

Dilemas de los ‘funcionarios punta de lanza’ en la gestión ambiental en Río San Juan, Nicaragua

Mariana Barrios J.¹ y Rikke J. Broegaard ²

¹Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán, Universidad Centroamericana, Managua.

²Instituto Danés para Estudios Internacionales (DIIS), E-mail: rjb@diis.dk

Recibido: noviembre de 2006 / Aceptado: abril de 2007

ESTE ARTÍCULO ANALIZA EL PAPEL NORMATIVO QUE DESEMPEÑAN las instituciones del Estado y Gobierno Municipal en la gestión ambiental llevada a cabo en el municipio de El Castillo, en cuanto a la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz, y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en su zona de amortiguamiento. Muchos de los intereses que entran ‘en juego’ sobre el manejo de los recursos naturales no son compatibles. Hay grandes diferencias entre las reglas y normas formales y las prácticas realizadas en el territorio, además de que hay normas y políticas que son contradictorias. Aunque se reconoce en la literatura internacional la importancia de los dilemas a los que se enfrentan los ‘funcionarios punta de lanza’ para entender los cuellos de botella reales, aún hay un vacío en la literatura. Así, este artículo presenta y analiza los dilemas de las instituciones y sus funcionarios que trabajan en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo, una zona de alta pobreza.

Palabras clave: gestión ambiental-Río San Juan (Nicaragua) / funcionarios públicos / funcionarios y empleados municipales / protección del medio ambiente / dilema / política ambiental

1. Introducción

Por su buen estado de conservación, la Reserva Biológica Indio Maíz es una de las áreas protegidas más importantes de Nicaragua. Pero a pesar de la importancia internacional que se da a esta Reserva, la gestión ambiental en El Castillo enfrenta dificultades por contradicciones institucionales, y además tiene poco arraigo en la población local, como se mirará en detalle más adelante. El marco legal e institucional ambiental de Nicaragua hace énfasis en el control para que se protejan y respeten las áreas protegidas. Sin embargo, debido a las limitaciones en cuanto a recursos económicos y personal, y a

la falta de señales claras y fuertes de apoyo del gobierno central a los funcionarios en la zona, la implementación – su principal trabajo – de las normas y políticas ambientales se ha convertido para éstos en un reto enorme. Las contradicciones también nacen de las leyes y normativas vigentes como la Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217), y su Reglamento, la Ley Forestal (Ley 462), la Ley de Municipios (Ley 40), en las cuales no quedan claramente establecidas (y a veces hasta aparecen esparcidas) algunas competencias de las entidades centrales y departamentales, y del gobierno local. Por otro lado, está también la importancia económica de la explotación de los diferentes recursos naturales del municipio, lo que ejerce presión sobre los funcionarios, tanto por parte de pequeños productores locales, que en gran medida dependen del aprovechamiento de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades básicas, como por parte de actores del sector forestal en la zona.

10

Aunque las leyes y normas son muy importantes para tener claramente establecidos los marcos de actuación, también hay muchas acciones que no caben dentro de las normas formales y sus procedimientos. Además es una práctica común – de empresas grandes o de personas con influencias – sobrepasar la autoridad de funcionarios locales y llegar directamente hasta las autoridades centrales en Managua con el objetivo de ser tratados de manera preferencial. Este es el cuadro dentro del cual tienen que actuar los diferentes funcionarios involucrados en la gestión ambiental.

Hay poca atención en la literatura internacional a estos dilemas, y aunque tal vez son conocidos a nivel local, hace falta documentarlos, tomarlos en serio y buscar cómo mejorar la situación para los funcionarios e instituciones. El análisis de los dilemas surge de una crítica a estudios del manejo de recursos naturales basados en la economía neo-institucional, argumentando que ellos no logran captar y apreciar el considerable margen de actuación que tienen los diferentes actores sociales (Long, 2001; Rap, 2004). En un reciente estudio sobre los canaleros Mexicanos, Rap (2004) identifica la variación que existe entre las normas formales de la institución de riego y las prácticas de distribución de agua, y presenta la relativa autonomía que los canaleros, por ser el nivel intermediario entre usuarios y funcionarios de oficina, obtienen en la toma de decisiones y en la aplicación (y modificación) práctica de las reglas formales.

Inspiradas por este estudio, analizamos aquí el rol de los funcionarios del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), del Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y de la Alcaldía Municipal de El Castillo, involucrados en la gestión ambiental. Nos enfocamos en los funcionarios del nivel jerárquico más bajo, a quienes llamamos en conjunto ‘funcionarios punta de lanza’. No sólo nos interesan como ejecutores de la ley, sino también (o más bien) como *mediadores* de la relación entre la población y los recursos naturales por un lado, y por el otro, entre éstos y los funcionarios en niveles superiores.¹ Por las diferentes limitantes que tienen las instituciones en la gestión ambiental (poco personal y poco control del territorio; varias leyes vigentes y contradictorias), los ‘funcionarios punta de lanza’ tienen una considerable autonomía en la implementación práctica de las reglas formales. Al mismo tiempo enfrentan casi constantemente un dilema en su rol de mediadores entre las demandas incompatibles de sus superiores y las funciones formales por un lado, y las demandas de la población² por el otro lado. A veces son víctimas de esta situación – pero

en otras ocasiones tienen el poder de resistir y actuar contra las presiones de ambos lados. Al igual que los canaleros mexicanos en el análisis de Rap (2004), a pesar de estar en los niveles bajos en la jerarquía, los ‘funcionarios punta de lanza’ no ejecutan simplemente decisiones tomadas en niveles superiores, sino que también las adaptan a las situaciones, demandas y obstáculos que encuentran en su realidad cotidiana del campo.

Obviamente el papel normativo y su implementación tienen una importancia directa para la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz y su zona de amortiguamiento, pero investigaciones anteriores llevadas a cabo en la zona sugieren que también tienen una importancia indirecta. Es difícil motivar a la población local a proteger el bosque cuando ésta ve que no se controla a todos por igual, inclusive a las grandes empresas madereras:

“A pocas personas les gusta que sus acciones sean controladas. Sin embargo, cuando los controles parecen razonables, justificados y equitativos, es frecuente que se acepten. No es éste el caso con la gestión de los recursos naturales en Nicaragua.” (Larson, 2001:58)

Mordt (2005) concluye que las áreas protegidas han servido como un freno importante para el avance de la frontera agrícola, ya que a pesar de las invasiones, la gran mayoría de familias campesinas prefiere no traspasar estas fronteras. Sin embargo, a pesar del incremento en la fuerza de vigilancia -que ha logrado resultados-, ésta no ha sido suficiente para captar y detener las infracciones por actores locales y externos. El número de funcionarios aún continúa siendo muy poco en una zona tan amplia y poblada por personas mayoritariamente de escasos recursos y dependiente del uso de los recursos naturales, y donde no existe un esfuerzo unido para combatir esta pobreza.

Este artículo analiza la coordinación que hay entre los diferentes niveles de una misma institución, así como la existente entre las diferentes instituciones que tienen competencias en la gestión ambiental. También son objeto de análisis las contradicciones que se presentan entre el papel formal que se demanda de los ‘funcionarios punta de lanza’, y la realidad práctica que enfrentan, por ejemplo de pobreza y necesidades básicas de sobre-vivencia de la población vecina a la reserva, lo que muchas veces resulta en algunos ajustes del papel formal a esta realidad práctica.

El resto del artículo se estructura de la siguiente manera: primero se explica la metodología utilizada en el estudio. Posteriormente, se señalan brevemente unas características claves del municipio de El Castillo y la historia de la Reserva Biológica Indio Maíz. Se presenta la gestión ambiental en El Castillo como oficialmente debe ser según el papel formal de cada actor, incluyendo su organización y financiamiento. En la siguiente sección se analizan los dilemas de los ‘funcionarios punta de lanza’, que nacen de la discrepancia entre el papel formal y la práctica. Éstos son examinados tras haber tomado en cuenta las diferentes limitaciones institucionales, climáticas, de infraestructura, presiones, traslapes y vacío en las competencias. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Metodología

Para esta investigación se realizó un total de cinco visitas de campo al municipio de El Castillo y la cabecera departamental (San Carlos) entre agosto de 2004 y agosto de 2005. Se entrevistó a ‘funcionarios punta de lanza’ y a funcionarios de niveles más altos de las diferentes instituciones del Estado que intervienen en la gestión ambiental de El Castillo, así como de las ONG que trabajan el tema del medioambiente en la zona. Igualmente se entrevistó a productores, productoras y madereros de la zona de amortiguamiento cerca de la Reserva Biológica Indio Maíz, y se realizó una discusión en un grupo focal con productores sobre su percepción y experiencia con la gestión ambiental.

12

Los funcionarios de las instituciones fueron escogidos asegurando la representación de todas las instituciones y niveles, mientras que los informantes rurales fueron seleccionados para obtener la máxima variación (de condiciones de trabajo, de área, de edades, de tiempo de vivir en el lugar, nivel de bienestar económico, fuentes de ingresos, afiliación institucional). Tres comunidades rurales fueron visitadas durante el trabajo de campo, las cuales se seleccionaron tomando en cuenta consideraciones tales como: la presencia de puestos de control – o ausencia de los mismos – en la comunidad; distancias con respecto al carril de la Reserva Biológica Indio Maíz; comunidades de diferentes edades, y con diferentes distancias de las trochas o río (como vías de acceso), posiblemente afectando el sistema de producción y sobre todo las posibilidades de aprovechamiento maderero.

Todas las entrevistas se basaron en guías de entrevistas abiertas, preparadas de antemano pero siempre ajustadas según la información y aprendizaje logrado hasta ese momento en el trabajo de campo. Además, se buscó información en varios centros de documentación y bibliotecas (incluyendo el CEDOC del Proyecto de Manejo Sostenible), uniendo literatura sobre el área geográfica y sobre el tema de investigación en otras partes del mundo, representados en la literatura internacional.

Posterior a un período de análisis se realizaron tres talleres de retroalimentación con funcionarios de MARENA, INAFOR, MAGFOR (Ministerio Agropecuario y Forestal) y la Alcaldía donde se presentaron los hallazgos de los investigadores y se discutieron posibles propuestas para crear más incentivos orientados a que los empleados públicos emprendan una adecuada gestión.

3. Municipio de El Castillo: en la frontera agrícola e institucional

El municipio de El Castillo tiene 1,656 kilómetros cuadrados. Su población estimada es de 11,719 habitantes³, de los cuales el 97% vive en áreas rurales (INEC, 2001). Más del 40% de la población vive en extrema pobreza⁴. Por lo tanto, hay grandes necesidades básicas sin resolverse, lo que tiene importantes implicaciones para los dilemas en que se encuentran los ‘funcionarios punta de lanza’. El municipio no sólo se caracteriza por ser frontera agrícola, sino que también representa una frontera institucional por la débil presencia de las diferentes instituciones del Estado (Mendoza, 2004; Mordt, 2005). El municipio tiene un crecimiento poblacional muy elevado, estimado en un 10% anual (Larson y Barahona, 1999), y una fuerte presión sobre los recursos naturales. La mayor parte del crecimiento poblacional

en El Castillo, como en los municipios vecinos, está relacionada con la migración de gente de otras zonas de Nicaragua, sobre todo de Nueva Guinea y los municipios de Chontales, donde el crecimiento de la ganadería les expulsa hacia la zona de Río San Juan (entrevistas, y vea también Larson y Barahona, 1999 y Mordt, 2002 y 2005). Mucha de esta gente viene a la zona de Río San Juan buscando (según ellos) tierras baratas o ‘libres’ y sin problemas de agua, atraídos por imágenes que tal vez eran válidas hace 10 -15 años, pero aún siguen vivas en la mente de las personas. Otra parte de la población que llega es atraída por falsas promesas – se podría decir incluso estafas – de líderes de diferentes grupos de busca-tierras. Las diferentes autoridades han hecho esfuerzos para desmentir esas promesas y así tratar de bajar la presión sobre la reserva biológica– pero las esperanzas de la gente representan una fuerza difícil de retener.

Durante la guerra en los 80, el Río San Juan se prestó para ser cobertura de las fuerzas armadas del ejército Sandinista y de la Resistencia Nicaragüense. La población local sufrió mucho por la extrema violencia de ambos ejércitos enfrentados y salió de la zona en gran medida –ya sea como evacuados y re-asentados, como desplazados internamente en Nicaragua o como refugiados en Costa Rica (Nygren, 2003).

No obstante, con el fin de la guerra armada y con las entregas de tierras en muchas zonas de frontera agrícola por parte del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria para cumplir las promesas del gobierno a los desmovilizados, se abrió de nuevo una ‘válvula de escape’ para la población en busca de tierras y una vida mejor aprovechando en gran medida la restitución de los recursos naturales que habían sido muy poco explotados durante la guerra. De esta manera se puede decir que la democratización y pacificación reactivó la guerra al bosque.

Aún en lo que se llama la situación “post-conflicto” la violencia continúa siendo parte de la vida cotidiana en la zona de Río San Juan (Nygren, 2003), y junto con los altos niveles de inmigración, tiene una influencia negativa en el (bajo) nivel de confianza o roce que existe aún entre muchos vecinos o miembros de la misma comunidad (Vea también Gómez y Munk, 2006). Frecuentemente hay discusiones y enfrentamientos que dejan heridos como resultado (incluso macheteados) y varios conflictos sobre derechos de propiedad se han vuelto violentos.

3.1. Historia reciente de la Reserva Biológica Indio Maíz

El área protegida Reserva Biológica Indio Maíz fue creada por Decreto Presidencial No. 527 “Creación de las Áreas Naturales Protegidas del Sureste de Nicaragua” en el año 1990, cubriendo territorio en cuatro municipios, incluyendo casi la mitad del territorio de El Castillo. El decreto más reciente es el Decreto Presidencial No. 66-99 “Actualización y Precisión de Categorías y Límites de la Áreas Protegidas Ubicadas en el Sureste de Nicaragua” de 1999, con el cual se modifican los límites de la reserva de la biosfera.⁵ Con este ajuste quedaron dentro de la Reserva Biológica Indio Maíz algunas comunidades que en 1990 habían quedado fuera del carril. Esta re-ubicación de los linderos ha causado mucha frustración y protesta entre la población local. Además se han llevado a cabo varios desalojos e intentos de ellos.⁶ Como se explicará más adelante, estos hechos tienen una implicación muy fuerte en el trabajo de gestión ambiental.

La reserva aún carece de un plan de manejo, el cual está siendo elaborado por la ONG Fundación Amigos del Río San Juan (FUNDAR). Con él se van a tener que aplicar en la práctica las diferentes acciones de protección, incluyendo la regularización de los sistemas de producción de la población local en la zona de amortiguamiento. Actualmente, la falta del plan de manejo hace que el rol de las instituciones en la zona de amortiguamiento no esté claramente definido – ni para la población, ni para los funcionarios – y nadie sabe con claridad cuáles usos de los recursos naturales son permitidos y cuáles son prohibidos. Esto da como resultado que cada institución maneja un concepto diferente sin ningún respaldo formal.

4. El rol formal de la gestión ambiental en El Castillo

A continuación se presenta un cuadro que resume el papel formal de cada institución, su ubicación geográfica, a quién hace regencia y con quién coordina, y su número de funcionarios a nivel departamental y municipal. Como se puede apreciar en el cuadro, hay traslapes en los papeles formales de las diferentes instituciones. Además, hay contradicciones entre las diferentes leyes que las regulan.

Cuadro 1. La gestión ambiental en El Castillo

Institución		Ubicación	Descripción y funciones
MARENA	Dirección General de Áreas Protegidas (DGAP)	Managua	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar y velar por el correcto cumplimiento de las políticas nacionales y la legislación en torno al desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).⁷ Elaborar normas, reglamentos y procedimientos específicos para regular en forma técnica el manejo y uso de las áreas protegidas así como de los Parques Ecológicos Municipales y las Reservas Privadas que conforman el SINAP.
	Delegación Departamental del MARENA	San Carlos	<ul style="list-style-type: none"> Regular y controlar la utilización de los recursos naturales de todo su departamento, con un mayor énfasis y atención en las áreas protegidas de la zona. Iniciar los procesos administrativos para los casos de infracciones ambientales.⁸ Responde directamente en MARENA Central a la División General de Coordinación Territorial, que coordina a todas las delegaciones departamentales⁹
	Secretaría Ejecutiva Reserva de la Biosfera del Sureste de Nicaragua	Managua Sede Municipal SERBSEN - Sábalo, El Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Dirigir, organizar y administrar la Reserva de Biosfera Río San Juan de Nicaragua, coordinando el accionar de las áreas protegidas que la integran.¹⁰ Coordina y monitorea a la labor diaria de vigilancia, control, regulación del tráfico de recursos naturales y el mantenimiento de los puestos de control y el carril que marca el límite físico de la Reserva de la Biosfera.¹¹ Vigila y controla más de cerca el carril de la Reserva de la Biosfera y el tráfico de recursos naturales en El Castillo. Responde directamente a la SERBSEN central pero se coordinan con la Delegación Departamental de MARENA para el inicio y seguimiento de casos administrativos.
POL/EJER	Ejército y Policía	El Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Al Ejército le corresponde vigilar los puestos de control que se encuentran en el carril de la Reserva de la Biosfera Indio Maíz (RBIM) junto con los guardabosques. Acompañan a los guardabosques (GB) y técnicos del MARENA como elementos de seguridad personal en todos los patrullajes que se hacen dentro de la RBIM. La Policía no permanece en los puestos de control, participa principalmente – también por seguridad de técnicos y GB – en patrullajes especiales que se realizan una vez al mes por cinco días a la RBIM y en los desalojos dentro de la Reserva
INAFOR	Instituto Nacional Forestal	Managua, San Carlos y El Castillo ¹²	<ul style="list-style-type: none"> Velar por el racional aprovechamiento de los recursos forestales. Es un instituto bajo el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). Responsable de extender los permisos de aprovechamiento forestal en la zona de amortiguamiento, y controlar el cumplimiento de los planes de manejo forestal y el tráfico legal e ilegal de madera.
GOBIERNO MUNICIPAL	Alcaldía	El Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medioambiente y los recursos naturales. En lo que respecta al aprovechamiento forestal, el municipio puede emitir su opinión y dar un visto bueno, pero esto no es un requisito para que se otorgue o deniegue un permiso. No le compete emitir los permisos o concesiones forestales.¹³
	Unidad Ambiental Municipal (UAM)	El Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Supervisar en conjunto con el INAFOR el cumplimiento de los planes de aprovechamiento en la zona de amortiguamiento, realizando las inspecciones respectivas y denunciando las anomalías (infracciones e ilegalidades). Coordinarse con proyectos y/u ONG ambientales que trabajan con la Alcaldía. No tiene competencia de toma de decisiones, sino que informa al consejo municipal.
	Comisión Ambiental Municipal (CAM)	El Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Es presidida por el alcalde y está constituida por representantes de las diferentes instituciones que tienen presencia en el municipio, ONG, proyectos y empresas que operan en la zona. Propone, asesora, elabora propuestas pero no tiene capacidad de decisión. Ej. Impulsó una ordenanza municipal para el control de las quemadas en 2003.

4.1. El financiamiento de la gestión ambiental

Existen grandes inversiones en la zona de Río San Juan, sobre todo en las áreas protegidas, por parte de donantes internacionales. Para 2005 los cinco principales donantes concedieron más de 1.7 millones de dólares para inversión en la zona.¹⁴ La SERBSEN recibió el 9% del total de estos fondos.

16 Los fondos accesibles para la realización del papel formal de los actores en la gestión ambiental son muy desiguales, incluso entre actores dentro de la misma institución. A veces el salario de un funcionario parece estar más relacionado a la fuente de financiamiento que a las calificaciones y el cargo que tiene el funcionario, lo que es evidente en el caso de MARENA. Generalmente los funcionarios pagados con fondos externos reciben salarios más altos que los pagados con fondos del presupuesto nacional. Por ejemplo, los salarios de los funcionarios técnicos y de coordinación de la Sede Municipal SERBSEN-Sábalos, El Castillo que son cubiertos con fondos externos son varias veces más altos que los salarios de los funcionarios pagados por el Tesoro Nacional en la Delegación Departamental. Existen funcionarios en la Delegación Departamental que ganan hasta dos veces más que el mismo delegado (cuyo salario proviene del fondo interno). Estas disparidades salariales representan sin lugar a dudas un desincentivo para el personal pagado con los fondos del Tesoro Nacional, además de crear celos intra-institucionales.¹⁵

Los gastos operativos oscilan entre la mitad del presupuesto total (en el caso de la Delegación Departamental del MARENA) y menos de la tercera parte del presupuesto total (en el caso de la SERBSEN). Esto representa un factor limitante, especialmente en el caso de la Delegación.

Antes de la nueva Ley Forestal (mayo 2004) la planilla de la Delegación del INAFOR era pagada con las recaudaciones provenientes del aprovechamiento forestal (permisos, impuestos, multas, subastas, etc.), por lo que existía un incentivo evidente para otorgar muchos permisos. Desde la vigencia de la Ley Forestal la recaudación¹⁶ de los montos relacionados al aprovechamiento forestal es realizada por la Tesorería General de la República a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), cuya oficina más cercana se encuentra en San Carlos. Además se estableció que las transferencias correspondientes a los gobiernos municipales son realizadas también por el MCHP. El presupuesto equivale a casi dos tercios del monto recaudado, y por lo tanto sí reduce en alguna medida el incentivo de otorgar tantos permisos. Sin embargo, el presupuesto no es lo suficientemente elevado para contratar a un número significativo de técnicos y cubrir los gastos operativos.¹⁷

De los ingresos que percibió el gobierno central del aprovechamiento forestal para el 2004 – sin incluir el porcentaje que le corresponde al gobierno local – el 99% provinieron de pagos de permisos de aprovechamiento (cantidad y tipo de madera, marcaje e inspecciones) y menos del 1% de los ingresos se derivaron del control (multas y subastas). Contrastados con los frecuentes y abiertos comentarios sobre aprovechamiento y prácticas ilegales en el campo, estos datos parecen indicar que por el bajo nivel de control, el Estado pierde muchos recursos además del beneficio de tener un sector forestal debidamente regulado.

Con la aplicación de la Ley Forestal, la Alcaldía debe de recibir del MHCP un 35% de las recaudaciones por el aprovechamiento forestal en su municipio. Sin embargo, la Alcaldía ha tenido problemas por no tener un control y conocimiento de las cantidades que deberían de recibir del MHCP por la madera que es extraída del municipio. Además, reciben las transferencias con retrasos y algunas veces incompletas. De acuerdo al dato de la transferencia para el 2004, la Alcaldía Municipal ha recibido aproximadamente un 22% y no el 35% establecido por ley.¹⁸ Es decir, que según estos datos, hace falta la tercera parte de la transferencia a la Alcaldía.

La Alcaldía también recibe apoyo de donantes y ONG que tienen proyectos ambientales. De las transferencias totales a la Alcaldía para los años 2004 y 2005, aproximadamente el 78% de los ingresos provinieron de transferencias del gobierno central (tesoro nacional), el 16% de donaciones externas y solamente el 6% del aprovechamiento forestal.

5. Temas que producen dilemas para los funcionarios punta de lanza

Este acápite presenta el análisis de los dilemas que enfrentan los ‘funcionarios punta de lanza’ en su trabajo en la gestión ambiental. Los dilemas generalmente surgen de la discrepancia entre su papel formal y las condiciones reales de trabajo en el territorio, ya sea por el contexto institucional o por las características físicas particulares de la zona rural. Muchas veces esta diferencia resulta del hecho de que los ‘funcionarios punta de lanza’ no son simplemente ejecutores de la Ley, sino que también adaptan su comportamiento y por lo tanto la ejecución práctica de la Ley.

El análisis está estructurado alrededor de cuatro temas generales que producen dilemas: el acceso a la Reserva; cómo actúan los funcionarios frente a los infractores; el manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento; y los actores que sobrepasan el nivel del ‘funcionario punta de lanza’.

5.1. El acceso a la Reserva

En un contexto actual en el que hay asentamientos *dentro* de la Reserva Biológica Indio Maíz, los funcionarios del MARENA (sean guardabosques o técnicos) tienen poco peso moral para realizar las llamadas de atención que según su cargo formal deben hacer a los pobladores de la zona de amortiguamiento que entran a cazar o a pescar dentro de la Reserva Biológica o que deforestan cerca de los causes o ríos de la misma. La falta de coherencia entre estas políticas, que supuestamente debe de implementar, hace que el guardabosque procure crear su propia lógica para no hacerse la vida más difícil. En otras ocasiones algunos guardabosques logran sacar provecho doblando las normas.

Gran parte de los guardabosques tiene varios años de trabajar en la zona y muchos son de ahí mismo, por lo que a estas alturas conocen bien el área de todos los puestos de control y existen lazos de amistad entre funcionarios y pobladores que viven cercanos a éstos – a pesar de la rotación que hacen entre los puestos. Por otro lado, estas relaciones sociales también son incentivadas por el alto grado de aislamiento que tienen los guardabosques durante su permanencia en los puestos. Además, la limitada ayuda alimenticia que reciben y la poca

variación en la comida que tienen los guardabosques, hace surgir relaciones motivadas por la posibilidad de tener una mejor alimentación (huevos, cuajada, malanga, frijoles, pescado o carne de cacería). Con la aceptación de regalos de comida se inicia el tejido de una red de intercambio de favores entre guardabosques y población local que viene a quitar la autoridad del guardabosque para reportar infracciones realizadas por la gente que le da de comer. Por lo tanto, en este contexto el desarrollo de relaciones sociales con la población sí limita la implementación formal de las funciones del guardabosque. Otro elemento que aumenta la dificultad de los guardabosques de reportar infracciones realizadas por la gente local es el grado de pobreza en que vive gran parte de la población. Los guardabosques ven y entienden las necesidades básicas de la gente – es una realidad ante la cual no pueden cerrar sus ojos. Sin embargo, con mayor distancia geográfica, se hace más fácil para los tomadores de decisiones cerrar los ojos ante esa realidad.

18

En la parte del carril de la Reserva Biológica Indio Maíz que existe en el municipio de El Castillo hay cuatro puestos de control ubicados a una distancia aproximada de entre 8 y 14 kilómetros. Sin embargo, debido a las condiciones climatológicas, el bosque y la falta de infraestructura, los guardabosques (y el Ejército) sólo logran dar cobertura a una pequeña área alrededor de cada puesto de control (de 2 a 3 kilómetros). Además, debido a que se ha establecido que los puestos de control nunca deben de estar solos por la actitud hostil de varios pobladores, solamente puede ir un guardabosque a la vez a realizar las inspecciones, acompañado de un soldado. Es evidente entonces que hay una gran cantidad de “puntos ciegos” sobre el carril que representan entradas a la Reserva Biológica sobre las cuales es imposible lograr ejercer algún tipo de control y vigilancia con el actual número de guardabosques y puestos de control. A cada guardabosque le corresponde controlar un área de 70km², lo que tampoco es realista.

Otro elemento que limita el papel normativo que logran tener los guardabosques y funcionarios del MARENA frente a la población local, está relacionado con un doble estándar que han reflejado algunos funcionarios de distintos niveles del MARENA. Por ejemplo, se habla de funcionarios que tenían mascotas de especies protegidas o que traficaron especies animales, lo cual se prohíbe a la población de la zona de amortiguamiento. Estas situaciones, además de ser mal ejemplo para los guardabosques, tienen también una influencia negativa en la percepción de la población local sobre la gestión ambiental, lo que les quita autoridad a los funcionarios.

5.2. Cómo actúan los funcionarios frente a los infractores

Entender la perspectiva desde la cual la población local observa la gestión ambiental llevada a cabo por las instituciones del gobierno también es sumamente importante para poder comprender los dilemas que enfrentan los funcionarios que trabajan directamente con esta población, sobre la cual recaen las normas y regulaciones ambientales. La percepción del campesino está empapada principalmente por dos fuertes impresiones: que la gestión ambiental no toma en cuenta sus necesidades e intereses, y que existe una aplicación diferenciada de la Ley para ciertos actores. Todas las regulaciones que les son impuestas son más bien vistas como un impedimento para desarrollar sus actividades.¹⁹ No se sienten involucrados en la gestión ambiental porque lo que han conocido de ésta es únicamente

el control – aunque no siempre estricto – con sus normas y leyes que muy pocos y muy vagamente conocen, y que en vez de obtener beneficios, obtienen muchas molestias.

Los técnicos y guardabosques del MARENA enfrentan numerosas situaciones delicadas y hasta peligrosas porque muchos pobladores no están de acuerdo con que se les llame la atención o se les decomise productos (madera, animales silvestres, peces, etc.) e instrumentos de caza y pesca durante los patrullajes o inspecciones. Estos funcionarios incluso han recibido amenazas de muerte. La quema de dos casas técnicas del Proyecto de Manejo Sostenible (que la población relaciona muy de cerca con el MARENA) y casos anteriores de guardabosques que recibieron “machetazos” después de haber puesto una denuncia a un infractor, les hace temer quedar mal con la población local.²⁰ A veces ni su misma institución (MARENA) se pronuncia para exigir que la Policía dé un seguimiento formal a los casos de amenazas.

La falta de incentivos en el trabajo de los guardabosques tiene un impacto directo a la hora de actuar frente a un infractor. Cuando el cumplimiento con sus cargos formales tiene un costo personal, el hecho de quedar bien solamente con el jefe y tener una alta ética moral no es un incentivo suficientemente fuerte, ya que les traería enemistades en la zona y posiblemente amenazas y más peligro. La baja remuneración también tiene consecuencias, ya que en cierto sentido les hace valorar a los guardabosques el grado de sufrimiento y riesgo que están dispuestos a tomar. Como nos expresó un productor de la zona: *“La gente dice, ‘aquel guardabosque es buena onda’ cuando no hace su trabajo, cuando les deja hacer zanganadas... y si cumple su trabajo, dicen que les cae mal...”*. La cita capta muy bien este dilema de los guardabosques.

Por otro lado, los guardabosques y técnicos comprenden la difícil situación económica de la gente, lo que les hace difícil ejercer la Ley tan estrictamente como deberían según las normas y reglas. Asimismo, cuando funcionarios de la Delegación Departamental del MARENA – por la misma comprensión – dejan ir a infractores sin que se les haya decomisado las herramientas e instrumentos de pesca, caza y tala, corren el riesgo de anular la autoridad de los guardabosques o técnicos que retuvieron al infractor y lo notificaron a la Delegación.

“Por ejemplo [después de la retención de sus herramientas] el pescador viene a plantear que es su única fuente de trabajo, tiene que dar de comer a sus hijos, etcétera. Aquí viene muy sanamente, pasivo. Pero en el momento de la infracción, tal vez actuó violentamente [contra el guardabosque o técnico o inspector]. A veces se presenta aquí con toda la familia...en llanto... ‘Vamos a considerar’. Nos olvidamos de la aplicación real del reglamento... Enfocamos en la sensibilización. Damos chance de no aplicar rígidamente la Ley.” (Funcionario del MARENA, febrero de 2005).

Otra ilustración de la mano suave que se llega a aplicar a los infractores se refleja en el análisis de los casos administrativos que se llevan en la Delegación Departamental del MARENA en San Carlos. Entre enero de 2003 y septiembre de 2005 se levantó un total de 160 casos administrativos,²¹ dos tercios de ellos en áreas protegidas. Más de la mitad del total de los casos está relacionado a la pesca ilegal, sobre todo al uso de trasmallos. Casi

una quinta parte de los casos levantados está relacionada a la tala, corte y extracción ilegal de madera en áreas protegidas. La caza ilegal y la extracción y tráfico ilegal de fauna y piel suman a casi uno en cada siete casos levantados.

Para analizar si la gestión ambiental es parcial, como se dice localmente, una pregunta importante es si se levantan casos administrativos con igual facilidad o frecuencia a todos los diferentes actores que cometen infracciones. Como mencionamos anteriormente, los datos cualitativos (entrevistas con actores muy diversos) indican que muchas de las infracciones observadas no son reportadas. Al comparar la poca cantidad de casos administrativos levantados en la Reserva Biológica Indio Maíz con las entrevistas, todo parece indicar que el llamado de atención sin levantar actas se ha convertido en una opción generalizada que se presenta como un ajuste informal a las normas. Según las entrevistas con los funcionarios, muchas veces se opta por esto para no causar demasiado rechazo en la población local. Además, se percibe que en menor medida se levantan actas sobre gente conocida, ya sea un campesino conocido (amigo) del guardabosque o alguien con influencia en la zona (por ejemplo un funcionario con cargo político o de un proyecto importante).

20

Otra pregunta fundamental para analizar si existe parcialidad en la gestión ambiental, es si el proceso administrativo contempla los mismos procedimientos para todos los casos sin diferenciar si algún actor es más importante o más pudiente económicamente que otro. Para analizar si la aplicación de la Ley es pareja, se analizó una muestra de doce casos administrativos seleccionados entre todos los casos administrativos levantados a partir de 2001, basándonos en una revisión rápida de los casos según criterios de máxima variación (para mayor detalle vea Barrios y Broegaard, 2006).

De la revisión de los archivos y de los casos seleccionados se puede apreciar que se dan las resoluciones más estrictas en los casos de caza ilegal; en todos los casos reportados se ha decomisado el arma. En la pesca ilegal se aplica una mano algo más suave, ya que muchas veces no se decomisa el bote, solamente los instrumentos, o a veces ni eso. Igual sucede en los casos de extracción de productos, pues hay casos de infracciones en que no se ha decomisado la motosierra. Se puede concluir que los casos administrativos levantados *generalmente* son tratados con una mano relativamente suave o con una flexibilización en la aplicación de sanciones en comparación con las normas establecidas en el Reglamento de Áreas Protegidas. Esto se debe en parte a la comprensión de los técnicos y otros funcionarios que se concientian de la situación económica del infractor, que busca complementar su alimentación o simplemente garantizarla. Pero además es el resultado del temor de los funcionarios de crear mayor rechazo en la población contra el MARENA, lo que dificultaría más su trabajo. También es notable la influencia de personas poderosas, como por ejemplo alcaldes o empresarios grandes, que obtienen resoluciones más suaves.

La falta de retroalimentación de información respecto a los casos administrativos o denuncias que se remiten a la Delegación Departamental es otro elemento que desincentiva el trabajo. Muchas veces los técnicos y guardabosques no son informados sobre el seguimiento que se da o no se da a un caso, algo que es incómodo para ellos cuando vuelven a encontrarse con el infractor. Otro gran problema es la falta de seguimiento a los casos administrativos que se inician. Por ejemplo, los técnicos del MARENA emplean mucho tiempo en elaborar

los documentos que se requieren para realizar la notificación y denuncia para un infractor. Sin embargo, una vez que la notificación llega a las manos del infractor, éste simplemente puede deshacerse de ella y no siempre se le da seguimiento al caso por parte del MARENA departamental o la Procuraduría del Medio Ambiente. Esto también desincentiva al técnico en el desempeño de su trabajo.

A la vez, la falta de retroalimentación hacia todos los niveles inferiores, sobre el seguimiento y resultado de todos los casos, no permite que haya un control desde abajo sobre las razones y criterios en la toma de decisiones, y sobre si hay un trato igual o diferenciado en diferentes casos y a diferentes tipos de infractores.

5.3. El manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento

La caza y pesca no son actividades prohibidas en la zona de amortiguamiento, pero sí es prohibido irrespetar las épocas de veda, cazar especies totalmente prohibidas y pescar con instrumentos no permitidos. Sin embargo, la caza y pesca ilegal es practicada por muchas familias de la zona de amortiguamiento para el autoconsumo. También hay cazadores que venden la carne de animales para comercializarla a nivel local y en Costa Rica.

La extracción de madera también es muy practicada por madereros locales en algunas comunidades de la zona de amortiguamiento. Se trata de pequeños madereros que continúan sacando madera de los bosques que hay en la fincas de esa comunidad para venderla (con una primera transformación) en las comunidades vecinas o a intermediarios que llegan a la zona. Ante la escasa supervisión y vigilancia del INAFOR, una gran proporción de este grupo de madereros extrae la madera ilegalmente esquivando los procedimientos para obtener los permisos. Un efecto de la situación de poco personal y poco presupuestado operativo del INAFOR es que no se logra un control real en el territorio y que en la realidad no se cumplen los planes de manejo de los permisos que se extienden.

Como ente regulador de los recursos forestales en la zona de amortiguamiento, INAFOR ha extendido los grandes permisos de explotación forestal (de grandes volúmenes de madera) en mayor proporción a las empresas más fuertes que a madereros pequeños que no tienen la capacidad ni los recursos necesarios para cortar y comercializar esas grandes cantidades de madera. El hecho de que actores externos, como las grandes madereras, sean los que extraen madera en mayores cantidades, es resentido por la población en la zona de amortiguamiento. ¿Con qué peso moral puede el guardabosque – MARENA – reclamar a un productor que tumba un árbol en la ribera de un río, si al mismo tiempo es un "secreto público" que salen grandes cantidades de metros cúbicos de madera ilegal de la zona cada año?

Existe una percepción equivocada en la población local de la zona de amortiguamiento de que es el MARENA (y no el INAFOR) el que tiene el rol de controlar el aprovechamiento forestal en la zona de amortiguamiento. Por lo tanto, la población reclama a los 'funcionarios punta de lanza' del MARENA por la falta de control – del INAFOR – en el aprovechamiento de la madera que realizan las empresas y madereros. A la vez hay confusión entre los pobladores de la zona de amortiguamiento sobre precios y procedimientos para obtener permisos.

“No pedimos permiso...es que sale demasiado caro pagar hasta C\$300...que se yo, por unos pocos árboles...y además queda largo, y no sabemos si hay que ir a El Castillo, Sábalos o San Carlos...pagar hospedaje...mejor por eso la gente no pide los permisos...”

(Productora de la zona, marzo de 2005)

Obviamente, tener una sola persona encargada para el área de El Castillo ha producido grandes limitaciones en el nivel de control que se puede lograr en el aprovechamiento forestal. Por ejemplo, en El Castillo se aprobaron entre enero y mayo de 2005 un total de 35 permisos de aprovechamiento forestal (vea cuadro 2), lo que equivale a un área total de 831 hectáreas bajo planes de aprovechamiento forestal mínimos y de reposición (INAFOR, 2005).

Cuadro 2. Planes generales, mínimos y de reposición aprobados en el municipio de El Castillo, período 1999- 2005 (para 2005 el dato corresponde hasta el mes de mayo).²²

22

Municipio	Número de permisos aprobados por año						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
El Castillo	6	6	2	4	33	27	35

Fuente: Sistema de Registro y Control de Operaciones Forestales (SIRCOF). Departamento de Informática. INAFOR Central, 2005.

A esto se suman los permisos que fueron aprobados en 2004 y aún están en vigencia (todo plan tiene vigencia de un año pero sujeto a prolongación), y los grandes permisos – planes generales bajo planes operativos anuales (POAs) – dados a Plywood, que tienen vigencia de hasta 9 años en algunos casos. Tan sólo dos planes generales de esta empresa suman 6,431 hectáreas bajo aprovechamiento entre cuatro comunidades de la zona de amortiguamiento para un período comprendido entre 2000 y 2011 (INAFOR, 2005), o sea, un promedio de 535 ha/año adicionales. En total para 2005 representan 1,366 hectáreas a ser supervisadas por un solo técnico.

Hasta recientemente el técnico de INAFOR no contaba con medios de transporte propios y tenía que pedir ‘raid’ a las empresas forestales o madereros que son sus clientes. Esto coloca al técnico en cierto dilema: depende (en términos de transporte) de los mismos sujetos que debe de supervisar y controlar. Muy semejante a lo que ocurre entre los guardabosques y la población local, al recibir favores, moralmente se le hace más difícil al técnico exigirles que cumplan sus planes de manejo al pie de la letra como debería de ser.

El gobierno local enfrenta también dilemas por encontrarse fundamentalmente en medio de los intereses de mayor peso en la zona: por un lado están los intereses relacionados a las actividades de producción y extracción (sobre todo enfocadas en el presente aprovechamiento de los bosques), siendo éstos apoyados fuertemente por la mayor parte de la población. Por el otro lado están los intereses de conservación, apoyados principalmente por entidades externas (por ejemplo, donantes internacionales, ONG). Un elemento en este dilema es que la institución del gobierno local tiene relativamente poco poder económico en comparación con los demás actores (externos).

A nivel interinstitucional hay dificultades en el territorio en cuanto a la coordinación para controlar las prácticas de la población local en referencia al uso de los recursos naturales. El equipo técnico del MARENA expresa que su trabajo se dificulta debido a la falta de coordinación que hay entre las instituciones del Estado en el territorio, principalmente entre el INAFOR, el MAGFOR y el MARENA.

Por ejemplo, se controla poco las quemas agrícolas que se permiten a través de permisos que son extendidos por la Alcaldía en coordinación con el MAGFOR, donde sólo se aprueba quemar cinco manzanas de arado por familia al año. Ninguna de las dos instituciones cuenta con personal para realizar las inspecciones de cumplimiento, por lo que pobladores han llegado a quemar más de lo permitido. En la práctica tampoco se controla si hay cambio de uso de área o no. Esto produce críticas del MARENA al MAGFOR.

A la vez, el MARENA ha señalado que se han presentado casos en los que el INAFOR ha estado en proceso de otorgar permisos para extracción de madera en sitios RAMSAR, áreas donde le compete al MARENA extender – o denegar – los permisos de aprovechamiento forestal. La prohibición por el MARENA de algo permitido por el INAFOR crea rechazo entre los pobladores ante los funcionarios del MARENA.

Los traslapes de competencias entre las instituciones son también un fiel reflejo de que en la práctica es muy poca la coordinación interinstitucional para el control efectivo del uso y manejo de los recursos naturales. El ejemplo más ilustrativo de los traslapes de competencia entre INAFOR y el gobierno local se dio recientemente en un municipio vecino a El Castillo. El gobierno municipal de San Carlos aprobó una ordenanza en la que se declara una moratoria forestal amparada en la Ley de Municipios (Ley 40). En este contexto, los técnicos de INAFOR – por un corto período – intentaron cumplir esta nueva ordenanza no aprobando nuevos planes de aprovechamiento. Sin embargo, debido a las quejas que se interpusieron en INAFOR central por parte de madereros y empresas forestales en el municipio, se les ordenó a los técnicos que continuaran aprobando planes hasta que la institución les comunicara por escrito que dejaran de hacerlo. Hasta la fecha se continúan aprobando planes de aprovechamiento en el municipio a pesar de la ordenanza municipal. Esta situación coloca al técnico en un dilema: con dos normas contradictorias, hay demandas de parte de sus superiores por un lado, y por el otro del gobierno local. La posición del técnico se limita, por lo tanto, a continuar haciendo su trabajo bajo los lineamientos del INAFOR porque de lo contrario podría costarle su puesto.

5.4. Actores que sobrepasan el nivel del funcionario punta de lanza

Hay actores que, con el propósito de ser beneficiados con un trato especial, pasan por encima del nivel jerárquico del ‘funcionario punta de lanza’, dirigiéndose directamente a los superiores de éstos en busca de su objetivo. La estructura paralela entre las instituciones del MARENA permite que el actor “escoja” la estructura cuya interpretación o interés en cada caso particular, más le convenga.²³

En más de una ocasión los altos funcionarios han tomado decisiones en base a relaciones personales o intereses particulares que hasta cierto grado anulan o erosionan la autoridad

del funcionario de la Delegación Departamental del MARENA. El hecho de que se hable abiertamente sobre los casos que se “resuelven” desde Managua, y la cantidad de ejemplos concretos de casos de infracciones que se lograron identificar durante el trabajo de campo – que salieron muy marcadamente y en repetidas ocasiones en los talleres de retroalimentación – muestra que este es un problema frecuente. Los funcionarios expresan frustración ante este hecho, pero también resignación: *“Es por la politización del sistema y no está dentro de nuestro alcance cambiar esto”*.

24

El sector de la madera es de mucha importancia económica para el país y para la zona en particular. Esto provoca que los técnicos del INAFOR, al igual que todos los demás actores, estén sujetos a grandes presiones (u ofertas de favores) de los grandes intereses económicos de los clientes y otros agentes en el sector forestal. Con esto último se han presentado ocasiones en que los regentes se han quejado directamente (vía telefónica) a las oficinas de Managua debido a que un técnico del INAFOR cuestionó la ejecución de sus planes de manejo. La respuesta para los técnicos ha sido, sorprendentemente, que no obstaculicen el trabajo de los regentes. Por lo tanto, se han visto en situaciones en las que no cuentan con el respaldo de la institución aún cuando puedan justificar sus decisiones y acciones con criterios técnicos profesionales y acordes con la ley.

6. Conclusiones

Las contradictorias señales que diferentes autoridades mandan respecto al destino de las comunidades dentro de la Reserva Biológica Indio Maíz afectan y debilitan el trabajo del MARENA en la protección de la Reserva. Este hecho, al igual que la extracción de madera por parte de empresas en grandes cantidades y con poco control, alimenta la percepción muy negativa de la gestión ambiental por parte de la población local, lo que a la vez causa un rechazo ante los ‘funcionarios punta de lanza’. Como uno de los cargos principales de los guardabosques es vigilar el carril y proteger la Reserva, es primordial que se envíe un solo mensaje sobre la extensión de la Reserva y el manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento.

Actualmente existe una gran confusión respecto a las competencias del MARENA en la zona de amortiguamiento por la falta de un plan de manejo aprobado. Se espera que el plan de manejo (en proceso de revisión) venga a aclarar una parte de este problema. Sin embargo, hay que reconocer que no es suficiente que se escriban las leyes cuando la lógica económica de los sistemas de producción de muchos productores va en contra del cuidado del bosque.

Es imprescindible garantizar, sobre todas las cosas, la colaboración y coordinación de todas las instituciones del gobierno que tienen un rol en la gestión ambiental. Las contradicciones entre las competencias intra- e inter-institucionales producen cierto roce entre las instituciones y sus funcionarios y les quita autoridad. Los conflictos están relacionados con los diferentes intereses incompatibles de las instituciones, y muchas veces, con la falta de aclaración de la autoridad que se da a los actores institucionales en los diferentes marcos legales. También surge de la pretensión de cada institución de abarcar una mayor área de autoridad. La desorganización legal entre las competencias inter-institucionales también se muestra cuando una institución hace caso omiso a la autoridad de otra institución.

La estructura paralela entre la SERBSEN, la DGAP y la Delegación Departamental, da lugar a cierto grado de “*forum shopping*”, o sea que el infractor puede escoger y dirigirse a la entidad que más le convenga para intentar lograr un objetivo específico. Esto debilita la autoridad de los técnicos de la Delegación Departamental, ya que su palabra puede ser – y muchas veces es – anulada por decisiones que se toman en las entidades de Managua. Se demuestra entonces la necesidad de tomar en serio la coordinación interinstitucional, no solamente en términos de reuniones, sino de un análisis profundo de las contradicciones de los intereses legales e institucionales, y a nivel de los mismos funcionarios de las diferentes instituciones.

La mano suave o flexibilización en la aplicación de las sanciones existe en todos los niveles institucionales. Se debe de tomar en serio que en gran parte, esa implementación no tan estricta de la Ley, ha sido consecuencia de la falta de una respuesta intra-institucional a los dilemas a los que se enfrentan los funcionarios por trabajar en una zona con una población mayoritariamente pobre y muchas veces dependiente de los recursos naturales. También se debe tomar en cuenta que en esto influye la necesidad de los funcionarios de mantener buenas relaciones sociales con la población para mejorar su alimentación y aumentar su seguridad personal.

Irónicamente esa implementación no tan estricta de sanciones ante los infractores ambientales también da origen a otro dilema en los niveles institucionales inferiores. Ese dilema está relacionado a la falta de seguimiento y retroalimentación de los casos administrativos levantados, hecho que influye en que no se logre tener un control y nivel de información desde abajo sobre las prácticas de implementación de las políticas por parte de los niveles superiores.

Es evidente la contradicción a la que se ven expuestos los ‘funcionarios punta de lanza’ entre las exigencias del papel formal y la realidad práctica, por lo que las metas a cumplir muchas veces son irreales. Por ejemplo, controlar la entrada de personas a la Reserva Biológica Indio Maíz con tantos puntos ciegos – en el caso de los guardabosques – o cubrir todos los planes de aprovechamiento forestal – y denunciar o detener la extracción ilegal – con solamente un técnico del INAFOR para el municipio de El Castillo, es claramente imposible.

Si se quiere proteger a la Reserva Biológica Indio Maíz, tal como se dice en los documentos de políticas ambientales, es necesario dar a los ‘funcionarios punta de lanza’ en la gestión ambiental, condiciones básicas ajustadas a la realidad para que puedan desempeñar su trabajo con menos dificultad y riesgo personal, y reducirles un poco el peso de los dilemas que enfrentan actualmente. Esto inicia con un aumento de la cantidad de guardabosques y puestos de control, igual que mayor control por parte del INAFOR.

7. Agradecimientos

Queremos agradecer el financiamiento del Programa de Apoyo al Sector Ambiental (PASMA) de Danida para este proyecto de investigación, el cual forma parte del programa Investigación Biodiversidad, Ecología y Sociedad (IBESo). También queremos agradecer al Proyecto Manejo Sostenible (PMS), así como a todos los pobladores, productores, técnicos

y profesionales del municipio de El Castillo y del departamento de San Carlos por todo el apoyo que nos brindaron prestando su tiempo para la realización de las entrevistas y talleres durante las visitas de campo, y a los funcionarios de las instituciones que trabajan en las sedes centrales que nos brindaron información solicitada respecto al municipio de El Castillo. Estamos agradecidas por comentarios a versiones anteriores de este artículo hechos por los demás miembros de IBESo, sobre todo por la coordinadora técnica, Helle Munk Ravnborg. Las autoras asumimos la responsabilidad de los puntos de vista expresados en este artículo, así como cualquier error.

Notas

26

- 1 La mediación entre niveles superiores de la organización de la gestión ambiental y la población se efectúa en el caso de los guardabosques por el control de estos 'funcionarios punta de lanza' sobre el acceso a (partes de) la reserva por un lado, y su control sobre flujos de información por el otro.
- 2 O de usuarios de sus servicios como en el caso de los funcionarios de INAFOR.
- 3 INIFOM, Caracterizaciones Municipales, en www.inifom.gob/docs/caracterizaciones/el_castillo.pdf. [Consultada en octubre de 2005].
- 4 INEC (2001): Mapa de Pobreza Extrema en Nicaragua.
- 5 Existe un decreto intermedio, el No. 28-94 con el que también se hacen algunas modificaciones en cuanto a los límites y categorización de las áreas protegidas del sureste de Nicaragua.
- 6 Después del decreto No. 28-94 habían quedado seis comunidades dentro de la reserva: Samaria, La Danta, Las Mariposas, Sinaí, Nueva Jerusalén y Cristo Rey. Después de varios desalojos quedan 3 comunidades (vea por ejemplo Danida, 2003 a y b).
- 7 Art. 5, Reglamento 14-99. La administración de las áreas protegidas se realiza en coordinación con las delegaciones departamentales del MARENA y con las ONG y privados que tienen adscritas áreas protegidas bajo el modelo de Co-manejo. También participan las municipalidades.
- 8 Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217) y Reglamento de Áreas Protegidas (Reglamento 14-99).
- 9 En ciertas circunstancias se deben coordinar con otras estructuras de MARENA Central, como por ejemplo, con la DGAP.
- 10 MARENA, Programa de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (antes SI-A-PAZ), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/reserva_biosfera_sureste.htm [consultada en octubre de 2005].
- 11 Idem.
- 12 Apenas desde marzo de 2005 -después de mucha presión ejercida por donantes internacionales y la alcaldía – permanece ahí tiempo completo el delegado para el territorio del municipio de El Castillo.
- 13 La Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (ley forestal) establece que el INAFOR es el único ente nacional facultado para aprobar los permisos de aprovechamiento, y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) el encargado de aprobar y dar concesiones a empresas nacionales e internacionales para la extracción de madera de los bosques en áreas que pertenecen al Estado (art. 7.3 y art. 45 de la Ley 462).
- 14 Existen diversos donantes que realizan inversiones en la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua, siendo los principales inversionistas DANIDA, Amigos de la Tierra, Conservación Internacional, GTZ y ARAUCARIA.
- 15 Vea Barrios y Broegaard, 2006 para más detalles.
- 16 Las recaudaciones que el Estado recibe son referidas al pago por derecho de aprovechamiento, multas, derechos de vigencia y subastas por decomiso (Arto. 49 Ley Forestal, Ley 462).
- 17 Hay municipios en el departamento que tienen que compartir un solo técnico de INAFOR.
- 18 Estos porcentajes fueron calculados en base al promedio de las transferencias municipales (del tesoro nacional /gobierno central, donaciones externas y aprovechamiento forestal) para los años 2004 y 2005. Respecto al ingreso que percibió la Alcaldía Municipal por el aprovechamiento forestal se obtuvieron datos diferentes en las fuentes suministradas por el INAFOR y el MHCP. Para estos cálculos se utilizó el dato de la transferencia municipal por aprovechamiento forestal suministrado por el MHCP y el dato del ingreso por el permiso forestal suministrado por el INAFOR.
- 19 Las prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales están referidas principalmente a: cambio de uso del suelo y quemas, caza, pesca ilegal, tráfico de animales silvestres y extracción de madera.
- 20 El tema de la seguridad personal y la portación de armas fue uno de los que más sobresalió durante los talleres de

retroalimentación.

21 Archivo, Delegación Departamental del MARENA.

22 La clasificación de los planes en mínimos, de reposición y generales se aplicó con la entrada en vigencia de la Ley Forestal, por lo que se puede observar que en años anteriores había pocos planes (correspondientes a POAs), lo cual no quiere decir que las áreas de explotación no eran extensas.

23 Este fenómeno es llamado "forum shopping" por algunos autores sobre pluralidad legal, ej. Benda-Beckmann, 1991 y Lund, 2002.

Referencias bibliográficas

ALCALDÍA MUNICIPAL DE EL CASTILLO. (2005). Certificado Número 33, Banda No.1. Mimeo.

BARRIOS, M. Y R. BROEGAARD. (2006). "*La gestión ambiental llevada a cabo por las autoridades en El Castillo 1999-2005.*" Cuaderno de Investigación no. 23, Nitlapán, UCA: Managua.

BENDA-BECKMAN, K. VON. (1991). "Forum Shopping and Shopping Forums, Dispute Processing in a Minagkabau Village in West Sumatra". En *Journal of Legal Pluralism*. 19:117-62.

DANIDA. (2003a). Proyecto Manejo Sostenible en la Zona de Amortiguamiento en el Municipio de El Castillo. Informe Final 2003. Ref. 104 Nic. 70.5/1: Managua.

DANIDA. (2003b). Revisión Anual Conjunta del Sector Ambiental, Nicaragua. Borrador Final. Ref. no. 104. Nicaragua. 806: Managua.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (1993). Decreto No. 45-93: Reglamento Forestal. La Gaceta No.197. Managua, Nicaragua. Disponible en: http://www.marena.gob.ni/legislacion/pdf/decretos/decreto_45-93.pdf

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (1996). Decreto No. 9-96: Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. La Gaceta No. 163: Managua.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (1996). Ley No. 217: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. La Gaceta No. 105: Managua.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (1999). Decreto No. 66-99: Actualización y precisión de categorías y límites de las áreas protegidas ubicadas en el territorio del sureste de Nicaragua. La Gaceta No. 116: Managua.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (2003). Ley No. 462: Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (2003). La Gaceta No. 168: Managua.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. (2004). Decreto No. 73-2003: Reglamento de la Ley No. 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal. La Gaceta No. 208. Managua, Nicaragua.

GÓMEZ, L. Y MUNK RAVNBORG, H. (2006). *Importancia del capital social para la organización local – un estudio exploratorio sobre capital social en El Castillo, Río San Juan, Nicaragua.* Cuaderno de Investigación no. 22, 76 pp., Nitlapán, UCA: Managua.

INEC (2001). Mapa de Pobreza Extrema en Nicaragua. Censo 1995-EMNV 1998. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Managua. pp. 10.

INIFOM, Caracterizaciones Municipales. Disponible en: www.inifom.gob/docs/caracterizaciones/el_castillo.pdf.

LA PRENSA, varios artículos: 29.01.2004, 03.03.2006, 09.06.2005 y 12.07.2005.

LARSON, A. M. (2001). *Recursos Forestales y gobiernos municipales en Nicaragua –*

hacia una gestión efectiva. Nitlapán-UCA & CIFOR: Managua.

LARSON, A. Y BARAHONA, T. (1999). *‘El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. El Castillo, La colonización y las empresas madereras en una zona de amortiguamiento’*. Nitlapán-UCA, CIFOR & Protierra-Inifom: Managua.

LONG, N. (2001). *Development Sociology. Actor perspectives*. London y New York: Routledge.

LUND, C. (2002). “Negotiating property institutions: On the symbiosis of property and authority in Africa”, en Juul, K. y Lund, C. (eds.) (2002): *“Negotiating property in Africa”*, Portsmouth, Heinemann. Pp.11-43.

MARENA, Historia de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Disponible en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/historia.htm

MARENA, Programa de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (antes SI-A-PAZ). Disponible en: http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/reserva_biosfera_sureste.htm

MORDT, M. (2002). *Sustento y sostenibilidad en la frontera agrícola: La evolución de la frontera en el sudeste de Nicaragua*. 306 p. Imprimatur, Managua

28

MORDT, M. (2005). “Regularización de tenencia y proceso ambiental en la frontera agrícola”. Capítulo 3, pp. 32-49, en Broegaard, R. (2005): *Posibles impactos ambientales de titulación y altos niveles de seguridad de tenencia de tierra en Nicaragua*. Managua, enero 2005, 98 pp. Research consultancy concerning land tenure insecurity, land conflicts, decentralization and the environmental impact of land regularization and tenure security in Nicaragua. Informe II. WB UPI No. 0000246858, Purchase Order No. 7590565, Financed by the Danish Consultant Trust Fund.

NYGREN, A. (2003). “Violent Conflicts and Threatened Lives”. *Journal of Latin American Studies*, Vol.35:2; Pp. 367-93.

PMS – PROYECTO MANEJO SOSTENIBLE DE LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO EN LA MUNICIPALIDAD EL CASTILLO. (2000). “Estudio socioeconómico del municipio de El Castillo”. Mimeo.

RAP, E. (2004). *The Success of a Policy Model. Irrigation Management Transfer in Mexico*. CERES:Wageningen.

SINAP/MARENA, Decreto No. 14-99: Reglamento de áreas protegidas de Nicaragua. Disponible en Metabase bibliografía en red: <http://www.metabase.net/docs/adeso/00816.html>. [Consultada en octubre de 2005].