones (Comisión Sectorial para la Descentralización 2001). En consecuencia, los gobiernos municipales se quejan de que el gobierno central les ha cedido la carga de cuidar el medioambiente, pero no los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos.

Pero los problemas de la descentralización no provienen sólo del gobierno central. En muchos municipios, las capacidades técnicas, de captación y administración de recursos y proyectos y de planificación son todavía inadecuadas. Los representantes locales de los partidos políticos tienden a promover relaciones paternalistas y caudillistas, y las divisiones políticas influyen en las relaciones con el gobierno central. Hay dirigentes locales que, si tuvieran oportunidad, propiciarían la tala del bosque para recoger fondos para su administración o para sus propios bolsillos. Por otra parte, el *gobierno local* se concibe como un *proveedor de servicios*, y con frecuencia la planificación de mediano o largo plazo y la gestión de recursos naturales no forman parte de esa visión.

Dadas las serias limitaciones políticas y prácticas que ha tenido la descentralización del manejo de los recursos forestales en Nicaragua, en este estudio no pueden presentarse los resultados de una descentralización democrática avanzada, bien formulada y financiada. Pero sí se puede mostrar que, a pesar de las muchas contradicciones y limitaciones, este proceso, que se ha empezado a gestar desde abajo y no solo desde el nivel central, tiene oportunidades importantes, pues a pesar de los obstáculos, los municipios han tenido resultados positivos y avances significativos. Pero para que la descentralización sea realmente un éxito en términos de eficiencia, equidad y democracia, todavía hay mucho por hacer y muchos problemas que resolver.

¹Se agradece a Andrew Blackwell, Ove Faurby, Lyes Ferroukhi, Glenn Galloway, René Mendoza y Juana Ortega por sus comentarios a la versión preliminar de este capítulo.

²En Nicaragua, municipio y municipalidad aluden a la jurisdicción del gobierno municipal, que incluye tanto el área urbana como rural. En este capítulo, las expresiones gobierno municipal, gobierno local y alcaldía se usan como equivalentes.

El contexto forestal

Nicaragua tiene aproximadamente 57 000 km² de cobertura forestal, que corresponden a casi el 48% del territorio nacional; este total incluye bosques cerrados (con 70% o más de

cobertura) y abiertos (con una cobertura de entre el 10% y el 70%)³. El área efectiva de bosques, que sólo incluye los bosques cerrados de pinares y latifoliados, representa unos 33 000 km², o sea, un 27% del territorio, que es alrededor de la mitad de lo que ocupaba en 1950. Casi todos estos bosques están ubicados en las tres regiones del Atlántico nicaragüense⁴. En los noventa, la tasa anual de deforestación era de unas 150 000 ha, pero hoy día se estima en sólo 50 000 ha.

De acuerdo con datos del Ministerio Agrícola, Ganadero y Forestal (MAGFOR), el 71.9% del territorio (8 700 000 ha) son tierras de vocación forestal, incluyendo bosques de producción y de conservación. Una cuarta parte de ellas puede tener un uso silvopastoril o agrosilvopastoril; sin embargo, casi la mitad de las tierras de vocación forestal (3 400 000 ha) no tienen bosque, debido al avance de la frontera agrícola y a la conversión de bosques en potreros para la ganadería extensiva⁵.

Actualmente, casi 19 000 km² (unas 1 880 000 ha) de los bosques del país están ubicados en áreas protegidas, bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Sin embargo, de las 75 áreas protegidas, sólo siete se encuentran bajo manejo activo y once bajo manejo mínimo (Plan Ambiental de Nicaragua 2001-2005). Las dos reservas más grandes se encuentran en los bosques del Atlántico: la Reserva Bosawas en el norte y la Reserva Indio-Maíz en el sur (Río San Juan).

La producción forestal es importante para la economía nacional, aunque es difícil obtener cifras exactas sobre ella. La extracción representa menos del 1% del PIB (unos US\$4 millones), pero el sector industrial de madera y muebles alcanza el 2.1% del valor de la producción industrial total del país (datos de 1998 del BCN). Las exportaciones del sector subieron de US\$1 millón en 1992 a US\$25 millones en el año 2000 (MARENA 2002).

La leña representa el 52% del consumo energético del país (Martínez 2001) y alrededor del 70% del consumo residencial (Miranda 2002, com. pers.). Gran parte de la extracción de madera y de leña es ilegal. De un corte anual estimado en 500 000 m³, el Instituto encargado de otorgar los permisos forestales (INAFOR) sólo controla el 30% (Argüello 2002, com. pers.)⁶.

Según la ley, el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) está a cargo de otorgar los permisos para la extracción de madera o de leña en tierras privadas, mientras que el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) otorga las concesiones en tierras nacionales⁷. El Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA) tiene autoridad sobre las áreas

³ Las definiciones varían un poco según el tipo de árboles y de bosques.

⁴ Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) y departamento de Río San Juan.

⁵ Otros estudios reportan datos diferentes. Por ejemplo, Kleinn (2000) estima en 2 500 000 ha el área con vocación forestal que no tiene bosque.

⁶ El sector forestal enfrenta muchos otros problemas, además de la ilegalidad y la corrupción: problemas de comercialización, desconocimiento de las oportunidades de mercado, falta de capacidad administrativa de los madereros y de INAFOR, inseguridad, debilidades técnicas, falta de recursos para inversiones, debilidad en las organizaciones de base para la forestería comunitaria (Galloway 2002, com. pers.).

⁷ Actualmente los territorios indígenas no tienen marco legal y no hay un registro de las tierras nacionales. La única concesión vigente en el 2000 fue la de territorios indígenas, mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y la comunidad indígena.

protegidas, aunque en la práctica, más bien ha ejercido esta autoridad en las áreas donde la extracción está prohibida⁸.

El procedimiento para la extracción es igual para las zonas con o sin bosque; la diferencia depende de la cantidad que se extraerá. Para pequeñas cantidades (un total de árboles o m³ definidos por INAFOR a nivel departamental) sólo hay que conseguir un permiso doméstico; para cantidades mayores, hay que contar con un plan de manejo.

La extracción ilegal tiene muchas formas, desde los extractores que no solicitan ningún permiso hasta los que utilizan el mismo en varios lugares no autorizados. También hay un sobreuso de los permisos domésticos, los que sólo se deberían otorgar para extraer madera para uso personal y no comercial y no requieren de un plan de manejo. Actualmente, el 75% de la madera que llega a los aserraderos del país ha sido cortado con permisos domésticos (Tijerino 2002, com. pers.). INAFOR tiene la política de “legalizar” la madera cortada ilegalmente mediante multas y subastas. Además, mucha madera cortada en los bosques del Atlántico sale por ríos de zonas muy aisladas, lejos de cualquier puesto de registro. Los madereros que llevan su madera en camiones hacia Managua reportan que pagan unos C\$2000 (US\$140) en sobornos para llegar desde el Atlántico hasta la capital. Llama la atención que afirman que pagan siempre, tengan o no sus papeles en regla.

Muchos actores argumentan que estas prácticas ilegales son el resultado de los excesivos controles sobre el sector forestal y de una burocracia ineficiente que aumenta de manera significativa los costos y los gastos por el tiempo perdido. Un problema importante es que la política nacional y las instituciones del sector no logran promover una visión integral del bosque. Por un lado, hay un movimiento ambientalista fuerte que defiende la prohibición total de la extracción de madera, no sólo en las áreas protegidas, sino también fuera de estas. Por otro lado, existe lo que se conoce como la “mafia maderera”, localizada sobre todo en la Región Autónoma Atlántico Norte y conocida por su corrupción, profundamente arraigada y peligrosa. Esta realidad lleva a posiciones muy encontradas y dificulta la búsqueda de soluciones intermedias de producción sostenible.

Esta bipolaridad también está representada en la institucionalidad del país. Es esencial reconocer este hecho para entender el discurso y la realidad que enfrentan los gobiernos municipales sobre los temas de medio ambiente y de recursos naturales. MARENA está a

cargo del medio ambiente, INAFOR, del aprovechamiento forestal²; la mayoría de los proyectos y ONG trabajan con MARENA, pero no con INAFOR, y ha habido muy poca coordinación y cooperación entre estas dos entidades estatales. Por lo tanto, cuando se habla de la descentralización de los recursos naturales, se está aludiendo a dos entes totalmente separados en términos legales e institucionales.

Descentralización y competencias forestales municipales

En Nicaragua, la base institucional para el actual proceso de descentralización empezó a establecerse durante el gobierno de Daniel Ortega, con la aprobación de la Constitución de

⁸ Los primeros proyectos piloto para la venta de servicios ambientales están apenas comenzando y todavía no existe un marco legal para ese tipo de disposiciones.

² INAFOR es un instituto bajo la dirección de MAGFOR.

1987, que reestableció el concepto legal de la autonomía municipal, el cual había sido eliminado por la Constitución de 1939, e inició la elección directa de las autoridades locales. En 1988, la Ley de Municipios creó los Concejos Municipales y otorgó algunas responsabilidades a los gobiernos locales. En 1990, 1996 y el 2000 se celebraron elecciones municipales en la mayor parte del país, y desde 1996, en las dos regiones autónomas de la costa atlántica.

A partir de 1990, el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996) implementó las políticas de ajuste estructural, que incluían una importante transformación del Estado. Aunque la reforma contemplaba la descentralización, esta no estaba bien definida y parece haber sido más *para consumo internacional que para efectos internos* (Ortega 1997). El resultado fue una serie de diversas y a menudo contradictorias iniciativas, pero poca descentralización. La situación cambió poco bajo el gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001), durante el cual los municipios recibieron menos transferencias presupuestarias del gobierno central.

Sin embargo, los gobiernos locales, sobre todo a través de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), obtuvieron responsabilidades y autoridad adicionales. Para esto contaron con la ayuda de importantes aliados en el gobierno central, sobre todo en la Asamblea Nacional, que apoyaron sus esfuerzos para promover una verdadera descentralización. En 1997, las reformas a la Ley de Municipios aumentaron considerablemente las competencias de los gobiernos locales y fortalecieron la autonomía política y administrativa.

En la actualidad, Nicaragua cuenta con 151 municipios, cada uno con un alcalde y un vicealcalde y entre cuatro y nueve miembros del Concejo Municipal¹⁰ (según el número de habitantes) elegidos mediante listas partidarias presentadas en las elecciones locales. El Concejo Municipal lo conforman el alcalde o el vicealcalde y los concejales. La ley establece que el alcalde es la *máxima autoridad ejecutiva* del gobierno municipal; a él le

corresponde ejecutar las decisiones del gobierno local, que deben ser definidas y aprobadas por el Concejo.

La principal fuente de ingresos de las alcaldías es el impuesto sobre la venta (IV), el cual disminuyó del 2% en 1997, al 1% en el 2000. Supuestamente, esta pérdida de ingresos sería reemplazada con el incremento en las recaudaciones sobre el impuesto de bienes inmuebles (IBI), pero este ingreso es mucho menor que el primero (Bravo 2002, com. pers.). Las transferencias del presupuesto nacional han sido mínimas: el 0.9% en el 2000 y el 1.2% en el 2001, los porcentajes más bajos de Centroamérica¹⁰. En los municipios que cuentan con recursos forestales, hay varios tipos de impuestos (legales e ilegales) que constituyen una fuente de ingresos significativa.

En 1997, la Ley de Municipios otorgó a los gobiernos locales un importante control sobre su territorio y sus recursos naturales:

“Los Gobiernos 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. . . . [El Gobierno Municipal tiene 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. . . .”

¹⁰ La excepción es el municipio de Managua, donde reside el 25% de la población del país y el Concejo tiene 20 miembros.

¹¹ Su más alto nivel, desde 1990, ha sido el 1.8% durante el gobierno de Violeta Chamorro. Este porcentaje incluye transferencias directas, proyectos e inversiones ministeriales (Ortega 2002, com. pers.).

Sin embargo otras normativas, como la Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (No217) y el Reglamento de Áreas Protegidas, dan mucha más autoridad a los ministerios y minimizan el papel de los gobiernos municipales en la gestión ambiental. Además, el Artículo 102 de la Constitución establece que:

“Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.” ¹²

Con respecto a los recursos forestales, las decisiones sobre los contratos de explotación corresponden a INAFOR en tierras privadas y MIFIC en tierras nacionales. La aprobación de estos contratos por el gobierno local ni siquiera es requisito obligatorio para su otorgamiento¹³. Pero es importante destacar que los derechos municipales sobre los

recursos naturales establecidos en la Ley de Municipios han empezado a funcionar como base legal para hacer reclamos y enfrentar las contradicciones con el gobierno central.

El cuerpo legal otorga ciertas atribuciones específicas a los gobiernos municipales (ver recuadro sobre competencias legales), que incluyen el derecho de emitir su opinión sobre los contratos de explotación, recibir el 25% de los ingresos fiscales por estos contratos, establecer parques municipales y organizar comités para el control de los incendios forestales. Además, en coordinación con la entidad estatal correspondiente, pueden autorizar el transporte de trozas de madera, participar en la evaluación de estudios de impacto ambiental, elaborar planes de ordenamiento territorial y hacer recomendaciones sobre planes de manejo en áreas protegidas.

La Ley de Municipios les da algunas herramientas específicas para promover sus funciones como gestores de los recursos naturales, tales como las resoluciones y las ordenanzas. Ambas son instrumentos administrativos, pero la ordenanza es más amplia y específica normas de aplicación general sobre asuntos de interés local. Debe ser objeto de dos discusiones en el plenario del Concejo y luego ser publicada por el Alcalde¹⁴. Muchas alcaldías han empezado a utilizar estas ordenanzas para abordar asuntos relacionados con la gestión de los recursos naturales.

Los gobiernos municipales también están autorizados para crear instancias de participación. En el área de los recursos naturales, las más importantes son las Comisiones Ambientales Municipales (CAM), que han sido promovidas por MARENA, AMUNIC y varios proyectos internacionales de apoyo institucional. Hasta el 2001 se habían establecido unas 85 comisiones (Blackwell 2002, com. pers.).

Más de la mitad de las competencias municipales forestales exigen una acción coordinada con los respectivos ministerios, que tienen la autoridad principal. Se supone que esta coordinación se dará en el territorio, con el delegado pertinente, pero hasta el momento la ley no establece ningún mecanismo específico para hacerla realidad. En la práctica, depende de la voluntad de cada delegado y de cada alcaldía, aunque MARENA está circulando el borrador de una propuesta que pone la coordinación en manos de las CAM (STCSD et al. 2002).

A nivel departamental, no hay mecanismos oficiales ni un marco legal para la coordinación gubernamental¹⁵. Sin embargo, en varios departamentos, las alcaldías han conformado

¹² Art. 6 y Art. 7 inciso 8, Ley 40 y 260, Ley de Municipios.

¹³ La aprobación de una entidad que no es del gobierno central sólo es requisito en las dos regiones autónomas, donde el gobierno regional (no el municipal) tiene esta autoridad.

¹⁴ La resolución específica normas de aplicación particular” y sólo tiene que ser aprobada por el Concejo (sin dos discusiones).

¹⁵ Los departamentos cuentan con una Secretaría de la Presidencia, pero su papel en relación con las otras entidades del Estado y con los gobiernos municipales aún está en discusión.

alianzas para manejar problemas comunes, incluyendo asuntos ambientales y forestales. La propuesta de MARENA mencionada en el párrafo anterior sugiere la conformación de Comisiones Ambientales Departamentales o Regionales para coordinar con las CAM (STCSD et al. 2002).

Competencias legales de los gobiernos municipales



* También rigen Los Concejos Regionales en las Regiones Autónomas.

Nota: Desde mediados de la década pasada, circulan varios borradores de una nueva Ley Forestal, pero no se sabe si será aprobada ni cuándo. La versión más reciente (11-2001) insiste en unificar la legislación antigua y dispersa y formentar la legalidad, las plantaciones, la conservación del recurso y la restauración de las áreas degradadas. Esta ley daría más responsabilidades a los gobiernos locales y les otorgaría el derecho de emitir permisos de corta no comercial (que ahora son autorizados pro INAFOR), regular y controlar las áreas forestales de protección y fomentar iniciativas locales de uso racional de los recursos naturales. Además, permitiría que los gobiernos locales dieran seguimiento, vigilancia y control al recurso forestal, a través de la celebración de convenios legales con INAFOR (Borrador Ley Forestal 2001).

Entorno municipal y gestión forestal¹⁶

La gestión municipal ambiental y forestal debe considerarse parte de un proceso de aprendizaje que implica un cambio en la concepción de la función del gobierno local. El marco legal nicaragüense reconoce en los recursos naturales la base para el *desarrollo* sostenible de la nación y ve a los gobiernos locales como partícipes de él. Sin embargo, el desarrollo todavía se asocia básicamente con el acceso al agua potable, la electricidad y las vías de comunicación, más que con los recursos naturales en sí mismos, y se considera que el papel de los gobiernos locales es suministrar un mayor acceso a esos servicios e infraestructura. El tema de los recursos naturales es novedoso y requiere de una visión de largo plazo, mientras que los políticos, por tradición, tienen una perspectiva a muy corto plazo. Por lo tanto, este será un proceso de aprendizaje tanto para los gobiernos locales como para la ciudadanía.

Por otra parte, la persistencia de una institucionalidad polarizada entre la conservación y la extracción de los recursos, hace que las gestiones municipales relacionadas con la protección ambiental sean relativamente pocas. Con frecuencia, son promovidas por ONG o por proyectos ambientales, o responden al interés de la Alcaldía en obtener fondos a través de sanciones y multas, con lo que las gestiones sobre el manejo de los recursos renovables, como el bosque, están sesgadas por intereses y necesidades económicas de corto plazo.

No obstante, hay iniciativas importantes que indican que el proceso de aprendizaje está en marcha y bien orientado. En los cinco años transcurridos desde las reformas a la Ley de Municipios de 1997, se percibe una gran diferencia en cuanto a la coherencia de las iniciativas planteadas. Aunque todavía hay muchas acciones dispersas, en los municipios más avanzados se observa más planificación, coordinación e integración de las iniciativas sobre gestión ambiental. Uno de los mejores ejemplos es el del municipio de Bonanza, al cual se destina un recuadro más adelante.

Este capítulo se ha dividido en tres partes: primero se describen las experiencias e iniciativas de gestión forestal local en donde las alcaldías han jugado un papel importante, luego se revisan las relaciones entre los gobiernos municipales y los delegados del gobierno central, en especial INAFOR y MARENA, y por último, se presenta el entorno local y las relaciones entre los gobiernos municipales y los actores locales.

GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Los gobiernos municipales han empezado a cumplir muchas de las responsabilidades que les otorgan las leyes por iniciativa propia o a instancias de un proyecto, una ONG, un ministerio o AMUNIC. Casi todos emiten avales para el aprovechamiento forestal y hasta han llegado a prohibir completamente la extracción. Algunos han organizado comités de prevención y control y emitido ordenanzas frente a una posible crisis de incendios forestales. Otros han empezado a elaborar planes de ordenamiento territorial y ambiental ante la insistencia de los proyectos de cooperación. Y muchos municipios están aprendiendo a usar las ordenanzas como herramienta legal para normar el uso de los recursos en su territorio.

¹⁶La información presentada se basa en varios estudios municipales y regionales realizados entre 1998 y el 2000 (Barahona y Mendoza 1999, Fauné y Kaimowitz 1999, Fauné y Martínez 1999, Fauné y Mendoza 1998, Larson 2001, Larson y Barahona 1999a, Larson y Barahona 1999b, Martínez y Rocha 1999, Martínez y Rocha 1999, Mendoza y Artola 1999, Mendoza y Martínez 1999, Parrilli 2000, Rocha y Barahona 1999) y en entrevistas hechas en el 2001 y el 2002. Es importante mencionar que a finales del 2000 hubo elecciones municipales; el cambio de alcaldes y concejales municipales se dio a principios del 2001, y a finales del 2001 fueron las elecciones nacionales, con cambio de presidente y de ministros a principios del 2002.

Permisos para la extracción de madera

De acuerdo con la normativa legal, el INAFOR otorga los permisos para la extracción de madera o de leña y la oficina del Alcalde debe dar su opinión o aval antes de que el permiso se emita¹⁷. Casi todos los municipios del país participan en alguna forma en este proceso, aunque a menudo hay más extractores ilegales que autorizados.

El proceso varía de un lugar a otro. En cada departamento, el delegado de INAFOR determina (en número de árboles o en metros cúbicos) cuál es la extracción que se

considera como de uso doméstico. INAFOR puede remitir a la Alcaldía el derecho de otorgar esos permisos sin tener que ser consultado¹⁸.

En algunos casos, los municipios tienen un funcionario asignado – que no siempre es un técnico forestal - para revisar las solicitudes de permisos y emitir una opinión más informada¹⁹. Se supone que el técnico visitará el sitio, para confirmar que el solicitante es el dueño de la tierra, que los árboles por cortar no están cerca de una fuente de agua, etc. Sin embargo, no todos los municipios tienen los recursos o la iniciativa para hacer estos desplazamientos, sobre todo a comunidades muy alejadas. Debido a esta situación y a la misma presión de las comunidades, algunos municipios exigen que un representante de la comunidad donde se pretende extraer la madera también apruebe el permiso²⁰. Esta persona puede ser el *alcaldito* (el representante de la Alcaldía en cada comarca o comunidad)²¹ o un delegado del comité comarcal.

Aunque es poco frecuente, en algunos municipios hay alcaldes que otorgan permisos sin consultar con INAFOR²²; en otros casos, las alcaldías se han quejado de que INAFOR entrega permisos sin consultar con ellos. Hay que reconocer que, a veces, los gobiernos locales no tienen criterio para revisar las solicitudes de extracción. Por ejemplo, en El Castillo, un concejal argumentó que *INAFOR sólo aprobaría un permiso si fuera sostenible* (Larson 1999). A veces, es la necesidad económica (dado que la Alcaldía cobra por los permisos) la que determina el criterio (Somarriba 2002, com. pers.). A menudo los municipios más pobres, rurales y alejados son los que más necesitan un técnico forestal y los que menos recursos tienen para financiarlo. Si hay técnicos en estos municipios, casi siempre es porque están financiados, al menos parcialmente, por proyectos de cooperación²³.

En contraste con los municipios rurales, los urbanos, como Chinandega, León y Estelí, tienen recursos para financiar oficinas ambientales, guardabosques y/o técnicos agrónomos o ambientales. Estos no necesariamente otorgan avales, pero brindan asistencia en otras actividades relacionadas con el trabajo forestal, como proyectos de reforestación o diversificación agrícola.

¹⁷ No se discuten las concesiones forestales a cargo de MIFIC porque ya no existen.

¹⁸ En el proyecto de Ley Forestal de noviembre del 2001, esta responsabilidad se transfiere definitivamente a los gobiernos municipales.

¹⁹ De los 31 municipios de las regiones Oriente y Sur, ocho cuentan con un responsable ambiental (INIFOM 2001).

²⁰ En El Sauce, el gobierno aprobó una ordenanza que delega el otorgamiento de los permisos a los comités comarcales, después de una protesta en la que los campesinos bloquearon los caminos para impedir el paso de camiones que transportaban trozas obtenidas en el municipio.

²¹ Esto varía en la práctica. El alcaldito puede ser seleccionado por el Alcalde o elegido por la comunidad. En algunos casos, hay dos líderes locales: el alcaldito y el representante del comité de desarrollo u otro comité comarcal con un nombre similar.

²² Un ejemplo es Yalagüina, en el departamento de Madriz (García 2002, com. pers.).

²³ El Castillo, uno de los municipios más rurales y más pobres del país, cuenta con seis técnicos financiados por DANIDA, que también ayudan a los campesinos en la diversificación agrícola y la agroforestería (Holt 2002, com. pers.).

Es importante destacar como algunos municipios han logrado incrementar su poder con respecto a los permisos de aprovechamiento. En el 2002, cuatro municipios de León (El Sauce, Achuapa, Santa Rosa del Peñón y El Jicaral) llegaron a un acuerdo sin precedentes con INAFOR, después de amenazar con prohibir totalmente la extracción de madera en sus jurisdicciones: hacer que el aval de la Alcaldía fuera vinculante y no sólo consultivo. El técnico de la Alcaldía también revisaría las solicitudes e INAFOR acordó no aprobar permisos sin la opinión favorable del municipio (Saborío y García 2002, com. pers.).

Tarifas sobre la extracción de recursos y actividades relacionadas

A finales de la década de los 90, muchos municipios comenzaron a cobrar por la extracción de recursos. El cobro puede ser una tarifa que se paga cuando se tramita el permiso, un peaje por el uso de las carreteras, una multa por extracción no autorizada o una patente por el registro de la motosierra. El problema es que la mayoría de estos cobros son ilegales.

Todos los municipios en los que hay bosques de pino (Ocotil, Jalapa, Dipilto, San Fernando) han cobrado impuestos a la industria maderera, los que aportan un monto importante a sus presupuestos. En 1998, en Dipilto, estos impuestos representaban el 35% del presupuesto. En El Castillo, en 1999, se estimaba que las tasas por aprovechamiento (el 90% de las cuales provenían de la extracción de madera) conformarían el 42% de los ingresos del municipio.

Bonanza estableció el registro de las motosierras, el pago de una matrícula comercial y un impuesto de extracción por metro cúbico, así como multas por el transporte de madera cortada ilegalmente. En 1999, los municipios de Cúa-Bocay, Waslala y Dipilto cobraban tarifas de transporte y Puerto Morazán estaba contemplando una ordenanza para gravar a las personas y la maquinaria dedicadas a la extracción de recursos naturales.

Aunque todos estos esfuerzos revelan una preocupación por los recursos naturales, están muy sesgados por la posibilidad de recoger fondos, básicamente por la extracción. Algunos municipios siguen cobrando estas tarifas, pero hay dos procesos que han empezado a contrarrestar los cobros ilegales. Uno de ellos es que, a mediados del 2001, INAFOR comenzó a entregar a los gobiernos locales el 25% de los ingresos por concepto de regalías por permisos forestales, como establece la ley. La justificación para algunos de los cobros anteriores había sido, en parte, que el gobierno central no estaba cumpliendo con esta obligación y los municipios consideraban que tenían derecho a obtener ingresos de los recursos de su jurisdicción.

El otro proceso ha sido el establecimiento de las oficinas de la Procuraduría Ambiental, a partir de 1998-99, para atender los delitos relacionados con el medio ambiente. Actualmente hay cinco oficinas y se espera abrir tres más, con fondos de Dinamarca y del Banco Mundial. La Procuraduría ha ayudado a algunos municipios a re-escribir sus ordenanzas municipales, negociar con las entidades estatales y establecer normas y cobros legales (García 2002, com. pers.).

Monitoreo y control de la extracción

Hay muchas formas de monitorear la extracción y, hasta ahora, se puede decir que son pocas las que han tenido un éxito rotundo. Algunos municipios establecieron puntos de registro para controlar la extracción ilegal de madera, pero la mayoría han sido organizados por los administradores de la reserva de Bosawas (SETAB-MARENA) y el Centro Humboldt, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ) y están ubicados en puntos clave del territorio de la reserva. Sin embargo, no alcanzan a registrar los cargamentos de madera que salen por los ríos o mediante sobornos de los camioneros (Mendoza 2002, com. pers.). Hoy día, debido al alto costo de mantenimiento, sólo se mantienen dos puestos de control (Campos 2002, com. pers.).

Chinandega, León y Estelí pueden contratar sus propios guardabosques, mientras que El Castillo, por ejemplo, tiene guardabosques financiados por DANIDA. Su función es cuidar el bosque en las áreas protegidas. Fuera de estas áreas, son los técnicos forestales municipales – cuando los hay – los que participan de algún modo en el monitoreo de la extracción. A veces, las Comisiones Ambientales Municipales o las oficinas ambientales de la Alcaldía reciben e investigan denuncias.

Sin embargo, dadas las dificultades, el costo y los requisitos técnicos de un buen monitoreo, más la existencia de cierto vacío entre las responsabilidades del gobierno local y las de INAFOR, ha sido más fácil prohibir la extracción de madera que permitirla y darle seguimiento. Lo mismo ocurre con algunas ordenanzas, como en Bonanza, donde no *prohíben* la extracción pero hay tantos requisitos, que es casi imposible conseguir el permiso (Mendoza 2002, com. pers.).

Varios municipios han establecido prohibiciones o limitaciones temporales a la extracción o el transporte de madera. Waslala aprobó un decreto que prohibía sacar madera del municipio. Jalapa emitió una ordenanza que prohibía sacar madera no procesada. El Concejo Municipal de San Carlos aprobó una resolución que prohibía otorgar permisos comerciales durante dos años²⁴.

Lo que se ha empezado a dar en la práctica es la aprobación de ordenanzas municipales que regulan el uso y manejo de los recursos naturales. Jinotepe aprobó una ordenanza que incluía regulaciones y prohibiciones sobre la pesca, el comercio de fauna y el cuidado de una cuenca local. Con el asesoramiento de AMUNIC y un consultor ambiental, los otros siete municipios del departamento de Carazo estaban elaborando borradores de sus propias ordenanzas sobre esos mismos temas (Blackwell 2002, com. pers.). Achupapa aprobó una ordenanza sobre recursos naturales que se considera un modelo de integración de normas sobre uso del agua, suelo, bosque, fauna. Lo que no queda claro en ningún caso es a través

de qué mecanismos la municipalidad puede dar seguimiento a estas ordenanzas y exigir su cumplimiento.

²⁴ INAFOR ha luchado contra estas prohibiciones. La Procuraduría Ambiental sostiene que son legales, porque la ley otorga a los municipios el derecho de establecer sus propias normas, con la condición de que no sean menos estrictas que las normas nacionales (García 2002, com. pers.).

Control de incendios

Muchos municipios tienen brigadas contra incendios forestales, especialmente después de los que afectaron América Central entre marzo y mayo del 1998, nublando los cielos y causando serios problemas respiratorios desde Nicaragua hasta Texas. El gobierno estableció multas por quemar sin permiso y por causar incendios, intencionales o no, en tierras agrícolas o forestales estatales o privadas, deplorando *las quemas espantosas y asfixiantes que arrasaron bosques oscureciendo el cielo* . . . ²⁵. MARENA, con el apoyo de varias agencias internacionales, aunque con fondos limitados, lanzó una campaña nacional para la prevención y el control de los incendios forestales.

En el 2002, se incrementó la preocupación por la prevención de incendios debido a la expectativa de una gran sequía, combinada con la plaga del gorgojo, que había afectado casi 31 000 ha de pino (el 49% del área total de pinares en Nicaragua). Se estimaba que había casi cuatro millones de metros cúbicos de madera seca tumbada y en pie, una inmensa cantidad de material combustible muy inflamable (Centro Humboldt/AMUNSE 2002).

En esta ocasión, algunas alcaldías lideraron las campañas contra incendios y las solicitudes de apoyo, sobre todo al gobierno central. Los alcaldes y las organizaciones locales del departamento de Nueva Segovia (AMUNSE) le escribieron al Procurador de Derechos Humanos argumentando que *a nivel nacional, no se le ha dado la importancia y prioridad que esta problemática requiere*.

Según el informe del Centro Humboldt/AMUNSE, el 72% de la población de Dipilto estaba en alto riesgo ante la posibilidad de incendios forestales. La Alcaldía de Jalapa decretó el estado de alerta roja y muchas alcaldías de la región prohibieron las quemas agrícolas (LP 7- 2-2002). Cuando un incendio tomó fuerza en Dipilto, el 10 de abril del 2002, el Alcalde de Ocotal llegó con una camioneta de agua y el de Mozonte envió a 50 brigadistas para apoyar las brigadas de combate del fuego.

En el departamento de León, las alcaldías han establecido acuerdos con MAGFOR para aplicar sanciones administrativas y penales en contra de quienes provoquen incendios (LP 14-4-2002); en algunos municipios de Estelí, Jinotega y Matagalpa, se han definido procedimientos para otorgar permisos de quema que garanticen un mejor control (García 2002, com. pers.). Los permisos no se otorgan en la sede departamental, sino por intermedio de los comités comarcales, previamente capacitados por MAGFOR ²⁶. Estos

municipios lograron establecer sus propias multas (a pesar de que las multas por incendios son potestad de MAGFOR), pues la Procuraduría Ambiental estimó que la responsabilidad legal de MAGFOR con respecto a las sanciones se aplica a incendios forestales y no a quemas agrícolas, aunque en la práctica ambos han sido tratados como una sola entidad.

Áreas protegidas

No todas las alcaldías han demostrado un interés real en las áreas protegidas dentro de sus territorios. Algunas preferirían que no existieran y hasta hay las que se han manifestado activamente en su contra. Esto puede deberse, en parte, a que en ciertas áreas boscosas,

²⁵ La Prensa, 6/6/98.

²⁶ Hasta ahora, en muchas otras áreas del país, el permiso de quema se ha visto más como un requisito administrativo, que como la definición de directrices técnicas claras que garanticen una quema segura. Esto ha conducido a un debate entre diferentes ONG sobre la prudencia de otorgar permisos. Algunos consideran que el permiso legitima la quema sin mejorar la forma de realizarla; otros argumentan que el otorgamiento de permisos mejora la seguridad de la quema.

como las de las regiones del Atlántico, el no-aprovechamiento representa una pérdida de ingresos tanto para los gobiernos como para las comunidades locales.

Los gobiernos de los seis municipios que comparten la reserva de Bosawas han participado en muchas reuniones, pero sólo Bonanza ha demostrado un interés consistente y real en protegerla y manejarla²⁷. Este es uno de los pocos municipios de frontera agrícola que ha tenido la iniciativa de establecer su propia reserva (el Cerro Cola Blanca), tal como se lo permite la ley²⁸.

El interés de los gobiernos municipales en las áreas protegidas parece ser mayor en las regiones Central y del Pacífico, más degradadas y urbanas²⁹. Algunas de ellas tienen potencial turístico y graves preocupaciones respecto a la escasez de agua y los desastres naturales. El proyecto Pikín Guerrero, ubicado en las llanuras del Pacífico, había involucrado a varios municipios en la gestión de las áreas protegidas de la cadena volcánica, pero cerró en 1998. Ese mismo año, el Huracán Mitch y el deslave del volcán Casita, que produjo unas 3 000 muertes, despertaron cierta conciencia con respecto a la deforestación de los cerros³⁰.

Ordenamiento territorial y planificación ambiental

La planificación del uso de la tierra puede considerarse como un primer paso hacia la creación de un marco para el desarrollo, con los recursos naturales como base y el gobierno municipal como pilar. La planificación estratégica, por ejemplo, podría impulsar el proceso de aprendizaje y convertir a la Alcaldía en un participante clave; además, contribuiría a encaminar las iniciativas de las ONG y otros proyectos en el municipio.

La Ley General del Medio Ambiente establece claramente que son las autoridades municipales las que tienen el mandato de formular los planes de ordenamiento territorial³¹, aunque otras leyes dan esta misma facultad a MAGFOR, a MARENA y/o al INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales)³². Muy pocas alcaldías cuentan con un plan de este tipo y a veces, sólo son listados de proyectos de infraestructura. León parece ser el municipio con más experiencia en planificación territorial, con un Estudio de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo en 1993 y un Plan Maestro (diagnóstico y estrategia de desarrollo municipal) aprobado en 1996. Además, cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal a corto plazo y un Plan de Inversión Municipal.

En El Castillo, un plan de ordenamiento elaborado con participación ciudadana fue ignorado durante más de un año porque el Alcalde anterior era de otro partido político. En 1999, San Carlos tenía dos planes de ordenamiento territorial y un proyecto para otro. Los planes fueron realizados por consultores externos y nadie sabía que existían, pues fueron

²⁷ Sin embargo, pareciera que el interés va creciendo con el tiempo. Para cuando este libro estaba en proceso de edición, seis alcaldes de la Región Autónoma Atlántico Norte denunciaron el despale ilegal en las áreas protegidas de sus municipios y – según ellos – el papel de INAFOR en legalizarlo (La Prensa 15 y 16 nov 2002).

²⁸ También podría ser un desincentivo el hecho de que, después que se establece un Parque Municipal, MARENA es el encargado de normar y reglamentar su uso y de preparar y aprobar los términos de referencia para el plan de manejo (Reglamento de Áreas Protegidas Decreto No. 14-99). Algunos municipios temen perder el control de su área. Además, aunque algunos han intentado seguir los trámites y conseguir la autorización de MARENA, ninguno lo ha logrado.

²⁹ Un estudio reciente de 45 municipios encontró que 10 habían declarado algún tipo de reserva municipal; sólo uno de ellos estaba en la región del Atlántico (NITLAPÁN 2002).

³⁰ Sin embargo, hay que reconocer que la conciencia ambiental con frecuencia se apoya en mitos y simplificaciones (Kaimowitz 2001).

³¹ Art. 16. “La elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento del territorio será responsabilidad de las autoridades municipales. . .”.

³² Se agradece a Ove Faurby por su ayuda para la aclaración de este punto.

archivados en la Alcaldía. Muchos intentos de planificación municipal han fallado porque enfatizan las soluciones técnicas y no los procesos participativos para resolver los problemas municipales.

En la actualidad, los proyectos de cooperación ponen mucho énfasis en la necesidad de elaborar los planes ambientales en forma participativa. Por ejemplo DANIDA, a través de

su programa PASMA, apoyó a las delegaciones y a la Coordinación Territorial del MARENA para realizar reuniones municipales, departamentales y regionales durante la elaboración de la Política y el Plan Ambiental de Nicaragua (PANic). En estas reuniones se esbozaron Planes Ambientales para los 151 municipios del país, los que permitieron identificar los problemas ambientales y diseñar proyectos para enfrentarlos. Aunque estos “planes” se plantearon más bien como listas de problemas, podrían servir de base para formular otros más realistas. Actualmente, un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) exige contar con un plan de gestión ambiental y una unidad ambiental del municipio como requisito para acceder a sus recursos (Suazo 2002, com. pers.).

Proyectos forestales y ambientales

Por lo general, cuando se les pregunta a las alcaldías sobre los proyectos relacionados con los recursos naturales, en lo primero que piensan es en la reforestación. Debido a una creciente conciencia nacional sobre los problemas de deforestación y a un entorno de financiamiento internacional dispuesto hacia las iniciativas relacionadas con este tema, muchos municipios han desarrollado por lo menos un proyecto de reforestación o han establecido un vivero municipal³³.

La Alcaldía de Wiwilí, por ejemplo, promovió un proyecto para reforestar 80 manzanas de bosque. El gobierno municipal de Villanueva estableció un vivero de 16 000 plantas, que luego distribuyó para usarlas en la protección de las fuentes de agua y la reforestación de las calles urbanas. En 1997, Chinandega obtuvo un premio por tener el mejor vivero municipal de Nicaragua, el cual producía 100 000 árboles por año. Después del huracán Mitch, Posoltega estableció un vivero con 130 000 árboles de especies nativas, además de frutales y ornamentales, con fondos del Banco Mundial.

El Fondo de Pequeños Proyectos (FPP) del MARENA, con recursos de DANIDA, ha financiado más de 50 proyectos municipales. Aunque la mayoría de ellos incluye por lo menos un componente de reforestación, también hay proyectos para el manejo de desechos sólidos, aguas servidas y otros desechos de la producción, como las aguas mieles del café. La mayoría de los proyectos fueron financiados a pedido no de los gobiernos municipales sino de otras organizaciones locales, pero todos requerían la aprobación de la CAM o del Concejo Municipal (Fondo para Pequeños Proyectos 2001). Los gobiernos locales, que tienen un enfoque más urbano, tienden a presentar proyectos sobre rellenos sanitarios, aseo o parques municipales (Meyrat 2002, com. pers.).

Asociaciones de municipios

Ha habido varias iniciativas para coordinar acciones entre municipios. Las asociaciones más antiguas son AMUNSE, en Las Segovias, y AMURS, en Río San Juan, pero las hay en

³³ Sin embargo, hay que mencionar que hay muchas dudas sobre la eficacia de programas tradicionales de reforestación.

varios departamentos. Aunque su principal preocupación suele ser la institucionalidad municipal, también tienen una agenda sobre recursos naturales.

AMURS ha coordinado una serie de iniciativas importantes: estableció un centro de documentación en San Carlos y participó en la formulación y desarrollo de diferentes proyectos, sirve como equipo de apoyo técnico para las alcaldías, ha organizado varios foros para el debate de los problemas municipales y lideró la formación del Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan (CODESO RSJ).

Inversiones forestales

A pesar de todos los esfuerzos mencionados, no hay mucha inversión municipal en el sector forestal. Aunque algunos municipios han recibido ingresos por la explotación de sus recursos naturales, a través del 25% de INAFOR o de cobros locales, en la mayoría de los casos no hay evidencia de que estos ingresos estén siendo reinvertidos en el sector. Una de las razones podría ser que el control de la extracción (y por tanto los beneficios de algunas inversiones) está en manos del gobierno central, pero este no es el único problema. Por lo general, los gobiernos municipales tienen un sesgo hacia lo urbano e invierten poco en el sector rural.

Sin embargo, cada vez hay más presión de parte de algunas comunidades rurales, CAM y ONG para que por lo menos una fracción de los fondos que provienen de actividades forestales se reinvierta en el mismo sector, o al menos, en las comunidades donde se realizó la extracción. En los municipios forestales y rurales, estos esfuerzos enfrentan la realidad de gobiernos con presupuestos anuales de \$1 a \$4 per cápita (Larson 2001). En la zona del Pacífico, donde el discurso de muchas alcaldías es muy conservacionista, los recursos tampoco se invierten en asuntos ambientales (Somarriba 2002, com. pers.).

El municipio de Bonanza

Bonanza es un municipio de frontera agrícola ubicado en la Región Autónoma del Atlántico Norte, pero no es una típica comunidad de frontera agrícola. La economía local se ha basado en la minería, y la proporción de población urbana (38%) es mucho mayor que en otros municipios de frontera agrícola, con excepción de San Carlos. El 68% de sus 12 000 habitantes es pobre. La población es multiétnica: 63% mestiza, 26% mayangna, 11% miskita y menos del 1% criolla. El 42% del territorio se encuentra en la zona núcleo de la reserva de Bosawas y el resto, en la zona de amortiguamiento. Bonanza está mucho menos deforestado que los municipios vecinos de Siuna y Rosita.

En 1999, el Concejo Municipal había aprobado 32 ordenanzas relacionadas con los recursos naturales. La mayoría de ellas tiene que ver con problemas de minería, ganadería y manejo de los desechos sólidos, pero hay varias relacionadas con los bosques, incluida la declaración de un parque municipal. El municipio tiene un plan de ordenamiento territorial hecho en colaboración con Bosawas-GTZ y el Centro Humboldt, y cuenta con

brigadas ecológicas de estudiantes que reforestan el área de concesión de la empresa minera.

Bonanza cuenta con una CAM muy activa; el nivel de compromiso de los alcaldes es excepcional: los dos alcaldes anteriores todavía son miembros de la CAM. Además, el Alcalde actual trabajó antes en la Secretaria Técnica de Bosawas, la oficina de MARENA

que administra la Reserva. Este Alcalde es mayangna, así como dos de los otros cinco miembros del gobierno local, otro es miskito y dos son mestizos, de modo que los intereses de los indígenas están muy bien representados en la mesa de discusión.

Hace dos años, las preocupaciones ambientales del gobierno se enfocaban sobre todo en la minería. Sus acciones incluían el monitoreo de la contaminación y la exigencia de que la empresa minera Greenstone/Hemconic invirtiera en la comunidad. Ahora la empresa, que es miembro de la CAM, cuenta con una superintendencia del medio ambiente que supervisa las operaciones para garantizar que se respeta la legislación ambiental. El gobierno municipal ha mediado en los conflictos entre la compañía minera y la población local.

Durante los últimos dos años, los problemas relacionados con los recursos forestales han dominado las reuniones de la CAM y los asuntos ambientales han sido discutidos en el Concejo Municipal. Bonanza tiene ordenanzas que regulan el uso de las motosierras, fijan normas impositivas sobre los recursos naturales y establecen áreas protegidas, como la reserva natural del cerro Cola Blanca. También hay ordenanzas sobre la extracción forestal, el ordenamiento territorial y el manejo sostenible de los recursos. Para conseguir el permiso de aprovechamiento forestal se requieren varios requisitos: matrícula de la motosierra, tres avales diferentes, licencia de maderero, solvencia fiscal y municipal, plan de ordenamiento ambiental, plan de manejo forestal y una garantía económica en depósito.

Estas ordenanzas son producto sobre todo de la CAM, que está presidida por el Alcalde e incluye el MAGFOR, el Ministerio de Salud, la policía y el ejército, el Centro Humboldt, el proyecto Bosawas (MARENA), Hemconic y la Asociación de Pequeños Mineros. La CAM se reúne una vez al mes y ha funcionado durante casi 10 años. Su eficiencia parece deberse al grado de organización de la sociedad civil, a la persistencia del Centro Humboldt y MARENA y a la receptividad y el apoyo de los alcaldes. Por otra parte, no ha habido cambio de partido político en la Alcaldía desde 1990, lo que ha dado continuidad a la administración.

El problema más grande relacionado con los recursos forestales es que no se ha podido controlar la extracción ilegal. El municipio ni siquiera apoya la gestión de los pequeños madereros, organizados en la Cooperativa

Silvicultural de Bonanza (COSBA), que se quejan de que los ven como “destructores del bosque.” La observación de un analista es que no hay soluciones intermedias, sólo extremas: “no tocar nada” o “llevarse todo” (Mendoza 2002, com. pers.).

Es posible que no haya ningún otro municipio donde la preocupación por los recursos naturales esté tan integrada al vocabulario tanto de la población como del gobierno local. Hasta hace poco, la minería al ser la principal actividad económica, alivió la presión sobre el bosque. Sin embargo, los intereses madereros han llegado a tocar a sus puertas. Es probable que tengan que buscar soluciones más integrales que las prohibiciones, que no se pueden hacer cumplir.

COORDINACIÓN ENTRE GOBIERNOS MUNICIPALES Y AGENCIAS CENTRALES

Los gobiernos municipales sólo han cumplido con parte de las responsabilidades que les otorga la ley cuando estas requieren coordinar acciones con las autoridades nacionales. La

coordinación con INAFOR, MAGFOR y MARENA ha dependido, básicamente, de la voluntad del delegado departamental y de la Alcaldía. Y aún cuando hay voluntad, a veces la falta de recursos ha afectado la posibilidad de movilización de los delegados a los diferentes municipios del departamento.

Los dos problemas que se mencionan más con respecto a la coordinación entre estos actores y los gobiernos municipales³⁴ son: el poco respeto de los delegados y técnicos por los líderes locales, que suelen tener un nivel de educación formal inferior, y la tendencia de algunos funcionarios del gobierno central a controlar la información e imponer procedimientos burocráticos innecesarios.

Sin embargo, ha habido esfuerzos importantes para superar estos problemas en el ámbito nacional y local. En el 2001, AMUNIC invitó a los delegados de MARENA a las primeras reuniones de los nuevos alcaldes en los departamentos y en las regiones autónomas y todos asistieron. MARENA expuso la importancia de los planes municipales ambientales, de la necesidad de contar con una oficina ambiental y de las CAM, lo que permitió un intercambio interesante; también manifestó su voluntad de trabajar con los gobiernos locales (Blackwell 2002, com. pers.).

MARENA y otros sectores interesados en los recursos naturales ven en la CAM el mejor mecanismo para discutir, concertar y organizar la participación sobre los problemas y planes ambientales de los municipios (STCSD *et al.* 2002). Aunque cada CAM es diferente, por lo general, están conformadas por representantes de instituciones estatales y de la sociedad civil, con un representante del gobierno local como presidente. A veces también participa el delegado de INAFOR. Pero a pesar de que hay CAM en más de la mitad de los municipios del país, en la práctica no siempre funcionan³⁵.

En cuanto a INAFOR, el período de más coordinación con los gobiernos locales fue entre mediados del 2000 y octubre del 2001, cuando su directora empezó a implementar un plan de desconcentración y descentralización de INAFOR. Esta persona estaba muy abierta a las quejas y sugerencias de los municipios y pretendía terminar con la corrupción interna. Una de las acciones más importantes que emprendió fue negociar la entrega del 25% sobre los permisos forestales a los gobiernos locales, pues entendía que estos sólo empezarían a tomar en serio el marco legal sobre la gestión forestal si INAFOR cumplía con sus obligaciones. Promovió reuniones entre INAFOR y los líderes municipales, donde INAFOR entregó toda la información disponible sobre el aprovechamiento y la industria forestal en cada municipalidad. Además, se ganó el apoyo de las organizaciones agroforestales, porque simplificó el proceso para obtener permisos y delegó muchas funciones en las delegaciones departamentales³⁶.

Entre octubre del 2001 y marzo del 2002, hubo dos cambios de dirección en INAFOR. El primer director recentralizó el control sobre los permisos, pero el segundo decidió retomar el plan de desconcentración y descentralización; sin embargo, el avance ha sido muy lento

³⁴ También hay otros problemas, por ejemplo, cuando el Alcalde y el delegado son de diferentes partidos políticos.

³⁵ Donde las CAM son muy efectivas, como en León, Estelí y Bonanza, ofrecen un foro importante para la coordinación de los actores locales en asuntos ambientales y forestales. Además, facilitan la comunicación y negociación con la industria privada, supervisan convenios a través de visitas al campo, proponen ordenanzas al Concejo Municipal y fomentan proyectos de manejo de cuencas, protección de taludes y otros.

³⁶ En un foro nacional sobre Forestería Comunitaria, el líder de un proyecto para dueños de pinares en Santa Clara manifestó que, gracias a las iniciativas de la directora de INAFOR, los costos e inconvenientes de la burocracia habían disminuido (Rivera 2001).

(Saborío 2002, com. pers.)³⁷. Estas contradicciones demuestran que es imperativo contar con una política definida de descentralización, para que esta no dependa de la iniciativa y la buena voluntad de un funcionario.

MARENA lleva tres años en un proceso de desconcentración, pero se le considera uno de los ministerios con menos comunicación y coordinación internas. Hay documentos y estudios publicados por una oficina, que no se conocen ni se consultan en otras. Tampoco hay coordinación entre MARENA e INAFOR, sino más bien conflictos por el control de algunos territorios, como la zona de amortiguamiento de la Reserva de Bosawas³⁸.

En el sector forestal, el balance de poderes entre los municipios y el gobierno central se inclina claramente hacia los ministerios, aunque hay esfuerzos importantes por alcanzar un cierto equilibrio, tanto en las políticas centrales como locales. El punto de vista oficial del gobierno central es que hay que ir trasladando poderes a los gobiernos locales en forma gradual, mientras estos acumulan capacidades. Esta política tiene mucho sentido, pero hay

que reconocer que facilita la resistencia a la descentralización y puede propiciar la manipulación del proceso. Es difícil adquirir capacidades si no se está ante la *necesidad* de hacerlo y no se tiene la autoridad para ejercerlas.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS ACTORES LOCALES

El entorno es complejo y cada municipio es diferente, pero aún así, el fortalecimiento del poder municipal ha abierto nuevas oportunidades para muchos actores locales. Ahora bien, ¿son las élites las que se fortalecen, o surgen oportunidades de participación para los sectores marginados? En algunos lugares predominan los madereros, incluso *la mafia maderera* ya mencionada. En otros casos, sectores antes marginados han tomado las riendas. El caso más destacado es el de Bonanza, donde los indígenas controlan la mayoría del Concejo Municipal, y por primera vez en la historia del país, hay un Alcalde mayangna.

En esta sección se analizan los mecanismos y oportunidades oficiales de participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos municipales y se discute quiénes son los actores civiles más relevantes para el sector forestal y su relación con el gobierno local.

Oportunidades oficiales de participación ciudadana

La Ley de Municipios establece que estos *promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local*. Sin embargo, el único mecanismo que exige es el cabildo, que son *asambleas integradas por los pobladores de cada municipio*. Según el Artículo 36, la

³⁷ El plan no es exactamente el que había formulado la directora que promovía la descentralización, pero los cambios no son muchos (Saborío 2002, com. pers.). Ella había considerado la liberalización del transporte de trozas, para que INAFOR se enfocara más en el control territorial. (Tijerino 2001, Saborío y Flores 2002, com. pers.). El nuevo subdirector opina que el primer paso es la desconcentración y que hay problemas de capacidad no sólo por parte de las Alcaldías, sino también de algunas delegaciones de INAFOR; considera que los gobiernos municipales son los dueños de sus recursos y deben ser ellos los que analicen las solicitudes y otorguen los permisos. El papel de INAFOR es el de normar y supervisar el proceso (Saborío 2002, com. pers.). En los niveles medios y bajos hay funcionarios que se oponen a la desconcentración y/o a la descentralización (Flores 2002, com. pers.).

³⁸ Por falta de definición legal sobre la zona de amortiguamiento, esta no estaba incluida en el Área Protegida hasta diciembre del 2001 y las tierras quedaban bajo la jurisdicción de INAFOR. Con la nueva ley, promovida por la Secretaría Técnica de Bosawas, la zona de amortiguamiento pasó a ser parte de la Reserva y se trasladó a la jurisdicción de MARENA. Actualmente la ley se encuentra en disputa porque los pueblos indígenas han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad debido a que no fueron consultados. (Campos 2002, com. pers.).

Alcaldía debería tener dos cabildos anuales para presentar y discutir el presupuesto y su cumplimiento, aunque tanto el Concejo Municipal como los ciudadanos pueden convocar cabildos extraordinarios.

La ley autoriza a los gobiernos locales para crear instancias participativas y asociaciones de pobladores. Las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) trabajan con más uniformidad que hace cinco años³⁹. Además, muchos municipios cuentan con los *alcalditos* para mantener el contacto entre el gobierno local y las comunidades rurales. A veces participan en el manejo de los recursos, otorgando un aval a los permisos forestales o los permisos para quemas agrícolas.

La Ley del Régimen Presupuestario Municipal, recién aprobada, obliga el gobierno municipal a hacer consultas en el ámbito local sobre el presupuesto anual⁴⁰. El Concejo tiene que crear una comisión especial, con su calendario de reuniones de consulta, y atender las sugerencias de la población. Esto tiene que hacerse antes del cabildo, donde se deben presentar los resultados. La Ley también establece que un ciudadano puede exigir que el presupuesto se declare nulo, si no se ha cumplido con el proceso participativo (Bravo 2002, com. pers.).

Estos mecanismos de participación e intercambio entre el gobierno local y la sociedad civil deberían mejorar la rendición de cuentas, que hasta ahora ha sido algo débil. Poco a poco, el sistema judicial está empezando a actuar. Por ejemplo, al ex alcalde de Waspán se le atribuyen responsabilidades administrativas y penales por irregularidades que involucran más de medio millón de dólares; muchas acusaciones son por autorización de avales para extracción de madera. Estos fondos, entregados por la empresa Región Autónoma Atlántico Norte Industrial S.A. (RAANISA), nunca fueron reportados a la Alcaldía (LP 18-Abr-2002). Si el sistema judicial funciona mejor, habrá un incentivo para la transparencia y la actuación a derecho y un desestímulo para la corrupción.

La relación de la sociedad civil con el gobierno municipal

Además de los gobiernos municipales, los actores locales más relevantes con respecto a los recursos forestales son los indígenas, las ONG y otros proyectos, los campesinos (agricultores, agroforestales o leñeros) y las empresas madereras.

Los indígenas

Por lo general, los indígenas tienen fuertes aliados en algunas ONG, pero con excepción de Bonanza, tienden a ver los gobiernos locales como representantes de los mestizos, con quienes han tenido serios conflictos porque campesinos sin tierra de otras regiones del país han pretendido colonizar sus territorios. Algunos alcaldes han tomado partido por los campesinos, como ocurrió en Siuna entre 1996 y el 2000. Sin embargo, en Bonanza, donde los indígenas han tenido la táctica no sólo de aceptar, sino también de participar en el gobierno municipal, sus intereses están claramente plasmados en la agenda municipal.

³⁹ Antes, cada ONG, proyecto o ministerio apoyaba el tipo de entidad que creía conveniente. Ahora cada vez hay más esfuerzos integrados a la visión de las CAM.

⁴⁰ También hay una propuesta de Ley de Participación Ciudadana, pero aún no ha sido aprobada.

También hay razones logísticas que dificultan las relaciones entre los pueblos indígenas y los gobiernos municipales, pues con frecuencia los territorios indígenas abarcan más de un municipio, y a veces, más de un departamento.

Por otro lado, una buena parte de estos territorios está ubicada en la Reserva Bosawas, cuya jurisdicción pertenece a MARENA y no a los gobiernos municipales. En este caso, aunque podrían beneficiarse de una buena relación con los municipios, es probable que los indígenas consideren prioritaria su relación con MARENA.

Las ONG

Aunque muchos proyectos y ONG ignoraron a los gobiernos municipales hasta mediados de los 90, hacia el final de la década la situación empezó a cambiar. Antes no tomaban a los gobiernos locales en serio, en parte porque tenían escaso poder y poco presupuesto para iniciativas, y en parte, por su poca capacidad. Con el auge de la descentralización como un proceso reconocido globalmente para fortalecer la democracia y la institucionalidad, y el aumento en los poderes de los gobiernos municipales en Nicaragua, estos organismos se vieron obligados a reconocer a las Alcaldías, negociar con ellas y hasta incluirlas en sus planes y proyectos.

Todavía hay tensiones, algunas por los altos salarios y presupuestos que suelen tener las ONG, otras porque sus proyectos pueden socavar la autoridad de los gobernadores locales, sobre todo donde hay malas relaciones o pugnas personales y políticas. Además, las ONG pueden presionar para influir en las decisiones municipales, mediante la movilización de la población y de los medios de comunicación o cultivando una buena relación de intercambio, apoyo institucional y negociación con las Alcaldías.

Las ONG han sido claves para promover la formación de redes horizontales de apoyo, como el proyecto Remario, en Río San Juan, que agrupa alrededor del problema forestal a varias ONG, instituciones del sector privado, productores, universidades, escuelas técnicas y representantes del gobierno. Es posible que una buena coordinación entre estos grupos y los gobiernos municipales logre incrementar considerablemente la capacidad de gestión no sólo del gobierno, sino de todos los actores locales.

Los campesinos

Son pocos los gobiernos locales que han procurado fomentar el desarrollo de los pequeños productores forestales. Como los permisos estaban centralizados, estos productores no habían tenido mayor relación con los gobiernos municipales, salvo cuando pretendían cobrarles impuestos. Sin embargo, cuando INAFOR comenzó su descentralización, los pequeños productores elogiaron la gestión de su directora (Rivera 2001).

Algunos alcaldes se han comprometido a respetar los derechos de los dueños de bosque. Los leñeros, que funcionan casi todos de manera ilegal, también ven ventajas en un manejo a cargo de los gobiernos locales y no de INAFOR. Entre otras cosas, esto facilitaría su

legalización y contribuiría a cambiar la mala imagen del sector entre la población y las autoridades (Carneiro 1999, 1998)⁴¹.

Las empresas madereras

Las empresas madereras han tenido éxitos y fracasos en sus relaciones con los gobiernos locales. En algunos casos, han logrado convencer y hasta “comprar” tanto a las poblaciones como a los gobiernos municipales, para conseguir sus propósitos⁴². La RAAN es un ejemplo de esto, donde la corrupción es tan fuerte que ni la Procuraduría Ambiental puede mantener una oficina allí por amenazas de muerte y otros tipos de presión (García 2002, com. pers.). En donde el gobierno local ha unido sus esfuerzos con las ONG y MARENA para impedir que entren legalmente (Bonanza), muchos madereros todavía operan en forma ilegal. A veces, en sitios donde la organización local es muy fuerte (ciertas ONG u asociaciones de indígenas), el nivel de protesta ha impedido que las empresas madereras puedan manejar sus concesiones o utilizar sus permisos forestales⁴³.

En resumen, el fortalecimiento de los gobiernos municipales ha tenido diferentes efectos en el ámbito local. Quizás lo más importante es que hay una nueva autoridad, más cerca de la ciudadanía, con la cual se puede negociar sobre el manejo de los recursos naturales. Y si no se puede negociar, se puede influir en otras formas, mediante la presión de los proyectos o la movilización social. Aún cuando el gobierno nacional es el que otorga los contratos de explotación, esta presión ha logrado cancelar algunos contratos, sobre todo cuando quienes dirigen la movilización cuentan con el apoyo del gobierno local.

Tensiones entre centralización y descentralización

Según Agrawal y Ribot (1999), para que haya una descentralización democrática, los gobiernos locales necesitan contar con suficiente poder para disponer de un espacio autónomo de decisión; además, deben rendir cuentas no sólo al gobierno central, sino también a la ciudadanía. En el análisis de la cuestión de “poderes” en el proceso de descentralización de la gestión forestal en Nicaragua, se deben considerar tres esferas diferentes, pero muy relacionadas: el proceso de la municipalización en sí, la conservación y protección del medio ambiente y la producción, es decir, al uso y control de los recursos naturales que pueden generar recursos económicos.

Con respecto a la municipalización misma, no se puede negar la importancia del proceso desarrollado en Nicaragua durante los últimos 12 años, que ha abierto un ámbito de gobernación local que antes no existía. Con respecto a la conservación y protección del medio ambiente, los gobiernos municipales tienen más incidencia que antes, aunque todavía hay muchas áreas en las que deben coordinar con una entidad estatal, que es la que establece las normas y tiene la última palabra. Pero con respecto al control sobre un recurso natural de valor económico, como el forestal, ha habido muy poca descentralización de

⁴¹ Actualmente los leñeros tienen muy poco incentivo para legalizarse. Los impuestos son muy altos, además de los costos para hacer planes de manejo y de la burocracia para todas las gestiones exigidas. Alrededor del 90% del sector funciona ilegalmente. (Carneiro, 1999, 1998).

⁴² La empresa minera Renaustra logró cambiar una decisión del Concejo Municipal de Cuá-Bocay, la cual originalmente expresó su rechazo a una concesión.

⁴³ Es el caso de SOLCARSA y de varias empresas mineras, como Nycon en Bonanza y Placer Dome en San Carlos y El Castillo.

poderes y responsabilidades. Si los gobiernos locales han podido tener alguna incidencia al respecto, ha sido gracias a sus responsabilidades ambientales y a la posibilidad de emitir ordenanzas con cierta autoridad.

Además de las limitaciones en cuanto al poder de decisión, hay otro factor que afecta la autonomía municipal: la falta de recursos económicos. La misma Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial para la Descentralización (STCSD), que es el ente rector de la política de descentralización del gobierno central, advierte que la falta de presupuesto *atenta contra la suficiencia financiera de los entes locales y por ende, contra la autonomía municipal* (Comisión Sectorial para la Descentralización 2001).

Con respecto al segundo requisito para la descentralización mencionado por Agrawal y Ribot (la transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía), se puede decir que la elección de los líderes locales, a partir de 1990, marcó una diferencia con respecto al pasado. Sin embargo, muchas veces las elecciones no son suficientes. En Nicaragua, los candidatos son escogidos por los partidos políticos y pocas veces se consulta a la población. A la hora de la votación, los electores votan por una papeleta de candidatos presentada por el partido, y no por individuos en particular⁴⁴. Por eso, los elegidos suelen responder más ante sus jefes partidarios que ante los ciudadanos. Además, cuando se acercan a la población local, tienden a favorecer a los que son de su mismo grupo político. Por lo tanto, se ha debido recurrir a otros métodos para exigir responsabilidades, como las campañas y movilizaciones locales y las denuncias en los medios de comunicación⁴⁵.

La descentralización actual es el resultado de las demandas desde la ciudadanía y de un conjunto de políticas y prácticas desde el gobierno. ¿Por qué persiste la resistencia a la descentralización? El mismo gobierno central promueve y obstaculiza el proceso, por discrepancias internas; también hay diferencias según la esfera de descentralización que se considere.

En esta sección se han resumido los problemas detectados en el ámbito forestal y asociados a la gestión centralizada. A continuación se analiza la situación económica, la capacidad local y la resistencia a nivel central. Por último, se revisan los resultados del proceso actual en términos de la democracia local y de la gestión forestal municipal.

LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA ACTUAL

El mismo INAFOR reconoce que la gestión actual de los recursos forestales (centralizada) es inadecuada (Saborío 2002, com. pers.). El Instituto no cuenta con los recursos económicos necesarios para destacar suficiente personal en el campo y dar un mejor manejo y seguimiento a la actividad forestal. No ha podido eliminar la corrupción en el campo ni dentro de la institución. Según sus propios cálculos, el 70% de la extracción actual se hace sin el permiso legal, es decir, sin ningún control de INAFOR. Por otra parte, los ingresos del Instituto dependen de los permisos que otorga y de las multas que cobra, lo que le puede llevar a tener un interés meramente económico en la gestión.

⁴⁴Sin embargo, no siempre fue así. En el 2000, como resultado del pacto entre el Partido Liberal y el Sandinismo, se modificó la Ley Electoral para eliminar la provisión de candidatos locales por suscripción popular. Además, se cambiaron los requisitos para establecer o mantener un partido político, creando un sistema bi-partidista. Desde 1990, la votación para todas las elecciones (municipales, regionales y nacionales) se ha hecho a través de listas o planchas partidarias.

⁴⁵El proceso de participación en la formulación del presupuesto municipal también constituye un paso importante.

El gobierno central tampoco ha logrado una buena protección del medio ambiente. Nada indica que en los bosques del país haya una extracción sostenible; más bien los datos señalan un fuerte descremado y un nivel de deforestación anual superior a las 50 000 ha. MARENA sólo ha sido efectivo en la protección del medio ambiente en los sitios donde hay una estrecha coordinación con los actores locales.

El acceso a los recursos forestales no ha sido equitativo. Durante la última década, el acceso privilegiado lo tuvieron los madereros que tenían vínculos con el gobierno y más recursos económicos, en detrimento de los pequeños madereros, los dueños de bosque, los agroforestales y los leñeros, que viven en los territorios forestales. También el costo y la complejidad de los trámites burocráticos y las formas de pago discriminan a estos grupos. En algunos casos, INAFOR ha estado renuente a compartir los beneficios económicos de la extracción, aunque la ley así lo exige.

En los sitios donde hay graves problemas de corrupción, como en la RAAN, han estado implicados tanto los líderes locales como nacionales. Para combatirla, ni el gobierno central ni el local pueden actuar solos. Por otra parte, el marco legal forestal no incentiva el buen manejo. Este es un problema que hay que resolver, independientemente de que sea el gobierno central o el local el que esté a cargo de su gestión.

PRESUPUESTO Y CAPACIDAD MUNICIPAL

Aunque se cree que la participación de los gobiernos municipales en la gestión forestal puede ayudar a enfrentar los problemas actuales, hay que reconocer que algunos gobiernos locales tienen problemas de capacidad. Precisamente, este es el argumento que más se escucha para justificar la falta de financiamiento por parte de la Presidencia y de la Asamblea Nacional, donde se aprueba el presupuesto nacional. Estas entidades sostienen que se debe adoptar el principio de gradualidad en el traspaso de fondos, conforme aumente la capacidad municipal; sin embargo, sólo aumentaron el porcentaje otorgado a los gobiernos municipales en un 0.2% para el año 2002. Este argumento se parece al problema de la gallina y el huevo. Si no se dispone de fondos, ¿cómo se aumenta la capacidad para manejarlos? y ¿cómo se puede contar con personal capacitado, que demanda mejores salarios?⁴⁶

La falta de financiamiento socava la autoridad y la legitimidad de los gobiernos locales. De hecho, se ha señalado que durante el gobierno de Arnoldo Alemán, el financiamiento se volvió totalmente discrecional, y los fondos y los proyectos municipales se utilizaron para premiar o castigar a los miembros del partido gobernante (Ortega 2002, com. pers.). Durante el último año de su gobierno, se aprobó una transferencia directa del 1%, que no es suficiente. Muchos gobiernos municipales están realmente interesados en atender los problemas de sus ciudadanos, pero no disponen de los fondos para hacerlo.

La falta de presupuesto afecta la gestión forestal. El análisis de los municipios muestra una clara correlación entre la cantidad de recursos económicos (que aumenta con el porcentaje de población urbana y disminuye con el nivel de pobreza rural) y el número de iniciativas relacionadas con la gestión forestal (Larson 2001). Esto se debe, sobre todo, a la capacidad de contratar personal especializado, o por lo menos capacitado, en la gestión de

⁴⁶ Aunque el gobierno de Nicaragua es pobre, no es cierto que no haya más recursos para los municipios. Se han presupuestado fondos para instituciones como el Fondo de Inversiones (FISE), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y la Presidencia de la República que estaban destinados a proyectos de competencia municipal (Baltodano 2002). También los diputados manejan sus propios fondos para proyectos municipales.

asuntos ambientales. Aquí cabe señalar que, desafortunadamente, donde hay más recursos forestales y más bosques frágiles (en las regiones más alejadas, rurales y pobres), también hay menos recursos para contratar personal calificado.

En términos generales, durante los últimos 10 años, la capacidad de los gobiernos locales ha mejorado (Ortega y Bravo 2002, com. pers.). Se observa una consolidación en aspectos que casi no existían, como la capacidad de planificar, de promover la participación local, de manejar el sistema financiero, de coordinar con otras entidades y de tomar decisiones. Hay ahora una nueva cultura municipal (Ortega 2001). Un estudio del Banco Mundial encontró que en 10 de los 13 municipios de Chinandega, los controles financieros internos son “adecuados” o “muy adecuados” (Donkin y Argüello 2001) y lo que necesitan son los fondos para cumplir con su mandato.

La reducción del Impuesto sobre la Venta del 2% al 1% ha perjudicado los presupuestos municipales y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) no ha podido compensar las pérdidas⁴⁷. La falta de información catastral actualizada, sumada a la lejanía de muchas propiedades rurales, dificulta el cobro de este impuesto. El Plan de Arbitrios está desactualizado y no responde a las necesidades de los gobiernos locales, pues la reforma a la Ley de Municipios de 1997 aumentó considerablemente sus competencias con respecto a la ley original de 1988 (Bravo 2002, com. pers.).

Las necesidades económicas de los municipios, combinadas con el incumplimiento del gobierno central respecto al pago del 25% sobre la extracción⁴⁸, promovieron la creación de otros cobros sobre los recursos, aunque la Constitución establece que sólo la Asamblea Nacional puede crear impuestos⁴⁹, y muchos de los cobros de los gobiernos municipales, aunque no se llamen *impuestos*, realmente lo son.

También hay problemas con algunas multas que los gobiernos locales han impuesto por el incumplimiento de ciertas normas locales, como las establecidas con respecto a los incendios forestales y las quemadas agrícolas. Los principales problemas se dan:

1. Cuando las multas duplican las establecidas por una institución nacional, pues esto contradice la prohibición constitucional de que un ciudadano sea penalizado dos veces por el mismo delito.
2. Cuando no se han establecido mecanismos legales para hacerlas efectivas (García 2002, com. pers.).

Sin embargo, los municipios pueden cobrar por sus servicios y hay multas que sí son legales. Pero en la práctica, la falta de claridad debida no sólo al desconocimiento sino también a diferentes interpretaciones de las leyes, genera cierta confusión. Como lo señaló una abogada: *cada municipio es su propia república!* (Ortega 2002, com. pers.).

⁴⁷ El problema económico-financiero tiene muchas facetas. Por ejemplo, el gobierno central y algunos proyectos bilaterales consideran que los gobiernos locales tienen que buscar su propio financiamiento a través de impuestos como el IBI. Ellos argumentan que muchos municipios presionan por las transferencias del presupuesto nacional para evitar cobrarles a sus pobladores, promoviendo así relaciones paternalistas. Esto es cierto en algunos casos, pero también se debe reconocer que hay problemas logísticos con el cobro del IBI, además del alto nivel de pobreza en algunas áreas.

⁴⁸ Aunque parece que han resuelto el problema en el sector forestal, no ha sido así con respecto a otros recursos.

⁴⁹ Actualmente se está tratando de resolver un problema logístico: cada año, la Asamblea Nacional debe aprobar los planes de arbitrios para cada municipio. Una propuesta de reforma al Código Tributario Municipal sugiere que se establezcan tasas mínimas y máximas y que los municipios escojan sus tasas dentro de esos límites (Bravo y Ortega 2002, com. pers.).

En resumen, además de los problemas de contenido económico y de las dificultades para cobrar y manejar fondos, en algunos municipios también hay que resolver problemas legales que se suman a sus muy justos reclamos por la falta de financiamiento.

LA RESISTENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL

¿Por qué no se da una descentralización más completa? Para contestar esta pregunta es necesario analizar no sólo las razones que manifiesta el gobierno central, sino también las responsabilidades que se reserva para sí en la práctica. Con respecto al manejo de los recursos naturales, al igual que con el manejo de los recursos económicos, el gobierno argumenta que el problema es la falta de capacidad local⁵⁰. Pero hay dos factores que podrían explicar mejor la resistencia a la descentralización de la gestión forestal. Uno es la resistencia política de los ministerios a ceder responsabilidades y compartir conocimientos, pues esto significa ceder poder y hasta podría comprometer sus puestos de trabajo. El otro es el volumen de los recursos reclamados; también hay resistencia a ceder ingresos y con ello, nuevamente, el poder que acompaña el control económico.

La voluntad de promover el proceso formal de descentralización depende mucho del liderazgo; donde hay voluntad y liderazgo fuerte, la descentralización avanza. Pero no es conveniente que este proceso dependa de la voluntad de una sola persona, como se aprecia en el caso del cambio de dirección en INAFOR en el 2001. El retroceso que puede provocar un individuo (que sólo permaneció unos meses en su puesto) subraya la importancia de establecer una política clara sobre la descentralización de la gestión forestal.

La descentralización también avanza cuando hay presión social desde abajo. Los alcaldes de Nicaragua han conseguido que se atiendan sus demandas, a pesar de la resistencia a nivel central, cuando han podido organizarse y hacerse sentir. Además, en la medida en que avanza la descentralización, también se fortalece la percepción de los líderes políticos nacionales de que los alcaldes son claves para movilizar el apoyo popular.

Por otro lado, aún cuando la política oficial del Presidente y sus ministros sea promover una descentralización real, tienen que enfrentar mucha resistencia de sus subordinados. Por ejemplo, en algunos territorios, se ve el manejo de la información y de los recursos como fuente de poder en la coordinación entre las alcaldías y los delegados de MARENA e INAFOR. Actualmente, donde hay voluntad, la coordinación funciona bien. Pero se deben establecer las políticas y los mecanismos necesarios para facilitar estos procesos y para hacer los reclamos cuando no funcionan.

LA DEMOCRACIA LOCAL

También hacen falta mecanismos formales para promover la democracia local. Las posibilidades actuales de los ciudadanos de influir en las actuaciones del gobierno municipal o en el nivel de coordinación entre el gobierno y los actores locales, dependen en parte de

⁵⁰ Aunque se habla mucho de la capacidad técnica, no queda claro hasta qué punto se necesita personal muy calificado en las alcaldías para fomentar un buen manejo forestal. De hecho, las necesidades actuales, en buena parte se relacionan con la complejidad de los formularios y requisitos que ha establecido INAFOR, pero el proceso no tiene por qué ser así. Además, no son las alcaldías las que manejan el bosque, sino las comunidades y las empresas madereras. También hay debates importantes sobre los beneficios del manejo forestal científico (scientific forestry) versus el manejo basado en el conocimiento local (local knowledge) o en una combinación de ambos (adaptive management) (Klooster 2001).

su capacidad de movilización y en parte de la receptividad del mismo gobierno; es decir, del contexto político y socioeconómico del municipio.

Cuando el gobierno es cerrado y evita la transparencia, hay más probabilidades de que se comprometa con intereses particulares, y hay más espacio para la corrupción. Un gobierno democrático y representativo tiende a ser más receptivo, abierto a diferentes ideas y al debate de las mismas. Del mismo modo, grupos particulares bien organizados y/o con influencia económica pueden ganar el espacio para influir en las decisiones del gobierno local. Un municipio con mucha experiencia en organización y movilización local o con grupos marginados bien organizados puede generar un ambiente más democrático con respecto a la toma de decisiones.

El mecanismo formal para que los ciudadanos participen en las decisiones sobre los recursos naturales es la Comisión Ambiental Municipal (CAM). Sin embargo, no todas ellas son representativas ni democráticas y con frecuencia, los campesinos no están representados. Muchas Comisiones están dominadas por las ONG o por los representantes de las instituciones del Estado, algunos de los cuales pueden tener un buen discurso sobre la participación ciudadana y la democracia, pero realmente sólo tienen interés en que la Alcaldía adopte su visión del manejo ambiental.

Con todo, la participación de las ONG puede ser clave para mejorar la capacidad de manejar los problemas ambientales. En los municipios donde hay proyectos u ONG con relaciones respetuosas con el gobierno local, también hay mayor capacidad de manejo, porque el proyecto financia puestos técnicos en el gobierno o asume algunas responsabilidades. En el mejor de los casos, la relación entre los proyectos, la Alcaldía y la población llevará a que el gobierno local se apropie de la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales y la asuma como reto y obligación suya⁵¹.

LA GESTIÓN FORESTAL MUNICIPAL

Para entender mejor el tipo y el alcance de las acciones que han tomado los gobiernos municipales con respecto a sus recursos forestales, es importante analizar cómo se originaron. ¿Cuál fue el ímpetu detrás de estas acciones? ¿Tenía el municipio o la alcaldía una motivación propia o respondió a la presión o a incentivos externos? ¿Su iniciativa fue puntual o duradera? ¿Respondió a un cabal entendimiento de los problemas ambientales y a su compromiso con resolverlos?

Hay cuatro motivaciones principales detrás de las diferentes intervenciones relacionadas con el bosque que se han dado en los municipios de Nicaragua:

- Interés económico en los recursos forestales.
 - Un conflicto o crisis específica.
 - Presión de la sociedad civil.
 - Comprensión del problema.
-

⁵¹ Este podría ser actualmente el caso en Bonanza y El Castillo.

En muchos casos, la naturaleza y el número de iniciativas indican un claro interés económico; generar ingresos a partir de sus recursos naturales es muy importante para muchos municipios (Larson 2001). En otros casos, hay un conflicto o crisis que obliga al gobierno local a intervenir y tomar ciertas decisiones⁵². En muchas ocasiones, el gobierno actúa debido a la presión de la sociedad civil, que puede provenir de grupos locales organizados, ONG o proyectos. La presión puede ser en forma de campañas, protestas, incentivos o simple influencia y negociación. Muchas veces, estos tres factores juegan un papel complementario - como parte de un proceso de aprendizaje y concientización – y llevan al cuarto: la comprensión del problema.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, las intervenciones no están dirigidas a resolver todos los problemas o conflictos que puede haber en materia de recursos naturales. Se trata de iniciativas coyunturales, no planificadas ni integradas en un concepto de desarrollo local. Si la planificación se maneja como otra herramienta en el proceso de aprendizaje, con un amplio debate municipal y no como la elaboración de un documento, puede conducir a una mejor comprensión de los problemas y a soluciones más integrales⁵³.

El proceso de planificación se debe aprovechar para ampliar la visión del gobierno local a mediano y largo plazo, con el fin de evitar el uso de los recursos naturales como fuente de ingresos para resolver crisis económicas en el corto plazo. Pero esto quiere decir, también, que hay que resolver la crisis económica de los presupuestos municipales. De lo contrario, siempre habrá un fuerte incentivo para manejar los recursos naturales con visión monetaria, aunque el gobierno local no lo quiera.

Conclusiones y recomendaciones

En Nicaragua, la descentralización ha hecho avances importantes. Hay un espacio de gobierno local que antes no existía y que muchos ciudadanos han logrado aprovechar, a pesar de la falta de experiencia y de la pobreza de muchos gobiernos locales. El proceso tiene su propio ímpetu, y gracias a alianzas importantes entre el nivel local y central, se ha podido definir un cierto marco legal que permite luchar por una verdadera descentralización democrática.

Sin embargo, la descentralización ha tenido que enfrentar muchos obstáculos: los problemas presupuestarios, que impiden el cumplimiento del mandato local y socavan la autonomía y legitimidad de los gobiernos locales, la falta de autoridad sobre el uso de los recursos forestales y la extracción de madera, las tendencias centralistas y burocráticas del gobierno nacional y la falta de capacidad y experiencia de los gobiernos municipales.

El gobierno que asumió funciones a comienzos del año 2002 parecía estar más comprometido que el gobierno anterior con la descentralización. El Presidente Bolaños expresó su intención de subir el perfil de la Comisión Sectorial para la Descentralización.

⁵² En El Sauce, por ejemplo, una protesta local generó una ordenanza municipal dirigida a controlar mejor a los madereros de otros municipios. La crisis del huracán Mitch tuvo un papel decisivo en el énfasis que empezó a poner Posoltega en la protección de las cuencas. La plaga del gorgojo provocó la declaración del estado de alerta en Las Segovias y mucha organización local para la prevención de incendios.

⁵³ La formulación de los documentos de planificación ha sido prioritaria para muchos donantes.

MARENA se ha comprometido con su proceso de desconcentración y ha mostrado voluntad de trabajar con los gobiernos locales a través de mecanismos como las CAM; el INAFOR también se ha comprometido a retomar ese camino de desconcentración y descentralización.

Aún así, todavía no se toma a los gobiernos locales muy en serio. Pese a que hay la voluntad política en algunos actores clave del gobierno central, también hay mucha resistencia a la descentralización. Si no se apoya el aspecto político de la descentralización, el proceso puede estancarse. Para impulsar los cambios formales necesarios tiene que haber una fuerte presión desde abajo; esto implica fortalecer la capacidad organizativa local como base para la descentralización y la democracia del país.

RECOMENDACIONES

Las políticas e iniciativas que se mencionan a continuación podrían contribuir a descentralizar la gestión forestal municipal con mayor eficiencia, equidad, democracia y sostenibilidad.

Sobre los gobiernos central y local

- Transferir suficientes poderes a los gobiernos locales respecto al uso y manejo de los recursos forestales y las áreas protegidas, para fortalecer su autonomía de decisión. Estos poderes deberían estar sujetos a ciertas normas, establecidas mediante un proceso participativo a nivel nacional y local.

- Establecer políticas y mecanismos específicos que promuevan la comunicación, el intercambio de información y la transparencia entre los diferentes niveles de gobierno y con la ciudadanía y establezcan sanciones para quienes los incumplan.
- Aprobar la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios y las demás leyes en proyecto que fortalecen la administración y el financiamiento de los municipios⁵⁴.
- Aprobar la Ley de Carrera Administrativa Municipal para aumentar la capacidad de los gobiernos municipales y la sostenibilidad de las inversiones en capacitación.
- Aprobar la Ley de Participación Ciudadana, que establece mecanismos específicos para la participación de los ciudadanos en el ámbito político e institucional del país e incluye mecanismos de recurso legal, los que incrementan el nivel de responsabilidad de los gobiernos locales ante sus contribuyentes.
- Aclarar las contradicciones legales sobre los derechos y la jurisdicción de la autoridad municipal y ofrecer capacitación efectiva sobre este tema en los municipios.
- Generar mecanismos de recurso legal y sanciones para todas las fallas del proceso, a través de un sistema judicial independiente.

⁵⁴ Estos incluyen el Código Tributario Municipal, la Ley de Catastro, una nueva Ley de Contrataciones, la Ley de Solvencia Municipal y la Ley de Urbanismo.

Sobre la gestión forestal

- Simplificar la burocracia y *permisología* sobre la extracción forestal y capacitar a los gobiernos municipales en el tema.
- Fomentar la visión integral de la conservación y el desarrollo en el campo forestal y ponerla en práctica en la institucionalidad del país⁵⁵. Incentivar tanto a los gobiernos locales como a los dueños de bosque y madereros para que demuestren el buen manejo. Los gobiernos locales deberían incentivar y premiar el buen manejo local, sobre todo entre los pequeños y medianos productores agroforestales.
- Fortalecer la creación de oficinas, o por lo menos puestos de trabajo, dentro de los gobiernos municipales, para atender asuntos relacionados con la gestión ambiental y forestal.
- Fortalecer a las CAM para que sean realmente representativas y democráticas y fomenten el debate y la negociación.

Sobre la ciudadanía

- Fomentar la educación cívica y el empoderamiento de los grupos marginados para que puedan aprovechar las oportunidades que les brinda la ley y, en particular, la descentralización.
- Fomentar la organización y movilización de la población. Entre muchos otros beneficios, la movilización de la ciudadanía puede ayudar a enfrentar las tendencias centralizadoras de algunos funcionarios del gobierno central y ser un garante del proceso de descentralización democrática.

Siglas y acrónimos

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMUNSE	Asociación de Municipios de Las Segovias
AMURS	Asociación de Municipios de Río San Juan
BCN	Banco Central de Nicaragua
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CSD	Comisión Sectorial para la Descentralización
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
MAGFOR	Ministerio Agrícola, Ganadero y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Industria, Finanzas y Comercio
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte

⁵⁵ O sea, que hay que armonizar las políticas ambientales, forestales, productivas y macroeconómicas del país.

RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
STCSD	Secretaría Técnica de la CSD

Bibliografía y Referencias

Agrawal, A.; Ribot, J. 1999. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas* No 33: 473-502.

Arguello, A. 2002. Taller Fundación Ford-Nitlapán-UCA. PROFOR, Managua, Nicaragua. Esto fue un intervención durante el taller nada mas y lo tengo como com. pers en la cita.

Baltodano, M. 2002. Cambiar esquemas en manejo de recursos. Municipalidades.

Barahona, T.; R. Mendoza. Chinandega: El manejo de una reserva natural en un mundo de agricultores. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

- Carneiro de Miranda, R. 1999. Diagnóstico del sector leñero comercial del Pacífico de Nicaragua. CATIE-Proleña, Managua, Nicaragua.
- Carneiro de Miranda, R. 1998. Propuesta de un programa de control e incentivos para la reposición forestal del consumo dendroenergético de Managua y León. ESMAP/Banco Mundial, Managua, Nicaragua.
- Centro Humboldt-AMUNSE. 2002. Tercer informe sobre el estado del desastre ambiental ocasionado por la plaga del gorgojo (*Dendroctonus frontalis*) en el departamento de Nueva Segovia.
- Comisión Sectorial para la Descentralización. 2001. Página Web. <http://www.csd.gob.ni>
- Donkin; Argüello, A. 2001. Evaluación del control interno. Departamento de Chinandega.
- Fauné, A.; Kaimowitz, D. 1999. Posoltega: La necesidad de articular esfuerzos y recursos en torno a la reforestación. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.
- Fauné, A.; Martínez, T. 1999. Achuapa: Capacidades locales para la gestión de los recursos naturales. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.
- Fauné, A.; Mendoza, R. 1998. Bosawas: La gestión de los recursos naturales en el territorio: Estado, gobierno y poderes locales. CIFOR/Nitlapán-UCA. Borrador.
- Fondo para Pequeños Proyectos (FPP). 2001. PASMA-DANIDA/MARENA. Folleto.
- INIFOM. 2002. Informe de traspaso de gobierno 1997-2001. División de Cooperación y Coordinación Interinstitucional. Managua, Nicaragua.
- INIFOM. 2001. Registros de INIFOM Oriente y Sur. Managua, Nicaragua.
- Kaimowitz, D. 2001. Cuatro medio verdades: la relación bosques y agua en Centroamérica. CATIE, Turrialba, Costa Rica. Revista Forestal Centroamericana 33: 6-10.
- Kleinn, C. 2000. Bibliografía comentada: cambios en la cobertura forestal de Nicaragua. FAO/CATIE Roma, Italia. www.fao.org/forestry/fo/fra/docs/Wp34_spa.pdf
- Klooster, D. 2001. Towards Adaptive Community Forest Management: Integrating Local Forest Knowledge with Scientific Forestry. Economic Geography.
- Larson, A. 2001. Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua: hacia una gestión efectiva. CIFOR/Nitlapán-UCA, Managua, Nicaragua.

Larson, A.; Barahona, T. 1999. El Castillo: La colonización y las empresas madereras en una zona de amortiguamiento. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

Larson, A.; Barahona, T. 1999. San Carlos: ¿Una oportunidad despreciada? NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

MARENA. 2002. II Informe nacional de la República de Nicaragua sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD). Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales. Managua, Nicaragua. www.unccd.int/cop/reports/lac/national/2002/nicaragua-spa.pdf

MARENA. 2001. Plan Ambiental de Nicaragua 2001-2005. Managua, Nicaragua.

Martínez, H. 2001. Coordinadora del Programa de Modernización del Sector Dendroenergético de Nicaragua. Acciones de la Comisión Nacional de Energía. Presentación. I Foro Nacional de Forestería Comunitaria. Managua, Nicaragua

Martínez, T.; Rocha, J.L. 1999. El Sauce: La organización comunitaria como base para el desarrollo. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

Martínez, T.; Mendoza, R. 1999. Somotillo: La gestión de cuencas una necesidad impostergable. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

Mendoza, R.; Artola, N. 1999 León: Dilemas en la gestión del bosque seco y del área manglar. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

Mendoza, R.; Martínez, T. 1999 Villanueva: Los recursos naturales en un municipio empobrecido. NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

NITLAPÁN-UCA. 2002. Las alcaldías y la administración de los recursos naturales. Borrador.

Ortega, M. 1997. Nicaragua: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. FLACSO, San Salvador, El Salvador.

Ortega, M. 2001. Cultura política, gobierno local y descentralización V: Nicaragua. FLACSO, San Salvador, El Salvador.

Parrilli, M.D. 2000. Reactivando la cadena de los pinares en Las Segovias: Análisis de conclusiones a partir de la gira de estudio realizada en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotal y Estelí en mayo del 2000. CIFOR/Nitlapán-UCA. Managua, Nicaragua.

Rivera, C. 2001. Experiencias del Proyecto Manejo Forestal de Pino Integrado a la Industria Forestal. PROFOR. Presentación, I Foro Nacional de Forestería Comunitaria. Managua, Nicaragua.

Rocha, J.L.; Barahona, T. 1999 Puerto Morazán; La camaronicultura: ¿un espejismo en tierra salada? NITLAPÁN-UCA/CIFOR/PROTIERRA. El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. Managua, Nicaragua.

STCSD, MARENA, CRAAN, CRAAS, AMUNIC, AMURACAN. 2002. Propuesta de marco conceptual para la modernización de la gestión ambiental en Nicaragua. Managua, Nicaragua.

Leyes y ordenanzas consultadas

- Constitución Política de la República de Nicaragua
- Ley No 28. Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua
- Leyes 40 y 261 Ley de Municipios y su Reglamento
- Ley 217 Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y Reglamento (Decreto 9-96)
- Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo
- Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 45-94)
- Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua (Decreto 14-99)
- Ley Forestal (borrador) noviembre 2001
- Ordenanza sobre el Manejo de los Recursos Naturales en el Municipio de Achuapa (12-08-1999)
- Ordenanza No 1 sobre prevención y control de incendios Estelí (4-5-1999)
- Ordenanza sobre quemas agrícolas en La Concordia (borrador)
- Dictamen del Proyecto de Ley Forestal presentado por el Presidente de la Asamblea Nacional (11/2001)

Personas entrevistadas

Blackwell, A. PASMA-DANIDA/MARENA

Bravo, A. Director AMUNIC

Campos, V. Centro Humboldt

Carneiro de Miranda, R. Director, PROLEÑA

Flores, A. Directora de Administración Financiera, INAFOR

García, J. L. Procurador Auxiliar Nacional, Procuraduría Ambiental

Holt, S. Coordinador, PASMA-DANIDA

Mendoza, R. Investigador, Nitlapán-UCA

Meyrat, M. Fondo para Pequeños Proyectos, MARENA

Núñez, S. Asistente de Coordinación, PASMA-DANIDA

Ortega, J. Asesora Legal, AMUNIC

Ortega, M. Director, Centro de Análisis Sociocultural-UCA

Saborío, R. Subdirector, INAFOR

Suazo, T. INIFOM

Tijerino, S. ex-Director, INAFOR

BRASIL

La gestión forestal en los municipios de la Amazonia brasileña

Fabiano Toni

Introducción¹

Brasil tiene una historia de sucesivos periodos de centralización y descentralización política. Desde 1988, con la aprobación de la constitución política vigente, el país ha entrado en un periodo de descentralización que revirtió la tendencia centralista del régimen militar que gobernó entre 1964 y 1984. Este proceso ha tenido como consecuencia un fortalecimiento financiero de los estados y de los municipios debido a la transferencia

directa de responsabilidades y recursos económicos del gobierno federal hacia estos dos niveles de gobierno.

En las políticas relacionadas con la prestación de servicios sociales, como salud y educación, los avances de la descentralización han sido muy efectivos y han alcanzado a la mayoría de los municipios brasileños. Este hecho se debe a la aprobación de leyes específicas y a la creación de mecanismos administrativos de devolución de competencias. Sin embargo, en el tema de gestión forestal y ambiental aún no existe un marco normativo que determine un proceso de descentralización semejante. Aún así, la legislación ambiental brasileña permite la participación de los estados y municipios en la gestión de sus territorios y de sus recursos naturales.

La descentralización de la gestión de los recursos naturales es incipiente en Brasil; no es sino hasta en años recientes que los municipios de la Amazonia comenzaron a interesarse por asumir mayores responsabilidades en este tema. Algunos programas del gobierno federal, así como organizaciones no gubernamentales y programas de cooperación internacional han estimulado a las municipalidades a involucrarse en la gestión de sus recursos naturales. Es interesante notar que aunque el marco jurídico y los incentivos para la descentralización son comunes a casi todos los municipios de la Amazonia (algunas políticas y leyes estatales varían), algunas municipalidades han tenido un papel más destacado que otras en la gestión de sus recursos forestales.

Este capítulo presenta un análisis sobre la descentralización de la gestión forestal basado en el contexto general de la descentralización del manejo de los recursos naturales en Brasil, así como la investigación específica que se llevó a cabo en ocho municipios de dos estados de la Amazonia Brasileña: Mâncio Lima y Xapuri, en el estado de Acre; y Altamira, Moju, Paragominas, Porto de Moz, Uruará y Santarém, en el estado de Pará. El equipo de investigadores involucrado realizó entrevistas en los ocho municipios, así como en las capitales estatales (respectivamente Rio Branco y Belém), a inicios del 2001.

El texto se compone de cinco secciones. La primera presenta datos generales sobre la Amazonia brasileña y su sector forestal, ya que es en esta región donde se explota la mayor parte de las maderas tropicales del país. La segunda parte describe las capacidades y competencias específicas de los gobiernos municipales; se da énfasis a los mecanismos de recaudación de impuestos y transferencias de recursos del gobierno federal y estatal hacia los municipios. La tercera sección presenta el marco institucional existente en el país en lo que se refiere a la gestión de los recursos forestales. Se analizan las principales leyes

¹ Este capítulo sintetiza algunos de los resultados del proyecto Municipios y Gestión Forestal en la Amazonia Brasileña. Este estudio, financiado por el Department for International Development – DFID, del gobierno británico, fue desarrollado junto con el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR), la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), el Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (PESACRE), el Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET) y el Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Los investigadores participantes fueron:

David Kaimowitz, Carolina Almeida de Souza, José Clodoaldo Barbosa, Iliana Salgado, Carla Rocha, Magna Cunha, Guilhermina Cayres, Doerte Sagebart, Ana Cristina de Barros y Fabiano Toni.

federales que determinan la distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y el papel de los principales órganos centrales de gestión ambiental.

En la cuarta sección se describen experiencias concretas que muestran cómo se articulan los gobiernos municipales con una serie de actores para realizar acciones locales que tienen efectos directos e indirectos sobre los recursos forestales. Tales actores incluyen empresarios, organizaciones no gubernamentales y agencias y programas de los gobiernos estatales y federal. Finalmente, se presenta un análisis de la situación actual de la descentralización en el sector forestal; se analizan las actividades en las que los gobiernos locales se involucran, los factores que los motivan y los impactos que dichas acciones tienen sobre el bosque y los actores locales. Además, se señalan algunas consideraciones finales y recomendaciones sobre políticas públicas que podrían promover el proceso de la forma más democrática y sostenible posible.

La Amazonia y el sector forestal

La Amazonia brasileña abarca casi la totalidad de nueve de los estados que conforman el país: Roraima, Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão, Acre, Rondônia, Mato Grosso y Tocantins. A pesar de que la región ocupa el 59.8% del territorio brasileño (5.1 millones km²), allí vive apenas el 12,4% de la población del país (21 millones de habitantes), lo que resulta en una densidad demográfica de 4.13 habitantes/km². Sin embargo, la ocupación del territorio amazónico es muy densa en ciertas regiones, ya que la mayor parte de la población (68,2%) es urbana y vive en ciudades medianas y grandes.

La Amazonia es la región con mayor riqueza forestal del Brasil. No obstante, desde el inicio de la década de 1990, Brasil viene perdiendo aproximadamente 0,5% de área boscosa anualmente, lo que corresponde en promedio a 17 000-18 000 km². La deforestación ha sido más intensa en los estados de Pará, Mato Grosso y Rondônia. De manera general, la explotación maderera en esta región se da de manera incontrolada y altamente agresiva. Los aserraderos se instalan en regiones donde hay volúmenes grandes de maderas preciosas y, cuando estas se agotan, inician un segundo ciclo con maderas de valor un poco más bajo. La especie de mayor valor ha sido el mogno (*Swietenia macrophylla*), la más valiosa de la región, cuya extracción fue prohibida debido al riesgo de extinción por el acelerado ritmo de explotación. Otras dos especies de alto valor que aún se aprovechan son el cedro (*Cedrela odorata*) y el ipê (*Tabebuia sp*). En el grupo de especies menos valiosas se encuentran jatobá (*Hymeneia coubaril*), freijó (*Cordia sagoti*), cumaru, (*Dipteryx odorata*) y maçaranduba (*Manilkara sp*). En la segunda fase, la explotación se intensifica y alcanza hasta 5-10 árboles por hectárea, lo que corresponde a 40-50 m³ en algunos casos².

En 1997, la producción de madera en la Amazonia fue de 28 millones de metros cúbicos. La mayor parte (86%) de la madera producida es consumida dentro del país. Las regiones más ricas del país – Sureste y Sur – consumen dos tercios de la madera; solo el estado de

São Paulo consume 20% del total. Estos números son suficiente para afirmar que Brasil es el mayor consumidor mundial de maderas tropicales.

² Ver Veríssimo et al. 1992 para impacto de la explotación maderera en la Amazonia.

La mayor parte de la madera amazónica proviene de 75 ‘polos madereros’, municipios donde la producción supera los 100 000 m³ de madera en troza por año. Las empresas se instalan en estos municipios debido a la disponibilidad de materia prima, infraestructura (camino, energía eléctrica, servicios bancarios) y mano de obra (Smeraldi y Veríssimo 1999). Los mayores productores son los estados de Pará y Mato Grosso, los cuales abastecen más del 75% de la producción de la región. El tercer productor es el estado de Rondônia.

Federalismo y descentralización en Brasil

ANTECEDENTES

Brasil es una federación formada por 26 estados, un distrito federal y 5561 municipalidades. Cada nivel de gobierno tiene su propio poder ejecutivo y legislativo. El ejecutivo federal está formado por la presidencia y sus ministros, y el legislativo federal está formado por la *Cámara de Diputados* (representantes de la población) y el *Senado de la República* (representantes de los estados). El ejecutivo estatal esta formado por el gabinete del gobernador y las secretarías estatales. El poder ejecutivo municipal esta formado por el gabinete del alcalde y las secretarías municipales. Los poderes legislativos estatales y municipales tienen solamente una Cámara: la *Asamblea Legislativa*, conformada por diputados, corresponde al poder legislativo estatal, y la *Cámara Municipal*, formada por concejales, es el legislativo municipal. *Diputados* federales y estatales, *senadores* y *concejales*, así como los jefes de los poderes ejecutivos (el *presidente*, *gobernadores* y *alcaldes*)³ son electos directamente por voto popular.

La historia política de Brasil está marcada por recurrentes cambios en las relaciones entre los tres niveles de gobierno; cambios que a veces han promovido la descentralización y otras, la centralización (Nickson 1995). En general, los períodos de pérdida de poder y autonomía por los municipios se corresponden con los períodos de interrupción del régimen democrático, como la dictadura de Getúlio Vargas (1937-1945) y el régimen militar (1964-1984).

En 1988, se promulgó una nueva constitución que restableció una serie de mecanismos que otorgan autonomía a los municipios. Se inició, así, un ciclo de descentralización hacia estas estructuras de gobierno. De hecho, entre las principales demandas que se plantearon a la asamblea constituyente de 1988 estuvo, justamente, la garantía de aumentar la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos municipales⁴. Como resultado, se estableció un nuevo sistema fiscal muy favorable para las municipalidades (Shah 1991).

Además, la constitución de 1988 confirió al Brasil una situación única en la que los municipios, conjuntamente con los estados y el distrito federal son considerados miembros de la federación. Con esto, los municipios ganaron poder de auto-organización para elaborar y aprobar sus Leyes Orgánicas, que equivalen a una constitución municipal.

³ En este trabajo usamos los términos equivalentes en español para los vocablos en portugués: alcalde equivale a ‘prefeito’ y concejales equivale a ‘vereadores’.

⁴ Los intereses de los municipios fueron muy bien representados en la asamblea constituyente, dado que los líderes municipales hicieron presión directa sobre los representantes electos en su área de influencia geográfica y contaron también con organizaciones pro-municipios.

Cabe señalar que si bien es cierto la descentralización fiscal fortaleció a los municipios, por otro lado, no hubo una clara definición de las responsabilidades administrativas de cada nivel de poder. De esta forma, se creó una situación bastante anormal, en la que los municipios tienen pocas obligaciones constitucionales claramente definidas. Esto se agrava en el área de gestión forestal, pues pocos alcaldes tienen interés en que el municipio asuma tareas ligadas a la gestión de los recursos naturales, dado que estas responsabilidades pueden afectar intereses económicos importantes y, según el parecer local, deprimir la economía del municipio.

ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

El poder ejecutivo municipal es dirigido por el alcalde, quien es elegido por voto popular; por su parte, el alcalde nombra a sus secretarios y asesores. El poder legislativo (*cámara municipal*) está compuesto por los concejales (*vereadores*), también elegidos por voto popular en elecciones simultáneas a las de alcalde (el número de concejales es proporcional a la población del municipio). El periodo de gobierno de ambos poderes es de cuatro años. La cámara municipal debe elaborar las leyes municipales, aprobar y enmendar el presupuesto elaborado por el ejecutivo y fiscalizar su ejecución.

Además del poder legislativo, los municipios pueden crear consejos de participación popular para democratizar la elaboración de políticas públicas; este es un concepto fundamental de la descentralización política. En los tres niveles de gobierno se han creado diversos consejos con poderes de fiscalización y deliberación. En algunas áreas, como salud, educación, derechos de los niños y asistencia social, los estados y municipios obligatoriamente tienen que instituir estos consejos para recibir recursos de los programas de descentralización del gobierno federal.

Por requisito constitucional, en la estructura del poder ejecutivo municipal debe haber secretarías de salud, educación y asistencia social. La gran mayoría de los municipios tienen una secretaría de agricultura, que trata directamente los problemas relacionados con la producción agropecuaria. Las secretarías de los municipios más grandes cuentan con ingenieros agrónomos y técnicos agrícolas. Pocos municipios tienen una secretaría que

cuide exclusivamente de asuntos ambientales. Por lo general, existe una coordinación de medio ambiente dentro de otra secretaría, normalmente la de agricultura o salud.

Sin embargo, en los últimos años, este cuadro ha comenzado a cambiar. Es cada vez mayor el número de municipios que tienen secretarías de medio ambiente, así como ingenieros forestales. Este cambio se debe a la importancia que el tema ambiental ha ganado en las agendas municipales. Se debe también a programas de apoyo técnico y financiero patrocinados por el gobierno federal, organismos internacionales y acuerdos de cooperación.

RECAUDACIONES MUNICIPALES

En general, los municipios brasileños tienen una situación fiscal relativamente cómoda, pues la mayor parte de sus recursos provienen de fondos estatales y federales, así como de transferencia de impuestos. Este hecho, además del costo político que tendría el crear un sistema local de impuestos, desestimula a las municipalidades a recaudar impuestos locales, así como a regular, fiscalizar y tasar el sector forestal/maderero. En municipios pequeños y pobres, como la mayoría de los municipios amazónicos, esta situación es la que impera.

Entonces, las dos principales fuentes de ingresos municipales son las transferencias recibidas de los gobiernos estatal y federal y la recaudación tributaria propia. Entre las diversas instituciones encargadas de transferir fondos a los municipios está el Fondo de Participación de los Municipios (FPM)⁵, que funciona a nivel federal. En 1992, cerca del 35% de los municipios brasileños recibían más de la mitad de sus recursos financieros del FPM; en los municipios pequeños, tal proporción llegaba hasta 60%. La segunda fuente de transferencia de recursos para los municipios es el impuesto a productos y servicios (ICMS), que funciona a nivel estatal⁶. Sin embargo, por su naturaleza y forma de subsidio, este tributo es mucho más significativo para los municipios grandes (con más de 50 000 habitantes) y que tienen una economía más desarrollada (Bremaeker 1994)⁷.

Algunos estados brasileños están utilizando el mecanismo de transferencia del ICMS (comúnmente conocido como ICMS-ecológico o ICMS-verde), para beneficiar a los municipios que tienen áreas de conservación ambiental. A pesar de que la iniciativa del ICMS-ecológico solo ha sido implementada en pocos estados (en la Amazonia, los estados de Rondonia y Mato Grosso han adoptado el ICMS-ecológico recientemente), otros estados ya discuten su creación. Más importante aún es el interés que algunos dirigentes municipales han demostrado en el tema. En algunos casos, alcaldes y secretarios están interesados en el ICMS-ecológico principalmente por el hecho de que representa una fuente de recursos que pueden ser reinvertidos en el propio sector forestal. El caso del municipio de Uruará⁸ es ejemplar, pues el alcalde y sus asesores tienen la intención de crear una reserva forestal municipal que sería manejada para producir madera y otros productos forestales en beneficio de la municipalidad y de la población local. Como el municipio no dispone de recursos para hacerlo, se está gestionando el ICMS-ecológico para financiar la creación de la reserva.

⁵El FPM está compuesto por el 22.5% del impuesto federal sobre la renta e ingresos de cualquier naturaleza y 22.5% del impuesto federal sobre productos industrializados. Además, se transfiere el 70% del impuesto federal sobre operaciones de crédito, cambio y seguro, o relativas a títulos o valores mobiliarios, incidentes sobre el oro (IOF-oro). Los estados transfieren hacia las municipalidades 25% del impuesto estatal sobre circulación de mercaderías y prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (ICMS) y 50% del impuesto estatal sobre propiedad de vehículos automotores (IPVA).

⁶Los estados transfieren hacia las municipalidades 25% del impuesto estatal sobre circulación de mercaderías y prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (ICMS) y 50% del impuesto estatal sobre propiedad de vehículos automotores (IPVA).

⁷ Investigaciones sobre recaudación municipal evidencian el gran desequilibrio entre la recaudación tributaria propia y las transferencias, lo cual provoca que los municipios dependan en gran medida de otras unidades de la federación. De acuerdo con Bremaeker (1994), en 1992 ningún municipio brasileño generaba 50% o más de sus recursos, y apenas 0,35% de los municipios conseguían generar el 40%. Cerca de tres cuartos de los municipios brasileños generaban menos de 10% del total de su presupuesto. Debido a disparidades de desarrollo, este problema es mucho mayor en los municipios pequeños. Casi 90% de los municipios con menos de 10 000 habitantes no generaban ni el 10% de su presupuesto en 1992.

⁸Uruará es un municipio del estado de Pará, situado en la frontera agrícola y ocupado principalmente por colonos que sobreviven de la agricultura y ganadería en pequeña escala.

La Experiencia del ICMS-ecológico

En el estado de Paraná, el primero en adoptar el ICMS ecológico, el 5 % de la recaudación se distribuyó, en 1991, entre los municipios de acuerdo con el porcentaje de su territorio cubierto por unidades de conservación y áreas protegidas (cuencas hidrográficas, por ejemplo). En 1995, el estado de Minas Gerais adoptó una metodología similar, pero con un subsidio del 1% (May 2002). Esta innovación legal fue una demanda de los municipios que tenían parte significativa de su territorio bajo áreas protegidas.

El ICMS-ecológico ha tenido gran impacto en la protección ambiental en estos dos estados. En Paraná, se dio un incremento de 165% del área total bajo protección. En Minas Gerais, el aumento fue de 62%. En la práctica, esto ha significado principalmente la regulación de áreas de conservación municipales, principalmente Áreas de Protección Ambiental (APA) legalizadas y poco restrictivas en lo que se refiere al uso del suelo. También hubo un aumento en el número de Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN).

Obviamente, para las municipalidades es interesante reglamentar áreas de protección ya existentes para tener acceso a los recursos del ICMS-ecológico. Además, los gobiernos municipales ofrecen incentivos a propietarios privados para que creen RPPN y así aumentar la recaudación. Normalmente, estos incentivos se traducen en obras de infraestructura que mejoran el acceso a las propiedades donde las reservas se encuentran.

Marco institucional para la gestión de bosques

Brasil tiene un marco institucional que, en términos legales favorece la descentralización de la gestión forestal, dado que los municipios tienen un grado de autonomía relativamente alto en cuanto al estado y al gobierno federal. En el caso de la legislación ambiental, a pesar de ser poco clara, otorga a las municipalidades algunas competencias específicas en materia ambiental, y además, abre posibilidades para que los distintos niveles de gobierno transfieran responsabilidades a los municipios. Sin embargo, los incentivos que tienen los municipios para asumirlas son pocos, y como se señaló anteriormente, el esquema fiscal brasileño no incentiva a las municipalidades a asumir un papel activo en la tasación y regulación de la actividad forestal dentro de sus territorios. En el caso de la gestión forestal, en la práctica hay una gran concentración de poder y centralización en la toma de decisiones en manos del gobierno federal, razón por la cual la gestión forestal es muy poco eficiente debido a la distancia entre las autoridades federales y la realidad local.

MARCO JURÍDICO

En la Constitución de 1988, el tema ambiental se ubicó en el ámbito de las competencias comunes y convergentes entre la federación, estados y municipios. Esto quiere decir que ninguno de los tres niveles tiene poder exclusivo para legislar o ejecutar políticas ambientales. La constitución establece, específicamente, que los tres niveles de gobierno tienen el deber de preservar un “medio ambiente ecológicamente equilibrado”, lo que incluye de manera explícita a los bosques⁹.

Además de la constitución, la ley No. 9985 del 18 de julio del 2000 crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), y prevé la participación de los municipios en la gestión de los recursos forestales. El SNUC abarca todas las unidades de conservación públicas, sean federales, estatales o municipales. De acuerdo con la ley, los tres diferentes niveles de gobierno pueden crear tanto Unidades de Protección Integral, en las que es totalmente prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales, como Unidades de Uso Sustentable, que pueden ser explotadas de acuerdo con un plan de gestión¹⁰.

Las Unidades de Protección Integral más comunes son los parques, principalmente los parques nacionales. Muchos estados han delimitado parques estatales, que suelen ser más pequeños que los parques nacionales; en la Amazonia hay muy pocos parques municipales. Las Unidades de Uso Sustentable más comunes son las reservas extractivistas federales.

La ley más importante en términos de gestión de los bosques es el Código Forestal de 1965 (Ley No. 4771), el cual ha sufrido numerosas reformas. Este código es un conjunto de leyes

² El artículo 23 lista como deberes del Estado la protección de los sitios de belleza escénica y los sitios arqueológicos (inciso III); la protección del medio ambiente, el combate a la contaminación (inciso VI); la preservación de los bosques, la fauna y la flora (inciso VII); el registro, seguimiento y fiscalización de los recursos hídricos y minerales (inciso XI). En el artículo 24, la constitución trata del derecho urbanístico (inciso I), bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección al medio ambiente y control de la contaminación (inciso VII); patrimonio paisajístico (inciso VII); y responsabilidad por daño al medio ambiente (inciso VIII).

¹⁰ De acuerdo con la ley, el grupo de las Unidades de Protección Integral está compuesto por las siguientes categorías de unidad de conservación: I - Estación Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional (Estatal o Municipal); IV - Monumento Natural; V - Refugio de Vida Silvestre. El Grupo de las Unidades de Uso Sustentable lo conforman las siguientes categorías de unidad de conservación: I - Área de Protección Ambiental; II - Área de Relevante Interés Ecológico; III - Floresta Nacional (Estatal o Municipal); IV - Reserva Extractivista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desarrollo Sustentable; y VII - Reserva Particular del Patrimonio Natural.

que regulan el uso del suelo en áreas públicas y privadas. Los sectores más conservadores de la sociedad brasileña consideran que este código representa una interferencia abusiva del Estado sobre los derechos de uso de la propiedad privada.

El código estableció la posibilidad de crear parques, reservas y bosques públicos, e introdujo los conceptos de área de conservación permanente y de reserva legal. De esta forma, el código establece la obligación de que los propietarios conserven al menos 50% de cobertura forestal en sus propiedades, como reservas legales. Para disminuir el alarmante ritmo de deforestación del bosque en la Amazonia, en 1996 el gobierno federal publicó una medida provisoria que buscaba aumentar la proporción de las reservas legales de 50% a 80% de la propiedad. Otra innovación del código fue la obligatoriedad del manejo forestal para la extracción de madera en bosques tropicales nativos. Sin embargo, tuvieron que pasar 21 años desde que la ley se promulgó, hasta de que se establecieran las normas de manejo forestal que reglamentaban lo establecido en el código. En la práctica, no fue sino hasta 1995 que el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) comenzó a exigir planes de aprovechamiento forestal.

MARCO ORGANIZATIVO: LOS ORGANISMOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

El IBAMA es el principal órgano federal de gestión ambiental. Se formó mediante la fusión de cuatro entidades que trabajaban en el campo ambiental: la Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), la Superintendencia del Caucho (SUDHEVEA), la Superintendencia de Pesca (SUDEPE) y el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal (IBDF)¹¹. Aunque la

formación del IBAMA fue un avance en términos de gestión ambiental, también representó un ejemplo muy claro de centralización del poder en una sola agencia gubernamental.

La principal función del IBAMA es coordinar y ejecutar la Política Nacional de Medio Ambiente, establecida en el Código Forestal y en la Ley No. 9985. Además, el IBAMA debe velar por la conservación y uso racional de los recursos naturales renovables del país. En el caso concreto de los municipios de la Amazonia, las principales tareas del IBAMA son la fiscalización ambiental, la revisión y aprobación de los planes de manejo de bosques, las autorizaciones de tala y la administración de parques, bosques nacionales y reservas extractivistas. El instituto también debe fiscalizar y aplicar sanciones a quienes realicen actividades de tala ilegal.

El IBAMA establece las normas técnicas de aprovechamiento forestal en todo el país. Sin embargo, en la práctica no tiene capacidad para fiscalizar el cumplimiento de los planes de manejo. Muchas veces, los planes sobrestiman la cantidad de madera que puede ser extraída de una determinada área o simplemente no se cumplen del todo¹². Por eso, constantemente se dan denuncias de fraude y corrupción en el sistema de fiscalización del aprovechamiento forestal.

La creación y administración de todas las unidades federales de conservación también es responsabilidad del IBAMA. Solamente la gestión de estas áreas representa una tarea

¹¹ Inicialmente, el IBAMA permaneció ligado a la Secretaría del Medio Ambiente de la Presidencia de la República (SEMAM). Después de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como Río-92, el gobierno brasileño elevó el rango a la política ambiental al crear el Ministerio del Medio Ambiente, al cual pertenece el IBAMA ahora.

¹² Para un mayor detalle de los fraudes en el sector maderero, ver Greenpeace 2001.

inmensa para el instituto, dado que en el país hay 29 Áreas Federales de Protección Ambiental, 25 Reservas Extractivistas, 39 Reservas Biológicas, 47 Estaciones Ecológicas, 50 Bosques Nacionales, 9 Reservas Ecológicas, 22 Áreas de Interés Ecológico Relevante y 47 Parques Nacionales¹³. Para administrar estas áreas, que cubren cerca de 21 millones de ha, el IBAMA cuenta con menos de 1500 técnicos, de los cuales apenas 150 tienen nivel de educación superior. En la Amazonia, el IBAMA ha creado y administra 12 reservas extractivistas, creadas con el objetivo de garantizar un medio de subsistencia para las poblaciones que viven de la recolección de productos forestales no maderables, como caucho y castaña, principalmente.

Una alternativa para que el IBAMA incremente sus recursos, y a la vez se incentive la gestión forestal sostenible en la Amazonia, es elaborar planes de manejo para los bosques públicos. El aprovechamiento de estas áreas podría representar una significativa fuente de ingresos para los gobiernos municipales, estatales y federal (ver recuadro siguiente). Sin

embargo, actualmente de los 23 bosques públicos existentes, solamente se aprovechan 5 mil de las 600 mil ha del Bosque Nacional de Tapajós en la Amazonia.

Los bosques públicos

En 1976 se creó el Bosque Nacional de Tapajós, el primer bosque público del país (11 años después de la aprobación del Código Forestal). Entre 1976 y 1998, se crearon y demarcaron apenas 80 mil km² de bosques públicos, lo que corresponde a 1.6% del territorio de la Amazonia brasileña (Ministerio del Medio Ambiente 2000).

Esta cifra es muy pequeña en relación con la importancia forestal de la región y la posibilidad de fomentar el aprovechamiento sostenible de madera en bosque públicos. De hecho, aún cuando existieran planes de gestión que permitieran el aprovechamiento sostenible de madera en los bosques públicos ya establecidos, no se resolvería el problema de la creciente demanda. Según los expertos, para atender esta demanda sería necesario aumentar el área de bosques públicos de 1.6% a 14% del territorio amazónico. De esta forma, además de poder atender la demanda, los bosques públicos podrían servir como zona de amortiguamiento de áreas protegidas de uso restringido (parques y reservas), prevenir la colonización en áreas no aptas para la agricultura y separar las fronteras agrícola y forestal, con lo que se evitaría el desarrollo de la agricultura y ganadería no sostenibles (Schneider *et al.* 2000).

Otro factor que se debe tomar en cuenta es que la mayor parte de las tierras protegidas de la Amazonia están fuera del control directo del IBAMA. Se trata de tierras indígenas bajo la administración de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). En el 2002, había en Brasil 580 territorios indígenas: 441 legalizados y 139 en proceso de estudio. En total, los 441 territorios legalizados cubren 98 954 654 ha, que corresponden a 11,5% del territorio brasileño. La mayor parte de estas tierras están en la Amazonia. Si bien el IBAMA no tiene el control directo sobre estos territorios, sí es responsable de la fiscalización y emisión de autorizaciones de tala y aprobación de planes de manejo forestal.

¹³ (<http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apconser.html> - 28/08/2002).

Los gobiernos estatales también tienen competencias sobre los bosques. De acuerdo con lo que determina la constitución, las secretarías estatales del medio ambiente son coresponsables por la aplicación de las leyes ambientales. Su funcionamiento, sin embargo, depende mucho de la orientación política de cada gobierno estatal. De modo general, el gobierno federal administra los bosques y tiene la responsabilidad sobre el control de la explotación maderera, tala y quema controlada. Tales tareas pueden ser transferidas a los gobiernos estatales mediante convenios de transferencia de competencias con el IBAMA. En la práctica, esto sucede poco, ya sea por falta de interés de los gobiernos estatales en asumir esas responsabilidades, como del IBAMA en descentralizarlas. Además, en forma

directa el estado otorga permisos de operación a los aserraderos y tiene la responsabilidad general sobre los proyectos de impacto ambiental potencial.

La competencia de los gobiernos locales para elaborar y ejecutar políticas ambientales en sus territorios está garantizada por el carácter del federalismo brasileño, según el cual, los entes federativos son autónomos, o sea que no están jerárquicamente subordinados al gobierno central sino a la Constitución (Ver Cuadro).

División de competencias entre los tres niveles de gobierno en Brasil



Experiencias locales

En esta sección se presentan diversas iniciativas municipales que directa o indirectamente han tenido impacto en el uso de los recursos forestales. Estas iniciativas, en la mayoría de los casos, involucran otros actores, principalmente organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional y agencias del gobierno estatal y federal. De modo general, las acciones de los gobiernos locales responden a la realidad sociopolítica del municipio y a la interacción de diferentes grupos de interés que compiten por el acceso y control de los recursos naturales. Para entender mejor el papel de las municipalidades es necesario, por lo tanto, conocer algunos de los principales actores presentes en los municipios de la Amazonia.

Ribereños.- Habitantes de las áreas adyacentes a los ríos; sobreviven de la pesca y de la agricultura de subsistencia; en algunas partes, comercializan la pesca que realizan de forma artesanal. Por lo general, son actores poco organizados socialmente.

Colonos.- Se dedican principalmente a la agricultura y ganadería en pequeña escala. Parte de los colonos de la Amazonia llegaron a la región atraídos por proyectos de colonización inducida, patrocinados por el gobierno federal; otros ocuparon sus tierras de manera espontánea (‘posseiros’) o las compraron a terceros. Muchos tienen títulos de propiedad concedidos por el gobierno federal o gobiernos estatales, aunque una parte significativa no tiene su situación legalizada. El tamaño de las propiedades es variable; al inicio de la colonización el gobierno federal distribuía lotes de aproximadamente 100 ha, pero en muchas áreas de colonización y asentamiento los lotes son de 50 ha, aproximadamente.

Extractivistas.- Viven de la cosecha de productos no maderables del bosque, principalmente castaña y caucho, y practican la agricultura de subsistencia en pequeña escala. Tradicionalmente explotan grandes áreas de bosque, que pueden sobrepasar 1000 ha, pero no poseen formalmente las tierras. Los grupos más organizados han logrado, con el apoyo del IBAMA, garantizar sus derechos por medio de la formación de reservas extractivistas.

Los extractivistas, ribereños y colonos conforman asociaciones más amplias llamadas sindicatos de trabajadores rurales (STR) de la Amazonia, las cuales participan activamente

en la defensa de los derechos de los grupos sociales más frágiles. Otro grupo que lucha para defender sus derechos de acceso a la tierra y a los bosques son los indígenas. A pesar de que estos grupos no siempre comparten los mismos intereses, usualmente trabajan en alianza con sectores de la Iglesia Católica, como la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) y el Consejo Indígena Misionario (CIMI). La relación de cada grupo de actores con los recursos forestales es muy variable. Los indígenas, extractivistas y ribereños causan un impacto mucho menor sobre los bosques que los colonos, quienes necesitan talar áreas de bosque para garantizar la producción agrícola y la ganadería comercial. Muchas veces, los colonos también comercializan madera de sus propiedades, o la canjean a los madereros; en pago reciben madera aserrada o pequeños servicios de tractor para apertura de caminos o construcción de peñas represas.

Históricamente, la lucha de estos grupos marginados ha sido contra actores con mayor poder político y económico, en cuanto a la posesión y control de grandes áreas del bosque amazónico: los ganaderos, madereros y mineros. Estos actores han recibido durante mucho tiempo, incentivos del gobierno para desarrollar sus actividades, por lo que es común encontrar haciendas ganaderas con áreas de 50 mil a 100 mil ha y áreas de explotación maderera aún mayores.

En la Amazonia hay una significativa presencia de organizaciones no gubernamentales muy diversas. Algunas asesoran directamente a los grupos más débiles, tanto desde el punto de vista organizacional como político. Otras desarrollan proyectos de investigación y desarrollo con comunidades y organizaciones que representan a estos grupos. Hay ONG con perfiles más técnicos y científicos, que actúan regionalmente en asuntos relacionados con el aprovechamiento forestal de bajo impacto, la certificación forestal, el desarrollo de sistemas agroforestales, la conservación de fauna y flora, la prevención de incendios y otros.

POLÍTICAS E INCENTIVOS ESTATALES PARA LA GESTIÓN FORESTAL Y EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES

Las experiencias que a continuación se describen tienen como base estudios realizados en ocho municipios de la región amazónica, los cuales presentan gran diversidad en términos de composición y balance de poder entre los diferentes actores. Es importante destacar, sin embargo, que la política local no es el único determinante del tipo de gestión ambiental adoptado en cada municipio. Existen otros factores importantes, como la presencia de programas de cooperación y el interés personal de cada alcalde, así como su relación con los otros niveles de gobierno.

En un sistema federativo como el de Brasil, las políticas estatales son particularmente importantes y muy variables¹⁴. Es interesante notar que los estados donde se llevaron a cabo los estudios que se analizan este capítulo tienen políticas de desarrollo y ocupación del territorio completamente diferentes. Mientras el gobierno de Acre tiene una política de valoración de sus recursos forestales, el gobierno de Pará tiene como prioridad el desarrollo agropecuario.

La administración del estado de Acre se autodenomina “Gobierno del bosque”, y es liderada por el Partido de los Trabajadores que está en el poder desde 1998. La estrategia del gobierno para desarrollar el estado se basa en invertir en el desarrollo de las zonas rurales del interior y evitar las migraciones. Parte de esta política es implementada directamente por el gobierno estatal y parte en sociedad con los gobiernos municipales, de acuerdo con sus necesidades específicas.

El gobierno estatal busca, además, reorganizar la estructura del estado para que la actividad forestal sea la base de la economía de Acre. La idea es aprovechar la abundancia de áreas ocupadas por bosques (90% del territorio del estado) para generar riqueza. Esta

¹⁴De modo general, los estados más ricos de la región centro-sur tienen una infraestructura y un marco de regulación ambiental y forestal más desarrollados que los estados de la Amazonia. Algunos estados, por ejemplo, fueron pioneros en la introducción de mecanismos fiscales para motivar a los municipios a usar sus prerrogativas de crear áreas protegidas, tales como la experiencia del ICMS-ecológico antes presentada. Por su parte en la Amazonía ninguno de los dos estados donde se realizaron los estudios que se analizan en este capítulo han adoptado este mecanismo.

estrategia genera resultados a mediano y largo plazo, y se compara con el modelo de ocupación basado en la sustitución de bosque por pasto o agricultura, lo que le da un carácter innovador y polémico. Esta política generó muchas críticas de grupos que tradicionalmente se benefician con un modelo de desarrollo más inmediato, basado en la ganadería, la agricultura y en la explotación de la madera.

El gobierno de Acre está trabajando algunos puntos fundamentales para hacer viable su propuesta: inversión en investigaciones para la explotación sostenible del bosque, de manera que se logre determinar el potencial del bosque y diversificar la producción; apoyo a la descentralización político administrativa, con el compromiso y fortalecimiento de diversos grupos sociales en la gestión de los recursos forestales; atracción de industrias de otros estados que tengan interés en la producción forestal sostenible. Una de las medidas más importantes para beneficiar al sector forestal – la cual tuvo un gran impacto social- fue la política de valorización del extractivismo, un programa de subsidios a la producción de castaña y caucho. Los subsidios son pagados directamente a los productores, lo que garantizó un aumento significativo de la renta de los trabajadores extractivistas.

En relación con la descentralización, el Instituto del Medio Ambiente de Acre (IMAC) estableció un convenio con el IBAMA para asumir algunas de sus responsabilidades. La principal de ellas fue la de otorgar autorizaciones de tala y quema controlada en áreas de hasta 3 ha. Con esto, se buscó facilitar el trabajo de los pequeños productores que no tienen medios para legalizar sus acciones ante el IBAMA. El IMAC también entrenó a técnicos de municipalidades y cooperativas para que ayudasen a los productores a completar las solicitudes de autorización.

En el estado de Pará, el gobierno tiene como principal objetivo modernizar la agricultura, y no racionalizar la explotación forestal. Este objetivo tiene total afinidad con algunas de las políticas de desarrollo del gobierno federal, particularmente el desarrollo de la infraestructura de transporte de carga y la introducción de la soya en el estado. Pará cuenta con tres centros de producción de soya, localizados en la parte sur del estado y en los municipios de Santarém y Paragominas¹⁵. A pesar de ser el principal cultivo introducido en estas áreas, la soya se cultiva junto con otros granos como el maíz y el arroz, en sistemas de rotación de cultivos. La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), órgano del gobierno federal, ha tenido un papel muy importante en el desarrollo de la soya en Pará.

El desarrollo y modernización de la vías de acceso y carreteras es el segundo pilar de la estrategia de desarrollo de Pará. Esta política se relaciona directamente con la producción de granos en el municipio de Santarém, en la confluencia de los ríos Tapajós y Amazonas. Junto al puerto de Santarém, el gobierno construye una terminal de almacenamiento y embarque de granos. Además, la carretera Cuiabá - Santarém está siendo asfaltada para facilitar el transporte de la soya producida en Mato Grosso y Pará. En la región de Paragominas, el gobierno construye la hidrovía de Capim, que unirá el municipio al puerto de Barcarena. Esta ruta servirá para transportar la producción de madera y soya.

¹⁵ Santarém y Paragominas son dos ciudades importantes del estado de Pará. Paragominas tiene una industria maderera bien desarrollada y es también un centro ganadero. Santarém es un municipio bastante urbanizado, con economía centrada en el sector de servicios; tiene un bosque público y una reserva extractivista, ambas bajo el control del gobierno federal.

El gobierno de Pará empezó a interesarse en la gestión ambiental en 1998, con el Proyecto de Gestión Ambiental Integrada (PGAI) que forma parte del Programa Piloto de los Bosques Tropicales (PPG-7). Durante el primer año de ejecución de este programa se realizaron diversos talleres de planificación para ejecutar acciones ambientales en nueve municipios dentro del área de acción; con ello se lograron algunos avances en la descentralización de la gestión ambiental. Además, se realizaron debates públicos, seminarios temáticos y cursos sobre la base administrativa y legal de la gestión ambiental en los municipios cubiertos por el proyecto, y se creó el Sistema Estatal de Información Ambiental.

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN QUE IMPULSAN LA GESTIÓN FORESTAL LOCAL

La coexistencia entre municipalidad, órganos estatales y federales no es necesariamente negativa. Los gobiernos municipales organizados pueden actuar de manera coordinada con otros órganos y obtener el mayor provecho posible de esta relación. En Brasil hay algunos programas federales y proyectos de cooperación internacional que brindan ayuda a las municipalidades en la gestión de los bosques. Los principales organismos que han fomentado este tipo de coordinación son los sub-programas desarrollados por el Programa Piloto y los Bosques Tropicales (PPG-7) y el Programa Nacional de Medio Ambiente.

El Programa Piloto es una actividad de cooperación internacional entre Brasil, los países del G-7 y el Gobierno de Holanda, para la conservación de los bosques tropicales brasileños. Este programa está organizado en cuatro sub-programas y 27 proyectos. El componente del PPG-7 que tiene mayor impacto en la descentralización de las políticas forestales es el Subprograma de Políticas de Recursos Naturales (SPRN), cuyo objetivo es ayudar a los estados y a algunos municipios de la Amazonia a capacitarse en la gestión de sus recursos naturales. Este trabajo incluye la elaboración de políticas y el fortalecimiento de las instituciones públicas. La principal acción del sub-programa ha sido la implementación del Proyecto de Gestión Ambiental Integrada (PGAI). Cada estado implementa el PGAI de acuerdo con su plan ambiental, en el cual se establecen los problemas y prioridades. El PGAI transfiere recursos para que los estados inviertan en la capacitación de técnicos y en infraestructura para los órganos ambientales.

Otro componente del PPG-7 que tiene relativo impacto en los municipios son los proyectos demostrativos, en colaboración con organizaciones no gubernamentales. Los municipios que tienen organizaciones fuertes, como Sindicatos de Trabajadores Rurales (STR), son los que tienen más éxito en la captación de este tipo de recursos. Los proyectos demostrativos son pequeños proyectos de desarrollo alternativo, cuyo objetivo principal -como el nombre lo sugiere- es servir de ejemplo para otros grupos organizados y municipios. Otro sub-programa, el PROMANEJO, busca desarrollar prácticas de manejo forestal sostenible.

El Ministerio de Medio Ambiente, por medio del Programa Nacional del Medio Ambiente (PNMA), mantiene una línea de financiamiento a proyectos alternativos de desarrollo y uso de los recursos naturales; estos son los Proyectos de Ejecución Descentralizada (PED). Una de las principales metas del PED es estimular, en las diversas regiones del Brasil, la adopción de nuevas estrategias para enfrentar los problemas ambientales, con la colaboración de los gobiernos estatal y municipal, sector privado y sociedad civil. El PED permite que las municipalidades y grupos de la sociedad civil implementen proyectos de desarrollo, en forma separada o conjunta.

La respuesta a los incentivos generados por programas como el PED y los proyectos demostrativos ha sido bastante positiva. En Xapuri, municipio del estado de Acre, la cooperativa de extractivistas, una ONG regional y la municipalidad con el apoyo del gobierno estatal, elaboraron un proyecto para la extracción, refinado y comercialización del aceite de copaíba, una especie de alto valor comercial y relativa abundancia en la región. Este proyecto integra a la sociedad civil y diferentes niveles de gobierno, y busca explotar de manera sustentable un recurso natural bien conocido por la población local. Por otra parte, ha permitido demostrar algunos de los obstáculos técnicos y burocráticos existentes para el manejo forestal de productos no maderables. El financiamiento para el proyecto se aprobó en 1999, pero aún no se ha iniciado por falta de un plan de manejo de la especie ya que ninguno de los proponentes quiso asumir el costo de elaboración del plan.

Los proyectos demostrativos significan una de las raras oportunidades para que organizaciones sociales ejecuten sus proyectos cuando no cuentan con el apoyo de la municipalidad o del gobierno estatal. Un buen ejemplo son los proyectos sometidos por los trabajadores rurales del municipio de Uruará en Pará. Una asociación local elaboró un proyecto para recuperar áreas degradadas por medio de reforestación con especies nativas de

potencial extractivista. La propuesta fue aprobada en el 2000 y, en principio, se financiará la recuperación de 1 ha para cada uno de los treinta agricultores participantes. Un segundo proyecto fue sometido por una fundación local, y tiene como objetivo criar peces en cautiverio y recuperar los manantiales de un área alrededor de un pueblo localizado a 20 km de la sede municipal. Los trabajadores rurales sometieron un tercer proyecto para implementar un plan de manejo del bosque, e iniciar la extracción de aceites y la producción de semillas de especies forestales en un área al oeste de la sede del municipio.

Los tres proyectos fueron elaborados, sometidos y aprobados durante un período en que la administración municipal de Uruará no tenía el mínimo interés en colaborar con los trabajadores rurales, y menos aún, en implementar políticas de conservación y uso sostenible de los bosques del municipio. A pesar de las dificultades que enfrentaron, los trabajadores rurales tuvieron éxito gracias a los incentivos que permiten una descentralización “más allá del gobierno municipal.”

Aún así, el apoyo municipal es importante para que movimientos sociales puedan beneficiarse con oportunidades como los PED y los proyectos demostrativos. La municipalidad normalmente dispone de recursos humanos y materiales (computadoras, fax y líneas telefónicas) que son fundamentales en la elaboración de este tipo de propuestas. Sin embargo, pocas municipalidades dan este tipo de apoyo a las organizaciones de base. Los aliados más seguros son las ONG que cuentan con personal capacitado y algunos recursos materiales.

No todas las iniciativas locales dependen de programas como el PED y los proyectos demostrativos. A veces, las municipalidades logran obtener recursos presupuestarios de los gobiernos estatales y federales para apoyar sus propios proyectos. Un ejemplo muy exitoso es el *Centro de Productos Agroforestales* que la municipalidad de Xapuri¹⁶ implementó con apoyo de los gobiernos estatal y federal. El objetivo del Centro es desarrollar industrias que procesen y agreguen valor a los productos madereros y no madereros extraídos de los bosques

¹⁶ En el 2000, el municipio de Xapuri tenía una población total de 11 952 habitantes en un área de 4705 km². El 50.12% de los habitantes vivían en la zona urbana y 49.88% en la zona rural. (IBGE Senso Demográfico 2000 - <http://www1.ibge.gov.br/censo/default.php>). La base de la economía local está representada por el sector primario, principalmente el extractivismo de castaña y látex.

locales. Hasta el año 2001, se habían instalado en el Centro una serie de pequeñas carpinterías, una industria para el procesado de castaña, una industria de látex y una fábrica de muebles de alta calidad, oriunda del sureste del país, que además trabaja con madera certificada. La municipalidad y el gobierno del estado conceden incentivos fiscales para que las empresas se instalen en el Centro. El gobierno del estado también provee asistencia técnica para la producción de madera certificada. El gobierno federal, a su vez, financió la construcción de las instalaciones y la compra de máquinas para el Centro.

La municipalidad de Xapuri coordina además con órganos estatales y federales para apoyar a las comunidades que habitan en la *Reserva Extractivista Chico Mendes*. Esta es la reserva extractivista más grande del país: 976 570 ha, 9500 habitantes y abarca parte del territorio de siete municipios. Los gobiernos municipales ayudan a mantener, ampliar y mejorar los caminos que atraviesan la reserva y dan acceso a las ciudades y carreteras principales. Además, en colaboración con el gobierno estatal, proveen servicios de salud y educación. Xapuri es una de la municipalidades que más apoya la reserva, ya que tienen una buena relación con el IBAMA y con las asociaciones que la administran.

RELACIONES ENTRE LA MUNICIPALIDAD Y SUS CIUDADANOS: LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Además del apoyo a proyectos y políticas municipales de desarrollo, el gobierno federal también busca estimular a los gobiernos municipales para que incentiven la participación popular en la elaboración de sus políticas públicas. La herramienta más importante es el Programa Comunidad Activa, cuyo objetivo es estimular la participación de la población en el combate a la pobreza. La principal estrategia para alcanzar este objetivo es implementar foros populares en los municipios para que la población elabore su Plan de Desarrollo Local Sustentable (PDLIS) que, al menos en teoría, cuenta con el apoyo de las tres esferas de gobierno¹⁷. Hasta inicios del 2002, apenas 157 municipios formaban parte del programa, 36 en Pará y los 22 municipios de Acre. El gobierno de Acre tuvo apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura (IICA) para capacitar a siete técnicos que presentaran y discutieran la propuesta del PDLIS con las organizaciones locales de los municipios. Este proceso se inició en reuniones públicas en noviembre de 1999.

Los resultados del programa aún son tímidos. Sin embargo, parece claro que su funcionamiento depende mucho de la calidad del liderazgo local y de la fuerza de los movimientos sociales. Por ejemplo, en Xapuri, una asamblea popular se reunió y consiguió elaborar el PDLIS, que sirvió de base para el programa de gobierno del alcalde. Este proceso funcionó en Xapuri debido a tres factores principales: 1) los movimientos sociales locales están bien organizados y tenían interés en elaborar este tipo de programa; 2) el alcalde promueve ampliamente la participación social en las decisiones del gobierno municipal; 3) el alcalde y el gobernador tienen una buena relación, lo que contribuye mucho al éxito en la coordinación de políticas.

En el municipio de Mâncio Lima¹⁸, también en Acre, el PDLIS fue elaborado por representantes de sindicatos de trabajadores (rurales y urbanos), asociaciones de productores

¹⁷ El gobierno federal invierte en la capacitación de los participantes de estos grupos de discusión (y, posteriormente, en los actores que implementarán las acciones determinadas en el plan), coordina las políticas entre las tres esferas de gobierno y direcciona sus programas para la ejecución de la agenda local.

¹⁸ Mâncio Lima es un municipio pequeño y pobre del oeste del estado de Acre, cuya población rural vive de la agricultura y producción de harina de mandioca. En el municipio hay dos reservas indígenas y un gran parque nacional.

y otras organizaciones (iglesias y pastorales), para un total de 20 entidades locales. Las reuniones de la asamblea popular contaron también con la participación del poder ejecutivo, estatal y municipal. Después de la elaboración de los documentos, la asamblea de discusión se deshizo; un año después no se había hecho nada en concreto. El PDLIS no consiguió consolidar un grupo municipal permanente de discusión, como se pensó en principio. Algunos líderes de movimientos sociales retomaron el interés por este foro luego de las elecciones municipales del 2000, como una forma de contraponerse a las políticas del alcalde electo, y en una tentativa de reactivar los consejos municipales que comenzaron a ser boicoteados por el nuevo alcalde. Al contrario de Xapuri, los movimientos sociales de Mâncio Lima son débiles y el alcalde electo en el 2000 no está muy abierto a la participación popular ni se relaciona bien con el gobernador del estado.

En los municipios que se estudiaron en Pará, el programa se implementó solo en algunos de ellos y los resultados fueron bastante modestos. En estos municipios no existió una articulación social muy fuerte en torno a la elaboración del documento, tampoco se dio una verdadera voluntad de los alcaldes de abrirse a la democratización de los mecanismos de decisión.

No siempre es necesario que haya un programa como el PDLIS para que la población local participe, o intente participar de las decisiones políticas locales. En Uruará, por ejemplo, a mediados de la década de 1990 la propia población se organizó para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Global de Uruará que contemplaba una serie de acciones dirigidas al desarrollo del sector forestal (ver recuadro siguiente). Al inicio, la municipalidad apoyó el plan, pero con el cambio de alcalde en 1997, fue completamente abandonado. En el 2000, un nuevo alcalde fue electo, y con el apoyo del grupo que había elaborado el Plan, lo adoptó como plan de gobierno.

El Plan Global de Desarrollo de Uruará

En 1994, miembros de diversas asociaciones de productores rurales, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y gubernamentales se reunieron por cuatro días en lo que se llamó La I Conferencia Municipal Uruarense sobre Proyectos Económicos Alternativos. Como resultado práctico de este foro, en 1995 se realizaron cuatro seminarios temáticos: a) explotación de la madera, b) organización social, c) producción agropecuaria, d) tenencia de la tierra. A partir de los resultados de estos seminarios y de la I Conferencia, se redactó el Programa Global de Desarrollo de Uruará. El Programa se divide en cinco grandes líneas de acción: 1) gestión del territorio, 2) gestión y uso de los recursos naturales, 3) producción agropecuaria, 4) organización de los productores y de la producción, 5) formación y capacitación de recursos humanos. Entre los subprogramas contenidos en estas cinco líneas de acción, habían propuestas de redemarcación de las tierras indígenas, creación de una

reserva forestal municipal, recuperación de áreas degradadas, aprovechamiento de la madera en las unidades de producción familiar y formación técnica de los hijos de agricultores.

De modo semejante a lo que ocurrió en Uruará, sectores organizados del municipio de Porto de Moz¹⁹ se reunieron en un foro participativo para discutir los problemas en torno a los temas forestal y pesquero así como de tenencia de la tierra en el municipio. Para trabajar las propuestas se constituyó un comité formado por representantes de organizaciones de base, cuya función era trabajar con las comunidades en actividades dirigidas a mejorar la gestión y uso de los recursos naturales y servir un interlocutor de los órganos públicos a nivel municipal (Cámara de Concejales y Municipalidad) y estatal. El comité se reúne periódicamente con las comunidades rurales para involucrarlas en la elaboración de sus propuestas. El gobierno municipal, sin embargo, nunca se involucró en el proceso. Las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad se volvieron particularmente conflictivas con la presentación de una propuesta de creación de una Reserva Extractivista en el municipio. El alcalde de Porto de Moz, en alianza con los grandes hacendados y madereros de la región, iniciaron un movimiento en contra de la propuesta, que incluyó la distribución de panfletos en el municipio y un fuerte cabildeo en el Gobierno del Estado para presionar al Ministerio del Medio Ambiente para que no permitiera la creación de la reserva.

El ejemplo de centralización y autoritarismo de Porto de Moz no es único. En Altamira²⁰, el alcalde también enfrentó a los sectores más organizados de la sociedad al ignorar la movilización local que solicitaba una zonificación ecológico/económica del municipio. En lugar de escuchar a los grupos que ya se habían organizado e iniciado las discusiones, el alcalde envió a la cámara municipal un proyecto elaborado en las oficinas de la municipalidad, sin ninguna participación popular y que contemplaba apenas el tema de ambiente urbano.

RELACIÓN ENTRE GOBIERNOS MUNICIPALES Y ACTORES PRIVADOS

Una forma de lograr que las municipalidades inviertan en el sector forestal es por medio de acuerdos de cooperación con el sector privado. Generalmente, las ONG son los actores más abiertos a trabajar con los gobiernos municipales. Estas organizaciones dan asesoría a proyectos alternativos de desarrollo, actividades de educación ambiental y capacitación técnica a funcionarios municipales. Las empresas privadas también pueden mostrar interés por este tipo de cooperación, siempre y cuando signifique oportunidades para obtener ganancias. De hecho, algunas municipalidades desarrollan proyectos de reforestación e implementación de sistemas agroforestales con empresas madereras privadas.

En todos los municipios estudiados hay presencia de ONG que desarrollan trabajos de investigación y proyectos de desarrollo. En general, estas organizaciones tienen buenas relaciones con los gobiernos estatal y federal, ya que son estos los que tienen las principales competencias en materia forestal. Para efectos de investigación, es común que las ONG se asocien con entidades federales de investigación como las universidades y la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o incluso con organismos internacionales y universidades extranjeras. Usualmente, las ONG apoyan a las

municipalidades y a las organizaciones locales, como sindicatos y asociaciones de productores rurales, en la elaboración de propuestas para obtener financiamiento para proyectos demostrativos y PED.

¹⁹ Situado en el estado de Pará, el municipio de Porto de Moz tiene una gran población rural que vive del extractivismo y de la agricultura en pequeña escala. La industria maderera local es bastante predatoria y el municipio tiene problemas serios de disputas por la posesión de tierra.

²⁰ Altamira es el mayor municipio de Brasil, con un área de cerca de 160 mil km². Su territorio es un mosaico de parques, bosques nacionales y territorios indígenas. La región próxima a la sede municipal tiene haciendas de ganado de proporciones gigantescas. El municipio enfrenta numerosos conflictos por la posesión de la tierra, invasiones de áreas protegidas y explotación ilegal de madera.

Una importante contribución de las ONG tiene que ver con el control de incendios. La Fundación Vivir, Producir, Preservar (FVPP) desarrolló en la región de la Carretera Transamazónica un proyecto en sociedad con el Ministerio del Medio Ambiente para la prevención de incendios. Un proyecto similar se realizó en Xapuri, coordinado por el gobierno municipal: el programa “Fuego Emergencia Crónica,” en asociación con la ONG Amigos de la Tierra. En muchas municipalidades, las ONG desarrollan proyectos de educación ambiental en colaboración con los gobiernos locales. Este tipo de colaboraciones son relativamente fáciles de establecer, ya que no se necesitan muchos recursos y no hay resistencia local de parte de los grupos de interés.

La municipalidad de Moju²¹, estado de Pará, ha trabajado activamente en la reforestación de cuencas y en la promoción de sistemas agroforestales dirigidos a los pequeños productores, así como en la introducción de especies forestales. En el año 2000, la municipalidad, en asociación con el Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña (DFID) y una empresa maderera, realizó dos seminarios para pequeños productores, con el objetivo de incentivar la implementación de los sistemas agroforestales. El primer seminario fue sobre tecnología de producción de semillas y plántulas para sistemas agroforestales y el segundo sobre prácticas de reforestación con especies forestales nativas. Luego de los seminarios, la municipalidad comenzó a producir en vivero y distribuir plántulas de especies forestales nativas.

La municipalidad de Moju también estableció sociedades con empresas madereras para reforestar pequeñas propiedades. Curiosamente, unas de estas sociedades con una asociación de empresarios locales fracasó porque el IBAMA no autorizó el proyecto, pues exigía un plan de manejo. Las empresas se rehusaron a hacerse cargo de los costos del plan, alegando que no sería justo tener que pagar por prestar un servicio público.

A mediados de la década de 1990, la municipalidad de Uruará, en colaboración con una de las grandes empresas madereras y una cooperativa de pequeños agricultores, iniciaron actividades de reforestación en pequeñas propiedades. El objetivo de este proyecto era

garantizar el abastecimiento de madera de alto valor comercial a largo plazo, valorizar las propiedades de los pequeños agricultores y elevar sus rentas. La municipalidad aportó mano de obra y material para la instalación de un vivero; la cooperativa local aportó el terreno y cubrió los costos operativos para producir cerca de 80 mil plántulas de mogno (*S. macrophylla*). El aserradero se quedó con la mitad de las plántulas y la municipalidad distribuyó el resto entre los pequeños agricultores.

En estos dos casos de cooperación entre municipalidad y empresas privadas (Moju y Uruará), resultó evidente la falta de capacidad de las municipalidades para lidiar con los aspectos técnicos, comerciales e institucionales de programas de reforestación y de implementación de sistemas agroforestales. Las municipalidades no disponen de técnicos capacitados para hacer proyectos de manejo y tienen una visión muy limitada de su importancia. En cambio, las empresas madereras tienen objetivos muy claros acerca de lo que quieren y pueden lograr con estos proyectos. Además, ya están insertadas en la cadena de producción de la madera y disponen de los medios para comercializar sus productos con buenas ganancias. El poco conocimiento del mercado y la pequeña escala de la producción

²¹ Moju está relativamente cerca de la capital estatal, Belém. El municipio tiene un sector maderero importante, y grandes áreas de plantaciones de coco y palma para extracción de aceite (dendé). La agricultura familiar de subsistencia es muy importante en el municipio.

de los finqueros individuales representan serios obstáculos al éxito de este tipo de proyectos. Así, son siempre las empresas privadas las que obtienen buenas ganancias con este tipo de alianzas.

En la mayoría de los municipios de la Amazonia existe una acentuada falta de capacidad técnica en el área forestal. La municipalidad de Moju constituye una excepción, dado que trabaja en colaboración con EMBRAPA y el DFID, mediante el proyecto de investigación y transferencia de tecnología “Gestión Participativa de Recursos Naturales a Nivel Municipal.” El objetivo de este proyecto, que inició en 1994, es desarrollar el manejo participativo de los recursos forestales por parte de las comunidades de productores rurales.

La municipalidad de Paragominas, también en el estado de Pará, es un caso interesante pero diferente a Moju y Uruará. Paragominas es una de las más importantes zonas de producción de madera del país y tiene cerca de 80 aserraderos. La mayor parte de estas empresas están organizadas en un sindicato que mantiene estrechas relaciones con la municipalidad (el alcalde es empresario del sector maderero y miembro del sindicato). El sindicato y la municipalidad trabajan juntos para atraer nuevas inversiones y modernizar el sector forestal. El sindicato actúa en cuatro áreas estratégicas: revisión de la legislación y seguimiento de procesos contra el IBAMA, búsqueda de nuevas áreas para abastecimiento de la industria, entrenamiento de personal, con apoyo de la Fundación Floresta Tropical, y legislación laboral que incluye la oferta de servicios médicos y asesoría en el área de seguridad del trabajo.

La municipalidad ayuda al sindicato políticamente, luchando por reformas en la legislación que favorezcan al sector y actuando junto al IBAMA y al órgano ambiental del estado (*Secretaría de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente – SECTAM*) en el otorgamiento de autorizaciones. Tanto la municipalidad como el sindicato tienen un punto de vista muy crítico sobre la actuación de los órganos ambientales, particularmente del IBAMA. Desde el punto de vista de estos actores, y de todos los madereros de la Amazonia, la obtención de permisos de extracción e industrialización de la madera es excesivamente burocrática y centralizada, lo que retrasa el desarrollo del sector.

A pesar de que las quejas son comunes a todo el sector maderero, y que los empresarios siempre van a buscar el camino más fácil de obtener ganancias, Paragominas tiene algunas industrias relativamente bien desarrolladas y que han invertido en nuevas tecnologías y mercados. En mayo del 2001, una empresa local llegó a tener la mayor área de bosque certificado de la Amazonia (140 658 ha), según los estándares del *Forest Stewardship Council* (FSC), con una explotación anual de 5000 ha. Esto representa un área mayor que toda la superficie hasta entonces certificada en la Amazonia (137 445 ha), y la primera certificación en el estado de Pará. Otra industria maderera, de la cual el alcalde municipal es propietario, también ha trabajado por la certificación del buen manejo forestal. A pesar del alto costo de la certificación, los empresarios afirman que los precios recibidos por la madera certificada (20-50 % más altos, según la madera y el comprador) compensan el esfuerzo. Algunos empresarios consideran que a mediano plazo, el mercado no aceptará más madera no certificada y que las empresas que no se adapten, quebrarán.

Por lo general, los gobiernos municipales dan más apoyo a los ganaderos y a los agricultores que a los madereros. La mayoría de las veces, este apoyo no es formalizado por

acuerdos de cooperación o convenios, pero beneficia a los propietarios rurales de diversas formas. Un ejemplo de este tipo de apoyo es la construcción y mantenimiento de caminos y puentes para transportar la producción agropecuaria del municipio, la gestión de créditos y la asistencia técnica a los productores rurales. También es común la participación de los gobiernos municipales en campañas de prevención o erradicación de pestes y enfermedades agrícolas y de animales, como la fiebre aftosa bovina.

CREACIÓN DE RESERVAS FORESTALES MUNICIPALES

Una de las atribuciones legales de las municipalidades, muy poco utilizada por los alcaldes y secretarios, es el establecimiento de reservas forestales municipales. Tal atribución es garantizada por la Ley No. 9985, según la cual las municipalidades pueden crear unidades de conservación de uso sostenible y de protección integral. Ya se han planteado diversas propuestas en varios municipios de la Amazonia, pero sin resultados concretos hasta el momento. En general, las propuestas surgen de grupos de base que dependen de la conservación de áreas de selva para su sustento. Las reservas buscan, entonces, solucionar conflictos por el acceso a los recursos naturales. Un buen ejemplo son las reservas extractivistas, fruto de años de lucha de los trabajadores rurales que viven de la extracción y cosecha de castaña, caucho, babaçu y otros recursos forestales no maderables.

Las reservas, sin embargo, fueron creadas por la interacción directa de los trabajadores extractivistas con el gobierno federal. Aunque los gobiernos estatales y municipales pueden crear sus propias unidades de conservación, el gobierno federal dispone de más recursos y capacidad técnica. El gobierno federal es más susceptible a la presión de los grupos y organizaciones internacionales y está más aislado de los intereses económicos locales que se oponen a la creación de estas unidades. Ciertamente, las alianzas que los trabajadores establecieron con ONG nacionales e internacionales, así como la visibilidad que ganaron en los medios de difusión contribuyeron al éxito. Estos mismos factores atraieron financiamiento internacional para proyectos de desarrollo en las reservas.

En el caso de las reservas municipales, la visibilidad de los movimientos sociales que pugnan por su creación es mucho menor y las municipalidades están mucho más influenciadas por los intereses económicos dominantes en la región (madereros y ganaderos), que ven en los extractivistas y pequeños agricultores obstáculos a la expansión de sus actividades. De esta forma, las posibilidades de éxito de las propuestas de creación de reservas dependen de diversos factores, como la organización y fuerza de los grupos de base que la promueven, el poder político y económico de los actores que se oponen y la voluntad de los gobernantes municipales, entre otros.

En la municipalidad de Porto de Moz, Pará, encontramos un caso que ejemplifica bien esta relación política. Los trabajadores rurales, sindicatos y asociaciones de productores, con apoyo de la Iglesia Católica, crearon un grupo para trabajar con recursos naturales (Comité Municipal de Recursos Naturales) y elaboraron una propuesta de creación de áreas comunitarias. Se trata de áreas de bosque de donde los agricultores extraen madera para uso propio y productos no maderables para la comercialización. El objetivo de la propuesta era proteger la región de la acción de empresas madereras que la estaban invadiendo. Sin embargo, el alcalde del municipio es el mayor maderero de la región y, obviamente, no apoyó

la idea. Aún así, los propios trabajadores rurales demarcaron las áreas comunitarias, que varían de 2000 a 15000 ha y actualmente buscan legalizarlas a través de los gobiernos estatal y federal.

En la municipalidad de Uruará se elaboró una interesante propuesta de creación de una reserva municipal, con el objetivo de garantizar la conservación de un área cubierta de bosque primario próxima a la ciudad. La zona urbana de Uruará se concentra al sur de la carretera Transamazónica y, al lado opuesto de la carretera, hay una franja de tierra aún bajo dominio del INCRA (Instituto de Colonización y Reforma Agraria), que podría, según los autores de la propuesta, ser transferida a la municipalidad. No toda la reserva sería utilizada con fines de conservación. De acuerdo con la propuesta, parte del área sería explotada comercialmente, lo que haría viable el funcionamiento de pequeños aserraderos en la ciudad. Además, se discutió la creación de grandes áreas de explotación comunitaria de recursos forestales. Estas áreas estarían formadas mediante la agregación de las áreas de preservación permanente de lotes particulares en algunos caminos secundarios donde los colonos estuvieran dispuestos a seguir el plan²². La explotación comunitaria de estas áreas significaría un esfuerzo conjunto de mayor importancia que la explotación individual, que permitiría aumentar la renta de los pequeños agricultores.

A pesar del carácter innovador de la propuesta y de la gran aceptación popular que tuvo, el alcalde que asumió el gobierno en 1997 se rehusó siquiera discutir las propuestas contenidas en el plan elaborado por las organizaciones sociales, y la reserva nunca fue implementada. Con la elección del nuevo gobierno en el año 2000, apoyado por el Sindicato de los Trabajadores Rurales, la idea volvió a ser discutida y el gobierno municipal se comprometió a regular la situación del área.

En el municipio de Mâncio Lima, Acre, ocurrió una situación diametralmente opuesta a la de Uruará y Porto de Moz. Allí, fue el propio alcalde quien lanzó una propuesta de creación de una reserva municipal. El alcalde inició una discusión con el órgano de competencia ambiental de Acre, el Instituto del Medio Ambiente de Acre (IMAC), para crear una unidad de conservación municipal. Su idea era crear una categoría de manejo que uniera el uso de los recursos extractivistas con el desarrollo de actividades de turismo y esparcimiento en el municipio. Para el gobierno del estado, esta propuesta representó un paso importante para iniciar el desarrollo del turismo en el Valle del Juruá, principalmente por haber sido una iniciativa del propio municipio.

En el año 2000, técnicos del IMAC identificaron una gran área de llanura (Japiim) para la ubicación de la reserva municipal. El Japiim tiene una vegetación predominante de palmeras y bajo potencial agrícola. El área es muy utilizada para pesca, principalmente por los estratos más pobres de la población de Mâncio Lima. De acuerdo con los levantamientos realizados por técnicos del IMAC, y según las orientaciones del SNUC, la categoría de unidad de conservación adecuada a la realidad del municipio sería la de Reserva de Desarrollo Sustentable (RDS)²³, dada la necesidad de uso de sus recursos por las comunidades de los alrededores.

²² La colonización de la Transamazónica siguió un patrón de ocupación territorial del tipo “espina de pez” (un camino principal cortado perpendicularmente por caminos secundarios, a lo largo de los cuales se distribuyen las propiedades). Las áreas de preservación permanente de cada propiedad, según la ley vigente en el momento de la ocupación, deberían equivaler a 50% del área total de la propiedad. Como la mayoría de los colonos desmontó áreas próximas a los caminos, o sea, el frente de sus lotes, los fondos de los mismos forman grandes franjas continuas de bosque primario.

²³ El SNUC define la RDS como un área natural que alberga poblaciones tradicionales, cuya existencia se basa en sistemas sustentables de explotación de los recursos naturales, desarrollados a lo largo de generaciones y adaptados a las condiciones ecológicas locales. Las RDS son áreas de dominio público y, de acuerdo con la reglamentación del SNUC, las áreas particulares que caen dentro de sus límites deben ser expropiadas, según lo que dispone la ley.

La municipalidad trabajó conjuntamente con el gobierno del estado en la elaboración de la propuesta, que quedó lista poco antes de la elección del 2000. El alcalde no fue reelecto y ni siquiera llegó a enviar el proyecto para que la cámara municipal lo votara. Su sucesor asumió el cargo afirmando ser contrario a la creación de la reserva, que él llamaba en forma

despreciativa “Reserva del Yacaré.” Tanto él como la mayoría de los concejales y, muy probablemente, de la población en general, no aceptaban la idea de que el municipio restringiera el uso de sus tierras. Es posible que tal posición se deba al hecho de que Mâncio Lima no tiene control sobre cerca de 67% de su territorio, por formar parte del Parque Nacional da Serra do Divisor y de las Reservas Indígenas Nukini y Poianawa. Esta realidad es percibida por la población local como una barrera al desarrollo económico del municipio.

En Mâncio Lima, los movimientos sociales están mucho menos organizados que en Uruará y Porto de Moz, en los cuales los trabajadores rurales y sus socios fueron quienes iniciaron las discusiones sobre la creación de las reservas. En Mâncio Lima, estos grupos no apoyaron explícitamente al alcalde que promovió la idea de crear la unidad de conservación y ni siquiera se interesaron en la propuesta.

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Las municipalidades son usualmente actores en los conflictos que se dan por la “apropiación” de tierras municipales por agencias del gobierno federal. Esto ocurre principalmente cuando el IBAMA y FUNAI proponen la creación de parques nacionales y reservas indígenas. Las municipalidades por lo general se oponen a la creación de estas áreas en sus territorios, argumentando que impiden el uso “productivo” de la tierra y limitan el crecimiento económico de los municipios. Además, la creación de unidades de conservación afecta directa e indirectamente las vidas de muchos pobladores, y las municipalidades no están dispuestas a asumir el costo político de la creación de estas áreas.

Un conflicto de este tipo se presenta en Mâncio Lima. Más de dos tercios de las casi 470 000 ha del municipio están bajo control del gobierno federal, debido a la existencia del Parque Nacional de la Sierra del Divisor (267 000 ha) y las áreas indígenas Poianawa (21 000 ha) y Nukini (27 000 ha). El principal conflicto se presenta en el parque, debido a su extensión y la presencia de habitantes que luchan contra el IBAMA para no ser desalojados. Este es un problema recurrente en los parques nacionales, pues el gobierno federal los crea por decreto, sin conocimiento de la realidad local. Como agravante, la legislación establece un uso totalmente restrictivo de los parques nacionales, que impide la supervivencia de sus habitantes y la posibilidad de obtener títulos de propiedad y vender sus tierras.

En el caso de Mâncio Lima, la población local y la municipalidad siempre se opusieron al traslado de las familias y solicitaron la redemarcación del área del parque. En el 2000, el conflicto entre los habitantes del parque y el IBAMA aumentó debido a que parte de los pobladores pertenecían a una etnia indígena considerada extinta (Nauas). Esto creó una situación inusitada, pues la población de Mâncio Lima pasó a apoyar la propuesta de demarcación del área de los Nauas. Esta posición obedece al hecho de que si se declara el área indígena, el parque dejaría de existir pues no puede superponerse a un área indígena. Esta posición a favor del área indígena es una situación bastante atípica; usualmente, tanto la municipalidad como las poblaciones se oponen al establecimiento de áreas indígenas debido a las estrictas restricciones de uso y tránsito para los pobladores no indígenas.

El alcalde electo en el año 2000 apoya la existencia del parque, si se establece en un área menor y con un plan de manejo que atraiga turistas para el municipio. Es curioso que, a pesar de la antigua disposición y de la prisa del IBAMA por desplazar a los habitantes, el parque tuvo un plan de manejo elaborado diez años después de su creación, como fruto de un convenio entre el IBAMA y la ONG SOS *Amazônia*, apoyada por *The Nature Conservancy*.

Un ejemplo de la posición más común de las municipalidades en cuanto a las tierras indígenas se presenta en Uruará, que tiene parte de su territorio ocupado por dos zonas indígenas de la etnia Arara. Se trata de dos áreas de 1 060 400 ha y 235 600 ha, habitadas por 40 y 120 habitantes, respectivamente. La oposición local no es a la existencia de las reservas, ni tampoco a la extensión. El mayor problema es que parte de la reserva fue colonizada hace muchos años, bajo orientación del INCRA, y actualmente hay una población significativa de colonos en el área. La propuesta defendida por la municipalidad es la de modificar los límites de la reserva, de forma tal que no afecte la zona de colonización. La FUNAI y el *Consejo Misionario Indígena* (CIMI), órgano de defensa de los derechos indígenas ligado a la Iglesia Católica, no aceptan la propuesta.

En Porto de Moz, la municipalidad ha mediado directamente en conflictos entre madereros y pequeños productores rurales. Los problemas entre estos dos grupos tienen que ver con el acceso a la madera y a áreas de bosque. Como la situación agraria del municipio es bastante irregular, es común que los madereros se apropien de áreas públicas federales y de áreas de pequeños agricultores. Muchas veces, esta apropiación es temporal y dura mientras haya madera que es extraída de manera ilegal. Otras veces, las empresas madereras se apropian definitivamente de los terrenos mediante fraudes. La municipalidad interviene en estos conflictos usando su poder político, ya sea para mantener al Instituto de Tierras del Estado de Pará (ITERPA) fuera del municipio, o para que el ITERPA actúe en la legalización de tierras de madereros, incluyendo las del propio alcalde. La municipalidad sabotea sistemáticamente los intentos de los grupos sociales organizados para constituir una reserva extractivista en la región. Igualmente, el alcalde y sus asesores se oponen a la propuesta popular de creación de una reserva biológica en el principal lago del municipio. En este caso, el alcalde se opone por tener interés personal en el desarrollo y explotación turística del lugar.

Análisis de la situación actual

PRIORIDADES MUNICIPALES: DESARROLLO SIN BOSQUES

Desde la aprobación de la constitución de 1988, hay una tendencia inequívoca a la descentralización de la administración pública en Brasil. Las municipalidades asumen cada vez más la gestión de políticas públicas que anteriormente eran de competencia de los gobiernos estatal y federal. Esto es muy claro en las políticas de salud y educación básica, sobre las cuales las municipalidades tienen actualmente gran control.

Una importante característica de este proceso es que la toma de decisiones se ha abierto a la participación popular, a través de consejos municipales de salud y educación. Aunque estos

espacios constituyen un avance importante, se refieren a asuntos de administración de servicios públicos; se trata de una descentralización más administrativa que política. En

el campo ambiental, sin embargo, la descentralización tiene el efecto potencial de intensificar la democracia, dado que lo que está en juego no es la eficiencia en la prestación de un servicio básico, sino quién tiene acceso a qué tipo de recurso y de qué manera.

Como se ha señalado, el marco jurídico brasileño permite a los municipios actuar en la gestión de sus recursos forestales. Lo que se observa, sin embargo, es una generalizada timidez y, aún, falta de voluntad de los gobernantes locales para utilizar estos poderes. Por varias razones, las municipalidades se interesan poco en las políticas forestales.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que en la Amazonia aún impera una cultura de deforestación y enriquecimiento a corto plazo. Este tipo de desarrollo es sinónimo de expansión de la agricultura y de la ganadería. La explotación maderera hace parte de esta ecuación, pero no a largo plazo. Las fronteras agrícola y forestal avanzan simultáneamente; la madera es talada a medida que se establecen nuevas áreas de pastoreo y agricultura. Esta es la forma en que la región ha sido ocupada en los últimos treinta años. Por devastadores que sean los efectos de este tipo de colonización, la gran mayoría de los pobladores locales y los principales intereses económicos de la región apoyan este modelo; algunos por falta de opciones, otros porque obtienen beneficios importantes. El discurso de protección y uso racional de los bosques no encuentra un ambiente muy favorable en la región.

Los políticos municipales elaboran políticas que favorecen el modelo desarrollista a corto plazo. No es por casualidad que las municipalidades apoyan e incentivan mucho más frecuentemente al sector agropecuario que al sector forestal. De hecho, la mayor parte de las municipales están equipadas con maquinaria y camiones para abrir caminos para la agricultura y brindar servicios a esta actividad. Los apoyos que gestionan ante el gobierno estatal son, principalmente, para brindar estos servicios.

Muchas municipalidades presionan a políticos y directores de bancos estatales para que faciliten créditos para la agricultura y ganadería. Un ejemplo fue la presión ejercida por la municipalidad de Uruará para aumentar el flujo de crédito rural, a mediados de la década de 1990. En Uruará, al igual que en muchos otros municipios de la Amazonia, el gobierno local se empeñó en ayudar a los colonos a formar asociaciones – requisito exigido por el Banco de la Amazonia para la concesión de créditos – y someter sus proyectos de financiación al banco. Además del trabajo preparatorio y auxilio directo a los productores, los gobiernos municipales también coordinaron con agencias estatales y federales de investigación y asistencia técnica. En realidad, la municipalidad de Uruará buscó beneficiar a los principales intereses económicos del municipio: los pequeños propietarios rurales.

Las políticas de desarrollo de las municipalidades se manifiestan de manera distinta en municipios con realidades políticas y sociales diferentes. En Paragominas, por ejemplo, la municipalidad tiene una estrategia dirigida a atraer capital e inversión para la modernización de la agricultura en el municipio. Se ha tratado de incentivar la producción de soya que podría poner en marcha el comercio de insumos y equipos agrícolas, aumentar la producción ganadera (debido a la rotación de granos y pastoreos) y, así, enriquecer la

economía local. Este modelo de desarrollo también refleja el contexto local, en el cual la política es controlada por grandes propietarios. El sector forestal es parte de esta élite, por lo que la municipalidad ha incentivado el desarrollo o la adopción de técnicas de manejo forestal que

aumentan el valor a la producción local, como la certificación forestal y la diversificación de la producción. A pesar de que esto significa un gran avance en relación con la explotación ilegal de madera, la municipalidad no está trabajando por la democratización del acceso a los bosques.

En algunos municipios (muy pocos), el gobierno local trata de mantener el bosque y permitir que un grupo mayor (y más necesitado) de personas se beneficien de sus recursos. El municipio de Xapuri es, sin duda, el mejor ejemplo. Al igual que en Paragominas, en Xapuri la municipalidad también busca modernizar el sector forestal, en escala mucho más modesta, pero de forma más democrática. Una de las principales acciones que se han impulsado en coordinación con los gobiernos estatal y federal, es estimular mediante subsidios el manejo forestal comunitario y la formación de un centro de productos agroforestales.

Hay otras acciones concretas de las municipalidades que apuntan hacia un compromiso cada vez mayor con la gestión de los recursos forestales. En muchos municipios, las municipalidades han dado apoyo a la implementación de sistemas agroforestales y de manejo de productos forestales no madereros como alternativas a la ganadería.

También es significativo el cambio que está ocurriendo en la estructura político-administrativa de las municipalidades con la creación de secretarías o coordinaciones de medio ambiente, muy escasas hace pocos años. Además, políticos y administradores municipales incluyen en su discurso, cada vez con mayor frecuencia, el tema del manejo forestal sostenible y la apertura a experiencias económicas alternativas en sus municipios. En algunos casos, alcaldes y grupos sociales organizados discuten la creación de reservas forestales municipales. Algunos municipios constituyeron Consejos Municipales de Desarrollo Rural, o inclusive del Medio Ambiente. En varios municipios la educación ambiental ya es parte del currículo escolar. Estos ejemplos son modestos, pero demuestran que hay un compromiso efectivo de las municipalidades con la gestión forestal.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO BÚSQUEDA DE NUEVAS OPCIONES ECONÓMICAS

A pesar de su situación fiscal relativamente cómoda, es un hecho que los municipios de la Amazonia no tienen muchos recursos disponibles para invertir en actividades ligadas con el sector forestal. En la mayoría de los municipios se da una tendencia a gastar la mayor parte del presupuesto en la zona urbana. De lo poco que se invierte en la zona rural, la mayor parte se destina a obras y programas relacionados con la agricultura y la ganadería. Aún así, existen alternativas que permiten a las municipalidades mitigar la falta de recursos, como la asociación o coordinación con algún actor externo, organismo de otra esfera de gobierno, organización no gubernamental, o agencia de cooperación internacional o bilateral.

En este sentido, el PPG/7 ha tenido un papel importante en muchos municipios de la Amazonia; principalmente por medio de su sub-programa de proyectos demostrativos. Lo mismo sucede con los proyectos de ejecución descentralizada del Ministerio del Medio Ambiente. Estos programas financian pequeños proyectos, relacionados principalmente con el manejo y utilización de productos no madereros y la implementación de sistemas agroforestales. Las municipalidades se interesan por ellos justamente porque representan una

oportunidad de actuar en nuevas áreas sin tener que desviar recursos de otras actividades. Además, estos programas están abiertos a los grupos no gubernamentales, como ONG, sindicatos y asociaciones de trabajadores rurales, y alientan el trabajo conjunto entre estos grupos y las municipalidades. Esto estimula la participación popular y suma los recursos materiales y humanos de la municipalidad y los demás actores involucrados.

En general, como lo demuestran los ejemplos presentados en la sección anterior, los proyectos municipales de gestión forestal que tienen más éxito son los que involucran a la sociedad civil y que trabajan en estrecha cooperación con el gobierno del estado, con el gobierno federal y con ONG nacionales o internacionales.

LA DIVERSIDAD DE POLÍTICAS MUNICIPALES

A pesar de que la falta de recursos es un problema serio para la mayoría de las municipalidades, algunas son mucho más activas que otras en la gestión de su territorio y en el manejo de sus recursos naturales. Varios factores explican estas diferencias. Uno de ellos, y de fundamental importancia, es la voluntad de los administradores municipales, particularmente de los alcaldes. Sin duda alguna, los alcaldes tienen un poder muy grande dentro de sus municipios, que se extiende inclusive sobre el legislativo, y les permite manipular la aprobación de leyes y del presupuesto municipal. Las preferencias personales del alcalde ciertamente se reflejan en la orientación político-administrativa de la municipalidad. Un alcalde que se interesa por el uso sostenible de los recursos forestales de su municipio utiliza las oportunidades disponibles para comprometer a la municipalidad en la gestión forestal. Además de la voluntad, obviamente es necesario un mínimo de competencia y un equipo técnico adecuado. Usualmente, las organizaciones sociales de base y ONG cuentan con personal capacitado y competente por lo que es importante que haya apertura a la participación de estos actores en coordinación con el gobierno municipal.

Los municipios de Xapuri, Mâncio Lima y Uruará son buenos ejemplos del papel del alcalde. En Xapuri, el alcalde es un 'seringueiro' (extractor de caucho) que reconoce y valora el papel del bosque en la economía local. Los otros dos municipios ejemplifican cómo la elección de un nuevo alcalde puede cambiar completamente la orientación de la municipalidad. En las elecciones municipales del 2000, la población de Mâncio Lima eligió un alcalde que representaba los intereses económicos regionales, en vez de continuar con el alcalde anterior que tenía una actitud muy progresista hacia el tema ambiental. El resultado más inmediato fue el abandono de la propuesta de creación de la reserva municipal, una iniciativa personal del antiguo alcalde. En Uruará sucedió exactamente lo opuesto, se sustituyó un alcalde centralista e interesado en consolidar sus propios negocios por uno más

democrático y progresista. Este hecho provocó que se reactivaran los planes de desarrollo que habían sido elaborados en forma participativa por grupos de base del municipio.

Aun así, no es fácil que se elijan candidatos que defiendan un modelo de desarrollo económico menos agresivo para los bosques. Las posibilidades de que esto suceda dependen mucho de la política local y el juego de intereses políticos entre los principales grupos de poder, como colonos, ribereños, indígenas, madereros, extractivistas y ganaderos. La presencia numérica y el poder de cada uno de estos grupos varía entre los municipios de la Amazonia, y la correlación de fuerzas influye directamente en el perfil de los alcaldes electos.

Ciertamente, los ganaderos y madereros son los grupos que causan los mayores impactos negativos en el bosque, dada la naturaleza y la escala de sus actividades económicas. De hecho, las empresas madereras controlan áreas de miles de hectáreas. Por ejemplo, en el sur del estado de Pará, hay haciendas de hasta 50 000 ha. Los indígenas, extractivistas y ribereños, por su parte, sobreviven de la caza, pesca, agricultura en pequeña escala y la cría de ganado menor; tales actividades tienen un impacto bastante reducido sobre los recursos naturales. Los colonos causan un impacto mediano sobre el bosque, ya que sus actividades agropecuarias se desarrollan en pequeña escala, pero el número de colonos en la región es bastante grande. Normalmente, los alcaldes representan los intereses de los grupos más fuertes de sus municipio, ya que los grupos poderosos tienen mayor facilidad de elegir a sus representantes.

La presencia de movimientos sociales bien organizados y articulados constituyen un importante balance de poder frente a de los grandes intereses económicos de la región, y logran afectar las políticas municipales. Obviamente, los estratos más pobres de la población enfrentan inmensas dificultades para elegir a sus representantes. Para que estos grupos tengan posibilidad de acceder al gobierno municipal, o por lo menos lograr que sus demandas sean atendidas, es preciso que estén muy bien organizados. Xapuri es una excepción entre los municipios de la Amazonia, pues hay un alcalde 'seringueiro' en el poder. Su elección fue posible gracias al hecho de que el movimiento 'seringueiro' y de trabajadores rurales es muy fuerte en el municipio. Ciertamente, las políticas municipales reflejan el hecho de que el alcalde -y el grupo más organizado del municipio- sobreviven del bosque y tienen gran interés en su conservación.

Sin bien es cierto que los movimientos sociales fuertes son un contrapeso al poder excesivo de los alcaldes, no se puede ser muy optimista con respecto a su fuerza relativa. Los alcaldes tienen más poder legal y político y pueden bloquear iniciativas de los grupos de base. Esto fue lo que ocurrió en Uruará entre 1997 y 2000, cuando el alcalde ignoró las iniciativas de la sociedad local. Por otra parte, alcaldes bien intencionados también encuentran dificultades para implementar políticas innovadoras cuando no hay en el municipio grupos que apoyen sus iniciativas, como ocurrió en Mâncio Lima durante el mismo período. El alcalde propuso la creación de una reserva municipal, pero el municipio no contaba con organizaciones sociales organizadas que apoyaran la iniciativa. No hubo resistencia de la población pero tampoco apoyo efectivo, y con el cambio de alcalde la idea fue archivada.

Otro factor que determina el rumbo de las políticas municipales es la relación entre gobierno municipal y gobierno estatal. Independientemente de la filiación partidaria, de la ideología o de las relaciones personales del alcalde, todo municipio recibe los recursos que le corresponden, por medio de transferencias estatales y federales. Sin embargo, el trabajo de coordinación realizado por las municipalidades es de fundamental importancia para la captación de recursos materiales y humanos adicionales. Una buena coordinación requiere de una relación amistosa entre las esferas de gobierno, lo que en general significa afinidad partidaria y personal entre el propio alcalde y el gobernador o secretarios de gobierno y políticos influyentes. De hecho, la afinidad entre el gobierno municipal y estatal explica parte del éxito de Xapuri. En este caso, gobernador y alcalde se entienden bien y son del mismo partido. Además, ambos comparten una visión del desarrollo basado en el uso sostenible de los recursos forestales.

Cuando al alcalde le interesa involucrar a la municipalidad en la gestión forestal, y en el municipio hay grupos sociales bien organizados que apoyen tal iniciativa, las posibilidades de lograr una política forestal sostenible a nivel local aumentan. Si el gobierno estatal apoya la iniciativa del gobierno municipal tendremos, entonces, un escenario bastante propicio para la implementación de políticas forestales locales. Sin embargo, es poco frecuente que estos tres factores concurren. Sería preciso que hubiera otros mecanismos institucionales que al menos motivaran o impulsaran a que los administradores municipales se interesaran en los recursos forestales del municipio.

Un hecho que sustenta el desinterés de los alcaldes es la falta de recursos técnicos y económicos disponibles para invertir en el área ambiental. La descentralización de la salud y de la educación, por ejemplo, vino acompañada de una importante transferencia de recursos. Si bien es cierto que tener algún grado de control sobre los recursos forestales puede significar un mayor ingreso presupuestario proveniente de tasas, impuestos y concesiones, también es cierto que para las municipalidades estos ingresos no son suficientemente atractivos. La creación de tasas e impuestos municipales exigiría un gran esfuerzo por parte de la municipalidad en cuanto a fiscalización y cobro. La mayoría de las municipalidades de la Amazonia no recaudan impuestos; quiere decir que habría que implementar toda la infraestructura fiscal partiendo de cero. Un segundo obstáculo es que el cobro de impuestos no es una tarea muy popular y podría generar conflictos locales, principalmente con los madereros.

Definitivamente, los incentivos financieros parecen ser un factor clave para el éxito de políticas de descentralización. El ejemplo del ICMS-ecológico implementado en los estados de Paraná y Minas Gerais deja esto muy en claro. A partir del momento en que los alcaldes visualizaron la oportunidad de aumentar los ingresos municipales sin tener que cobrar impuestos locales, empezaron a crear unidades de conservación municipales y a estimular la creación de áreas de protección privadas. Estos mecanismos tienen, sin embargo, un efecto limitado. Como la recaudación del ICMS no aumenta con la simple creación de unidades de conservación, a medida que otros municipios comiencen a recibir estos recursos, la fracción que cada uno recibe disminuirá. Otra limitación en el caso de la Amazonia es que los estados de la región tienen una recaudación de impuestos mucho más baja que los estados donde el ICMS-ecológico fue implementado con éxito y,

consecuentemente, cuentan con menos recursos para recompensar a los municipios que tienen unidades de conservación.

La participación de los gobiernos estatales y municipales en el proceso de concesión de licencias para la explotación maderera en los bosques nacionales podría incentivar su participación efectiva en la gestión ambiental. Sorprendentemente, este tema aún no ha sido discutido en ninguno de los municipios estudiados. El Programa Nacional de Bosques del Ministerio de Medio Ambiente permite la participación de los municipios en el aprovechamiento de los bosques; sin embargo, no especifica como se aplicaría esto en la práctica. Aunque existe una apertura por parte del Ministerio para incluir a los municipios en sus programas, es fundamental que los alcaldes tengan una voluntad real de participar en el proceso.

CAPACIDAD LOCAL Y CAPACIDAD CENTRAL

La mayoría de las municipalidades de la región amazónica tiene infraestructura precaria y carece de recursos humanos y financieros para actuar en la gestión forestal. Pocas municipalidades tienen secretarías de medio ambiente, o técnicos e ingenieros forestales capacitados para desempeñar las tareas necesarias. Aunque se han barajado opciones para solventar este problema, no son suficientes como para hablar de una capacidad instalada para el desarrollo de la gestión forestal local en la Amazonia.

Debido al sistema fiscal y de transferencias existente, los municipios con mayor población y desarrollo económico disponen de un presupuesto mayor y, consecuentemente, de una infraestructura administrativa más desarrollada que la de los municipios pequeños y pobres. Este, sin embargo, no es un factor que determine el interés municipal por la gestión forestal; pareciera más bien, que la prioridad del tema en la agenda política municipal depende más de factores políticos que de factores técnicos.

Los gobiernos estatales tienen una capacidad técnica mayor; entre su personal técnico normalmente hay ingenieros agrónomos y forestales, biólogos, geógrafos, especialistas en monitoreo remoto, aparte de equipos más sofisticados y mayores recursos financieros para costear sus actividades. En las agencias federales, el nivel de sofisticación de los equipos es mayor y hay un gran número de especialistas en diversas áreas. El problema es que no hay una correlación efectiva entre la disponibilidad de recursos y la capacidad efectiva de trabajar a nivel regional y local. A pesar de sus grandes limitaciones técnicas, son los gobiernos municipales los están más próximos a los usuarios del bosque. Las agencias federales, que concentran las mayores responsabilidades sobre el bosque como el otorgamiento de concesiones y permisos forestales y la fiscalización y administración de las unidades de conservación, tienen una presencia muy tímida en el campo.

En este sentido, cabe el reclamo de los madereros contra la centralización y burocratización de todo el proceso legal de explotación forestal. La demora y los costos de hacer y aprobar planes de manejo y de obtener autorizaciones de transporte de madera dificultan el desarrollo del sector. Si estos problemas afectan el trabajo de los grandes madereros, constituyen un obstáculo insalvable para los pequeños productores forestales, que no tienen recursos para dar seguimiento a todo el proceso administrativo y acaban cayendo en el

aprovechamiento ilegal. Por otra parte, la fiscalización de la legalidad de la gestión forestal es poco eficiente, insuficiente e inadecuada a la realidad forestal de la Amazonia.

El IBAMA tiene una misión ambiciosa, que intenta cumplir con muchas dificultades. Dadas las dimensiones del territorio brasileño, la infraestructura del instituto es muy limitada para desarrollar sus actividades, y tampoco cuenta con mucho apoyo político. El IBAMA tiene una superintendencia en la capital de cada estado y oficinas locales en algunas ciudades del interior. La falta de funcionarios y de medios de transporte hace que la fiscalización sea muy débil en los municipios. En regiones más remotas, su acción es aún más problemática. Obviamente, como la explotación maderera es más intensa justamente en estas áreas, el órgano tiene poco control sobre la actividad.

La FUNAI también ha venido cumpliendo un papel en este tema. Tradicionalmente, los indios han sufrido recurrentes invasiones de sus territorios por parte de agricultores, ganaderos, ‘grileiros’ (individuos que intentan adueñarse de tierras ajenas mediante falsas escrituras de propiedad) y madereros. La extracción ilegal de madera es particularmente importante en las áreas indígenas. En algunas zonas se han conservado importantes bosques con madera de alto valor como el mogno, pero debido a la ausencia de control y protección, las grandes madereras abrieron caminos clandestinos para tener acceso a esta madera.

Pese a sus limitaciones, agencias como la FUNAI y el IBAMA tienen un papel fundamental en la protección de los recursos forestales. La descentralización de la gestión de los recursos forestales es una demanda legítima, tanto en lo que se refiere a la democratización como a la eficiencia de su uso. Algunas actividades y responsabilidades, sin embargo, deben quedar a cargo del gobierno central, como por ejemplo la creación de parques nacionales y de reservas indígenas. Los beneficios de este tipo de áreas protegidas son nacionales, y tal vez globales, pero sus costos son locales, o por lo menos esta es la percepción de los habitantes de los municipios donde están los recursos. Si dependiese de la población local y de sus representantes políticos, el área bajo protección en la Amazonia sería mucho menor de lo que es. En general, la percepción del papel de las unidades de conservación que permiten el uso de los bosques, como las reservas extractivistas, es mucho más positivo cuando existen poblaciones que viven del aprovechamiento de estas áreas, como ocurre en Xapuri.

Conclusiones y recomendaciones

La descentralización de políticas forestales en Brasil es aún tímida y está muy atrasada, si se compara con otras áreas de políticas públicas, como salud, educación y asistencia social. No obstante, no hay que ser demasiado pesimistas. En primer lugar, el ritmo hasta ahora lento de este proceso no es necesariamente un mal en sí mismo. Las condiciones políticas en muchos municipios son desfavorables para una descentralización rápida y radical. En muchos casos, la transferencia de poderes para el gobierno local podría significar entregar el control de los recursos forestales a grupos que no tienen el menor interés en explotarlos en forma sostenible y/o democrática. Este es el caso de aquellos municipios en donde los madereros y los ganaderos son muy poderosos y, directa o indirectamente, controlan al gobierno municipal. En estos casos, bastante típicos en los municipios de la región, es

necesario el control por parte de un poder estatal o federal, que tenga alguna independencia de los intereses locales.

Aunque de forma precaria y muchas veces omisa, el gobierno federal y sus agencias tienen una importancia muy grande en las acciones ambientales desarrolladas en prácticamente todos los municipios de la Amazonia Brasileña. El provecho que cada municipio obtiene de su relación con dichos órganos depende mucho de los intereses y de las actitudes del alcalde en cuanto al uso sostenible de los recursos naturales, así como de la presencia y fuerza relativa de grupos sociales interesados. Las relaciones entre los gobiernos municipal y federal parece ser menos afectada por las relaciones políticas entre sus líderes que las relaciones entre municipalidad y estado. El distanciamiento entre estos dos niveles de gobierno los aísla un tanto del quehacer político cotidiano. En los estados, la relación entre alcalde, secretarios estatales y gobernadores afecta mucho las posibilidades de que cada municipalidad obtenga

recursos para sus programas. Los aliados políticos siempre tienen mayor facilidad para aumentar el flujo de recursos que llega a los municipios.

Para lograr una descentralización democrática y efectiva de la gestión de los recursos forestales es preciso que se creen mecanismos que incentiven a los administradores municipales a interesarse por el tema. El ICMS-ecológico es uno de estos mecanismos. Su eficacia en la Amazonia, tal vez sea más limitada que en los estados del Sur y Sureste, pues en la región hay un número muy grande de municipios que tienen áreas de protección ambiental y la recaudación estatal de impuestos es bastante más baja. Estos factores harían que cada municipio recibiese una cuota pequeña del ICMS-ecológico. Por otra parte, los municipios de la región son relativamente pobres y este tipo de estímulo, aunque pequeño, puede ser atractivo para los alcaldes. Para iniciar las discusiones sobre este tema en la región se podrían hacer simulaciones de la distribución de recursos provenientes de este incentivo en los estados de la Amazonia. Idealmente, la iniciativa debería partir de los propios municipios, de la misma forma que ocurrió en los estados de Paraná y Minas Gerais. La idea podría promoverse desde el nivel federal, dado que la mayor parte de los recursos de los municipios de la Amazonia provienen del gobierno federal.

La descentralización de procedimientos administrativos podría acelerarse por medio de acuerdos entre municipalidades, gobierno estatal y el IBAMA. La experiencia del estado de Acre es bastante positiva: la delegación de poderes del IBAMA en el IMAC ha permitido que un mayor número de productores pequeños legalice y regule sus actividades, sin grandes costos ni riesgos para el bosque. Es fundamental que se incentive este tipo de acuerdos, ya que son una forma de unir la capacidad de los órganos federales al poder de incidencia y fiscalización social y territorial de los gobiernos municipales. Para que esto funcione adecuadamente, es necesario que se simplifiquen los procedimientos administrativos para el aprovechamiento forestal. Con ello se democratizaría el acceso al bosque y se facilitaría el control estatal del aprovechamiento forestal.

El momento actual es oportuno para intensificar el proceso de descentralización en Brasil, dado que el gobierno ya ha aprobado el Programa Nacional de Bosques y que pronto se iniciará la discusión de la ley federal que busca reglamentar la concesión del uso de

bosques públicos. Es vital que los municipios se organicen para defender sus intereses en este proceso, que se beneficien económicamente con el cobro por concesiones y permisos de aprovechamiento, que se den condiciones para que las municipalidades establezcan sus propios bosques públicos, que se garantice el acceso de los pobladores locales. Los municipios deben tener una participación directa en la gestión de bosques públicos estatales y federales, lo que necesariamente implica recibir una parte significativa de los recursos provenientes de su manejo y aprovechamiento.

Siglas y acrónimos

CIFOR	Centro Internacional de Investigación Forestal
CIMI	Conselho Missionário Indigenista
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DFID	Department For International Development, England
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSC	Forest Stewardship Council
FVPP	Fundação Viver, Produzir, Preservar
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Acre
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisas Ecológicas da Amazônia
LAET	Laboratório Agroecológico da Transamazônica
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
PESACRE	Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre
PGAI/PA	Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Estado de Pará
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente
PPG-7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PROMANEJO	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia
PT	Partido dos Trabalhadores
RPPN	Reserva Privada de Patrimônio Natural
SEAP	Secretaria Executiva de Agricultura e Pesca
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Pará)
SECTAS	Secretaria de Estado de Cidadania, Trabalho e Assistência Social
SEMA	Secretaría de Meio Ambiente
SEMAM	Secretaría de Meio Ambiente da Presidência da República
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza
SPRN	SubPrograma Política de Recursos Naturais
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDEPE	Superintendência da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Bibliografía

Bremaeker, F.E.J. 1994. Perfil das Receitas Municipais. Revista de Administração Municipal 41(213):75-88.

Greepeace. 2001. A Exploração de Madeira na Amazônia: A Ilegalidade e a Destruição ainda predominam. http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/techrep_planos_manejo.pdf

INPE/MCT. 2002. Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. Relatório anual do Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia (PRODES), São José dos Campos, junho de 2002.

May, P.H.; Veiga Neto, F.; Denardin, V.; Loureiro, W. 2002. Forthcoming in Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation. S. Pagiola, J. Bishop, N. Landell-Mills., Eds. London, Earthscan.

Nickson, R.A. 1995. Local government in Latin America. London, Lynne Rienner Publishers.

Schneider, R.R.; Arima, E.; Veríssimo, A.; Barreto, P.; Souza Jr., C. 2000. Amazônia Sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural. Brasília, Banco Mundial / IMAZON.

Shah, A. 1991. The New Fiscal Federalism in Brazil. World Bank Discussion Paper no 124.

Smeraldi, R.; Veríssimo, A. 1999. Acertando o Alvo: Consumo de Madeira no Mercado Interno Brasileiro e Promoção da Certificação Florestal. São Paulo, Amigos da Terra / IMAFLORA / IMAZON.

Veríssimo, A.; Barreto, P.; Mattos, M.; Tarifa, R.; Uhl, C. 1992. Logging Impacts and Prospects for Sustainable Forest Management in an Old Amazon Frontier: the Case of Paragominas. Forest Ecology and Management Vol.55:169-199.

Veríssimo, A.; Souza Jr, C.; Amaral, P.H. 2000. Identificação de Áreas com Potencial para Criação de Florestas Nacionais na Amazônia Legal. Brasília, Ministério do Meio Ambiente.

COSTA RICA

Avances y desafíos de la gestión forestal municipal en Costa Rica

**Lyès Ferroukhi y
Alejandra Aguilar**

Introducción

En el contexto latinoamericano, Costa Rica ostenta una posición de avanzada en cuanto a políticas y legislación ambientales, así como en el desarrollo de las instituciones a cargo de la gestión de recursos naturales. Estas políticas han sido especialmente vigorosas con respecto al tema forestal; en las tres últimas décadas, ha habido importantes avances en términos del fortalecimiento de la reforestación y las actividades derivadas del aprovechamiento y el manejo del bosque, y en la creación de instrumentos económicos orientados hacia la conservación y el manejo sostenible, entre ellos, el Sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Sin embargo, Costa Rica es uno de los países más centralizados de la región, y en el ámbito de la gestión forestal, esta centralización se refleja en el esquema institucional, la toma de decisiones y el control de las ganancias generadas por el sector. La fuerte centralización de las instancias de gestión forestal no ha impedido que presenten los mismos problemas de corrupción, falta de eficiencia en los controles y carencia de recursos técnicos y económicos que presentan la mayoría de los países de la región.

El tema de la descentralización del Estado no ha sido totalmente excluido de la agenda política nacional. En los últimos años se han formulado importantes proyectos de ley, que pretenden fomentar la descentralización de poder hacia las municipalidades, además existe una conciencia creciente de la necesidad de estimular la participación local en el manejo de los recursos naturales. Por otra parte, la gestión forestal nacional pasa por una etapa de

revisión, en la que diversos sectores presionan para que se implementen cambios legales e institucionales que permitan una gestión más eficiente de los bosques.

En este contexto, es importante entender el estado actual de la gestión forestal en el país y valorar los procesos que se han impulsado hacia una mayor participación municipal en el tema, así como los desafíos que enfrentan futuros procesos de descentralización de la gestión de los bosques. Si bien la mayoría de las municipalidades han estado poco involucradas en el manejo de los recursos forestales, existen ejemplos interesantes de algunos gobiernos locales que han impulsado iniciativas de gestión de recursos naturales que, por lo general, incluyen el aspecto forestal. A través de estas experiencias se puede notar que aún en un esquema muy centralizado de manejo del bosque, la necesidad de una mayor participación de las municipalidades y actores locales en general, se hace sentir y es potenciada por diversos factores.

En este capítulo se describe la situación de los recursos forestales en Costa Rica, el esquema legal e institucional de gestión de bosques y el rol de las municipalidades como entes responsables de velar por la sostenibilidad de los recursos naturales en el ámbito local. En una sección posterior se describen y analizan diversas experiencias en las que las municipalidades se han involucrado en la gestión de los bosques, a pesar de que no tienen competencias directas ni cuentan con los recursos adecuados. Se analizan además, los diversos elementos e incentivos que han motivado a las municipalidades para involucrarse en el tema. También se resumen las percepciones de diversos actores sobre el papel de las municipalidades en la gestión forestal. Por último, se presentan las conclusiones y

recomendaciones que abordan los logros y desafíos de la descentralización de la gestión forestal en el país.

El contexto forestal

SITUACIÓN DEL RECURSO

Costa Rica tiene una superficie de 51 100 km², de los cuáles el 25% (1 284 543 ha) corresponde a áreas silvestres protegidas (ASP)¹. Estas áreas tienen diferentes niveles de protección del bosque que varían según la categoría del área. Los principales bosques primarios del país se encuentran dentro de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, que son las categorías de protección absoluta. Estas categorías representan un 11% del territorio nacional, para un total de 590 991 ha, en las que no se permite ningún tipo de aprovechamiento o actividad productiva (MINAE 1999). También hay un porcentaje importante del bosque primario en los territorios indígenas, que ocupan aproximadamente 180 000 ha, en las zonas Sur y Atlántica del país (Mesa Indígena 2000).

Con respecto a la cobertura forestal total, algunos datos parecen indicar que Costa Rica ha logrado revertir considerablemente la tasa de deforestación. Entre los años cincuenta y setenta, el país mantuvo una política de desarrollo agrícola intensivo que elevó la deforestación y aceleró la pérdida de cobertura boscosa (Camacho et al. 2001). Como consecuencia, en los años ochenta, el país registró uno de los índices de deforestación más

elevados del mundo (Camacho et al. 2000); en 1985 tenía una cobertura boscosa de un 24%, con una tasa de deforestación de 32 000 ha/año (MINAE 2002). No obstante, en 1997 se estimó que la cobertura forestal había aumentado a un 40.4%², y con la información actualizada al 2002, se calcula que alcanza un 45.4% del territorio nacional³ (FONAFIFO et al. 2002).

Sin embargo, a pesar de estas cifras alentadoras, aún existe una fuerte presión sobre los bosques primarios. Diversos estudios señalan un aprovechamiento desmedido en las áreas donde hay mayor presencia de bosque primario: las regiones Norte y Atlántica (Talamanca) y la Península de Osa, en la zona Sur (FONAFIFO et al. 2002, Fundación CECROPIA 1999). Uno de los principales problemas de la gestión forestal es la tala ilegal; datos recientes indican que el 35% de la madera que se extrae en el país proviene de la tala ilegal (MINAE 2002).

EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

Tanto la reforestación como el manejo forestal recibieron importantes incentivos económicos a lo largo de casi dos décadas. A partir de 1979, la legislación forestal costarricense impulsó la creación de mecanismos de deducción de impuestos, créditos

¹ Estos territorios corresponden a 132 parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre y otras categorías de ASP.

² Este estudio, elaborado por el Centro Científico Tropical y la Universidad de Costa Rica con el Financiamiento del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), se refiere a la cobertura forestal, que implica un concepto más amplio que el de bosque primario no intervenido; incluye bosque intervenido, bosque secundario y plantaciones forestales. Algunos grupos ambientalistas lo criticaron, pues consideraban que no reflejaba la verdadera situación del bosque primario en Costa Rica; ellos señalaban la existencia de cifras mucho menores, en estudios elaborados por otros organismos internacionales, como el WWF.

³ Este estudio del 2002, realizado por el Centro Científico Tropical en coordinación con la Universidad de Alberta y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, señala que la diferencia en el porcentaje de cobertura boscosa entre 1997 y el 2002 se debe, esencialmente, a la diferencia en la cobertura nubosa que presentaban las imágenes de satélite utilizadas en el estudio de 1997, así como a la mejoría en la detección del bosque tropical seco.

blandos y fondos de desarrollo para fomentar el desarrollo de la actividad económica ligada a la reforestación y al aprovechamiento sostenible del bosque.

El sistema de incentivos a las actividades forestales dio un viraje significativo en 1996, con la promulgación de la Ley Forestal⁴ actual, que eliminó los incentivos existentes e introdujo

el Sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA). El PSA establece un pago a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, en reconocimiento por el servicio que la conservación del bosque o el manejo adecuado del mismo ofrecen a toda la sociedad (Watson et al. 1998). De acuerdo con la ley, los servicios que se reconocen son: la mitigación de los gases de efecto invernadero, la protección del recurso hídrico, la protección de la biodiversidad y la belleza escénica⁵.

El sistema de PSA lo administra el MINAE a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El financiamiento proviene, básicamente, de la transferencia de un tercio del impuesto selectivo de consumo a los combustibles e hidrocarburos. Otras fuentes financieras del sistema son los contratos entre el FONAFIFO y algunas empresas privadas interesadas en la conservación y los fondos obtenidos por la captura de carbono, a través del Mecanismo de Implementación Conjunta⁶.

Una de las principales críticas que se le han hecho al PSA es que, en la práctica, la asignación del pago ha sido discriminatoria para con los pequeños productores y los campesinos indígenas, pero sobre todo, para quienes no tienen títulos de propiedad registrados (Camacho *et al.* 2000). Dado que sólo pueden obtener el beneficio los propietarios de tierras con bosque que puedan demostrar la propiedad mediante un título, muchos pequeños productores y campesinos resultan excluidos (Estado de la Nación 2000). De hecho, en el año 2000, el PSA se repartió entre 501 beneficiarios, la mayoría dueños de grandes propiedades; la cobertura fue de un área equivalente al 4.3% del territorio nacional (Estado de la Nación 2000). El resultado de este y otros problemas ligados a la operatividad del sistema es una falta de equidad en la asignación del pago (Camacho *et al.* 2000).

ACTIVIDADES ECONÓMICAS LIGADAS AL BOSQUE

El aprovechamiento forestal y las actividades derivadas del valor agregado de la madera aportan aproximadamente US\$141 millones a la economía nacional, es decir, un 0.87% del PIB⁷. En el país, hay cerca de 8 000 empresas ligadas a la gestión forestal, que generan alrededor de 18 000 empleos (Barrantes 2002, com. pers.). El sector forestal costarricense se ha preocupado por certificar el desempeño ambiental de la actividad y actualmente hay 65 344 ha de bosque y plantaciones forestales sometidas a manejo bajo los esquemas de sistemas de certificación ambiental (Estado de la Nación 2000).

El ecoturismo constituye otra actividad económica importante ligada al bosque. El que Costa Rica se promueva a nivel internacional como un destino '*verde*' ha permitido que el

⁴ Costa Rica ha tenido cuatro leyes forestales: Ley 4465, de 1969; Ley 7032, de 1986; Ley 7174, de 1990 y ley 7575, de 1996.

⁵ Artículo 3 de la Ley Forestal 7575.

⁶FONAFIFO cuenta con un importante aporte de los fondos obtenidos por Costa Rica por concepto del mecanismo de Implementación Conjunta para la reducción de gases de efecto invernadero creado por el Convenio de Cambio Climático. El dinero obtenido a través de este mecanismo es administrado por la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) que traslada un porcentaje a FONAFIFO. Además, hay numerosos contratos a través de los cuales empresas públicas y privadas transfieren fondos a FONAFIFO para el pago a propietarios de bosque cercanos a las cuencas hidrográficas o los mantos acuíferos que es necesario proteger para que ellas puedan operar.

⁷Estas cifras fueron suministradas por Alfonso Barrantes, Director de la Oficina Nacional Forestal, y son parte de un estudio reciente elaborado por la ONF (2002) que está por publicarse. Los datos incluyen el aporte de las actividades derivadas del valor agregado de la madera (cosecha, transporte, industrialización, construcción y muebles).

bosque se valore también como un atractivo turístico. Durante la temporada del 2000, un 70.7% de los turistas que visitaron el país estuvieron en algún área protegida (Parques Nacionales, Refugios de Vida Silvestre y otros). No por casualidad el 40% de las 120 reservas privadas asociadas a la Red Nacional de Reservas Privadas se dedica a la actividad turística (Red de Reservas 1999).

La prospección de la biodiversidad en los bosques costarricenses también ha empezado a perfilarse como una actividad económica, impulsada por el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), entidad responsable de promover el uso sostenible de la biodiversidad a nivel nacional. Desde 1991, el INBio ha firmado contratos de prospección de biodiversidad por más de dos millones de dólares con diversas empresas transnacionales y universidades internacionales⁸.

En Costa Rica, la dinámica económica generada alrededor del bosque ha propiciado que múltiples actores sociales se agrupen para apoyarse, defender sus intereses y dinamizar al sector desde diferentes perspectivas. En el recuadro siguiente se presentan las principales agrupaciones del sector forestal nacional.

Actores ligados al sector forestal en Costa Rica



⁸ Para información sobre esta organización nacional consulte: www.inbio.co.cr

Institucionalidad de la gestión forestal

En esta sección se describen las competencias de la Autoridad Forestal del Estado (AFE) y de su órgano principal, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Además, se presenta una valoración de la estructura desconcentrada del SINAC y su impacto sobre la gestión forestal.

LA AUTORIDAD FORESTAL DEL ESTADO

En Costa Rica, la conducción de la gestión forestal corresponde a la Autoridad Forestal del Estado (AFE), integrada por tres entes: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), y la Oficina Nacional Forestal (ONF), que es un órgano participativo para la elaboración de políticas, conformado por diversos actores del sector forestal privado y por organizaciones ecologistas.

Las principales funciones de la AFE se ejercen a través del SINAC y están señaladas en la Ley Forestal², que en el Artículo 1 establece como función esencial y prioritaria del Estado:

“Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Además, velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales”.

El SINAC, que es el órgano administrativo forestal más importante de cobertura nacional, tiene la responsabilidad de administrar el Patrimonio Forestal del Estado¹⁰ y de hecho, administra todos los bosques del territorio nacional, independientemente de que se encuentren bajo alguna categoría de área silvestre protegida, en manos privadas o de las municipalidades. Los alcances y limitaciones de la administración del SINAC varían, dependiendo de si el bosque se encuentra dentro de alguna ASP o está en manos privadas, así como del tipo de aprovechamiento que se pretenda realizar.

Para efectuar cualquier aprovechamiento forestal en un bosque, se debe contar con un Plan de Manejo Forestal, documento en el que se establecen las condiciones técnicas que garantizan la sostenibilidad del aprovechamiento. Este plan debe ser elaborado por un *regente forestal* contratado por el interesado en el aprovechamiento. Los Planes de Manejo elaborados por los regentes deben ser avalados por el SINAC y respetar los requisitos y las guías oficiales.

² El marco legal que establece las competencias del SINAC respecto al manejo y la administración de los bosques es muy amplio: Ley Forestal (1996), Ley de Biodiversidad (1998), Ley Orgánica del Ambiente (1995), Ley General de Vida Silvestre (1993) y Ley de Parques Nacionales (1977).

¹⁰ Este patrimonio lo constituyen los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, las áreas declaradas inalienables, las fincas inscritas a su nombre y las pertenecientes a las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública (Ley Forestal, Art. 13).

El aprovechamiento forestal en terrenos no considerados como bosque¹¹ también requiere de una autorización del SINAC. Los terrenos con cobertura forestal menor de dos ha, requieren de la presentación de un estudio menos técnico que el Plan de Manejo, llamado *inventario forestal*, que también debe ser elaborado por un regente y contener criterios mínimos de sostenibilidad para el aprovechamiento.

Cuando se trata de terrenos de uso agropecuario sin bosque se requiere de un *permiso de corta de árboles en potrero* emitido por los Consejos Regionales de Áreas de Conservación. La Ley Forestal establecía que ese permiso debían otorgarlo las municipalidades, pero la competencia se trasladó a los Consejos, aunque en la práctica son otorgados por el SINAC, porque los Consejos aún no han sido creados.

Una de las críticas principales al sistema de aprovechamiento actual es el poder que deposita en la figura del regente forestal. La Contraloría General de la República ha señalado que el SINAC carece de un sistema eficiente para dar seguimiento a la labor de los regentes forestales (Estado de la Nación 2000). También hay serias críticas sobre el cumplimiento de los planes de manejo aprobados por el SINAC, pues en la práctica, no se cumplen las limitaciones y normas de aprovechamiento estipuladas en ellos. Otra limitante del sistema es que el regente forestal es contratado por los mismos madereros, lo que coarta su independencia (Fundación CECROPIA 1999).

Otra de las debilidades señaladas es la capacidad efectiva del MINAE/SINAC. Un estudio reciente sobre los factores que propician la tala ilegal en Costa Rica menciona, entre otros aspectos, la limitada capacidad del SINAC para supervisar y controlar el manejo del recurso forestal. Algunos ejemplos de ello son la necesidad de cumplir con trámites engorrosos para obtener el permiso de corta y un inadecuado control en el manejo de las guías y placas para el transporte de la madera. También se menciona la corrupción interna del SINAC, el hecho de que no se visita el área de aprovechamiento después del cierre de labores y la limitada capacidad y experiencia de los funcionarios del SINAC y de los regentes forestales (MINAE 2002).

LA ESTRUCTURA DESCONCENTRADA DEL SINAC

El SINAC, creado en 1995 mediante un decreto ejecutivo¹², significó un cambio importante en la gestión de los recursos naturales del país, pues la Dirección de Vida Silvestre, la Dirección Forestal y el Servicio de Parques se unificaron en la Dirección Superior del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El país se dividió en 11 áreas de conservación y en cada una de ellas se instalaron direcciones regionales y oficinas subregionales. También se trasladaron las competencias de gestión y aprobación de ciertos trámites, como los permisos

¹¹La Ley Forestal define el bosque como un ecosistema nativo autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más ha, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del 70% de esa superficie y donde

haya más de 60 árboles/ha de 15 cm o más de diámetro (Art.3). Esta definición de bosque es muy amplia, por lo que una plantación forestal puede considerarse bosque si calza dentro de los supuestos del artículo citado, lo que es totalmente factible. Sin embargo, para efectos del aprovechamiento forestal, las plantaciones sólo requieren de Plan de Manejo si quieren tener acceso al Pago por Servicios Ambientales. Si la plantación no está dentro del sistema de PSA sólo necesita un “certificado de origen”, que es un documento elaborado por un regente forestal en el que se hace constar que la madera aprovechada proviene de una plantación forestal.

¹²Decreto N° 24652-MIRENEM del 20 de setiembre de 1995.

y el control forestal a nivel regional. Esta organización administrativa es única dentro del MINAE, pues no existe ningún otro órgano regionalizado¹³.

Es importante aclarar que, en el caso del SINAC, se puede hablar de regionalización, pero no de descentralización, pues las oficinas regionales no son autónomas. Si bien tienen capacidad para tomar algunas decisiones, dependen de la Dirección Superior del SINAC, localizada en San José. De hecho, el proceso de desconcentración del SINAC ha tenido dificultades prácticas para consolidar aspectos claves de su funcionamiento, como la autonomía de gestión y el manejo de fondos en las direcciones regionales. Por otra parte, una buena proporción de las decisiones importantes para las áreas continúa manejándose de manera centralizada¹⁴ (Ferroukhi et al. 2001).

Pero a pesar de estas limitaciones, la creación y la regionalización del SINAC aumentó la presencia local de funcionarios dedicados a la gestión forestal y promovió una relación más directa entre el MINAE/SINAC, las municipalidades y otros actores locales.

En un intento por promover la participación local en la gestión del MINAE/SINAC, se formalizaron legalmente ciertas instancias de participación. En 1995, la Ley Orgánica del Ambiente creó los Consejos Regionales Ambientales como instancias de desconcentración máxima adscritas al MINAE con la capacidad de recomendar políticas y tramitar denuncias, aunque sin competencias específicas en materia forestal. En 1998, la Ley de Biodiversidad creó los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, con funciones más relacionadas con la gestión forestal, como:

- Recomendar al Consejo Nacional de Áreas de Conservación la creación, modificación o cambio de categoría de las áreas silvestres protegidas.
- Participar en el combate de plagas e incendios forestales.
- Recomendar las áreas que deben recibir incentivos.
- Autorizar la corta de árboles en potreros.¹⁵
- Emitir los certificados de origen para la madera extraída de las plantaciones forestales.¹⁶

En general, el diseño y funcionamiento de estos Consejos es poco claro y hay duplicidad de funciones, lo que ha dificultado su implementación. Tampoco ha habido suficiente interés político por parte del MINAE para crear y consolidar esos espacios. De hecho, ambas figuras han tenido poco impacto en la estructura del SINAC.¹⁷

¹³Esta reforma, que en principio pudiera parecer sencilla, ha tomado varios años, y muchos funcionarios del SINAC consideran que no está acabada. La realidad es que se trató de reunir en un período relativamente corto tres direcciones que tradicionalmente trabajaban en forma independiente y con distintas orientaciones.

¹⁴ La estructura y autonomía del SINAC se formalizaron legalmente con la aprobación de la Ley de Biodiversidad, en 1998. Sin embargo, las disposiciones de esta nueva ley no concordaban con la posición del gobierno entrante (1998-2002), por lo que el mismo MINAE promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos que pretendían consolidar legalmente al SINAC. Como esta acción aún no se ha resuelto, los artículos impugnados no pueden aplicarse. Por lo tanto, en la práctica, el SINAC aún no tiene un respaldo legal definitivo más que su decreto ejecutivo.

¹⁵ En vista de las dificultades para la conformación de los concejos, estas competencias no han sido ejercidas, por lo que las asume directamente la administración de cada Área de Conservación.

¹⁶ Este certificado, necesario para el transporte de la madera fuera de la finca y para su exportación, también puede ser extendido por el regente. En este momento, los concejos no ejercen esta potestad.

¹⁷ Actualmente solo se han creados dos concejos: el Consejo Regional Ambiental del ACLACA y el Consejo Regional Ambiental del Área de Conservación Amistad Pacífico (ACLAP).

La municipalidad en la gestión forestal

LA MUNICIPALIDAD: ESTRUCTURA Y FUENTES DE INGRESO

Costa Rica se divide políticamente en siete provincias y ochenta y un cantones; cada cantón está encabezado por una municipalidad. Las municipalidades son los gobiernos locales, autónomos y descentralizados y deben fijar las políticas y prioridades de desarrollo del cantón en forma independiente, con exclusión de cualquier otra institución estatal. De acuerdo con lo que establecen los artículos 169 y 170 de la Constitución política, tienen a su cargo la administración de los intereses y servicios locales.

La municipalidad cuenta con un Concejo Municipal, que es el máximo órgano político de toma de decisiones y está integrado por los regidores y los síndicos, que son elegidos cada cuatro años. Cuenta también con un alcalde, que gerencia la labor municipal y ejecuta los acuerdos del Concejo¹⁸. El Concejo conforma comisiones de discusión para asuntos específicos, integradas por regidores, síndicos y particulares, que pueden participar como asesores, pero sin voto. Todas las municipalidades deben nombrar una comisión ambiental. Cada municipalidad tiene la autonomía de organizarse administrativamente según su

conveniencia, y algunas, aunque no están obligadas a hacerlo, han empezado a establecer oficinas ambientales.

Las municipalidades reciben un 1,28% del presupuesto nacional, que se distribuye a través de partidas específicas asignadas por la Asamblea Legislativa (Solís 2002, com. per.). Estas asignaciones representan un porcentaje reducido del presupuesto municipal, que depende de otros rubros:

- Préstamos.
- Otras transferencias del sector público.
- Cobro de tasas por prestación de servicios públicos (limpieza de calles, recolección de basura y otros).
- Cobros por permisos de construcción y de funcionamiento de actividades económicas (patentes).
- Cobro del impuesto territorial.
- Cobros ambientales¹⁹.

Para entender el papel político de las municipalidades se debe analizar la naturaleza de su autonomía y descentralización. Aunque según la Constitución son entes descentralizados y autónomos, el tema de la autonomía municipal ha sido controversial²⁰, pues Costa Rica es un país muy centralista y esto se refleja en el poder real del gobierno central²¹ frente a las municipalidades.

¹⁸ A partir del 2002, los alcaldes serán elegidos directamente por las comunidades. Hasta entonces, eran elegidos por los concejos municipales, lo que generaba inestabilidad, pues los hacía muy dependientes de los conflictos internos entre las diferentes tendencias políticas.

¹⁹ Son cobros ligados a la gestión de recursos naturales dentro del territorio municipal y se describen en un apartado posterior.

²⁰ Ver: votos 2394 de 1993 y 5445 del 2001 de la Sala Constitucional.

²¹ Además de los ministerios, hay instituciones autónomas que gozan de una descentralización funcional en razón de temas específicos, como prestación de servicios públicos o políticas de desarrollo social o agrario, estas instituciones en general actúan en función de intereses nacionales y no locales.

En consecuencia, la autonomía municipal en la gestión de los recursos naturales es muy reducida. Las competencias del Ministerio de Ambiente y Energía y de otras instituciones involucradas en el tema son, en la mayoría de los casos, mucho más amplias y directas que las competencias municipales. Específicamente en el tema forestal, el balance de poder es muy negativo para las municipalidades.

DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

A diferencia de otros países de América Latina, en Costa Rica, la presión social por la descentralización en la toma de decisiones y el fortalecimiento de los municipios ha sido débil. Pese a ello, estos temas han tenido algún impacto en los sectores políticos y han ido ganando presencia en la agenda legislativa (Rivera 1999). En la última década, se han promovido cambios legales que pretenden fortalecer el papel de las municipalidades, aumentando sus fuentes de ingreso y reformando el Código Municipal para darle mayor agilidad a su gestión. En el recuadro siguiente se resumen los principales cambios de los últimos años, orientados hacia el fortalecimiento municipal y la descentralización.

Cambios legales en materia de fortalecimiento municipal



²² El cobro de este impuesto implica que la municipalidad tenga la capacidad técnica de llevar un registro de todos los bienes inmuebles del cantón, sus propietarios y una valoración exacta del terreno y que cuente con suficiente personal y un sistema de gestión de cobro eficiente, capacidad que no se tenía a nivel nacional. Además, requiere de una importante inversión en equipo de cómputo, catastro y valoración de terrenos. La tarea es especialmente difícil en algunos cantones con presencia de bosque natural como Osa, en la Zona Sur, pues son municipalidades rurales, con presupuestos reducidos y muchísimos problemas de tenencia de la tierra.

²³ Existe un proyecto para el fortalecimiento del sistema catastral que pretende fortalecer las municipalidades para que puedan asumir mejor la gestión de cobro del impuesto, lo que incrementaría sus ingresos. Este proyecto se financiará mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado en diciembre del 2001 por la Asamblea Legislativa.

²⁴ La resistencia más importante la plantearon los sindicatos de las instituciones públicas, que temían por sus derechos laborales. Su temor se basaba en que el proyecto de ley permitía el traslado de funcionarios de las instituciones públicas a las municipalidades. También se señaló que el traslado de competencias era parte del “desmantelamiento del Estado”, y que las municipalidades, por su naturaleza política y su ineficiencia, no podrían asumir esas competencias.

LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RECURSOS FORESTALES

El antecedente más importante en el tema de gestión municipal y bosques data de 1996, y fue la aprobación de la Ley Forestal actual, que otorgó a las municipalidades la posibilidad de dar permisos de corta de árboles en potrero.

De acuerdo con esta ley, las municipalidades podían otorgar permisos hasta por un máximo de 20 árboles para terrenos agropecuarios sin bosque. Sin embargo, esta competencia fue eliminada en 1998, debido a los problemas que se presentaron en la práctica y a la presión de los funcionarios de las agencias centrales y regionales del SINAC, de la Cámara Forestal y de la Oficina Nacional Forestal. La competencia se trasladó a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación creados por la Ley de Biodiversidad²⁵, se cambiaron las condiciones del permiso de corta y se redujo el número de árboles²⁶.

El argumento utilizado para eliminar esta competencia fue la falta de capacidad técnica de las municipalidades y los problemas de corrupción que se presentaron, tanto por parte de los técnicos asignados como por la influencia de los intereses políticos locales en el otorgamiento de los permisos. Efectivamente, hubo muchos abusos y varios funcionarios municipales fueron acusados penalmente por corrupción (Wo Ching 2002, com. pers.).

Lo cierto es que se le había otorgado la competencia a las municipalidades sin proveer las condiciones mínimas para que su aplicación fuera efectiva. No se diseñaron mecanismos y procedimientos claros y detallados, no se ofreció la capacitación y asesoría necesarias y no se facilitaron los recursos técnicos y económicos. Por ejemplo, para recibir capacitación, las municipalidades dependían de la buena disposición del SINAC en términos de recursos y de tiempo; en esta forma, fueron muy pocas las que tuvieron acceso a ella.

Cada municipalidad asumió en forma autónoma y sin directriz alguna la organización interna para ejecutar las nuevas responsabilidades, con lo que algunas experiencias resultaron negativas. Por ejemplo, algunas utilizaron a los mismos inspectores que otorgaban los permisos de funcionamiento para realizar los controles y otorgar los permisos de corta; en la municipalidad de San Carlos, en la zona norte, los permisos los daba el Departamento de Estacionamientos Municipales.

Debido a la falta de recursos, cada municipio tuvo que asumir con su escaso presupuesto la tarea de conseguir lo necesario. Algunos ni siquiera tenían vehículos para las inspecciones y visitas ni dinero para los viáticos, por lo que debían negociar con el solicitante del permiso el pago de estos gastos (Chávez 2002, com. pers.).

Otra de las estrategias utilizadas consistió en contratar regentes forestales como consultores externos, pero esta práctica no generaba ninguna capacidad técnica al interior de la municipalidad y el único beneficiado era el consultor. Este fue el caso de Matina y Talamanca, en la región del Atlántico, donde hay una inmensa riqueza forestal. En estos municipios se contrató un regente forestal como consultor externo, que manejaba todos los trámites referentes a los permisos e incluso se encargaba de tramitar las aprobaciones ante

²⁵ Actualmente esta competencia es ejercida por el MINAE, pues la mayoría de los concejos aún no han sido instalados.

²⁶ El permiso de corta de árboles en potrero sólo se autoriza para un máximo de tres árboles/ha y por un total de no más de diez.

el Concejo Municipal. Como resultado, las municipalidades no manejaban directamente el otorgamiento de los permisos ni el control y ni siquiera contaban con un registro de los permisos otorgados (Mora 1999).

Pero a pesar de estas limitaciones, en algunos gobiernos locales, el otorgamiento de la competencia movilizó una serie de iniciativas interesantes que tuvieron efectos muy positivos para la gestión forestal y el fortalecimiento de las municipalidades como actores de la gestión de los recursos naturales. Algunos de estos logros fueron:

- Creación de oficinas ambientales e incluso de unidades forestales en algunas municipalidades. En varios casos se aprobaron acuerdos muy positivos. Por ejemplo en Sarapiquí, el Concejo Municipal creó una oficina ambiental y abrió la plaza para que un ingeniero forestal asumiera la competencia trasladada a la municipalidad (Ferroukhi 2001); cuando se le retiró la competencia, se mantuvo la plaza y la oficina ambiental siguió funcionando.
- Elaboración de convenios de trabajo conjunto con el MINAE/SINAC. En San Ramón, en el marco de uno de esos convenios, el MINAE/SINAC trasladó a un funcionario para que colaborara en la labor forestal y la protección de los recursos naturales; también se creó la Comisión Ambiental y la Oficina Ambiental, que funcionan con excelentes resultados. El convenio y la relación entre el MINAE/SINAC y la municipalidad siguen vigentes.
- Intercambios de capacitación técnica entre el SINAC regional y las municipalidades, que en algunos casos lograron un mayor acercamiento y comunicación entre el MINAE y los gobiernos locales. En Sarapiquí, la oficina ambiental colaboró ampliamente con el MINAE/SINAC e incluso coordinó la revisión de los Planes de Manejo Forestal, que eran responsabilidad exclusiva del Ministerio.

Pero en términos generales, el traslado de esta competencia, en las condiciones en que se realizó, en vez de fortalecer la gestión forestal municipal, la debilitó. A pesar de las experiencias positivas, los errores cometidos deslegitimaron a las municipalidades frente a los actores de la gestión forestal nacional y generaron una gran resistencia a cualquier intento por repetir la experiencia.

LAS COMPETENCIAS FORESTALES ACTUALES

Al eliminar la competencia directa asignada a través de la Ley Forestal, las competencias forestales municipales se redujeron a directrices generales de coordinación con el MINAE/SINAC. En general, todos los trámites técnicos de aprovechamiento forestal, así como las actividades de reglamentación y control de la gestión forestal se manejan a nivel del MINAE/SINAC, en la sede central y las oficinas regionales y subregionales. En el

recuadro siguiente se resumen las competencias municipales actuales en materia de gestión forestal.

Cambios legales en materia de fortalecimiento municipal



²⁷ Hasta el momento no hay ningún ejemplo de creación de monumento natural, sólo un proyecto de ley impulsado por la municipalidad de Sarapiquí para declarar como tal la cuenca del río Sarapiquí.

Experiencias municipales en gestión forestal y ambiental

En esta sección se describen algunas experiencias de coordinación y participación municipal en el manejo de los recursos naturales y forestales. A pesar de la falta de incentivos directos, las municipalidades tienen una relación natural con los bosques y con los actores de la gestión forestal en el ámbito local. Por esta razón, se perciben como un referente necesario, y tanto el SINAC como las organizaciones de productores regionales han promovido acercamientos con los municipios, aunque estos no tengan competencias directas en el tema. Además, las organizaciones locales presionan para que las municipalidades intervengan en el manejo de la problemática ambiental.

Las experiencias en donde los gobiernos locales participan en la gestión forestal constituyen casos específicos, que obedecen a factores diversos, ya que las realidades municipales son muy distintas entre sí. Hay municipios con una gran extensión de territorio boscoso y otros con problemas estrictamente urbanos y prácticamente sin bosque. En general, las municipalidades con recursos forestales pertenecen a las regiones con menor desarrollo económico y más problemas sociales (zonas Sur, Atlántica y Norte), por lo que sus recursos técnicos y financieros son muy escasos. Por otra parte, las municipalidades tienden a involucrarse en iniciativas ligadas al tema ambiental en general y no con un aspecto exclusivo, como el agua o el bosque.

A continuación se describen algunas experiencias de coordinación que ha promovido el SINAC para acercarse a las municipalidades, así como los factores que impulsan a los gobiernos locales a involucrarse en la gestión de sus recursos naturales y forestales específicamente; por último, se presentan las experiencias que se ha dado en la aplicación de los mecanismos de captación de recursos económicos creados por ley para la gestión forestal.

LA COORDINACIÓN ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y EL SINAC

Las direcciones y oficinas regionales del SINAC han impulsado iniciativas que pretenden lograr un acercamiento entre los gobiernos locales y las áreas de conservación, lo que indica que, en la práctica, el SINAC reconoce la necesidad de acercar los gobiernos locales

a su trabajo. Las acciones de coordinación emanan, por lo general, de las Áreas de Conservación (AC) y dependen de la iniciativa y el esfuerzo de los funcionarios a nivel regional y subregional, del apoyo de los directores de área y de las dinámicas propias de los gobiernos que las integran²⁸.

El Área de Conservación Amistad Caribe (ACLA-C), que ha tenido una vigorosa política de coordinación con los actores locales, creó un Consejo Regional Ambiental para promover su participación en la toma de decisiones. Creó también el Comité de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Gandoca–Manzanillo, en el que participa la municipalidad de Talamanca, y a

²⁸ El número de municipalidades que integra un área de conservación varía mucho. Por ejemplo, el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central cuenta con 43 municipios, en tanto que la Arenal Huetar Norte sólo tiene cinco.

través del cual el gobierno local contribuye en la toma de decisiones sobre el manejo del refugio (Valverde 1999). Esta es una figura interesante, que abre el espacio para compartir la responsabilidad de la administración de un área protegida con los actores locales. El comité trabaja activamente, a pesar de que su condición legal no es muy clara, ya que sus funciones se establecieron mediante decreto ejecutivo y no cuenta con el respaldo de una ley (Mora y Salas 2000).

En el Área de Conservación Arenal-Huetar Norte, situada en una de las regiones con más riqueza forestal del país, existe mucha colaboración entre las oficinas regionales y subregionales del Área y las cinco municipalidades que la integran; esto se ha traducido en beneficios concretos para la gestión de los recursos naturales y la gestión forestal. Por ejemplo, se instalaron oficinas subregionales del SINAC en la sede de algunas municipalidades y estas han donado terrenos para la construcción de oficinas regionales del SINAC. El Área de Conservación también colabora con la Municipalidad de San Carlos en algunos proyectos de reforestación y educación ambiental, como el proyecto para la recuperación y el manejo de la cuenca del Río San Carlos (Alfaro 2002, com. pers.).

En el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central también se han impulsado iniciativas interesantes. La oficina subregional del SINAC en Sarapiquí coordinó diversas actividades con la oficina ambiental de la municipalidad y con los municipios que integran la cuenca del Río Tárcoles. Estas últimas, que incluyen talleres de capacitación y estrategia, pretenden que los gobiernos locales se involucren en los esfuerzos para lograr un manejo sostenible de la cuenca (Guzmán 2002, com. pers.).

Actualmente, el Proyecto para el Manejo de la Cuenca del Savegre/Araucaria, financiado por la cooperación española, y el Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano están apoyando al Área de Conservación Amistad Pacífico (ACLAP) y al Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC) en el desarrollo de una Estrategia hacia la eficiencia en el trabajo con los gobiernos locales. El objetivo de esta iniciativa es elaborar e implementar instrumentos de coordinación entre las municipalidades y los funcionarios de las AC. La

estrategia contempla acciones de acercamiento entre los directores y los concejos municipales, la selección de municipalidades piloto y la ejecución de proyectos conjuntos (Valverde 2002, com. pers.).

En contraste con estas experiencias, se puede señalar el caso de la Península de Osa, en la zona Sur, un sitio muy rico en biodiversidad y recursos forestales, donde no se ha podido consolidar un mecanismo efectivo de coordinación con las municipalidades, a pesar de la urgente necesidad de unir esfuerzos para enfrentar los grandes conflictos que se han presentado en la región por la extracción ilegal y el abuso en el otorgamiento de planes de manejo. Esto sucede a pesar de que el MINAE ha desarrollado una iniciativa tendiente a la construcción de una Agenda XXI en el Área de Conservación Osa (ACOSA), con el objetivo de promover procesos de toma de decisiones participativas, a través de la articulación de las organizaciones comunitarias, las municipalidades, las instituciones del Estado, las empresas privadas y las universidades. En la práctica, este proceso no ha logrado incorporar a los gobiernos locales por diferentes factores, como las luchas políticas internas y el hecho de que el tema ambiental no parece ser una prioridad en las agendas municipales de la región, a pesar de los graves problemas sociales y ecológicos que presentan (Fonseca 2002, com. pers.).

EL COMPROMISO DE LAS MUNICIPALIDADES CON LA GESTIÓN FORESTAL

Las municipalidades participan en la gestión forestal motivadas por diversos factores que, en la mayoría de los casos, no tienen relación con las competencias descritas, que son demasiado generales. Por otra parte, no resulta claro que las municipalidades tengan especial interés en asumir un papel más directo en la gestión forestal. Por lo general, promueven acciones o impulsan iniciativas ligadas más bien a temas generales de manejo de los recursos naturales que, directa o indirectamente, involucran manejo o conservación de bosques. La realidad costarricense muestra que el interés municipal por tener un papel en la gestión de los recursos naturales y/o forestales surge gracias a ciertos factores que lo estimulan o fomentan e incluso que obligan a los municipios a tener un rol más activo. Algunos de estos factores son:

- La presencia de proyectos de cooperación internacional que promueven técnica y financieramente el quehacer municipal en materia ambiental.
- Una buena relación con los funcionarios del Área de Conservación a la que pertenece la municipalidad.
- Cambios legales, como el traslado de competencias directas.
- La conservación de los bosques para proteger las cuencas hidrográficas y las zonas de recarga acuífera.
- La presencia de actores locales que presionan para que el municipio tenga un papel más activo. Esto es más frecuente cuando hay conflictos ligados al manejo de los recursos naturales y los involucrados pretenden que la municipalidad defienda sus intereses.
- Una municipalidad políticamente estable y un Concejo Municipal con conciencia ambiental.

- La existencia de mecanismos de participación ciudadana que canalizan las peticiones de las organizaciones locales.
- La creación de oficinas ambientales en el seno de las municipalidades.

A continuación se describen algunas iniciativas en las que las municipalidades han asumido un papel activo en la gestión de los recursos naturales/forestales, clasificadas de acuerdo con el factor que las ha generado, aunque a menudo hay varios factores presentes.

La protección y el manejo del bosque para preservar cuencas hidrográficas y mantos acuíferos

Un tema que ha propiciado el compromiso de las municipalidades con la gestión de sus recursos forestales es la protección y el manejo de terrenos boscosos y cuencas hidrográficas para garantizar la seguridad hídrica del cantón. Ambos temas están muy relacionados y han dado pie a numerosas iniciativas, en las que los municipios se han involucrado por presiones directas de los actores locales o porque han tenido conciencia de alguna amenaza para las fuentes de abastecimiento de agua. Además, muchas municipalidades enfrentan problemas comunes ligados a cuencas compartidas entre cantones a nivel nacional e incluso internacional, como es el caso de la cuenca del río San Juan.

Uno de los proyectos más interesantes de manejo de bosque y reforestación municipal se originó en una iniciativa para la protección de la parte alta de la cuenca del río Nosara, en el Pacífico Norte. En este caso, la Municipalidad de Hojancha, preocupada por la protección de las fuentes de agua del cantón, gestionó una serie de estudios técnicos que llevaron a que, en 1995, el MINAE creara la Zona Protectora del Nosara. En forma paralela, se impulsó la creación de la Fundación Montealto, dedicada a la compra de tierras en la zona de protección, y se creó la *Reserva Comunal Montealto*²⁹ con la finalidad de proteger y recuperar las tierras que integran la cuenca. Hasta la fecha se ha recuperado un 60% del territorio de la zona, mediante compra de tierras, proyectos de reforestación y negociación de pagos por servicios ambientales a otros propietarios de la región.

La municipalidad de Hojancha participa activamente en la Junta Directiva de la Fundación Montealto desde su creación, hace casi diez años. La Junta está integrada por actores locales muy involucrados en el manejo de los recursos naturales de la región, como el MINAE y los representantes comunales. La municipalidad colabora canalizando recursos en diferentes formas, ya sea prestando maquinaria pesada para labores dentro de la reserva o aportando presupuesto. Además, por acuerdo del Concejo Municipal, estableció que la Junta Directiva de la Fundación Montealto sería, a la vez, la Comisión Ambiental Municipal y constituiría su brazo de acción en materia ambiental (García 2002, com. pers.).

Otra iniciativa interesante ligada al manejo de cuencas se desarrolla en el marco del proyecto *Formulación del Plan Estratégico de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la Cuenca del Río San Juan y su Zona Costera*, ejecutado por los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua³⁰. En 1999, se creó la Federación de Municipalidades Fronterizas de Costa Rica³¹. Actualmente se implementa un proyecto de apoyo a la gestión ambiental local de los municipios fronterizos, que incentiva la creación de oficinas

ambientales. Todas las municipalidades que integran la Federación cuentan con importantes recursos forestales y se espera que la ejecución de este proyecto incida positivamente en la injerencia municipal en la gestión forestal. (Mora 2002, com. pers.).

Los mecanismos locales de participación ciudadana y consulta popular

En 1998, con la reforma del Código Municipal y la introducción de las *consultas populares directas*,³² se dio un paso importante para que los actores locales pudieran tener una relación más directa con las municipalidades (Ferroukhi et al. 2001). Las consultas populares han permitido que las comunidades pidan a sus gobiernos locales que se comprometan más con el tema ambiental. Dos de los tres plebiscitos que se han realizado hasta la fecha han sido por motivos ambientales y han surgido a partir de conflictos por la apropiación y utilización de los recursos naturales a nivel local. En los cantones de Guácimo y Sarapiquí, se celebraron consultas en las que las comunidades exigieron a la municipalidad acciones concretas para la protección de las cuencas y zonas de recarga acuífera, ante la amenaza de proyectos hidroeléctricos que afectarían las cuencas y por lo tanto, el abastecimiento de agua.

²⁹ Actualmente, la Reserva Comunal Montealto posee 346 ha de las 924 que corresponden a la Zona Protectora de Nosara. Las acciones de la Fundación pretenden recuperar el resto del área mediante diversas acciones, que incluyen negociaciones con los propietarios.

³⁰ Para mayor información sobre este proyecto, consultar la página web de la Organización Estados Americanos: www.oas.com.

³¹ Esta Federación está compuesta por las municipalidades de Liberia, La Cruz, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí, Upala y Pococí; con excepción de Liberia, todas comparten territorios que son parte de la cuenca del río San Juan.

³² El código incluyó la posibilidad de que se realicen cabildos, referendos y plebiscitos para que los ciudadanos se manifiesten directamente sobre decisiones concretas de la municipalidad. Estas consultas pueden realizarse por iniciativa municipal o a petición de organizaciones comunales, pero siempre con base en un pronunciamiento del concejo municipal.

Como resultado del plebiscito de Sarapiquí, se conformó una comisión municipal de seguimiento a lo establecido en la consulta, en la que se han involucrado otros actores clave a nivel regional, como la Organización de Estudios Tropicales (OET), la oficina subregional del MINAE/SINAC y la Red Nacional de Cuencas. Esta comisión ha impulsado diversas acciones con el objeto de que la cuenca del río Sarapiquí tenga un plan de manejo y se propone involucrar a otras municipalidades en acciones conjuntas (Rivera 2002, com. pers.). Además, la municipalidad elaboró un proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Legislativa para que la cuenca del Sarapiquí se declare monumento natural (única categoría de las ASP que puede ser administrada por los gobiernos locales).

En el caso de Guácimo, se ordenó a la municipalidad del cantón no otorgar ningún permiso de funcionamiento o construcción que amenazara el equilibrio ambiental de la Zona Protectora de los Acuíferos de Guácimo. Si bien la municipalidad tiene la obligación de velar porque estos permisos respeten el ordenamiento ambiental, muchas veces esto no se cumple y los municipios trasladan la responsabilidad a otros entes. Pero la consulta popular generó una presión directa para que la municipalidad no descuidara este deber.

Otra reforma legal incluida en el Código Municipal fue la obligación de nombrar *Comisiones Ambientales Municipales*, instancias que han constituido un mecanismo directo de participación en el quehacer municipal. Estas comisiones deben ser nombradas por el Concejo Municipal y estar conformadas por regidores y síndicos, pero abren un espacio de participación a personas u organizaciones de la sociedad civil en calidad de asesores, participación que ha dinamizado su trabajo.

Cabe señalar que no todas las municipalidades del país cuentan con estas comisiones, a pesar de que su creación es obligatoria³³; además, por lo general, las comisiones no tienen un presupuesto asignado ni un reglamento de funcionamiento (Ferroukhi et al. 2001). No obstante, hay ejemplos bastante exitosos de comisiones que han actuado como motores de la acción ambiental municipal e incluso forestal, en cantones como San Carlos, Sarapiquí, Pérez Zeledón, Coronado, Escazú, Desamparados y Curridabat, entre otros. Normalmente, las comisiones que funcionan son aquellas en las que hay presencia de actores locales junto a los regidores y síndicos. Otro factor de éxito es que haya regidores y síndicos comprometidos con el tema ambiental, que vean en la comisión un espacio para reforzar ese compromiso.

Uno de los casos más exitosos es el de la municipalidad de San Ramón³⁴, donde funciona una Comisión Ambiental muy activa, que ha asumido un papel fiscalizador y de coordinación de esfuerzos interinstitucionales. Esta comisión está integrada por cuatro regidores municipales, un miembro de la comunidad y un representante del MINAE y se reúne periódicamente para atender denuncias, discutir problemas prioritarios y aprobar acuerdos. La Comisión Ambiental ha patrocinado la realización de talleres de conservación ambiental en varias comunidades, incluidas algunas localidades de la zona norte del cantón, donde el problema de deforestación es muy grave.

Estos ejemplos permiten apreciar que las Comisiones Municipales Ambientales tienen potencial para convertirse en espacios de participación directa para que los actores locales

³³ Un estudio realizado en las 81 municipalidades del país reveló que sólo se habían nombrado 39 comisiones ambientales. (Ferroukhi et al. 2001).

³⁴ San Ramón está localizado en la región central del país y presenta serios problemas ambientales: manejo de desechos, expansión de la frontera agrícola y un acelerado proceso de deterioro del suelo causado por la ganadería y la agricultura, sobre todo la explotación de productos no tradicionales (como plantas ornamentales). El recurso forestal e hídrico

está muy amenazado por el deterioro de las cuencas hidrográficas, la deforestación y la contaminación de los acuíferos.

se integren a las decisiones del Concejo Municipal en asuntos ambientales. Además, cuando se dan las condiciones para que funcionen adecuadamente, se convierten en un motor para que las municipalidades asuman un rol activo frente a la gestión ambiental y forestal.

La creación de oficinas ambientales

Otro factor que ha impulsado la participación municipal en la gestión forestal ha sido la creación de oficinas ambientales. Las municipalidades que han abierto este tipo de oficinas han marcado una diferencia efectiva en la gestión de los recursos naturales a nivel local³⁵ (Ferroukhi et al. 2001). Las experiencias disponibles demuestran que las municipalidades que cuentan con oficinas ambientales desarrollan importantes capacidades:

- Mayor capacidad de gestión de proyectos ambientales de diferente índole.
- Mayor oportunidad de acceder a recursos técnicos y económicos provenientes de la cooperación internacional.
- Mayor capacidad de acceso a los recursos disponibles para la gestión ambiental nacional.
- Mayor inversión de recursos en materia ambiental, mediante el desarrollo de capacidad técnica y conciencia sobre el manejo local de los mismos.
- Mayor coordinación con otros entes locales y nacionales (Ferroukhi et al. 2001).

Desde la perspectiva de la gestión forestal, las experiencias más significativas de las oficinas ambientales están ligadas al traslado de competencias que hiciera la Ley Forestal en 1996. Uno de los casos más interesantes se presentó en la municipalidad de San Ramón, que fue de las primeras en crear una oficina ambiental para asumir la concesión de permisos para la corta de árboles en potrero, según mandaba la Ley.

Esta municipalidad se convirtió en un ejemplo para el país, por su eficiencia en el otorgamiento de los permisos y la seriedad con que asumió el mandato legal, al punto que otros municipios le solicitaron asesoría sobre el tema (Chávez, 2002 com. pers.). Cuando la competencia se derogó, la municipalidad continuó apoyando la oficina ambiental, que dispone de presupuesto municipal y cuya actividad está reglamentada³⁶. El reglamento establece que la oficina cuenta con el apoyo y la colaboración directa de la Comisión Ambiental de la Municipalidad de San Ramón y la Asociación Ramonense para la Conservación (ARCA), organización local que apoya firmemente su trabajo.

Otro ejemplo interesante de la labor de una oficina ambiental municipal es el que se dio en la zona norte del país, en el cantón de Sarapiquí, que se describe en el recuadro siguiente. Los dos casos presentados demuestran que las oficinas ambientales municipales representan una estructura interna que permite dar ejecutividad y seguimiento a los mandatos de la Comisión Ambiental y del Concejo Municipal y cumplir con las responsabilidades del gobierno local en materia de ambiente. Es indiscutible que, mediante estas oficinas, se ha dado una muy buena integración de las municipalidades en los procesos de gestión local de

los recursos naturales. Estas experiencias positivas indican que también pueden contribuir a mejorar significativamente la relación y los procesos de coordinación entre el MINAE y los gobiernos locales. Por lo tanto, se puede afirmar que las oficinas ambientales fortalecen sustancialmente el papel de las municipalidades en la gestión local ambiental.

³⁵ Actualmente hay 12 municipalidades que cuentan con oficina ambiental.

³⁶ Reglamento de la Oficina de Recursos Naturales de la Municipalidad (La Gaceta No 109, del 9 de junio de 1997),

Gestión ambiental en la municipalidad de Sarapiquí

El cantón de Sarapiquí, con una superficie de 2 349 km², cubre el 81.9% de la provincia de Heredia y se ubica en la cuenca del río del mismo nombre, en la zona norte del país. A pesar de ser predominantemente agrícola, este cantón se caracteriza por su riqueza natural y su gran riqueza forestal. De hecho, es uno de los cantones prioritarios para la asignación de fondos provenientes del Programa de Pago por Servicios Ambientales. Dada su enorme riqueza natural, la presión por el acceso y el uso de los recursos naturales es muy fuerte, y hay serios problemas de deforestación y conflictos por el aprovechamiento del agua y el uso del suelo en la cuenca del Sarapiquí.

Pero a diferencia de otros cantones del país, Sarapiquí tiene una dinámica institucional y organizativa muy fuerte alrededor de la gestión de los recursos naturales, sobre todo en materia forestal. Cuenta con una oficina del MINAE/SINAC muy dinámica. También hay una importante presencia de instituciones y organizaciones privadas que trabajan en el tema ambiental, como la Fundación de Cooperación de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), la Asociación para el Desarrollo Ambiental de Sarapiquí, el Centro Agrícola Cantonal, la Organización de Estudios Tropicales (OET), la Asociación Centro de Capacitación del Noratlántico, los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), la Guardia de Asistencia Rural (GAR) y la Comisión de Recursos Naturales de Sarapiquí.

En 1998, la municipalidad creó una oficina ambiental, debido a la cantidad de problemas que surgieron con la aplicación de la competencia para otorgar permisos de corta de árboles en terrenos sin bosque. Aunque esta competencia se eliminó ese mismo año, la oficina continuó funcionando con excelentes resultados hasta el 2002, cuando fue cerrada por decisión del Concejo Municipal. Sin embargo, la experiencia que generó el trabajo realizado durante estos años ejemplifica muy bien el impacto positivo que puede tener la municipalidad cuando asume un papel proactivo en la gestión forestal.

La acción de la Oficina Ambiental cambió considerablemente el papel municipal en la dinámica de la gestión local de los recursos naturales y forestales. Gracias a esta oficina y al dinamismo de su coordinador, la municipalidad pasó de tener un rol casi inexistente, a ser un actor importante en esa materia. Las acciones e iniciativas de coordinación que la oficina asumió contribuyeron a estructurar y ordenar el papel ambiental de la municipalidad y a promover el ingreso de recursos económicos.

Entre los logros de esta oficina, cabe mencionar el uso del plebiscito para consultar a los ciudadanos sobre el tipo de desarrollo que se debía fomentar en la cuenca del río Sarapiquí, así como la coordinación posterior de la comisión interinstitucional de seguimiento a las acciones derivadas de los mandatos del plebiscito. Además, la oficina desarrolló relaciones de coordinación con todos los actores locales relevantes en la gestión de recursos naturales y ejecutó actividades de reforestación (con FUNDECOR), de conservación y protección de los recursos forestales (con los COVIRENAS y MINAE regional), de coordinación en la canalización de pagos por servicios ambientales a nivel local (con FUNDECOR) y de vigilancia, capacitación y educación (con varias organizaciones sociales y ambientales).

Después de superar muchos obstáculos administrativos, la oficina logró recuperar casi US\$20 000 provenientes del porcentaje correspondiente al impuesto forestal sobre la madera aserrada en el cantón. Esto fue todo un hito histórico, pues Sarapiquí fue la primera municipalidad que gestionó este pago. Gracias a sus esfuerzos, se logró que el MINAE elaborara el reglamento administrativo para el traslado del porcentaje correspondiente a las municipalidades.

Otro logro de la oficina fue la redacción y presentación de un proyecto de ley para declarar monumento nacional a la cuenca del río Sarapiquí, así como la gestión de fondos con la cooperación internacional para la elaboración del Plan de Manejo de la cuenca. La relación de la municipalidad con las comunidades y grupos ambientalistas mejoró y se coordinaron diversas actividades de educación y seguimiento a problemas ambientales.

La oficina ambiental generó todos estos procesos con recursos mínimos, ya que el único presupuesto que se le asignó fue el pago del coordinador y, en su momento, los costos de la realización del plebiscito. En este contexto, fue clave el desarrollo de relaciones de coordinación con otros actores y la amplia dinámica local alrededor de la gestión de los recursos naturales. Otro factor importante fue el apoyo de instituciones y organizaciones tales como la oficina subregional del MINAE/SINAC y FUNDECOR, entre otros. Cabe señalar que los actores locales ligados a la gestión de los recursos naturales en Sarapiquí tienen clara conciencia de la importancia de involucrar y fortalecer el papel de la municipalidad en esta labor. De hecho, actualmente,

diversos grupos han instado al Concejo Municipal para que retome la iniciativa de la oficina ambiental.

ACCESO A RECURSOS ECONÓMICOS PROVENIENTES DE LA GESTIÓN FORESTAL

En los últimos años, la legislación costarricense ha creado mecanismos específicos mediante los cuales las municipalidades podrían percibir ingresos económicos provenientes de la gestión de los recursos naturales y/o forestales. Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos no han tenido un impacto importante en los presupuestos municipales, debido a los obstáculos sociales, políticos y legales que han interferido con su aplicación. Por lo tanto, el balance de los instrumentos legales que se han diseñado hasta la fecha para que las municipalidades accedan a recursos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales de sus cantones e inviertan en la gestión ambiental es negativo.

En el recuadro siguiente se describen los principales mecanismos desarrollados y las experiencias de aplicación práctica de los mismos.

Mecanismos legales de acceso a recursos económicos provenientes de la gestión de los recursos naturales

Previstos por la Ley Forestal (1996)

1) Reforma al cobro del impuesto forestal. Se cobra un impuesto del 3% sobre la madera aserrada. La ley establece que la distribución de los fondos debe ser la siguiente: 40% para el FONAFIFO, 28% para el gobierno, 10% para las municipalidades, 10% para el Consejo Regional Ambiental, 10% para la Oficina Nacional Forestal y 2% para el Colegio de Ingenieros Agrónomos.

Pero son pocas las municipalidades que conocen la existencia del impuesto, saben que tienen derecho al 10% de la recaudación, llevan un registro de las industrias forestales o solicitan esos recursos (Ferroukhi et al. 2001). Una de las razones es que los municipios donde la actividad de aprovechamiento forestal es importante corresponden a regiones rurales, en la mayoría de los casos, poco desarrolladas. Por lo general, estos municipios cuentan con pocos recursos económicos, poco acceso a la información y poca capacidad de gestión.

Además, la recaudación del impuesto no es municipal sino que está en manos del MINAE. Sin embargo, el mayor obstáculo para el cobro es que el sector forestal privado se resiste a pagar lo que corresponde. Cada año, cuando el MINAE publica la base imponible sobre la que se cobrará el porcentaje por la madera aserrada, la Cámara Forestal impugna el procedimiento utilizado. Mientras se resuelve la impugnación, puede pasar un año, durante el cual los industriales de la madera eluden el pago. El problema se repite todos los años y ha limitado mucho el cobro (Méndez

2002, com. pers.). El MINAE no ha insistido en una solución legal para el problema, aunque resulta muy perjudicado en términos de ingresos.

A pesar de estas limitaciones, durante el tiempo en que el impuesto se cobró sin problemas (1996-1997) hubo algunas experiencias interesantes, sobre todo en las municipalidades donde había capacidad para gestionar los fondos. Por ejemplo, Sarapiquí y Desamparados solicitaron los recursos e invirtieron en proyectos de reforestación. En la región del Pacífico Norte, las municipalidades de Santa Cruz y Nicoya canalizaron los fondos del impuesto forestal hacia las brigadas de bomberos forestales voluntarios que operan en esos cantones (Murillo 2002, com. pers.).

2) *El 50% de lo obtenido en las subastas judiciales de madera decomisada puede acreditarse a las municipalidades.* Ha sido muy difícil implementar este mecanismo debido a lo engorroso de los trámites judiciales que, en algunos casos, impide realizar el remate antes de que se pudra la madera.

Previstos por la Ley de Biodiversidad (1998)

1) *Reforma a la figura del timbre de parques.* La Ley de Biodiversidad establece que las municipalidades tienen derecho a un 30% de los fondos que recolectan por concepto del cobro del timbre de parques nacionales y deben invertirlos en estrategias de desarrollo sostenible. Sin embargo, el mecanismo de recaudación no estaba claramente definido y no fue sino hasta el 2001 que se emitió un decreto que establece cómo se debe recaudar (Ferroukhi et al. 2001).

A pesar de que todas las municipalidades están cobrando el timbre, la mayoría de ellas no cuenta con proyectos de reinversión en estrategias locales de desarrollo sostenible. Algunas, simplemente ingresan el dinero en su presupuesto ordinario y lo utilizan en su gestión normal. Otras, aunque son conscientes de que deberían estar generando proyectos ambientales o de desarrollo sostenible, no tienen la capacidad para elaborar y ejecutar este tipo de proyectos. Ese es el caso de la municipalidad de Corredores, en la Península de Osa, que intentó una alianza con otros actores para formular los proyectos y buscar financiamiento, pero no pudo concretarla por falta de capacidad para darles seguimiento, porque no contaba con ningún funcionario a cargo de la parte ambiental (Moya 2002, com. pers.).

2) *Tarifa hídrica ambiental.* Cuando los municipios prestan el servicio de suministro de agua potable pueden cobrar un porcentaje para la conservación de los bosques que protejan las fuentes acuíferas, en coordinación con el SINAC.

En el país hay algunas municipalidades que actúan como prestatarias del suministro de agua potable, por lo que pueden tener acceso a este rubro. Hasta la fecha, la única experiencia de cobro de la tarifa hídrica ambiental es

la de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, una sociedad anónima de carácter público cuyos accionistas son tres municipalidades de la provincia de Heredia, que constituyeron la empresa para prestar el servicio de suministro de agua potable.

Actualmente, con los fondos recaudados por esta tarifa, se constituyó el Programa PROCUENCAS, que maneja y canaliza los recursos para el pago por servicios ambientales a los propietarios de bosque que protejan las áreas de recarga acuífera de los ríos que abastecen la región. Los propietarios privados deben firmar un contrato para la recuperación y regeneración del bosque y reciben un monto de 23 000 colones/ha/año (US\$ 67.83/ha/año) por concepto de Servicio Ambiental Hídrico. Los criterios de priorización, los requisitos técnicos y legales y los compromisos de los propietarios están establecidos en un reglamento (Cordero y Castro 2001).

Por último, cabe señalar que las municipalidades no tienen ningún papel en el Sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), que constituye el principal mecanismo de canalización y redistribución de fondos dentro de la gestión forestal costarricense. Aunque ha habido debates nacionales sobre la equidad del sistema en términos de quienes se benefician del mismo, el esquema no incluye a las municipalidades (Camacho et al. 2000).

La gestión forestal municipal desde la perspectiva de los diferentes actores

El MINAE y su política de relación con las municipalidades

La política del MINAE respecto a la inclusión de las municipalidades en la gestión forestal es poco clara. En su momento promovió el traslado de la competencia de los permisos de corta de árboles en potrero a los gobiernos locales, aunque lo planteó en términos de un traslado de trámites administrativos y un “desahogo” para el MINAE. En los últimos años - y después del fracaso de esa experiencia - la realidad indica que, cuando se trata del diseño de políticas y de cambios significativos en el esquema de gestión forestal promovidos por el Ministerio, la Dirección Nacional del SINAC o la Oficina Nacional Forestal³⁷, se suele excluir a las municipalidades.

Esta tendencia a excluir los municipios se observa, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal del 2001. Aunque el documento menciona la necesidad de fortalecer las estrategias de coordinación con los gobiernos locales, no plantea acciones concretas del SINAC para lograr este cometido. Por otra parte, en un documento estratégico publicado por el MINAE con iniciativas para reducir la tala ilegal, se mencionan diversas instituciones estatales con las que se debe coordinar para enfrentar el problema, pero no se incluyen las municipalidades (MINAE 2002). Asimismo, entre los diferentes mecanismos valorados para solucionar los problemas con la figura del regente forestal y el incumplimiento de los planes de manejo, tampoco se menciona la posibilidad de involucrar a los gobiernos locales. Esto, a pesar de que la Ley Forestal establece que las municipalidades deben colaborar con las actividades de control y protección de los recursos forestales.

Por otra parte, en el ámbito regional, en las Áreas de Conservación se hacen esfuerzos cada vez más firmes para trabajar en coordinación con los municipios. Los casos descritos en este capítulo demuestran que tanto los directores de las Áreas como sus funcionarios están muy abiertos a esa posibilidad. Pero aún así, el SINAC enfrenta una serie de limitaciones estructurales y financieras que dificultan una relación adecuada con los gobiernos locales. Por ejemplo, la dependencia entre sus tres niveles (la Sede Central del MINAE, la Dirección Regional del Área de Conservación y la Oficina Subregional) provoca un desgaste en las relaciones de coordinación con otros actores locales, porque en la práctica, muchas de las decisiones que se toman están sujetas a la aprobación de la dirección regional del Área de Conservación y al visto bueno del MINAE.

LA PERCEPCIÓN DEL SECTOR FORESTAL PRIVADO

La principal preocupación de los actores del sector privado es dinamizar la actividad forestal y simplificar los trámites y las restricciones para el aprovechamiento del recurso forestal y el acceso al Pago de Servicios Ambientales (PSA). En este sentido, desde la perspectiva del sector privado, las municipalidades no representan una opción interesante,

³⁷La Oficina Nacional Forestal (ONF), responsable de la elaboración de las políticas forestales en el país, tiene una posición poco mpla con respecto al rol de las municipalidades en la gestión forestal, pues considera que no reúnen las condiciones para ministrar los recursos forestales y otorgar los permisos de aprovechamiento (Barrantes 2002, com. pers.).

pues no tienen estructuras administrativas eficientes. Se apoyan en el precedente negativo de la competencia municipal en los permisos de corta para afirmar que los gobiernos locales tampoco tienen capacidad técnica para manejar responsabilidades directas de gestión forestal (Campos 2002, com. pers.).

Aún así, algunas organizaciones de productores locales, como ASIREA y CODEFORSA, conscientes de la importancia de los municipios como impulsores del desarrollo local, han intentado acercamientos con las municipalidades de sus respectivas regiones. Sin embargo, las experiencias no han sido positivas, debido a la falta de interés político de los concejos y la limitada capacidad técnica de los municipios (Cambronero 2002 y Méndez 2002, com. pers.).

LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES

La percepción de los actores locales sobre el papel de las municipalidades en la protección de los recursos naturales depende de diversos factores, como la presión por los recursos naturales existente a nivel local y la relación de las fuerzas sociales organizadas con sus gobiernos. Por lo general, ante problemas como la amenaza a las fuentes de agua o conflictos ligados al aprovechamiento de recursos naturales, las organizaciones comunales, ambientales o productivas presionan a las municipalidades para que intervengan en la defensa de los intereses locales y la protección de los recursos naturales. Aún así, el país no

cuenta con movimientos nacionales organizados que demanden una mayor participación de la municipalidad en la gestión de los recursos naturales.

En este contexto, cabe señalar que los productores, campesinos y pequeños empresarios forestales no consideran que las municipalidades contribuyan a dinamizar la economía local ni a apoyarlos o incentivarlos en el desarrollo de sus actividades productivas. Esto puede explicarse por el hecho de que, en el caso costarricense, el acceso a los recursos naturales y el sistema de aprovechamiento forestal (incluyendo el PSA), así como las políticas de desarrollo, los incentivos y el sistema de asignación de tierras a los campesinos han estado tradicionalmente centralizados en instituciones autónomas o ministerios. Por lo tanto, los actores locales no relacionan a las municipalidades con el tema del acceso justo a los beneficios derivados de la gestión local de los recursos naturales, sino más bien con la conservación y la protección.

EL INTERÉS DE LAS MUNICIPALIDADES

En general, existe un discurso municipal en favor de la protección de los recursos naturales y en contra de la tala ilegal, sobre todo en los cantones con mayor presencia de bosque, como San Carlos y Sarapiquí, en la zona Norte, y Golfito y Pérez Zeledón, en la zona Sur. Sin embargo, las experiencias analizadas indican que - en la práctica - la gestión forestal no constituye una de las prioridades de los gobiernos municipales.

La ausencia de interés municipal se refleja en diversas formas. Para empezar, las acciones de coordinación con el MINAE/SINAC no son prioritarias para los gobiernos locales. Además, en la mayoría de los casos, las municipalidades asignan pocos recursos para apoyar la labor de las oficinas ambientales, pues no perciben la gestión forestal como un motor de desarrollo local y prefieren invertir sus escasos recursos en actividades con las que esperan generar más

recursos para el cantón. Por lo tanto, no cuentan con profesionales que apoyen el manejo de los recursos naturales, lo que les impide tener un rol más activo en la gestión local de esos recursos.

Entre las razones que explican el desinterés y la debilidad municipal en materia de gestión ambiental y forestal se pueden señalar las siguientes:

- Ausencia de competencias directas, de mecanismos financieros efectivos y de poder de decisión sobre la gestión de los recursos forestales. Falta de incentivos que motiven a las municipalidades para involucrarse más activamente en la gestión de los recursos naturales.
- Muchos Concejos Municipales carecen de una visión estratégica de la gestión municipal de los recursos naturales y forestales.
- El manejo de los recursos forestales no se percibe como parte de una estrategia de desarrollo local sino como actividades de *conservación* y se considera que la conservación es una responsabilidad del Estado y del MINAE y no del gobierno local.

- La falta de mecanismos claros de redistribución de las *ganancias* generadas por la gestión forestal da lugar a la idea de que invertir en la gestión de los recursos naturales y forestales representa un gasto de recursos y una carga adicional que no genera ninguna ganancia concreta y directa para la municipalidad.
- El carácter político-partidista de la configuración de las municipalidades, donde los regidores y alcaldes no se eligen sobre la base de criterios técnicos y de eficiencia sino que son designados por los partidos políticos, por lo que a veces, los funcionarios responden a las prioridades del partido antes que a las del cantón.

Otro factor importante es que las organizaciones encargadas de apoyar técnica y políticamente a las municipalidades, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Unión de Gobiernos Locales y la Liga de Municipalidades, no parecen dar prioridad al tema ambiental y menos aún al forestal. De hecho, no han promovido acciones para fortalecer las capacidades y la participación de las municipalidades en estos temas.

Conclusiones y recomendaciones

En Costa Rica, los procesos de municipalización de la gestión y administración de los asuntos ambientales han sido lentos y muy irregulares. Para entender esta realidad, se debe tener presente el contexto histórico y político-cultural del país. En la sociedad costarricense, el centralismo del Estado ha funcionado con relativo éxito y tiene mucha aceptación social, sobre todo si se considera que Costa Rica es un país muy pequeño y que las dos terceras partes de su población se encuentran en la meseta central. Históricamente el poder económico y político ha estado concentrado en la meseta, mientras que otras regiones del país, como las zonas Norte, Sur, Pacífico y Caribe, donde se asienta una gran parte de los recursos naturales, han tenido poca influencia en las políticas y decisiones centrales.

En este contexto, la sociedad costarricense se enfrenta al debate acerca de cómo reformular un aparato estatal demasiado centralizado. La resistencia al cambio se refleja en el conflicto con los sindicatos de las instituciones públicas cuando el Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales estaba a punto de ser aprobado por la Asamblea Legislativa. Las presiones fueron tan fuertes, que el gobierno archivó el proyecto, postergando la discusión.

Por otra parte, en el sector forestal, las relaciones entre las agencias centrales forestales públicas y privadas y las municipalidades se caracterizan por una gran desconfianza mutua y la falta de una visión integrada de la gestión forestal, en la que todas las instancias pueden asumir roles complementarios. Esta posición se sustenta en la experiencia ambigua de la Ley Forestal de 1996, que sirve para justificar la idea de que las municipalidades no pueden ser un actor de la gestión forestal.

A pesar de estas razones, resulta difícil afirmar que la centralización de la gestión forestal en Costa Rica es lo más adecuado para lograr un manejo forestal sostenible a largo plazo. De hecho, hay claros indicadores de que el sistema actual tiene serias limitaciones.

Aunque sin duda el SINAC es el actor gubernamental con más capacidad y mejores posibilidades de dirigir el manejo de los recursos forestales en el país, actualmente enfrenta serios problemas de gestión, por lo que muchas de sus oficinas regionales han manifestado interés en contar con el apoyo y la colaboración de las municipalidades. Este interés todavía obedece a la necesidad de aliviar la carga de trabajo de los funcionarios regionales y el desgaste de recursos en trámites administrativos y no al objetivo de garantizar el acceso equitativo de las municipalidades y los actores locales en la toma de decisiones y en los beneficios generados por la actividad forestal. Sin embargo, esta tendencia y el hecho que las organizaciones de la sociedad civil recurran cada vez más a sus municipios para exigirles acciones concretas en la gestión de los recursos naturales, indican que podría llegar a abrirse una verdadera discusión nacional sobre la descentralización de la gestión de los recursos naturales.

Es importante señalar que las municipalidades no siempre han reaccionado en forma positiva. Si bien muchos municipios que poseen recursos forestales importantes han manifestado interés por garantizar su sostenibilidad, especialmente frente a los problemas de abusos con los permisos y extracción ilegal, en la realidad, en pocos casos han tomado acciones concretas para protegerlos, como la creación de oficinas ambientales, la elaboración de convenios con el SINAC y la asignación de presupuesto a los proyectos forestales.

Con todo, cuando se han dado las condiciones mínimas para dar seguimiento a los asuntos forestales y se han creado oficinas y comisiones ambientales municipales, las municipalidades han demostrado tener capacidad para convertirse en un actor importante en las dinámicas locales de manejo de los recursos forestales. En este sentido, las experiencias de iniciativa municipal en el tema de gestión de los recursos naturales y, en especial, la creación de las oficinas ambientales, demuestran el potencial de los municipios sobre todo como facilitadores y canalizadores de acciones de coordinación entre los diversos actores locales.

Estas tendencias positivas obedecen, fundamentalmente, a la motivación y el trabajo de los técnicos de las oficinas ambientales, apoyados por las instituciones y organizaciones locales, ya que generalmente existe una gran falta de motivación en los concejos municipales. Por lo tanto, resulta esencial profundizar en el diseño y la promoción de los incentivos necesarios para que las municipalidades asuman un rol más eficiente y proactivo en la protección de los recursos naturales. Mientras no se cuente con incentivos que motiven a los regidores para tomar decisiones concretas de gestión, es muy probable que la falta de interés siga siendo el gran cuello de botella para una gestión municipal eficiente de los recursos naturales.

Un asunto clave que también debe considerarse es que las municipalidades tienen grandes diferencias, de acuerdo con el tamaño de su territorio, sus características urbanas o rurales, la importancia de sus recursos forestales, la presencia de una sociedad civil dinámica y organizada y el acceso a recursos financieros y técnicos. Estas diferencias pueden llevar a que el traslado de poder y recursos para la gestión forestal a los gobiernos locales tenga resultados sociales y ambientales muy distintos. Por ello, no debería sorprender que en

algunos casos, una política de descentralización del manejo de los recursos forestales promueva una mejor y más adecuada gestión forestal y en otros, la obstaculice.

Pero a pesar de estas diferencias, es claro que los gobiernos locales requieren de asistencia tanto para reforzar su papel dentro de la gestión de los recursos forestales como para fortalecer su capacidad de promover esa gestión. Asimismo, es necesario un contexto nacional favorable, que promueva políticas de descentralización claras, que se expresen a través de incentivos para las municipalidades y competencias legales directas acompañadas de los recursos económicos y técnicos necesarios para ejecutarlas.

RECOMENDACIONES

1. Abrir una discusión política nacional sobre la municipalización de la gestión ambiental.

Si los procesos de descentralización se perciben como instrumentos para apoyar la modernización del Estado, en la medida en que aumenta la participación de la sociedad civil y las instancias locales, las discusiones sobre los temas de desarrollo nacional que incluyen estrategias de gestión ambiental deben contemplar una participación municipal más activa. Sin embargo, aún no se han generado verdaderas instancias de discusión y concertación entre los diferentes actores nacionales y locales involucrados en la gestión ambiental municipal.

Las instituciones y organizaciones interesadas, como el IFAM, la UNGL, la Liga de Municipalidades y el MINAE deben fomentar procesos nacionales de concertación transparentes sobre:

1. La necesidad de aumentar la participación de las instancias locales en la prestación de los servicios ambientales.
2. La asignación equitativa de los recursos.
3. La ejecución de programas y proyectos ambientales locales, con una responsabilidad y fiscalización municipal eficientes.

2. Promover un mayor acercamiento entre el SINAC y las municipalidades.

Se deben hacer mayores esfuerzos para que el SINAC, sobre todo en la sede central, esté más al tanto de la realidad municipal y de las demandas y necesidades locales. Es importante replicar iniciativas como la estrategia de coordinación con los gobiernos locales impulsada por el Proyecto de Manejo de la Cuenca del Savegre y el Corredor Biológico Mesoamericano y trabajar con los directores de las Áreas de Conservación para que generen e impulsen espacios de coordinación con los municipios.

El MINAE debería impulsar una política de integración de las municipalidades en la gestión del ministerio y fomentar acciones de coordinación que faciliten la labor del SINAC.

3. Revisar el marco legal del rol de las municipalidades en la gestión forestal.

Es necesario reevaluar los espacios legales, económicos y políticos definidos con la intención de que las municipalidades asuman un rol eficiente en la gestión forestal. En particular, se debe revisar y discutir el poder de decisión y las capacidades en la gestión forestal así como el balance de competencias entre la AFE y las municipalidades, para verificar si es satisfactorio desde el punto de vista de la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad de la gestión de los recursos forestales.

También se deben solucionar cuanto antes los problemas legales, políticos y técnicos que impiden una distribución adecuada de los beneficios generados por la actividad forestal.

4. Promover la apertura de los espacios de encuentro que han sido creados por ley.

Los Consejos Regionales Ambientales son los únicos espacios creados por ley con el objetivo de abrir mecanismos de coordinación entre el MINAE y las municipalidades. Sin embargo, con excepción de dos casos, no han sido desarrollados. Es evidente que hacen falta, pero deben revisarse a la luz de los siguientes aspectos, que nunca fueron bien aclarados:

- Las competencias, mandatos y funciones principales.
- La definición de sus integrantes.
- Los mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.
- Los mecanismos de financiamiento.
- El balance en el grado de representatividad de los integrantes. Se ha previsto la integración de un representante de la Liga de Municipalidades, pero es claro que para un Área de Conservación que abarca varias municipalidades, esto no es suficiente.

5. Fomentar la creación de oficinas ambientales en todas las municipalidades del país.

Las municipalidades tienen el mandato general de velar por el desarrollo y los intereses locales; por lo tanto, deberían fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales en su cantón. La experiencia nacional indica que la creación de oficinas ambientales es una

herramienta eficaz para cumplir con ese mandato. Por lo tanto, se recomienda fortalecer este tipo de estructuras.

Es preciso desarrollar un plan nacional de fortalecimiento municipal a favor de la creación de oficinas ambientales municipales. La naturaleza y el trabajo de estas oficinas pueden variar de acuerdo con el tamaño y las necesidades de cada municipio, lo importante es crear un espacio para el tema ambiental y dotarlo de recursos. El proceso de fortalecimiento institucional de la municipalidad para la gestión de los recursos naturales debería promover, por lo menos:

- La creación de una oficina ambiental con personal asignado y un presupuesto municipal mínimo.
- La elaboración de un reglamento de funcionamiento interno de la oficina y de sus relaciones de coordinación con otras instituciones.
- La creación de una Comisión Ambiental asesora del Concejo Municipal y vinculada al trabajo de la Oficina Ambiental.
- El traslado de recursos técnicos y económicos para acompañar la creación de las oficinas ambientales.

6. Desarrollar una estrategia e implementar un programa de capacitación.

Se recomienda diseñar una estrategia nacional de capacitación de las municipalidades, que las prepare para asumir la transferencia de competencias, el aumento en el presupuesto ordinario y las futuras reformas institucionales y legales. Los componentes de esta estrategia se deben definir con base en estudios de caso que reflejen diversas experiencias prácticas. La capacitación debe apuntar a mejorar las habilidades administrativas, técnicas e institucionales de las municipalidades para asumir sus competencias ambientales y acompañarse de un programa de capacitación en materia de gestión ambiental municipal para los funcionarios del MINAE.

7. Promover estudios sobre gestión ambiental en algunas municipalidades.

Se recomienda promover algunos estudios de caso sobre las experiencias piloto de gestión ambiental municipal y, en particular, sobre el trabajo coordinado entre las municipalidades y el SINAC, que es la instancia más regionalizada del MINAE y tiene un contacto natural con los gobiernos locales. Estos estudios podrían servir de guía para proponer los cambios legales e institucionales que podrían recomendarse en la gestión de los recursos naturales que realiza el SINAC y de apoyo a la definición de acciones de descentralización y de estrategias de capacitación para las municipalidades y el SINAC.

8. Investigar acerca del rol y el funcionamiento de las comisiones ambientales municipales.

El peso político de las comisiones ambientales dentro de la estructura municipal es poco, en relación con el de otras comisiones, como la de hacienda y presupuesto o la de obras

públicas. Como ya se señaló, con frecuencia las comisiones ambientales se nombran, pero no cuentan con un reglamento ni disponen de presupuesto y, en muchos casos, ni siquiera funcionan. Sin embargo, es claro que podrían convertirse en una herramienta clave en los procesos de gestión ambiental municipal. En este contexto, es importante generar más conocimiento sobre el rol y el funcionamiento de las comisiones ambientales, para identificar eventuales necesidades de cambios y propuestas de fortalecimiento.

Para comenzar, se podrían analizar los siguientes aspectos:

- La efectividad o nivel de incidencia de las acciones de la comisión ambiental.

- Cómo se implementan estas acciones y cómo se establecen las prioridades y los procedimientos.
- La relación entre los problemas ambientales y las acciones emprendidas.
- El nivel de incidencia de la sociedad civil en estas estructuras.
- El grado de compromiso y el interés de los regidores en la creación y funcionamiento de las comisiones.

Siglas y Acrónimos

ABAS	Asociación Socio-Ambiental de Sarapiquí
AC	Áreas de Conservación
ACLACA	Área de Conservación Amistad Caribe
ACLAP	Área de Conservación Amistad Pacífico
ACOSA	Área de Conservación Osa
AFE	Autoridad Forestal del Estado
ASIREA	Asociación de Industriales y Reforestadores del Atlántico
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
COVIRENAS	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CICAFOC	Coordinadora Indígena Campesina Forestal de Costa Rica
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FECON	Federación Costarricense de Grupos Ambientalistas
FUNDECOR	Fundación de Cooperación de la Cordillera Volcánica Central
GAR	Guardia de Asistencia Rural
IFAM	Instituto de Fomento y Ayuda Municipal
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina
MINAE.	Ministerio del Ambiente y Energía
ONF	Oficina Nacional Forestal
OET	Organización de Estudios Topicales
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Bibliografía y Referencias

Camacho, A.; Segura, O.; Aguilar, A.; Reyes, V. 2000. Pago por servicios ambientales: punto focal Costa Rica. Informe Final. PRISMA, San José, Costa Rica.

Chávez, S. 2000. El marco jurídico para la participación de la gestión ambiental en Costa Rica. Revista de la Facultad de Ciencias Ambientales No 19. Universidad Nacional, Costa Rica.

Cordero, D.; Castro, E. 2001. Pago por servicio ambiental hídrico: el caso de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. Revista Forestal Centroamericana No 36.

Ferroukhi, L.; Aguilar, A.; WoChing, E. 2001. Gestión local de los recursos naturales: papel del MINAE y de las municipalidades. DECAFOR-SINAC-MINAE- CEDARENA. San José, Costa Rica.

FONAFIFO. 2000. El desarrollo del sistema de pago por servicios ambientales en Costa Rica. San José, Costa Rica.

FONAFIFO. 2002. Estudio de cobertura boscosa tropical de Costa Rica con imágenes LANDSAT TM para el año 2001. CCT, San José, Costa Rica.

FUNDACION CECROPIA. 1999. Evaluación de los Planes de Manejo Forestal autorizados en el periodo 1997-1999 en la Península de Osa: cumplimiento e impacto de normas técnicas ambientales. San José, Costa Rica.

Mesa Nacional Indígena. 2000. Atlas indígena: vulnerabilidad de los pueblos indígenas en Costa Rica ante los fenómenos naturales.

MINAE. 2002. El éxito forestal de Costa Rica en cinco casos. MINAE, SINAC, ONF, PNUD, San José, Costa Rica.

MINAE. 2001. El sector forestal en el tercer milenio en Costa Rica. San José, Costa Rica.

MINAE. 1999. Tenencia de la tierra en las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mora, J. 1999. Las competencias municipales en materia ambiental. Gestión ambiental descentralizada. Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia de Área de Conservación Amistad Caribe. FUDEU, San José, Costa Rica.

Mora, J.; Salas, S. 2000. Informe de consultoría sobre el análisis de la participación ciudadana en la gestión del SINAC. MINAE

Proyecto Estado de la Nación. 2000. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Sexto Informe. 1999. San José, Costa Rica.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Séptimo Informe. 2000. San José, Costa Rica.

Proyecto Savegre/Araucaria. 2002. . Memoria del I Encuentro: “Construyendo una estrategia hacia la eficiencia en el trabajo con los gobiernos locales. Proyecto Savegre /Araucaria-MINAE

Red Costarricense de Reservas Naturales. 1999. Informe de la presidencia. Boletín Informativo No 3.

Rivera, R. 1999. Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización desde la perspectiva de las municipalidades. FLACSO-CASC-UCA, Managua, Nicaragua. 159 p.

Valverde, J. 1999. Manejo descentralizado de los recursos naturales. Gestión ambiental descentralizada. Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia de Área de

Conservación Amistad Caribe. FUDEU, San José, Costa Rica.

Watson, V. 1998. Abriendo espacio para una mejor actividad forestal. Políticas exitosas para los bosques y la gente. Centro Científico Tropical/IIED, San José, Costa Rica.

Leyes y ordenanzas consultadas

Código Municipal No7794, Ley de Biodiversidad No7788 del 26 de abril de 1998.

Ley Forestal No7575, reformada por las leyes No7609 de junio de 1996, No7761 de abril de 1988 y No7788 de abril de 1998.

Ley Orgánica del Ambiente No7554 del 4 de octubre de 1995.

Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales No 6084 del 17 de agosto de 1977.

Ley de Conservación de la Vida Silvestre No7317, reformada por las leyes No7495 del 3 de mayo de 1995, No7497 del 2 de mayo de 1995 y No7788 del 30 de abril de 1998.

Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No 7799 del 30 de abril de 1998.

Ley No7509 del Traslado a las Municipalidades del Cobro del Impuesto Territorial del 9 de mayo de 1995.

Ley No8106 de Reforma al artículo 170 de la Constitución Política para aumentar el presupuesto de las municipalidades, publicada el 10 de julio del 2001.

Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Expediente No14 310.

Decreto No24652-MIRENEM de 20 de setiembre de 1995.

Personas entrevistadas

Agapito Aguilar Vargas, Municipalidad de Guatuso.

Alexandra Sáenz, FONAFIFO.

Alexis Méndez, Departamento de Control Forestal del SINAC.

Alfonso Barrantes, Oficina Nacional Forestal.

Alfonso Duarte, Coordinador del Proyecto de Manejo de la Cuenca del Savegre.

Allan Artavia, Oficina Ambiental de la Municipalidad de San Ramón.

Álvaro Campos, Director Ejecutivo de la Cámara Costarricense Forestal.

Armando Mora, Encargado del Área Ambiental de la Municipalidad de San Carlos.

Asdrúbal Cambronero, Director Ejecutivo de ASIREA.

Benedicto Solís, Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Carlos Herrera, FUNDECOR.

Carlos Miguel Duarte, Municipalidad de La Cruz.

Delia Guevara Sánchez, Oficina Ambiental de la Municipalidad de San José.

Doris Cordero, Directora del Programa PROCUENCAS.

Eugenia Wo Ching, CEDARENA.

Evelyn Hernández, Municipalidad de Desamparados.

Fausto Alfaro, Director del Área de Conservación Arenal Huetar Norte.

Felipe Vega, JUNAFORCA.

Fernando Maykall, Proyecto Triángulo de Solidaridad. IFAM.

Gustavo Lara, Oficina Ambiental de San Pedro.

Hugo Álvarez, Municipalidad de Corredores.

Isabel MacDonald, Directora Ejecutiva de la FECON.

Isabel Rojas, Municipalidad de Puriscal.

Johnny Méndez, Director Ejecutivo de CODEFORSA.

Juan José Jiménez, Oficina Sub-regional Sarapiquí del ACCVC.

Losé Luis Rodríguez, Asesor Legal Fundación para la Protección de Cuencas del Caribe.

María Guzmán, Coordinadora de la Comisión de la Cuenca del Río Tárcoles.

Mariette Jara, Secretaría de la Federación de Gobiernos Locales Fronterizos.

Marvin Fonseca, Oficina de la Sociedad Civil del MINAE.

Mauricio Gutiérrez, Municipalidad de Upala.

Mayela Valverde, Proyecto de Manejo de la Cuenca del Savegre.

Nimia Rivera, Coordinadora de la Red Nacional de Manejo de Cuencas.

Olman Varela, CICAFOC.

Oscar García, Presidente de la Fundación Montealto.

Rafael Renné Reyes, Municipalidad de Los Chiles.

Rocío López, Asociación para el Bienestar Ambiental de Sarapiquí (ABAS).

Roxana Villegas, Departamento de Patentes Municipalidad de Golfito.

Silvia Chávez, CEDARENA.

Sonia Lobo, Dirección del SINAC.

Ulfrán Murillo, Coordinador Nacional de la Comisión sobre Incendios Forestales (SINAC).

Ulises Vargas, Alcalde de la Municipalidad de Golfito.

CONCLUSIONES

**Anne M. Larson y
Lyès Ferroukhi**

Las experiencias de los seis países demuestran que los gobiernos y las poblaciones locales se involucran y participan cada vez más en la toma de decisiones que afectan el uso y manejo de los bosques. Los gobiernos locales, en particular, han asumido claramente un mayor protagonismo en los últimos años, con o sin el apoyo de las leyes y políticas del estado. Hasta podría decirse que la descentralización “desde abajo” ya ha echado raíces, mientras que la descentralización formal se ve obstaculizada en muchos sentidos. Esto se debe, en parte, a que ahora los gobiernos locales son más poderosos y cuentan con más recursos y legitimidad que en el pasado, a la fuerte presión que ejercen diferentes grupos sociales y donantes, los cuales han impulsado la acción de los gobiernos locales, y al sector forestal como una posible fuente de ingresos, legales o ilegales, para las municipalidades. Sin embargo, la descentralización real de la gestión forestal es todavía un proceso incipiente que requiere mucho más tiempo, voluntad política y acuerdos institucionales y sociales para que sus efectos positivos puedan multiplicarse.

Uno de los objetivos principales de este libro es aportar elementos generales de análisis que permitan caracterizar la dinámica de estos procesos de descentralización. Sobre esta base, se espera contribuir con elementos claves que permitan mejorar el diseño y la implementación de las políticas actuales de descentralización de la gestión forestal. Por ello, en este capítulo presentamos una valoración general de los procesos descritos, señalando algunos elementos comunes en la región. Luego, hacemos una valoración de los retos que enfrenta la gestión descentralizada de los recursos forestales en la región.

CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FORESTAL EN LATINOAMÉRICA: ELEMENTOS EN COMÚN

Son procesos recientes enmarcados en dinámicas políticas, sociales y económicas complejas

Los procesos de descentralización del Estado en los diferentes países de la región constituyen una transformación estructural de los sistemas políticos y sociales latinoamericanos, por lo que las variables que intervienen son muchas y de diversa naturaleza. Estos procesos son, además, muy recientes en la historia política de la mayoría de los países y están apenas dando sus primeros pasos. En este contexto, el tema de la descentralización de la gestión de los bosques es mucho más reciente aún y, aunque es un tema con características particulares, está influenciado por el marco más amplio de la descentralización nacional. En general, estos procesos se enfocan en el traslado de competencias y poder a los municipios para la prestación de servicios públicos. La gestión de los recursos naturales, y en especial de los bosques, tiende a mantenerse bajo estructuras centralizadas de gobierno en ministerios e instituciones nacionales.

Otro factor relevante que se evidencia en los casos presentados, y que obedece a factores estructurales que van más allá de la gestión de los bosques, es el hecho de que la mayor

parte de la riqueza forestal se concentra en municipios alejados de los centros de desarrollo y poder económico. Son municipios con menos infraestructura y desarrollo económico, con

más pobreza, problemas y conflictos sociales y con escasa presencia de instituciones públicas y privadas. Estos factores constituyen un obstáculo para la gestión forestal, tanto si está totalmente centralizada como si existen procesos de descentralización.

Diversidad de escenarios y resultados

Los procesos de descentralización de la gestión forestal estudiados presentan resultados muy variados que obedecen a la gran diversidad de escenarios, incluso dentro de un mismo país. Hay municipios que tienen competencias legales para la gestión forestal pero no las emplean; otros no tienen competencias formales pero han promulgado ordenanzas para regular el manejo y uso de sus bosques, aguas y suelos. Hay gobiernos locales que aprovechan su poder para exigir sobornos a los madereros; otros manejan sus presupuestos en forma participativa y transparente, e incluso tratan de identificar y eliminar prácticas dudosas. Hay municipios cuyo único interés en la gestión de sus bosques es generar la mayor cantidad de ingresos económicos de la venta de madera; otros buscan implementar un aprovechamiento sostenible de sus recursos, promover la certificación internacional de sus productos forestales y declarar nuevas áreas protegidas. Hay municipios que buscan excluir a los grupos indígenas y campesinos; otros promueven el manejo comunitario del bosque y otros espacios de participación; de hecho, hoy en día algunos indígenas y campesinos han sido elegidos como miembros de sus gobiernos municipales.

Además de esta gran diversidad de situaciones dentro de cada país, entre países también se dan diferencias importantes. Cada nación ha desarrollado su proceso a partir de políticas de estado y marcos legales e institucionales diferentes, a los cuales hay que sumar el tipo de movimientos sociales existentes y la situación cultural, económica y social del país. Todos estos elementos determinan diferencias en cuanto a la profundidad y el enfoque con que cada proceso de descentralización se ha implementado, el nivel de compromiso asumido por el gobierno central, el apoyo económico otorgado a los gobiernos locales, los incentivos creados para apoyar a las municipalidades, el nivel de organización y las demandas de la sociedad civil.

Los gobiernos locales son actores naturales en la gestión de los bosques

Los estudios de casos muestran que, ante conflictos forestales, los pobladores mismos acuden a los gobiernos locales en busca de colaboración para resolverlos. Además, existen presiones de la sociedad civil para que se garanticen los intereses de las comunidades y de los grupos locales frente a temas claves como la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos naturales, el derecho a participar en la toma de decisiones que les afectan y para que haya equidad en la distribución de los beneficios generados por la actividad forestal. Ante tales presiones, muchos gobiernos locales se han visto en la necesidad de asumir un papel activo en la toma de decisiones sobre sus recursos forestales. Otras municipalidades han actuado sin que mediaran presiones, en parte para captar recursos financieros.

Otro hecho común a todos los casos estudiados es el cuestionamiento a la capacidad de la administración forestal del Estado para lograr, por sí sola, la sostenibilidad de la gestión

de los bosques en términos de equilibrio ecológico, económico y social. Por otra parte, las comunidades con frecuencia rechazan las decisiones siempre impuestas desde el nivel central. Entonces, independientemente de su capacidad, las municipalidades son referentes naturales para el manejo de los recursos forestales a nivel local, sobre todo frente a situaciones de crisis, escasez o conflictos sobre el aprovechamiento del bosque, situaciones en las que en muchos casos las municipalidades terminan involucradas.

En la mayoría de los países se dan diferentes grados de esfuerzo por parte del poder central para buscar modelos de gestión forestal que incluyan a las municipalidades. Sin embargo, a excepción de Guatemala, la constante ha sido que las agencias forestales y sus técnicos se resistan a estas tendencias, como veremos adelante.

A pesar de esto, en algunos países las agencias forestales mismas, impulsadas por su falta de recursos y limitaciones logísticas, se han acercado a los municipios para abrir espacios de comunicación y coordinación que faciliten el trabajo conjunto a nivel local. Estos acercamientos se han dado independientemente de que exista o no un proceso nacional de descentralización, o de que se hayan trasladado competencias forestales a las municipalidades, como vemos en dos casos muy diferentes: Bolivia y Costa Rica.

El interés municipal en la gestión de los bosques está fuertemente influenciado por una serie de factores socioeconómicos

Algunas municipalidades muestran cierta resistencia y falta de interés por el tema forestal. Es claro que los gobiernos municipales tienden a preocuparse más por problemas de servicios e infraestructura que por la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, cada vez más aparecen iniciativas municipales en el sector forestal, y el balance de las acciones realizadas por los municipios en este campo es alentador. Estas acciones han implicado una toma de posición frente a diversas políticas y problemas ambientales y la ejecución de iniciativas que mencionamos a continuación:

- Prevención y control de incendios y plagas
- Educación ambiental
- Desarrollo de planes de ordenamiento territorial y ambiental
- Aprobación de permisos de extracción y cambio de uso
- Asesoría técnica sobre planes de manejo
- Establecimiento de viveros y proyectos de reforestación
- Manejo de fondos forestales
- Establecimiento de oficinas ambientales y forestales
- Vigilancia de la extracción, denuncias y decomisos de la extracción ilegal
- Promoción y manejo de proyectos agroforestales y de protección de cuencas
- Establecimiento de normas de extracción, uso y transporte de recursos forestales
- Establecimiento y cobro de tarifas y multas sobre recursos forestales
- Creación y vigilancia de áreas protegidas
- Manejo de ejidos forestales
- Promoción de la certificación forestal
- Coordinación entre actores forestales y ambientales locales
- Protestas por la extracción

- Declaración de vedas
- Facilitación de comunicación entre población y ente forestal del Estado

Los gobiernos municipales son elegidos para representar a quienes viven dentro de la jurisdicción municipal. En este contexto es importante recordar que las acciones implementadas por los gobiernos municipales reflejan en gran medida las posiciones y las demandas de los actores locales. Si bien es cierto que muchas de las actividades mencionadas aquí tienen un carácter ejecutivo, también son la expresión de una posición política clara por parte de las municipalidades para asumir su autonomía y responder a las demandas ciudadanas. De allí el papel político fundamental de la municipalidad en la gestión de los recursos forestales.

Es claro entonces que la entrega de competencias legales formales y un marco político y legal favorable a la gestión forestal municipal es importante para involucrar a las municipalidades en la gestión de los recursos naturales. Pero, al mismo tiempo, los casos estudiados demuestran que los municipios han asumido un papel en la gestión forestal, con o sin la existencia de condiciones legales. Otros factores estructurales, socioeconómicos e institucionales influyen en las prioridades del gobierno municipal; a continuación presentamos un resumen de los principales.

El tamaño de la población y el grado de urbanización

Estos dos factores influyen de manera significativa en la capacidad financiera y técnica de la municipalidad en cuanto a la gestión de los recursos naturales y el tipo de acciones que puede implementar. Así, a mayor capacidad financiera y técnica de la municipalidad, más posibilidades tiene para establecer oficinas ambientales, contratar guardabosques y fomentar proyectos de manejo de recursos forestales. Cabe señalar, sin embargo, que esta situación no siempre se da, y que el tamaño de la población y el nivel de urbanización no garantizan que una municipalidad se involucre de manera efectiva en la gestión de los recursos naturales.

Las características agroecológicas del municipio

Las características y la importancia de la cobertura forestal establecen, hasta cierto punto, la importancia que se da al bosque en la economía y los medios de vida locales. En algunos casos, la importancia y la riqueza de la cobertura forestal pueden ser fuentes de motivación para que las municipalidades se involucren en la gestión forestal. Esto incluye, por ejemplo, la posibilidad de aprovechar madera o productos no maderables, el potencial para la conservación y el ecoturismo, o la conversión del bosque a otros usos. Si bien es cierto que el bosque puede estimular una "cultura forestal", también hemos visto que puede despertar el apetito de elites locales interesadas en aprovecharse del recurso con una visión de corto plazo.

Podríamos decir que existe una relación estrecha entre las características agroecológicas del municipio y las presiones políticas locales. En municipios con características de frontera agrícola es mayor la presión política ejercida por los madereros y ganaderos; los municipios extractivistas de productos no maderables, en cambio, tienden a ser más conservacionistas.

La escasez de los recursos naturales

Muchas veces los alcaldes y los miembros de las corporaciones o concejos municipales se deciden a invertir en proyectos e iniciativas de gestión cuando se enfrentan a la escasez (o eventual peligro de escasez) de algún recurso natural. Los casos estudiados muestran, por ejemplo, cómo se organizan los municipios junto con los actores locales e invierten en proyectos de reforestación y de manejo de cuencas cuando aparecen problemas de falta de agua, derrumbes o pérdida de cobertura boscosa.

La rendición de cuentas a la población local

La existencia de mecanismos democráticos de rendición de cuentas dentro del gobierno local facilita la comunicación entre la municipalidad y la población y disminuye las posibilidades de corrupción. Cuando la población está organizada y encuentra espacios para manifestarse, puede aprovechar mecanismos como la comisión ambiental municipal, los plebiscitos, las reuniones comunales, los cabildos y el comité cívico de vigilancia para exigir que sus representantes elegidos les escuchen y respeten sus intereses. A pesar de las limitaciones y las múltiples dificultades que los mecanismos de rendición de cuentas enfrentan en la práctica, cuando estos funcionan, la participación local y el debate sobre la gestión de los recursos naturales aumentan.

La propiedad de los bosques

Si los gobiernos municipales son dueños del bosque es más probable que tomen iniciativas forestales, especialmente cuando estas ofrecen la posibilidad de conseguir ingresos económicos. Este factor aumenta la necesidad de coordinar con la administración forestal del Estado, así como con otros actores ligados al bosque, comunidades y sector privado. Aunque muchas veces los gobiernos locales tienen problemas para coordinar con todos los actores, el manejo del bosque fomenta una cultura de participación en las municipalidades en cuanto a la gestión forestal.

Los beneficios económicos derivados de la gestión del bosque

La posibilidad de conseguir beneficios económicos de los bosques es una de las motivaciones principales para las iniciativas forestales a nivel local. Sin embargo, esto puede o no ser bueno para el bosque. Los ingresos pueden provenir de, por ejemplo, el aprovechamiento forestal, el turismo o el pago por servicios ambientales. Cuando estas actividades se diseñan y aplican de manera adecuada se logra incentivar el buen manejo. Pero, por otro lado, los mecanismos financieros no necesariamente tienen un efecto positivo cuando no son rentables como para invertir en el costo administrativo de gestionarlos, o cuando las municipalidades son demasiado pobres y débiles en su gestión administrativa. Además, cuando se trata de ‘transferencias’, es indispensable que haya voluntad política de implementar el traslado hacia los municipios y mecanismos efectivos de reclamo para asegurar que las transferencias realmente se den.

El nivel de organización de la sociedad civil y la existencia de conflictos

La presión local, como movilizaciones y protestas, de actores locales ligados al bosque es un factor determinante para el actuar municipal. Por su naturaleza política, las municipalidades representan a sus electores y temen la impopularidad y la inestabilidad social; por ello es que, ante la presión, se ven obligadas a asumir un rol activo en la gestión de los bosques. Esta podría ser un arma de doble filo, ya que diferentes grupos de interés podrían presionar a las municipalidades para que se continúe con esquemas de desarrollo poco sostenibles para el bosque. De hecho, en algunos de los países hay mucha presión para que los terrenos forestales se conviertan a tierras agrícolas, particularmente en las zonas de frontera agrícola.

La presencia y apoyo de ONG y/o proyectos de cooperación

En los municipios más activos en cuanto a la gestión forestal en todos los países encontramos un fuerte apoyo de ONG y proyectos de cooperación internacional. En varios casos, este apoyo ha sido decisivo para fomentar la participación de la municipal; de hecho, varios de los casos más exitosos han contado con un fuerte respaldo externo. Las municipalidades ven con frecuencia una oportunidad de recibir ayuda financiera y técnica, a la que no podrían tener acceso de otra forma. En algunos casos, los proyectos de cooperación y las ONG han funcionado como facilitadores entre los actores locales, incluyendo a las agencias forestales regionales y el sector maderero y las municipalidades. De esta forma, se han fortalecido las relaciones entre actores y mejorado el alcance y la calidad de las iniciativas locales de gestión forestal.

Por otro lado, no todos los proyectos y ONG trabajan con los gobiernos municipales de la mejor manera. A veces, su 'ayuda' consiste en hacer el trabajo en vez de capacitar, en trabajar por su cuenta sin comunicarse con el gobierno local; en algunas ocasiones llegan a socavar la autoridad municipal, gracias a los recursos financieros con que cuentan y/o su evidente menosprecio hacia ella.

La existencia de una agenda de desarrollo sostenible

Todos los casos estudiados demuestran que los políticos locales con conciencia ambiental y/o social, que promueven un esquema de desarrollo local sostenible, perciben de manera diferente el papel de las municipalidades y la gestión de los recursos naturales. Esto a veces refleja una posición personal de los líderes, o la orientación estratégica de un partido o movimiento político.

La resistencia a nivel central frente a la municipalización de la gestión forestal

Como hemos visto, en la región latinoamericana se dan varias experiencias prácticas en las que la administración forestal del Estado coordina actividades con las municipalidades. Sin embargo, también hemos señalado la presencia de una resistencia y desconfianza por parte de las agencias centrales y de otros actores hacia los procesos de municipalización de la gestión del bosque.

La resistencia de las agencias centrales se refleja de muchas maneras, tanto en las políticas como en la práctica de la gestión. En las políticas, se evidencia en la concentración del

poder de decisión y de los recursos financieros en la agencia central y el traslado de ‘cargas’ y responsabilidades al gobierno municipal. En la práctica, con frecuencia los técnicos y oficiales de la agencia central menosprecian a las autoridades locales y evitan crear relaciones de coordinación y capacitación.

Estos obstáculos son difíciles de superar ante la ausencia de directrices de coordinación y apoyo a las municipalidades. En la mayoría de los países estudiados, los funcionarios y oficinas que desarrollan relaciones de coordinación con las municipalidades lo hacen por sus propias necesidades y convicciones, o por la intervención de proyectos de cooperación. En general, estas iniciativas no obedecen a una política generalizada de trabajo; en consecuencia, los procesos iniciados están sujetos a la buena voluntad y el interés de funcionarios. En Honduras y Nicaragua, por ejemplo, esfuerzos importantes de acercamiento entre agencias centrales y gobiernos locales desaparecieron con el cambio de personal en las agencias centrales.

En Guatemala, en cambio, la descentralización del sector forestal hacia las municipalidades se da bajo el liderazgo de la administración forestal del Estado; de hecho, este es el país que presenta mayor avance en este tipo de relaciones. El apoyo desde el nivel central a los procesos de fortalecimiento de las actividades municipales de gestión forestal se da tanto a nivel político como en la práctica. Sin embargo, a pesar de lo alentador del proceso, el poder de decisión trasladado a las municipales ha sido muy limitado.

En general, el argumento que se utiliza para justificar la desconfianza y la resistencia es la falta de capacidad y transparencia en las municipalidades; sin embargo, estos mismos problemas podrían achacarse a las agencias centrales forestales. En realidad, esta justificación tiende a esconder otras preocupaciones detrás de la resistencia a la municipalización¹ como la pérdida de ingresos o de poder.

Además de directrices oficiales y de un liderazgo comprometido por parte de los gobiernos centrales, la única forma de superar tal resistencia es a través de una presión organizada por la sociedad civil, los municipios y sus aliados. Así se logró la promulgación de la nueva ley forestal en Bolivia y muchos avances específicos para la autoridad municipal en Nicaragua.

Todavía no existe una verdadera descentralización democrática de la gestión forestal en la región

En la introducción de este libro mencionamos varios tipos de descentralización y destacábamos la descentralización democrática como el esquema que, según la teoría, debiera contribuir más efectivamente a las mejoras esperadas en términos de eficiencia y equidad.

¹ Hay también grupos privados y de la sociedad civil que manifiestan resistencia a la descentralización y, en ciertos casos, ejercen presión sobre las agencias centrales para que no se otorguen mayores poderes a los gobiernos locales. Ciertos grupos organizados de madereros temen que la descentralización conlleve a controles más estrictos de sus

actividades a nivel local. Por su parte, ciertos grupos ambientalistas temen que el futuro de los bosques se vea amenazado si fueran los gobiernos locales los que decidieran sobre la gestión local de los recursos forestales.

En general, los seis estudios sugieren que – por lo menos en el campo forestal – el paso hacia la descentralización democrática no se ha dado en forma clara todavía. Los procesos de descentralización han sido especialmente tímidos y las políticas que se han promovido mezclan elementos de descentralización parcial, desconcentración y esquemas centralizados. Es decir, si bien los procesos presentan diferentes grados de delegación de poder, capacidades y recursos, les hacen falta las características primordiales de una verdadera descentralización democrática (ver resumen en Cuadro 1). A continuación, analizamos estas fallas en detalle.

Según la teoría, la descentralización democrática requiere que la transferencia de poderes se dé hacia estructuras formales de gobierno local, que sean representativas de los intereses locales y que rindan cuentas a la población que representan.

En muchos casos, las estructuras políticas municipales en la región se ven determinadas por las deficiencias de los procesos democráticos y la tradición de gobiernos centralizadores y autoritarios. En este contexto, algunos gobiernos locales en todos los países sufren de autoritarismo, clientelismo y favoritismo político y personal, aunado a problemas de corrupción y falta de transparencia. Aún así, en todos los países también encontramos ejemplos de gobiernos locales transparentes y eficientes y capaces de una buena gestión forestal.

En general, la principal garantía de que los gobiernos locales representen los intereses de la población es que son elegidos popularmente. Sin embargo, por la forma en que la elección popular se lleva a cabo en casi todos los países², deben considerarse también mecanismos de rendición de cuentas que garanticen a los gobernados la posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones y de pedir cuentas a sus gobernantes. El análisis de los casos demuestra que en el diseño de las diferentes legislaciones se ha pensado en ello. Prácticamente todos los países han acompañado el fortalecimiento municipal con mecanismos de participación y de rendición de cuentas.

Por ejemplo, se han creado herramientas para la planificación participativa y el control del trabajo y del presupuesto municipal, así como comisiones y consejos ambientales y mecanismos de consulta directa como plebiscitos y cabildos. En Bolivia se crearon mecanismos institucionalizados de planificación y vigilancia popular que constituyen un buen ejemplo de espacios formales, a través de los cuales los ciudadanos pueden pedir cuentas al gobierno local. En Nicaragua, la nueva Ley de Régimen Presupuestario Municipal requiere la formulación de los presupuestos municipales a través de procesos participativos, los cuales permiten congelar el presupuesto municipal si no se cumple. En Brasil, las municipalidades deben crear consejos de participación popular que, aunque no se han logrado aplicar en el campo forestal, han funcionado bien en temas como salud y educación.

Sin embargo, también es claro que la creación formal de mecanismos de rendición de cuentas no garantiza que estos se apliquen. Existe una serie de factores que fomentan o desincentivan la aplicación de estos mecanismos. Lo cierto es que sería sumamente interesante profundizar sobre la aplicación y la efectividad de estos mecanismos a nivel de los gobiernos locales de la región.

² Los candidatos casi siempre son escogidos por partidos políticos nacionales y presentados en las elecciones no como individuos sino como parte de listas partidarias. Los electores escogen al partido y no a la persona. Este sistema promueve la rendición de cuentas hacia los jefes partidarios, pero no a la población.

Los casos analizados señalan al menos tres factores generales que pueden obstaculizar o limitar la aplicación de los mecanismos creados: un diseño que impide su funcionamiento práctico; la falta de voluntad política para implementarlos, usualmente por temor a las consecuencias de abrir espacios o por falta de capacidad para coordinarlos; la poca capacidad de organización local y de interés por participar y pedir cuentas. De hecho, los casos estudiados reflejan que aún si no existen mecanismos formales, si hay una buena organización social se abren mecanismos informales de rendición de cuentas como la movilización y presión social, denuncias públicas locales, denuncias en los medios de comunicación, reuniones públicas y procesos participativos.

Existen varias formas de mejorar la rendición de cuentas a la población:

- modificar las reglas electorales para que se elija a las personas y no a los partidos; que se permita la inscripción popular de candidatos sin afiliación partidaria.
- promover la educación cívica y la organización local de la sociedad civil para mejorar la información y capacidad de la población de exigir la rendición de cuentas.
- diseñar mecanismos formales sencillos y efectivos para promover la transparencia³.

La descentralización democrática también requiere que los gobiernos locales tengan una esfera autónoma de decisión, con poder para tomar decisiones significativas.

Del análisis de los casos estudiados puede concluirse que la autonomía municipal en la toma de decisiones con respecto a los recursos naturales, aunque creciente, todavía está muy limitada, ya sea porque las competencias legales asignadas son débiles o sin mucha importancia local, o porque el presupuesto es insuficiente y el apoyo al desarrollo de las capacidades municipales poco adecuado.

En la mayoría de los países estudiados, el marco legal señala que las municipalidades tienen la responsabilidad y el derecho de definir las políticas y prioridades locales de desarrollo, velando por la protección al medio ambiente. Además, las diversas legislaciones establecen que las municipalidades deben coordinar con otros entes rectores en materia de gestión de los recursos naturales con competencias técnicas y administrativas específicas. Sin embargo, pareciera que la legislación se contenta con proclamar la importancia del

papel municipal en la gestión de los recursos naturales en general, sin otorgarles un poder real. Estas se ven así relegadas a un papel secundario en los esquemas de gestión de los recursos naturales, y específicamente en la gestión local del bosque.

Los procesos de descentralización en los que se ha trasladado más poder real a los municipios se presentan en Honduras y Bolivia. En Honduras, los gobiernos locales pueden administrar con un grado de autonomía muy grande las tierras ejidales que son de su propiedad y que representan un 28% del territorio del país. Los gobiernos municipales pueden aprovechar los bosques de la tierras ejidales directamente, o mediante contratos con terceros. En Bolivia, los gobiernos locales tienen la posibilidad de controlar el 20% de los bosques públicos ubicados en sus territorios. En estas reservas forestales municipales, los gobiernos locales están obligados a otorgar contratos de aprovechamiento única y exclusivamente a las Asociaciones Sociales del Lugar (ASL); de estos contratos los gobiernos municipales reciben el 25% de las regalías.

³ Por ejemplo, el presupuesto municipal debe ser presentado públicamente y de forma permanente en una cartelera fuera de las oficinas municipales; las actas de todas las reuniones del concejo debe ser información pública; la población y el concejo debe tener la facultad de destituir funcionarios; los mecanismos legales de destitución deben ser ágiles.

Es notable, sin embargo, que en estos dos países los gobiernos locales no tienen derecho de decisión sobre los contratos que otorga el gobierno central en otros bosques de su jurisdicción. En Honduras pueden opinar sobre el plan de manejo y recibir el 1% de las regalías; en Bolivia reciben el 25% de las patentes y regalías: lo mismo que les corresponde de sus propios contratos. El caso de Nicaragua aporta un ejemplo interesante: aunque los municipios no tienen ningún territorio bajo su control, los alcaldes pueden avalar o emitir una opinión no vinculante sobre los permisos de extracción. En el 2002, cuatro municipios lograron que la administración forestal firmara un acuerdo para que el aval municipal sea vinculante y obligatorio.

En todos los países estudiados, el aprovechamiento del bosque en gran escala requiere de planes de manejo cuyos requisitos son definidos y tienen que ser aprobados por la administración forestal del Estado. Con la excepción de las ASL en Bolivia y los ejidos en Honduras, la administración forestal del Estado es la que toma las decisiones, no solo técnicas sino políticas, sobre el aprovechamiento de los bosques: quién puede aprovechar el bosque y quién recibe los beneficios del aprovechamiento.

Los gobiernos locales participan muy poco en el proceso de definición de normas para el sector forestal. Sin embargo, en Nicaragua las autoridades municipales pueden, en forma indirecta, emitir normas sobre el manejo de los recursos naturales a través de las ordenanzas municipales. Esta misma posibilidad se tiene en Honduras pero se utiliza muy poco en el campo forestal. No obstante, elaborar normas técnicas por medio de ordenanzas municipales no es un traslado formal de poder; más bien, es una competencia general de la cual las municipalidades se han valido para intervenir en la gestión de sus bosques cuando

lo consideran necesario – muchas veces por conflictos. El estatus legal de las ordenanzas municipales no es del todo claro, como tampoco la posibilidad de hacerlas cumplir.

En Nicaragua y Costa Rica, los gobiernos locales no tienen ninguna área de bosque bajo su propio control. Sin embargo, en ambos países se han previsto ciertos mecanismos financieros para que los municipios tengan acceso a una porción de los beneficios que la actividad forestal genera. En Guatemala el gobierno local es concebido como el portavoz de las políticas forestales del país; su principal papel es apoyar al INAB en actividades de control, vigilancia y reforestación. Aunque los ejidos son propiedad legal de las municipalidades, su poder de decisión sobre estas tierras es limitado ya que no existen regulaciones claras sobre el manejo de los bosques ejidales y la autoridad que ejercen los gobiernos locales es más histórica y cultural que formal. En algunas ocasiones se aplica el confuso marco jurídico forestal vigente y en otras las regulaciones tradicionales.

El caso de Brasil es más complejo. Los tres niveles del gobierno federativo brasileño tienen capacidad de crear Unidades de Protección Integral y Unidades de Uso Sustentable bajo la administración del nivel de gobierno que las cree. Esta posibilidad, unida al hecho de que los municipios brasileños cuentan con mayores recursos en comparación con los otros países estudiados, debería facilitar su participación en la gestión forestal. Sin embargo, el esquema brasileño de gestión forestal se centra en el IBAMA -por lo menos en la Amazonia- y las competencias directas de gestión de los bosques (elaboración de normas técnicas, planificación, control y aprobación de permisos) continúa en manos del instituto. Por otra

parte, los municipios amazónicos no perciben la actividad forestal como una fuente importante de recursos; más bien, consideran las regulaciones forestales y la creación de áreas protegidas como cargas y limitaciones al progreso social y económico.

La descentralización democrática requiere de un equilibrio entre el poder formal otorgado y la transferencia de los recursos económicos y técnicos necesarios. Esto requiere un proceso de trabajo con los municipios para fortalecer sus estructuras ligadas al desarrollo sostenible local y cambiar la visión tradicional del papel del municipio en estos temas.

Con frecuencia, el proceso de descentralización se fragmenta y se otorgan responsabilidades de administración de bosques sin tomar en cuenta los costos que tales responsabilidades implican. Aunque haya una descentralización de poderes, si no hay fondos para ejecutarlos en la práctica, no puede haber ni autoridad ni autonomía. Entre más importantes sean las responsabilidades transferidas, más fuerte debería ser el compromiso de apoyar y aumentar la capacidad de gestión municipal. En la mayoría de los casos este balance no se da. En Nicaragua, por ejemplo, las transferencias desde el gobierno central no están garantizadas y los municipios ni siquiera tienen el derecho de cobrar impuestos significativos.

El caso hondureño presenta un dramático ejemplo de desequilibrio entre un traslado de poder importante, como es la administración de los bosques ejidales, y la capacidad limitadísima de los municipios para aprovechar las oportunidades en beneficio de la

población local. Los municipios reciben un porcentaje muy bajo del presupuesto nacional y solo el 1% de los impuestos provenientes de la actividad forestal fuera de los ejidos. La debilidad económica y la limitada capacidad de gestión de los municipios son un fuerte impedimento; sin embargo, la ayuda proveniente de proyectos de cooperación ha comenzado a mejorar el panorama.

En Costa Rica y Nicaragua, y hasta cierto grado Guatemala, se ha dado una descentralización de 'cargas', como el control y vigilancia forestal, la educación ambiental, el control de incendios forestales. Estos ejemplos no reflejan una voluntad clara de descentralización del poder de decisión, más bien pareciera que se busca disminuir los costos de la gestión forestal.

Otro de los problemas presentes en los cuatro países centroamericanos estudiados es que los mecanismos formales creados para la redistribución de recursos de la gestión del bosque no funcionan en la práctica. La transferencia del porcentaje correspondiente de los impuestos forestales no llega a los municipios porque ni siquiera se cobran efectivamente a nivel central (Costa Rica), o llega después de largos y complejos procesos burocráticos (Nicaragua), o no llega la totalidad del monto (Honduras). La situación parece ser mejor en Guatemala, posiblemente gracias al apoyo directo del INAB a los procesos de descentralización, pero aún así, los fondos provenientes de los impuestos forestales así como los mecanismos de incentivos del PINFOR no representan ingresos grandes para la mayoría de los municipios.

Aunque por razones diferentes, los casos de Bolivia y Brasil presentan un mejor balance entre las oportunidades existentes y el traslado de recursos económicos. En Bolivia, los

municipios reciben un importante porcentaje de ingresos de la gestión forestal de sus territorios, tanto de los bosques municipales como de los nacionales, aunque algunos municipios reciben mucho más que otros. En Brasil los municipios manejan recursos económicos importantes provenientes de los gobiernos federal y estatal, principalmente. Aunque los municipios en Brasil tienen mayor poder y capacidad económica, este modelo fomenta el paternalismo en las relaciones entre los gobiernos municipales y los pobladores locales, dado que el gobierno local no tiene ningún incentivo ni interés por cobrar impuestos a sus pobladores.

Cuadro 1. Actores, poderes e ingresos de la descentralización de la gestión forestal en los países estudiados



HACIA LA GESTIÓN FORESTAL DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN

Los casos estudiados muestran las limitaciones de los procesos de descentralización de la gestión forestal en América Latina, pero también reflejan la riqueza y el potencial de las experiencias que han florecido en distintos escenarios. La valoración de estas experiencias nos lleva a concluir que la gestión de los bosques debe democratizarse aún más. Por ello, a

continuación presentamos un balance del potencial de la descentralización y los retos más importantes que estos procesos deben enfrentar en el futuro.

Valoración del potencial de la descentralización para una gestión sostenible del bosque

Aún el diseño más ‘puro’ de descentralización democrática de la gestión forestal no constituye el único factor para lograr un aprovechamiento sostenible, equitativo y eficiente del bosque. Muchos otros factores entran en juego, incluyendo la calidad y capacidad de planificación, el manejo de la administración forestal del Estado, el modelo nacional y regional de desarrollo, la organización de los intereses locales y la capacidad de los sistemas de gobierno para mejorar sus instituciones democráticas.

A pesar de las dificultades para valorar los procesos en curso, las experiencias descritas evidencian la importancia de promover la descentralización, sobre todo si se considera que la municipalidad es definitivamente un actor natural dentro de la gestión de los bosques y su fortalecimiento dinamiza y aumenta las posibilidades de promover un manejo sostenible del recurso forestal que considere los intereses locales.

Debido a su carácter de gobierno local, la relación de las municipalidades con los recursos naturales es directa, como también debe ser directa la relación con los pobladores a quienes representa, quienes son los primeros afectados por el deterioro o aprovechamiento de los recursos naturales. Los casos analizados en este libro demuestran cómo una buena interacción entre las agencias centrales y los gobiernos locales puede facilitar el trabajo de los actores implicados en la gestión forestal a nivel local.

Además, si bien es cierto que los procesos de descentralización no pueden garantizar la sostenibilidad del recurso forestal, sí han contribuido, a pesar de sus limitaciones, a construir esquemas de gestión del bosque más democráticos, equitativos y eficientes en la región. A continuación presentamos una valoración sobre los impactos en estas tres condiciones.

Eficiencia

Es conveniente que los habitantes de una región tengan la posibilidad de solicitar directamente a su gobierno local la solución de un problema o un permiso de tala; con ello se puede lograr un ahorro importante en costos y tiempo, tanto para los ciudadanos como para el gobierno central. Hasta cierto punto, esto se demuestra cada vez que un gobierno municipal logra canalizar y manejar conflictos locales relacionados con el bosque, o cuando

las municipalidades se encargan de otorgar ciertos permisos ante la ausencia de las autoridades centrales, como se ve en Bolivia, Guatemala, Honduras y en algunos municipios de Nicaragua.

Usualmente, la creación de oficinas ambientales conlleva a una mejor coordinación institucional, menor dispersión de esfuerzos y recursos y más mecanismos para promover la negociación y la resolución de conflictos. Las experiencias muestran que las oficinas

ambientales, cuando cuentan con las condiciones para trabajar de manera eficiente, pueden contribuir a posicionar mejor la municipalidad como un actor importante en la gestión ambiental y, a la vez, mejorar significativamente los procesos de coordinación entre las agencias centrales y las municipalidades, y entre las municipalidades y los actores locales. Con frecuencia los actores locales encuentran en los funcionarios de la oficina ambiental municipal interlocutores válidos para canalizar sus demandas y preocupaciones y negociar la toma de decisiones.

Algunas municipalidades han logrado aprovechar los mecanismos financieros previstos por la Ley y planificar y ejecutar actividades concertadas con los actores locales, las cuales se han incorporado en sus planes municipales. En otros casos, funcionarios de las oficinas subregionales de la administración forestal del Estado y de las municipalidades se han beneficiado mutuamente con una mejor relación y coordinación de esfuerzos.

El hecho de tener por lo menos una persona dedicada al tema forestal en el municipio aumenta significativamente la cantidad de iniciativas ambientales y forestales, así como la coherencia y la capacidad de planificar y coordinar el manejo de los recursos naturales a nivel municipal y el control de la tala ilegal. Sin embargo, la situación de las oficinas ambientales está todavía lejos de ser satisfactoria, en especial cuando se trata de municipios pequeños. Los problemas más comunes son la falta de personal capacitado, la alta rotación del personal por razones políticas, la marginalización de la oficina dentro de la estructura administrativa municipal por falta de prioridad política, la falta de presupuesto, la dependencia de proyectos externos para su funcionamiento. A pesar de todo, la oficina ambiental tiene buenas perspectivas para contribuir a mejorar la sostenibilidad de la gestión forestal local.

Equidad

En casi todos los países, una parte de las rentas forestales regresa al municipio. Aunque esto no siempre representa una fuente de ingresos importante, al menos significa una mejor distribución del ingreso que lo que se daba anteriormente bajo el modelo de manejo centralizado. En Bolivia, Nicaragua y Guatemala, los gobiernos locales perciben entre 25-50% de los contratos de explotación que otorgan los gobiernos centrales; en Honduras perciben ingresos por los bosques ejidales, además de otros cobros e impuestos.

Entre los países estudiados, la mayor equidad se da en Bolivia, donde hay grupos locales que antes no tenían acceso legal a los recursos forestales y hoy sí lo tienen gracias a la descentralización. Igual ocurre con las cooperativas agroforestales de Honduras.

Los casos muestran también que las municipalidades con oficinas forestales o ambientales fuertes y responsables pueden trasladar beneficios a los grupos locales a través de

capacitación y educación ambiental, asesoría técnica a grupos comunales, control y apoyo a la labor de la agencias centrales.

Democracia

En muchos municipios, la descentralización ha creado un nuevo espacio que permite a la población local una mejor vigilancia del gobierno y una mayor participación en las decisiones sobre los recursos naturales locales. Cuando la descentralización incluye mecanismos institucionalizados de participación, como los cabildos, la planificación participativa, y/o los comités de vigilancia, se contribuye a promover la democracia. En algunas municipalidades de Nicaragua, Honduras y Bolivia, grupos marginales, como comunidades campesinas e indígenas, han logrado formar parte de la estructura política de los gobiernos municipales. En este sentido, la descentralización ha aumentado su poder de decisión en forma directa.

En cuanto a la gestión de los recursos naturales, se podría agregar que la labor de las comisiones ambientales y comités de desarrollo, así como de las oficinas ambientales, ha permitido integrar más a los actores locales en la toma de decisiones sobre la gestión forestal a nivel local, especialmente a través de la coordinación de agendas comunes y programas de gestión ambiental entre la administración forestal del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Esto no solo ha permitido fomentar la eficiencia de la gestión forestal local, sino también la democracia participativa. Sin embargo, el caso de Guatemala nos muestra también el peligro de que la desconcentración del poder genere conflictos y desbalances graves en las relaciones locales, si se excluyen los sistemas tradicionales de gestión de los recursos naturales.

Los retos para el futuro

Los gobiernos locales han demostrado que pueden ser – y en muchos casos, ya son – protagonistas de la gestión forestal. Hay muchas maneras de facilitar la descentralización e incentivar a los gobiernos locales a tomar decisiones responsables sobre el futuro de los recursos forestales. A continuación subrayamos cuatro esferas importantes que representan retos hacia el futuro: i) el compromiso del gobierno central, ii) un adecuado balance de poderes, iii) la capacitación y acompañamiento de los gobiernos locales y iv) la democracia y la equidad en el ámbito local.

Compromiso del gobierno central

La descentralización siempre enfrenta obstáculos en el proceso de implementación. Muchos de los casos presentados reflejan la existencia de políticas poco claras y hasta ambiguas, falta de apoyo a los gobiernos locales y resistencia a la entrega de poderes significativos. Esto no es coincidencia sino el resultado de presiones contradictorias. Obviamente, no se puede simplemente exigir que los gobiernos centrales asuman un compromiso mayor con la descentralización. Pero con frecuencia hay apoyo de parte de los altos niveles del gobierno central o de los altos mandos de las agencias forestales, y oposición de los funcionarios y técnicos forestales en otros niveles. Hay que reconocer que un liderazgo comprometido ayuda a superar esta resistencia.

Un respaldo político claro – no solo a la ley sino a la implementación de la ley – puede ayudar a garantizar la ejecución de las acciones de acompañamiento necesarias y asegurar un mejor balance en la transferencia de poderes. Es posible, sin embargo, que este nivel de

compromiso político solo se logre con la presión organizada de los mismos gobiernos locales y el apoyo de sus aliados en el nivel central y de la sociedad civil.

Adecuado balance de poderes

El hecho de que se promueva la descentralización de la gestión del bosque no quiere decir que todo el poder debe estar en manos de los gobiernos municipales. Debe haber un equilibrio entre la protección del interés nacional por parte del gobierno central, y los intereses regionales y locales. La regulación forestal debe ser realista, de manera que se protejan los recursos estratégicos pero que también se reconozcan los derechos y necesidades locales. Se puede pensar en, por ejemplo, establecer estándares mínimos por región o por características ecológicas, dejando un margen amplio para las decisiones locales. Además, debe crearse una instancia que permita un control cruzado entre el nivel central y el local, de modo que se fortalezca la transparencia y el control de los actos administrativos de ambas esferas.

Los gobiernos locales deben tener cierto poder de decisión autónomo sobre el uso de los recursos forestales locales y recibir algún tipo de beneficio proveniente del manejo de esos recursos, que pueda canalizarse en beneficio del desarrollo local y de la sostenibilidad del bosque. Esto incluye un nivel de financiamiento adecuado que permita implementar sus decisiones y aumentar su autoridad.

También es necesario buscar un balance entre las políticas de descentralización generales y las del sector forestal, para evitar que se entreguen amplios poderes a municipios con poca capacidad real, o que se concentre el poder en el nivel central cuando el municipio sí tiene mandato y autoridad. En los dos marcos jurídicos, hay que aclarar las 'áreas grises' en cuanto a coordinación y competencias contradictorias o traslapadas entre varias instituciones.

Procesos de fortalecimiento y apoyo a los gobiernos locales

En el contexto socioeconómico de los países estudiados, no es sorprendente que las municipalidades no sean competentes en el ámbito forestal y que su capacidad de gestión administrativa muchas veces tenga fuertes debilidades, especialmente en las zonas con menor desarrollo económico. El reto está precisamente en apostar por el fortalecimiento municipal como uno de los elementos indispensables de la descentralización, no solo forestal sino en general.

Los casos presentados sugieren que existen varias formas de trasladar poderes y responsabilidades para aumentar la capacidad de gestión de las autoridades municipales. Según el modelo escogido se pueden alcanzar resultados más o menos eficientes. El caso de Costa Rica demuestra que los objetivos de la descentralización tienden a desvirtuarse cuando las responsabilidades se entregan sin apoyo financiero ni capacitación y acompañamiento mínimos.

Entonces, el compromiso político de traslado de poder debe acompañarse de un compromiso de fortalecimiento municipal. La gestión local de los bosques requiere,

además, el apoyo de la cooperación internacional y de la sociedad civil organizada. Las experiencias evidencian que este tipo de procesos de acompañamiento han sido generalmente pobres en la región. Los casos de mayor éxito se dan cuando, por circunstancias especiales, se logra un concierto de actores decididos a apoyar a la municipalidad. Sin embargo, aún cuando existan compromisos y apoyo para las municipalidades, estas mismas deben pasar por un proceso de transición y adaptación que requiere tiempo.

A continuación presentamos cuatro elementos claves que deben fortalecerse como parte de este acompañamiento:

- El traslado de capacidades y de conocimiento técnico y administrativo, así como el seguimiento por parte de la administración forestal del Estado, a los procesos de fortalecimiento municipal. Esto no debe implicar el desmantelamiento de las agencias nacionales, es claro que entre más fuerte sea la agencia central mayor capacidad tendrá de acompañar a las municipalidades.
- El traslado de recursos suficientes para que la municipalidad pueda cumplir con sus nuevas responsabilidades. No solo debe fortalecerse la estructura presupuestaria general del municipio, sino que también deben mejorarse los mecanismos de redistribución de los beneficios del manejo del bosque. En este aspecto, algunos de los países estudiados presentan grandes debilidades.
- El fortalecimiento de los espacios en los cuales el gobierno central, la cooperación internacional, las organizaciones municipales y las organizaciones locales trabajen de manera concertada en apoyo a los gobiernos locales. Las municipalidades no solo necesitan capacidades técnicas para ser buenas gestoras del manejo forestal; también hay que poner mucha atención a otras capacidades necesarias para el liderazgo democrático efectivo, la facilitación de la cooperación y la coordinación entre grupos de interés.
- La documentación y publicación de estudios comparativos de casos sobre gestión forestal municipal es una herramienta especialmente valiosa que permite divulgar las lecciones aprendidas.

Democracia y equidad a nivel local

La descentralización y su aplicación efectiva dependen de la realidad del entorno local; específicamente, de las relaciones de poder entre los diferentes intereses locales, de la capacidad de organización de los actores locales y de su relación con el gobierno municipal. Los casos estudiados evidencian que entre más fuerte sea la capacidad de organización social, mayores oportunidades habrá para que la descentralización pueda contribuir a promover una gestión equitativa y democrática de los bosques.

Es posible que la consecución de los tres retos antes descritos solo pueda resultar de un proceso político interno fomentado por los municipios y las poblaciones locales. El manejo descentralizado del bosque es un tema que puede promover la equidad cuando existen grupos

organizados que reivindican el uso y acceso a los recursos, especialmente si son escasos. Este interés se refleja mediante presiones políticas a las cuales los gobiernos locales deben responder, y tal respuesta será más efectiva si existen mecanismos que obliguen a las municipalidades a rendir cuentas a sus poblaciones.

Las relaciones entre grupos locales de interés y la presión política que ejercen son las que determinan los resultados de los procesos de descentralización. En algunos casos, la descentralización ha provocado el fortalecimiento de ciertas elites locales y el debilitamiento de las poblaciones marginales. Como ente político, la municipalidad no está inmune a favorecer a ciertos grupos e intereses cercanos, en detrimento de otros sectores más débiles y marginados. En este sentido, la descentralización por sí misma no garantiza la equidad. Por ello es necesario considerar varios factores que sí promueven la equidad en la gestión del bosque:

- Los mecanismos de rendición de cuentas. A pesar de sus limitaciones, estos mecanismos han contribuido a mejorar la transparencia en la toma de decisiones, particularmente cuando existe una buena organización de los actores locales.
- La llegada al poder municipal de líderes conscientes y comprometidos con el desarrollo sostenible y/o con los grupos marginados.
- La presencia de grupos sociales organizados que reclamen sus derechos.
- La creación de mecanismos formales que favorezcan a los grupos marginales en el aprovechamiento de los recursos, como en Bolivia con la creación de las Asociaciones Sociales del Lugar.
- La educación y organización cívica, la cual puede mejorar la información que tienen los ciudadanos sobre sus derechos y sobre las responsabilidades de sus gobiernos locales, y aumentar su capacidad de ejercer sus derechos y de vigilar y reclamar a sus líderes elegidos.

EN SÍNTESIS

Como una alternativa al manejo del bosque, por tradición controlado por organismos nacionales, la descentralización representa una opción atractiva para mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de la gestión forestal mediante el fomento de la participación y la democracia en la toma de decisiones. Los procesos formales de traslado de poderes a los gobiernos municipales se han caracterizado por su lentitud e irregularidad; no obstante, en muchas municipalidades se aprecia un mayor protagonismo en la toma de decisiones y en la forma de ejercer su autoridad en cuanto a la gestión de los recursos naturales.

Las experiencias de descentralización estudiadas son todavía incipientes e incompletas y sus resultados muy variados. Los modelos aplicados no contemplan los cambios estructurales necesarios para llegar a una verdadera descentralización de poder autónomo y responsable. Por otra parte, la descentralización no es una panacea que funciona al margen de las

situaciones políticas, socioeconómicas y culturales de cada país y de cada municipio. No obstante, con el incremento del poder y autoridad de los gobiernos locales, es posible que la descentralización de la gestión forestal sea un proceso inevitable.

El análisis de estos casos sugiere que si se da mayor atención a los elementos discutidos en este capítulo, los formuladores de políticas, los legisladores y los ejecutores tendrán la oportunidad de mejorar tanto el diseño como la implementación de la gestión forestal descentralizada en América Latina y de ese modo, contribuir a la profundización de los procesos democráticos. Esperamos que este libro aporte su granito de arena para este fin y fomente la discusión y el debate alrededor de un tema cada vez más importante.

Sobre los autores

Alejandra Aguilar Schramm

Abogada especialista en el tema ambiental y asociada del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) en Costa Rica. Desde 1993 ha estado ligada al Derecho Ambiental con CEDARENA y con otras organizaciones nacionales e internacionales. Ha realizado numerosos estudios sobre implementación y análisis de la legislación y política ambiental nacional e internacional, comercio y ambiente, entre otros. Desde 1997 trabaja en temas relacionados con políticas ambientales, como manejo de conflictos ambientales y participación y gestión local de los recursos naturales. Ha participado en la ejecución de numerosos proyectos, publicaciones e investigaciones. Actualmente coordina el Programa para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en CEDARENA y colabora activamente en el programa de Gestión Descentralizada de Recursos Naturales.

ale@cedarena.org

Ronald Echeverría

Ingeniero Industrial con postgrado en administración de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala y cursos de postgrado del Programa de Alta Gerencia de INCAE. Trabaja actualmente como Director para Centroamérica de la Firma ACE. También es consultor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Coordinador del área socioeconómica y catedrático de la Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas de la Universidad Rafael Landívar. Ha fungido como consultor del Instituto Nacional de Bosques (INAB) desde su fundación y del Plan de Acción Forestal PAF-G. Elaboró la Propuesta de Desarrollo Institucional para el Sector Forestal en Guatemala, auspiciado por el PAF-G/FAO. Ha sido consultor del Ministerio de Agricultura en Guatemala, del Instituto Nacional de Fomento Municipal, la Municipalidad de Guatemala, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), del CATIE, IICA, FIPA/AID, BID y Banco Mundial. Es autor de numerosos estudios y documentos técnicos relacionados con el fortalecimiento institucional de organismos gubernamentales, municipales y ONG.

Codersa@intelnet.net.gt

Lyès Ferroukhi

Candidato a Doctor en el Instituto Real de Tecnología de Estocolmo. Tiene una maestría en ciencias de suelos y una maestría en agronomía y manejo de los recursos naturales de la Universidad Sueca de Ciencias Agrícolas de Uppsala en Suecia. Ha coordinado y desarrollado numerosos proyectos, investigaciones y publicaciones ligadas con la gestión descentralizada de los recursos naturales en África y Latinoamérica. Trabajó en la Unidad de Forestería Comunitaria de la FAO en Roma como encargado de los programas de la Unidad en África. Actualmente es consultor radicado en Centroamérica, donde ha coordinado varios estudios sobre el tema de la gestión forestal municipal y gestión descentralizada de recursos naturales. Actualmente coordina los proyectos Gestión Forestal Municipal en América Latina

del cual ha resultado este libro y Gestión Local de los Recursos Naturales en Centroamérica, ambos administrados por el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR).

lyes.ferroukhi@netcourrier.com

Anne M. Larson

Investigadora asociada del Instituto de Investigación Nitlapán, de la Universidad Centroamericana en Managua, y del Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR). Tiene doctorado en Ciencia de Recursos Silvestres, con énfasis en instituciones, política y manejo de recursos naturales, de la Universidad de California, Berkeley. Ha dirigido investigaciones y escrito ampliamente sobre la gestión municipal de recursos naturales y sobre la frontera agrícola. Publicó un libro sobre manejo forestal municipal en Nicaragua y ha publicado en la revista académica *World Development*. Actualmente está editando los estudios presentados para el Taller sobre Descentralización y Medioambiente, patrocinado por World Resources Institute en Bellagio, Italia (18-22 febrero, 2002), para una edición especial de la revista *European Journal of Development Research* sobre la descentralización de la gestión de recursos naturales en África, Asia y América Latina.

alarson@tmx.com.ni

Pablo Pacheco

Candidato a Doctor en la Graduate School of Geography, Clark University, USA. Tiene una maestría en economía agrícola y una licenciatura en sociología. Sus principales áreas de investigación cubren temas de políticas públicas y bosques, dinámicas de uso del suelo y deforestación, descentralización y desarrollo rural en la Amazonia. Ha coordinado proyectos de investigación con ONG, ha sido consultor de largo plazo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). También ha realizado consultorías para la FAO y el Banco Mundial. Actualmente está asociado al CIFOR y al Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Belém.

p.pacheco@cgiar.org

Fabiano Toni

Professor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. Es Ingeniero Agronomo por la Universidade de São Paulo, Brasil. Obtuvo la maestría en Política Científica y Tecnológica en la Universidad de Campinas, Brasil y el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Florida, Gainesville. Ha trabajado en proyectos de investigación sobre cooperación científica entre países desarrollados y en desarrollo y conducido investigaciones sobre uso del suelo y políticas que inciden en la deforestación. Actualmente coordina el proyecto Municipios y Gestión Forestal en la Amazonia Brasileña, en colaboración con el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR).

ftoni@uol.com.br

Mario Vallejo Larios

Mario Vallejo Larios es candidato a Doctor en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante, España. Es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, con énfasis en Derecho Administrativo y Abogado, graduado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Además, Bachiller en Ciencias Forestales, egresado de la Escuela Nacional de Ciencias Forestales, con posgrado en reforestación de climas áridos en la CESAFLOR, Italia. Su área de investigación cubre diferentes temas relacionados con el derecho y la gestión ambiental, con especial énfasis en bosques, áreas protegidas y tierras. Ha sido representante nacional del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en su país y es consultor de corto plazo de varias agencias internacionales como BID, Banco Mundial y ACDI. Ha trabajado en la redacción de proyectos de Ley y Reglamentos de su país y publicado varias obras relacionadas con los temas de su especialidad.

m.vallejo@usa.net