



Anne M. Larson

Los grupos marginados, la descentralización y el sector forestal en Nicaragua



Los grupos marginados, la descentralización y el sector forestal en Nicaragua

Anne M. Larson

Los grupos marginados, la descentralización y el sector forestal en Nicaragua



Centro para la Investigación Forestal Internacional CIFOR
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID/IDRC

Portada: Anne M. Larson. Comunidad La Quezada, Zona de amortiguamiento de la Reserva Indio-Maíz, Nicaragua.

Edición del texto: Martha Cuba-Cronkleton

© Todos los derechos reservados. Este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

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. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CIFOR, CIID y sus colaboradores.

Primera edición, marzo de 2006.

DL: 4-1-427-06

Producción:

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz – Bolivia

Email: plural@accelerate.com

Impreso en Bolivia

Contenido

Lista de siglas	7
Presentación	9
1. Introducción	11
1. Descentralización y estrategias de vida.....	12
2. El sector forestal.....	15
1. Los grupos marginados	17
2. Problemas del sector forestal	20
3. Marco legal e institucional de la descentralización	23
1. Descentralización fiscal y administrativa.....	24
2. Descentralización política: la representación y la participación ciudadana...	27
3. Descentralización, pobreza y el sector forestal en la concepción de desarrollo.....	31
4. El marco legal forestal y la gestión regional y municipal	35
1. Marco legal forestal	35
2. Reglas de juego	40
3. Gestión forestal descentralizada	44
4. Tendencias de la descentralización forestal	50
5. El bienestar de los pequeños productores.....	53
1. Los extremos: la mafia o el conservacionismo.....	53
2. La frontera agrícola y las comunidades indígenas	55
3. Crisis de liderazgo y representación	56
4. Mecanismos de acceso y obstáculos	59
5. Descentralización y acceso.....	64
6. Conclusiones: tendencias, problemas y oportunidades de la descentralización	67
Anexo 1. Recomendaciones: temas futuros de investigación y acción.....	71
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	75
Bibliografía	79

Lista de siglas

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ADEPROFOCA	Asociación de Desarrollo Forestal Campesino
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CCD	Concejo de Desarrollo Departamental
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CHONTALDES	Concejo Chontaleño de Desarrollo
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CODER	Comité de Desarrollo Regional
COOSBA	Cooperativa de Silvicultores de Bonanza
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FONADEFO	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FSC	Forest Stewardship Council (Concejo de Manejo Forestal)
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IPADE	Instituto para el Desarrollo y la Democracia
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIN	Movimiento Indígena de Nicaragua
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua
PAF-Nic	Plan de Acción Forestal de Nicaragua
PCAC	Programa Campesino a Campesino
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROFORESTAL	Programa Nacional de Desarrollo Forestal de Nicaragua
PRORURAL	Plan Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
SERENA	Secretaría de Recursos Naturales
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Presentación

Este documento presenta los resultados del estudio “Descentralización Forestal en América Latina: Mirando hacia el Futuro”, realizado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) con financiamiento del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Desde la década de los noventa, varios países de América Latina se han dedicado a promover la descentralización administrativa, financiera y política de los estados nacionales hacia niveles de gobierno más bajos en la jerarquía territorial, que en la mayoría de los países corresponde con el gobierno municipal. Aunque se han invertido mayores esfuerzos en la descentralización de los servicios sociales (por ejemplo, educación y salud), gradualmente se ha dirigido mayor atención a descentralizar la gestión de recursos naturales, y particularmente de los forestales.

El CIFOR se ha interesado en esta problemática, principalmente en analizar los impactos que el proceso general de descentralización, y particularmente de la gestión forestal, han tenido en el manejo de los recursos forestales y en la distribución de los beneficios económicos derivados de ese aprovechamiento para todos los actores que dependen de los recursos de los bosques. La realidad de la descentralización forestal ha llevado a resultados bastante diversos. En ese orden, el CIFOR se ha interesado por estudiar cuáles son las condiciones que explican por qué sólo en algunos casos se llegan a obtener buenos resultados, cuáles son los factores que limitan la gestión forestal y qué es lo que eso significa para el uso de los bosques y la equidad en el ámbito local.

La investigación que aquí se presenta parte de la premisa de que el objetivo principal para descentralizar las

responsabilidades y la toma de decisiones sobre recursos forestales al nivel de gobierno municipal debería ser el de mejorar las oportunidades para los grupos locales, y particularmente de los grupos sociales marginados, de participación en la toma de decisiones sobre recursos forestales y ampliar los beneficios que ellos obtienen de esos recursos. Este estudio pretende: 1) analizar el estado actual de la descentralización forestal en la región, 2) identificar sus efectos en los grupos sociales que dependen de los recursos del bosque, 3) desarrollar un marco conceptual para entender las interacciones entre descentralización, gobernabilidad y medios de vida, y 4) identificar las futuras direcciones para la investigación y acción que pueden llegar a

mejorar los beneficios de la descentralización forestal para los grupos sociales ligados a actividades forestales.

Esta investigación incluye estudios en Bolivia, la Amazonia Brasileira, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como un documento síntesis, que presenta una propuesta de agenda regional de investigación. Cada uno de estos estudios es publicado por separado con la finalidad de facilitar su lectura y distribución, y contribuir tanto al debate nacional sobre estos temas, pero también a los foros internacionales de discusión. El equipo de investigación ha sido compuesto por Anne Larson, Pablo Pacheco, Mario Vallejo, Fabiano Toni, José Miguel Barrios e Iván Guillén.

Doris Capistrano
Directora del Programa Bosques y Gobernanza, CIFOR

1. Introducción¹

El presente estudio es parte de una iniciativa mayor para entender mejor las consecuencias de la descentralización forestal en América Latina. Este esfuerzo busca analizar el estado de la discusión teórica sobre la relación entre la descentralización, la gestión de recursos forestales y las estrategias de vida de los grupos pobres o marginados, y comprender –desde la perspectiva de estos mismos grupos– los resultados e implicaciones de esta relación en la práctica.

Nosotros partimos de la hipótesis que los recursos forestales son importantes para las estrategias de vida de grupos vulnerables (mujeres, indígenas,

campesinos/agroforestales pobres) y por lo menos, en el caso de muchos pueblos indígenas, para su cultura. Por ello, consideramos que el sector forestal puede ofrecerle oportunidades a estas poblaciones en términos de alivio a la pobreza o su eliminación, siempre tomando en cuenta la importancia de la sostenibilidad. Para promover aquellos procesos que podrían ayudar a abrir estas oportunidades, la descentralización, como una forma de gobernar o tomar decisiones sobre los recursos forestales en un ámbito más cercano a la población local, debe fomentar mayor participación ciudadana en las decisiones sobre estos recursos y una distribución más equitativa de sus beneficios.

¹ Agradezco a René Mendoza, Ester Ríos y Pablo Pacheco por sus comentarios a una versión preliminar, y a Martha Cuba Cronkleton por la edición del texto. También quiero agradecer a Oxfam-GB por apoyarme con la organización y el financiamiento de los talleres en los municipios de Rosita y Bonanza, a la Asociación de Desarrollo Forestal Campesino (ADEPROFOCA) por organizar el taller en el municipio de Dipilto y al Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) en el municipio de Puerto Cabezas por el apoyo logístico que posibilitó la organización de mis entrevistas allí.

Este estudio tiene tres propósitos:

1. Analizar las tendencias, oportunidades, problemas y desafíos de la descentralización forestal, actualizando los estudios realizados anteriormente² y ampliando el enfoque para incluir el conjunto de leyes y políticas de gobierno relevante;
2. Identificar –con organizaciones de pequeños propietarios forestales, campesinos, pueblos indígenas, mujeres y gobiernos locales y con otros actores como ONGs que trabajan con estos grupos– los problemas y las necesidades de los grupos vulnerables y estratégicos vinculados al sector forestal, al igual que los beneficios y riesgos de la descentralización;
3. Proponer una agenda de investigación y acción para la descentralización forestal democrática en Nicaragua en base a consultas con éstos y otros actores claves.

Dos hallazgos de investigaciones anteriores en varios países han influido en el enfoque de este estudio. Primero, se ha encontrado que la descentralización, en especial la del sector forestal, tiende a ser obstaculizada, por diferentes razones, por los gobiernos centrales, aunque esto varía de un lugar a otro. Segundo, cuando hay mayor

participación de los gobiernos locales en la gestión de recursos forestales, dicha gestión no necesariamente beneficia a las poblaciones marginadas o vulnerables. Por lo tanto, para que haya una descentralización en el sector forestal y para que esa descentralización logre aliviar la pobreza y la vulnerabilidad, creemos necesario, entre otras cosas, propiciar una alianza entre actores de diferentes niveles, que incluya dichas poblaciones, sus asociaciones y sus aliados.

Para esto, es importante que los grupos vulnerables, además de los que trabajan con ellos, entiendan la forma en que la descentralización los beneficia o perjudica. De esta forma podrán construir una visión compartida sobre los propósitos de la descentralización en el sector forestal y, al mismo tiempo, desarrollar las capacidades necesarias para una gestión local sostenible.

1. Descentralización y estrategias de vida

En general, la descentralización es entendida como la transferencia de poder y responsabilidad desde el Estado hacia órganos del gobierno en niveles territoriales y jerárquicos más bajos (Manor 1999; Ribot 2002). En términos más amplios, hay que reconocer que la descentralización es un proceso y no

² Específicamente, Ferroukhi, ed. 2003 *Gestión Forestal en América Latina*, CIFOR/IDRC: Bogor, Indonesia.

solamente un cambio estructural. En la práctica, sus diferentes modalidades teóricas, desde las más administrativas hasta las más políticas, se traducen en un sinnúmero de formas y reformulaciones. Su implementación implica luchas de poder, tensiones y contradicciones con otras políticas de gobierno así como diferentes interpretaciones de lo que es, o debería ser, la descentralización. Por esto, se trata de un proceso que nunca acaba.

¿Qué significa la descentralización para los pequeños productores o grupos marginados? Se supone que la descentralización fomenta la democracia local, abriendo espacios para la participación ciudadana en decisiones que afectan sus vidas (Ribot 2004). Sin embargo, estudios sobre proyectos para el alivio de la pobreza demuestran que los gobiernos municipales, en general, no los priorizan, o hasta utilizan los recursos con otros fines (Crook y Sverrisson 2001; Fox 2002). Los esfuerzos son exitosos cuando el gobierno central implementa políticas de alivio a la pobreza con mucho compromiso y está dispuesto a luchar contra las elites locales para ello (Crook y Sverrisson 2001), o cuando las organizaciones sociales son fuertes, están bien organizadas y cuentan con aliados dentro del gobierno (Fox 2002).

No todos los países consideran que el sector forestal desempeña o podría desempeñar un papel en el alivio a la

pobreza. En Nicaragua, la administración del aprovechamiento forestal está muy centralizada, pero la tenencia de los bosques es principalmente privada o comunal. No obstante, el ser dueño del bosque no garantiza el acceso a los recursos y sus beneficios; más bien depende del desempeño de las instituciones, las políticas públicas y los mercados (Ribot y Peluso 2003).

De manera similar, los impactos de la descentralización sobre las estrategias de vida de las poblaciones locales no son directos, sino que están mediados por estos mismos factores. Por ejemplo, la descentralización puede mejorar el bienestar de grupos que dependen de los recursos forestales si el gobierno local invierte en la mejora de caminos, y cuando la población afectada tiene la posibilidad de intervenir en decisiones como ésta a la hora de discutir el gasto público local. Asimismo, puede influir sobre políticas del uso del suelo y la planificación territorial y/o ambiental, las que pueden garantizar el acceso a los recursos, su conservación y uso sostenible, así como el acceso a capital y tecnología para el aprovechamiento y transformación de los productos.

El presente documento explora estos temas para el caso de Nicaragua. Está dividido en cinco secciones. La primera presenta datos sobre el sector forestal, los grupos sociales que dependen de los bosques y los principales problemas que afectan al sector.

La segunda esboza el contexto nacional de la descentralización (fiscal, administrativa y política) y su relación con otras políticas de gobierno como la política de desarrollo y la estrategia contra la pobreza. La tercera explora la gestión forestal específicamente, incluyendo el marco legal e institucional y el papel de los gobiernos regionales y municipales. La penúltima sección

analiza los principales problemas que enfrentan los grupos sociales que dependen de los recursos forestales y su relación con la descentralización. La conclusión resume las tendencias, problemas y oportunidades de la descentralización para estos grupos. Sigue un anexo que presenta una agenda de investigación y acción futura, propuesta en gran parte por dichos actores.

2. El sector forestal

Si bien el 44% del territorio es de vocación forestal (y otro 29% de vocación agrosilvopastoril), Nicaragua es principalmente un país agrícola. Sin embargo, se considera que el sector forestal tiene alto potencial para aportar al desarrollo del país por lo que es una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND)³. El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) estima que la masa boscosa productiva alcanza los 80 millones de metros cúbicos (PRORURAL 2005), a pesar del alto nivel de degradación de los bosques⁴.

Un estudio elaborado en el 2001 concluyó que en Nicaragua hay 5.6 mi-

llones de hectáreas de bosques, entre cerrados y abiertos. De estos, 1.68 millones corresponden a bosques latifoliados cerrados, otros 1.65 millones a latifoliados abiertos, 103 mil a bosques cerrados de pino y 369 mil a pinares abiertos. Otras 1.9 millones de hectáreas están dentro de las áreas protegidas, es decir, casi todos latifoliados (sólo 43 mil corresponden a pinares). También hay pequeñas áreas de manglares (32 mil hectáreas) y de palmas con latifoliados (12 mil). Más del 70% de los bosques del país están ubicados en las dos regiones y un departamento del Atlántico⁵, donde también la cobertura forestal se estima en un 69% (MAGFOR/MARENA/

³ El PND propone la formación de nueve aglomerados, o *clusters*, con potencial competitivo para el desarrollo del país. Incluyen, por ejemplo, el café, la carne, los lácteos, el turismo, etc., además del sector forestal. Los aglomerados son “concentraciones geográficas de empresas y organizaciones en industrias relacionadas...” (PND 2005).

⁴ Otro estudio estima 134 millones: 23 millones de coníferas y 111 millones de latifoliados (Guevara 2004).

⁵ Nicaragua está dividida en 15 departamentos y 2 regiones autónomas. Estas últimas abarcan casi la mitad del territorio desde el centro hasta la costa Atlántica; el departamento más austral del país, Río San Juan, también toca la costa Atlántica. Los otros 14 departamentos abarcan las regiones centrales y de la costa Pacífica.

INAFOR 2001). Aunque no hay datos confiables sobre la tenencia de bosque en Nicaragua y hay muchos “dueños” sin títulos, se supone que la gran mayoría de los bosques, por lo menos fuera de áreas protegidas, está en manos privadas, ya sea individual o colectivamente. Esto difiere de países como Honduras, Bolivia o Guatemala, donde el Estado –el gobierno nacional y/o municipales– el dueño de importantes áreas de bosque productivo⁶.

Según las cuentas nacionales, el valor agregado de la actividad forestal representó alrededor de US\$ 57.7 millones en el 2002 y casi US\$ 64 millones en el 2004⁷, o un poco más del 1.4% del PIB en estos tres años (BCN 2004). Las exportaciones de la industria de la madera en el 2004 representaron US\$ 12.7 millones mientras que las de la fábrica de papel y derivados, un poco menos de US\$ 1.9 millones (BCN 2004, datos preliminares). El balance comercial es positivo si no se incluyen los productos de papel y cartón, pero se vuelve significativamente negativo con estas importaciones, dado que Nicaragua importa sólo unos US\$ 5 millones en productos de madera pero US\$ 53 millones en pasta de madera, papel y cartón (Guevara 2004).

Los principales países de exportación son los otros países centroamericanos y

Estados Unidos, seguidos por la República Dominicana, Cuba y España (datos correspondientes al 2001, *ibid.*). Guevara 2004). Casi no se exporta madera “en rollo” o en tronca. Según el presidente de la Cámara Forestal, organismo que agrupa a la mayoría de los productores que tienen algún tipo de relación con el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), el pino se exporta principalmente como madera aserrada (secada al aire) a Honduras, El Salvador y Estados Unidos, mientras que la madera preciosa de los bosques húmedos, a la República Dominicana y Estados Unidos. Una parte está destinada al mercado nacional y otra sale del país de manera ilegal. Las empresas madereras no tienen problemas de mercado (Ramos, comunicación personal). Aunque no hay mucha experiencia con la certificación maderera en el país, hay cuatro empresas que tienen la “cadena de custodia” certificada (incluyendo una de las más grandes del país, Plynic) y hay tres bosques certificados (Forest Stewardship Council 2005).

Entre 1990 y el 2005 se han desarrollado más de 20 proyectos importantes de inversión en el sector forestal, habiendo sido financiados los mayores por el Banco Interamericano de Desarrollo (US\$ 46 millones) y el Banco Mundial (US\$ 25 millones), seguidos por la Agencia Alemana para la Cooperación

⁶ Esto quiere decir que el Estado tiene a su cargo la disposición y alienación de estos bosques y sus recursos (Agrawal y Ostrom 2001). Por ejemplo, en un esquema centralizado, el gobierno nacional puede vender el derecho de aprovechamiento, aunque esté en manos de pobladores locales, a una empresa maderera, sin consentimiento de la comunidad.

⁷ Datos estimados.

Técnica (US\$ 13 millones) (Guevara 2004). Entre estas y otras fuentes más pequeñas, la inversión pública y co-inversión pública-privada suman más de US\$ 125 millones para ese período. La mayor parte de estas inversiones ha estado orientada

“hacia el manejo, protección y conservación de bosques, reforestación social, educación, capacitación y asistencia técnica, y en menor medida hacia el sector industrial forestal o hacia el desarrollo de infraestructura (...). Asimismo, ha prevalecido un enfoque socio-ambiental en estas inversiones, y muy pocas han tenido un enfoque meramente productivo” (*ibid.*).

Esto contrasta con la inversión privada en el sector que ha estado dirigida principalmente a las plantaciones forestales o energéticas así como plantas de contrachapados. Aunque no hay registros oficiales, los datos disponibles suman por lo menos US\$ 35 millones (*ibid.*).

A finales del 2002, 74,000 ha estaban bajo manejo para el aprovechamiento forestal (con contratos de aprovechamiento autorizados por el INAFOR), principalmente en el departamento de Nueva Segovia y en la Costa Atlántica, que incluye el departamento de Río San Juan y las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur. No hay estimados sobre el número de empleos directos e indirectos que genera el sector

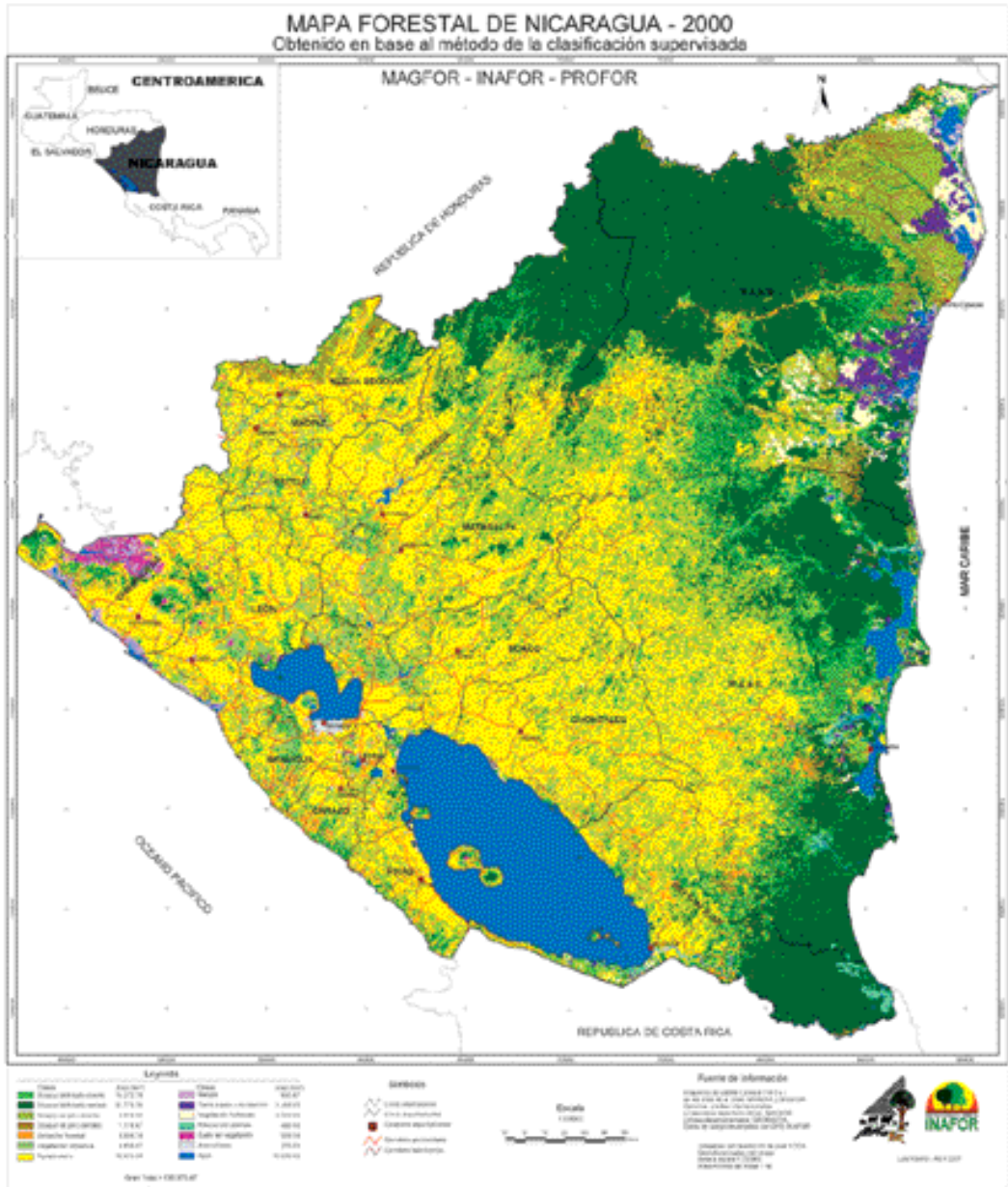
primario, pero los trabajadores de la industria de primera, segunda y tercera transformación alcanzan las 8,400 personas (*ibid.*).

Para los empresarios, el principal producto aprovechado de los bosques es la madera. Se explotan 72 especies diferentes, pero mayormente unas catorce; en particular, tres tipos de pino (pinabete, *pinus maximinoii*; pino ocote, *pinus oocarpa* y pino caribe, *pinus caribaea*), cedro macho (*carapa guianensis*), ceiba (*ceiba pentandra*), caoba (*swietenia macrophylla*), guanacaste negro (*enterolobium cyclocarpum*) y guapinol (*hymenaea courbaril*) (véase Guevara 2004).

Hay poca transformación industrial, a no ser por la producción de madera aserrada, *plywood* y algunos otros productos como *veneer*. Por ejemplo, del valor de las exportaciones, más de dos terceras partes consisten en madera aserrada; el otro producto principal es madera contrachapada; por último, hay una variedad de productos como piezas para la construcción, marcos, herramientas y mangos de herramientas, artesanía, utensilios, etc. (*ibid.*). Hay pocos experimentos con la venta de servicios ambientales aunque mucho se habla del tema.

1. Los grupos marginados

Hay muchos grupos que dependen directamente de los recursos forestales



que no están contemplados, por lo menos seriamente, en las leyes y los programas nacionales sobre el sector. Estos incluyen, en particular, los pequeños dueños de bosque, las comunidades indígenas, mujeres y todos los campesinos que no tienen bosques pero sí árboles fuera de ellos. Aunque no hay datos sobre la distribución del bosque por tipo de dueño, se sabe que hay una importante concentración de dueños de bosque campesinos en la región de los pinares en Las Segovias⁸. Por ejemplo, en Nueva Segovia, uno de los tres departamentos de Las Segovias, hay alrededor de 1,100 familias entre dueños de bosque organizados y en proceso de organización (Veijalainen y Zelaya 2005). En la Costa Atlántica, una parte importante de los bosques está ubicada en territorios indígenas y otra ha sido invadida por colonos. Los territorios indígenas también ocupan el 85% de la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Bosawas (Setab 2003).

Los pequeños productores utilizan y se benefician de los recursos forestales de diferentes maneras: el consumo directo, la venta y comercialización de productos y los beneficios indirectos. El principal producto de consumo directo es la leña, pero también utilizan madera, árboles de diámetros pequeños y hojas de palma para la construcción. Además, en ocasiones utilizan plantas medicinales y, en algunos lugares del

país, todavía cazan animales para el consumo familiar.

Para los que trabajan en el comercio, hay muchas maneras de beneficiarse dependiendo del papel del productor en la cadena de valor y del tipo de producto. Por ejemplo, la cadena maderera –la más importante desde el punto de vista económico– está conformada por los dueños de bosques y aserríos, obreros (calificados y no), motosierristas, transportistas, intermediarios, carpinteros y diferentes tipos de comerciantes. Cuando se trata de industrias de primera o segunda transformación, hay algunos pequeños productores que exportan sus productos, aunque la mayoría los venden en el mercado nacional. Los principales son madera aserrada y muebles, pero hay esfuerzos para diversificar la producción con otros, como palillos, aserrín para uso como leña, carbón y artesanía. Esta última varía según la región, los recursos disponibles y la tradición: por ejemplo, los artesanos trabajan con el tuno en la Costa Atlántica, con madera en el departamento de Masaya y con hojas y conos de pino en el norte. Igualmente, se comercializan otros productos forestales como semillas, medicinas naturales y plantas ornamentales.

El turismo ofrece otra forma de obtener beneficios del comercio de recursos forestales, aunque en este sector, la

⁸ La región norcentral abarca tres departamentos: Nueva Segovia, Estelí y Madriz.

participación de los pequeños productores es todavía incipiente. En este caso, la venta del recurso no es directa, sino que se aprovecha de un entorno forestal en buen estado para vender servicios en ese ambiente como hospedaje, comida y/o excursiones con guías. La venta de servicios ambientales o de carbono también permite beneficiarse de la conservación y cuidado de los recursos forestales.

Los beneficios indirectos de los bosques son estos mismos servicios ecológicos que ellos proveen. El más importante y problemático se refiere a la provisión de agua. También debemos mencionar la protección del suelo contra la erosión, un tema muy sensible en Nicaragua por los deslizamientos que han enterrado a comunidades enteras⁹.

En general, los hombres, tanto de comunidades indígenas como otros dueños de bosques privados, son los que están involucrados en el uso, la comercialización y conversión de los productos maderables en toda la cadena, aunque también participan algunas mujeres. Sin embargo, su presencia es más visible en la elaboración de artesanía de madera y, por supuesto, en la recolección y el consumo doméstico de leña. El cultivo, uso y venta de plantas

medicinales y la producción y venta de ciertos tipos de artesanías, como las canastas de hoja de pino, tienden a ser actividades que involucran más a las mujeres. En lo que se refiere al turismo, participan tanto hombres como mujeres.

2. Problemas del sector forestal

Aunque no hay datos oficiales, funcionarios del MAGFOR estiman que cerca de la mitad de la madera aprovechada se extrae al margen de la ley¹⁰. Esta ilegalidad contribuye a la degradación de los bosques, principalmente por el descremado o la selección de especies y árboles de mayor valor (incluso el aprovechamiento de árboles que deben quedar como semilleros). La reforestación es insuficiente¹¹, hay problemas con la regeneración y una falta de cuidado de los bosques de pinos (Guevara 2004).

Existen dos maneras de extraer la madera de forma ilegal. En el primer caso, se trata del aprovechamiento sin permiso alguno ni relación formal con las instituciones de control como el INAFOR. Los infractores trasladan la madera por ríos o de noche, la sierran en el campo o la pasan por las fronteras en rollo. El segundo tipo abarca aquellos que sí solicitan y

⁹ Especialmente, el deslizamiento del volcán Casita causado por el Huracán Mitch en 1998, el cual cobró la vida de unas 3,000 personas.

¹⁰ En otros casos las cifras son mayores. El diario nicaragüense *La Prensa* (Septiembre 30, 2005) estima, citando fuentes del gobierno, pérdidas por la tala ilegal que oscilan entre los 80 y 100 millones de dólares, es decir, más que la totalidad de la producción legal.

¹¹ Entre 1970 y el 2000, se han reforestado unas 58,000 ha (Guevara 2004), mientras que la tasa de deforestación ha oscilado entre las 50,000 y 100,000 ha *cada año* durante este período.

consiguen permisos de aprovechamiento, pero no cumplen con su plan de manejo o los parámetros establecidos en el permiso: extraen la madera de áreas prohibidas, especies no permitidas y/o volúmenes mayores a los estipulados. Uno de los problemas más serios en el sector, particularmente en las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica, es que no hay ningún seguimiento o control de los planes o permisos después de su aprobación. Tampoco hay seguimiento de acuerdos, como los de reforestación. En palabras de un entrevistado que ha trabajado en el sector ambiental y forestal por varios años: “nunca he visto un vivero en una empresa, nunca” (Mercado, comunicación personal).

Pero hay otras causas que explican la degradación de los bosques. Una de las principales es la paulatina conversión de áreas forestales y clasificadas de vocación forestal a áreas para uso agrícola y ganadero en la frontera agrícola. La sobre-explotación y explotación ilegal de los bosques del trópico húmedo van mano en mano con esta conversión. También han influido en la degradación la plaga de gorgojo y los incendios forestales en el distrito forestal de Nueva Segovia, los cuales, según el MAGFOR han afectado unas 32,000 ha (PRORURAL 2005). También hay incendios y quemas de bosques en otras regiones, particularmente la frontera agrícola.

La ilegalidad, degradación y conversión de bosques son algunos de los

problemas más serios que enfrenta el sector. Lamentablemente, éstos no han podido ser enfrentados de manera adecuada por la existencia de una serie de barreras institucionales como, por ejemplo, la corrupción. El Procurador Ambiental afirma que hay miembros del ejército, la policía, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), el INAFOR, la Asamblea Nacional y la misma Procuraduría que participan en lo que el llama la “mafia maderera” del país (*La Prensa*, Mayo 4, 2005).

Durante la reorganización del INAFOR entre el 2004 y 2005, el nuevo director despidió una parte del personal por sospechas de corrupción para así cambiar la imagen del instituto. Formó nuevos “distritos forestales” e invitó a recién egresados de la universidad (“no contaminados”) a ser sus delegados (Rodríguez, comunicación personal). Sin embargo, según un representante del MAGFOR, esta estrategia no tuvo éxito (Tercero, comunicación personal), debido a la falta de experiencia de los contratados y por la falta de seguimiento y apoyo a los mismos. Además, tanto en el 2004 como en el 2005, el INAFOR operó por varios meses sin presupuesto, lo que sin duda dificultó el cumplimiento de su mandato.

Para la Cámara Forestal, el problema más serio que ha enfrentado el sector ha sido la inestabilidad institucional debido a los múltiples cambios que se han dado no sólo dentro de la dirección del INAFOR sino también en términos de

las reglas de juego y las prioridades. Asimismo, hay quejas por los atrasos en la entrega de permisos, a pesar de que una nueva ley forestal, aprobada en el 2003, agiliza este trámite pero sólo hasta cierto punto, en particular cuando se trata del aprovechamiento en áreas protegidas. En lo que respecta a la ley específicamente, cabe destacar que los madereros se vieron afectados por el atraso en la reglamentación referida a los incentivos¹² (Ramos, comunicación personal).

Aunque el INAFOR no dispone de personal y presupuesto suficientes como

para supervisar los planes de manejo que aprueba, podría mejorar la vigilancia y control del aprovechamiento, entre otras cosas, a través de una mayor coordinación entre autoridades como, por ejemplo, con las municipalidades. El hecho de que esta institución no tome en cuenta a los gobiernos municipales claramente afecta su interés en el tema. Muchos analistas consideran que la falta de autoridad de las municipalidades sobre el aprovechamiento forestal y sobre las áreas protegidas nacionales, desincentiva su participación.

¹² El reglamento sobre los incentivos fue aprobado cuando este informe estaba en su edición final.

3. Marco legal e institucional de la descentralización

La política nacional sobre descentralización establece un marco y un precedente para la descentralización en otros sectores. La manera en que se implementa y funciona en la práctica afecta la representatividad y legitimidad de los gobernantes elegidos. Influye en la concepción de lo que es la “descentralización” para los actores sociales y en lo que ellos pueden esperar de sus gobernantes locales o regionales. De manera similar, la política nacional de desarrollo y, en particular, las políticas sobre la pobreza y el desarrollo rural en particular, representan las prioridades del gobierno y su visión de la relación entre la descentralización, el sector forestal y los pobres.

Nicaragua no tiene una política nacional de descentralización, a pesar de disponer de un borrador ampliamente concertado que fue engavetado hace algunos años. Tampoco cuenta con una

ley de descentralización. No obstante, la descentralización figura dentro los planes y los discursos del gobierno, como en el Plan Nacional de Desarrollo, pero sin definir prioridades y planes de acción (AID 2004). Aún así, el proceso de formar y fortalecer los gobiernos municipales elegidos, iniciado en 1987-88 con la nueva Constitución y la primera Ley de Municipios, ha seguido con cierto ímpetu propio, con o sin el apoyo del gobierno central. Pero se trata de un proceso con muchas tensiones y presiones contradictorias. Por un lado, las transferencias fiscales han aumentado de manera significativa en los dos últimos años (del 1% al 6% del presupuesto nacional), permitiendo así que los gobiernos municipales manejen cantidades de fondos muchísimo mayores y cumplan mejor con las responsabilidades estipuladas en la ley, con el riesgo reconocido al mismo tiempo de cierta falta de capacidad y

malos manejos¹³. Por otro, las municipalidades continúan siendo marginadas en la formulación de políticas y gestión del gobierno central. Por ello, el ejemplo más avanzado de descentralización no es necesariamente el de las municipalidades sino el de los gobiernos regionales autónomos.

Las regiones autónomas fueron formadas a través del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua en 1987, como parte de las negociaciones del fin de la guerra de los ochenta. En sus párrafos introductorios, dicho estatuto reconoce la historia de opresión y pobreza de las poblaciones indígenas y la identidad multiétnica del pueblo nicaragüense y afirmar la meta, como parte de la “lucha revolucionaria”, de “construir una nación nueva, multiétnica, pluricultural y multilingüe” que reconozca “los derechos políticos, económicos, sociales y culturales” de los habitantes de la Costa Atlántica. También establece la autonomía de las regiones norte y sur, con gobiernos regionales propios, y el derecho de sus comunidades de “participar en el diseño de las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales de la región y de la forma en que los beneficios de la misma serán reinvertidos en la Costa Atlántica y la Nación, creándose la base material que garantice la sobrevivencia y desarrollo de sus expresiones culturales”. La ley promueve la

autonomía pero dentro de una nación e identidad nicaragüense, dejando en claro que no aprueba el secesionismo. Por último, cabe recordar que el reglamento de esta ley no fue aprobado hasta el 2003, es decir 15 años más tarde.

1. Descentralización fiscal y administrativa

Con respecto a la autonomía municipal, es importante anotar que los gobiernos municipales de Nicaragua manejan sus propios ingresos locales, principalmente el Impuesto sobre la Venta (IV) municipal, otras tasas locales y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Entre 1997 y 2003, las ventas y los servicios representaron 40-51% de los ingresos tributarios municipales, las tasas, 15-30% y el IBI, 13-19% (Espatia s.f.). Aunque los ingresos locales sólo representan el 2.3% del PIB, dicho porcentaje es mucho más alto que el de los demás países centroamericanos (datos 1998-2002; AID 2004).

Sin embargo, estos montos no son suficientes para la salud económica de la gran mayoría de los municipios. Hasta el 2003, no existía una ley de transferencias y las municipalidades recibían alrededor del 1% de los presupuestos anuales. En el 2001, las transferencias representaban el 11% de todos los ingresos municipales, aunque este dato no muestra la variación entre municipios (AID 2004). La Ley de

¹³ También hay preocupaciones en términos del balance fiscal del país.

Transferencias aprobada en 2003, subió el porcentaje al 4% para el 2004, con incrementos anuales hasta alcanzar el 10% en el 2010, dependiendo del comportamiento de la economía. En el 2004, la Asamblea Nacional aprobó una alza del 2% para el año siguiente.

En cuanto a la descentralización administrativa de servicios, la ley no especifica las responsabilidades formales de los gobiernos municipales, pero en la práctica su descentralización, aunque limitada, está a la par de la de Guatemala y Honduras. Por ejemplo, las municipalidades se preocupan por la recolección de basura, los caminos, el agua y saneamiento, los cementerios, el registro público, los mercados públicos y permisos de construcción; asimismo, tienen responsabilidad sobre el alumbrado público y la policía de tránsito, aunque en la práctica no las han asumido todavía. En los campos de la salud y educación, los países también presentan similitudes: cuando hay descentralización, ésta no ha sido hacia las municipalidades sino hacia entidades privadas, aunque en general hay coordinación con los gobiernos municipales. Si bien no están descentralizados, algunos municipios han asumido responsabilidades *de facto* sobre los centros de salud y también sobre el tránsito interurbano (AID 2004).

Hasta el 2005, los fondos para inversiones en proyectos de infraestructura para el desarrollo seguían siendo administrados por el gobierno central,

en particular el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Pero dichos proyectos se realizaban en función de la oferta central, en lugar de la demanda local. Muy pronto, el FISE se dio cuenta de la importancia de contar con la participación y el compromiso de la población local para la operación y mantenimiento de la infraestructura construida. En años recientes, ha logrado identificar a los gobiernos municipales “descentralizables” y gradualmente ha ido entregando la administración de proyectos o por lo menos su formulación a 55 municipalidades.

Sin embargo, con el incremento de las transferencias aumentó la preocupación de los organismos multilaterales por el balance fiscal de las cuentas nacionales. Por ello, se vislumbró la necesidad de especificar mejor las competencias municipales. En este proceso, se está redefiniendo el papel del FISE y el manejo de los fondos, principalmente de las donaciones y los préstamos para infraestructura. El año 2005 fue un año de transición entre el viejo sistema y uno nuevo más descentralizado, el cual aún se estaba definiendo cuando se realizó esta investigación. El FISE manejará un fondo menor dirigido a las municipalidades más pobres y con pocas capacidades. Los fondos de este organismo serán asignados a través de concursos descentralizados y con asistencia técnica del mismo. Los donantes, por su parte, están considerando un sistema de apoyo que utiliza el mismo mecanismo

de las transferencias nacionales (Corde-ro, comunicación personal).

En general, Nicaragua es un país que recibe ayuda significativa de la cooperación externa. Entre donaciones y préstamos, los contratos firmados alcanzaron casi los US\$ 550 millones en el 2003 y US\$ 529 millones en 2004. Estos fondos han estado dirigidos principalmente a tres sectores: infraestructura económica, el sector social (salud, educación y proyectos sociales) y producción. Según cálculos oficiales, de los fondos desembolsados en el 2003, el 39% fue invertido en el sector social, 19% en la producción y 19% en infraestructura, además de un 13% para el sector financiero y 10% para otros. En el 2004, la distribución para los tres primeros sectores fue 46%, 19% y 18%, respectivamente; y hasta agosto del 2005, 41%, 12% y 27%. En el 2004, se desembolsaron US\$ 1.7 millones para proyectos de recursos naturales, la mayoría para la conservación¹⁴, y US\$ 39 millones para proyectos municipales (MINREX 2005).

Recientemente se han aprobado ciertas leyes que tienen como objetivo mejorar la administración municipal, como por ejemplo La Ley de Carrera Administrativa Municipal (2004). Dicha ley debe contribuir a la permanencia de los trabajadores y profesionales en las oficinas municipales, mejorando así la capacidad

local a través del tiempo, al frenar el despido masivo de los empleados públicos municipales con cada cambio de gobierno. Sin embargo, la Asamblea Nacional atrasó su entrada en vigencia hasta mediados del 2005, por lo que no fue aplicada durante los primeros meses de las nuevas administraciones municipales que entraron en enero de ese año.

Igualmente, hay esfuerzos en marcha para mejorar los sistemas financieros. Según representantes de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), todavía es fácil esquivar el sistema financiero. Un estudio elaborado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID 2004) reporte que no existe un sistema de control coherente, y que la Contraloría no hace auditorías de manera consistente. Los esfuerzos actuales comprenden la inclusión de la auditoría social, la capacitación de ciudadanos en estos procesos y la promoción de la “ventanilla única” para trámites administrativos.

La descentralización fiscal hacia los gobiernos autónomos regionales ha sido muy débil. Su financiamiento ha sido negociado cada año junto con la discusión del presupuesto nacional, y el Estatuto de Autonomía no define fuentes de financiamiento local ni especifica las atribuciones sobre asuntos regionales, las atribuciones compartidas

¹⁴ Sin embargo, las categorías son amplias y se sobreponen; por ejemplo, los proyectos forestales también aparecen en el subsector agropecuario. Tampoco es posible identificar quiénes son los beneficiarios de estos proyectos en base a la información disponible.

con el gobierno central o la distribución de competencias entre gobiernos regionales y gobiernos locales. Las transferencias nacionales y el 25% de las regalías sobre contratos de aprovechamiento –de los recursos forestales así como también de otros recursos naturales– han sido sus principales fuentes de ingreso. El reglamento del estatuto, sin embargo, establece la necesidad de diseñar la Ley del Plan de Arbitrios Regional. El estatuto y el reglamento facultan al gobierno regional a recibir donaciones y manejar fondos de proyectos.

El reglamento aclara competencias compartidas, en particular con respecto al sector de educación. Hasta el momento, la descentralización administrativa ha avanzado más en ese sector, a través de la Secretaría Regional de Educación. Ya hay programas educativos para niños, adaptados a las regiones autónomas, que tienen como objetivo el fortalecimiento de la identidad (en vez de utilizar textos de Managua); aún hacen falta programas para adultos (Gradíz y Lee, comunicación personal). En términos de la administración de proyectos, el gobierno regional a veces “se mete” en el terreno de los gobiernos municipales, por ejemplo en obras pequeñas como la construcción de pozos y letrinas. Mucha gente considera que

el gobierno regional debería ocuparse de proyectos de mayor envergadura.

2. Descentralización política: la representación y la participación ciudadana

Las elecciones en Nicaragua requieren que todos los candidatos sean miembros de partidos políticos reconocidos y aprobados a nivel nacional. Las elecciones municipales y regionales se llevan a cabo cada cuatro años y las nacionales (presidente, asamblea nacional y el parlamento centroamericano), cada cinco. Desde el año 2000, las elecciones municipales y las nacionales se realizan por separado; y las elecciones regionales se alternan con las municipales¹⁵. La Constitución contempla la reelección, pero sólo por un término y en forma no consecutiva. Si bien hay boletas separadas, se vota por la plancha de un solo partido en cada boleta.

El órgano de máxima autoridad local normativa es el Concejo Municipal y la máxima autoridad ejecutiva, el alcalde. La membresía del concejo es proporcional a la votación. Aunque en la práctica el alcalde tiene mucho poder, hay concejos que se han unido para exigir la renuncia o remoción de un alcalde corrupto o ineficiente.

¹⁵ Las últimas elecciones nacionales fueron en el 2001, las regionales en el 2002 y las municipales en el 2004. Las siguientes se realizarán en el 2006, en marzo para las regionales y en noviembre para la presidencia. Las municipales no se realizarán hasta el 2008.

¿Los líderes elegidos localmente representan necesariamente a la población? Para escoger a los candidatos locales, no hay primarias por ley; se trata de una decisión interna de cada partido que depende también del municipio y la organización partidaria local. Con frecuencia, el órgano nacional hace uso de encuestas para escoger los “mejores” candidatos locales y “ratificar” la decisión a nivel local; o a veces simplemente los impone. Sin embargo, en algunos municipios hay oficinas partidarias locales que han logrado exigir que haya una votación para escoger candidatos entre sus miembros.

La amenaza más seria a la democracia local y a una verdadera descentralización política proviene del control central de los dos principales partidos políticos, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y sus máximos líderes, y las negociaciones que sostienen entre ellos para mantener el poder y el control que ejercen sobre el gobierno en general, incluyendo la Asamblea Nacional, el Concejo Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia y el sistema judicial en general, la Fiscalía y la Contraloría de la República. Por ejemplo, en las elecciones municipales del 2000, estos dos partidos se unieron para impedir la participación de otros, incluso el partido indígena de la Costa Atlántica, Yatama. Dicha agrupación política presentó una demanda ante la Corte Interamericana

de Derechos Humanos y recién el 23 de junio del 2005, ganó el caso (véase *La Prensa*, julio 17, 2005). En los comicios del 2004, Yatama ganó tres alcaldías de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN).

En cierto sentido, debido al control que ejercen los caudillos de estos dos partidos –aunque debemos reconocer que también los líderes locales están bajo la presión de los jefes partidarios– las municipalidades son consideradas como la única alternativa porque sus líderes sienten más directamente la presión de la población. Según la Ley de Municipios, los gobiernos municipales deben estimular “la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía y la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación” (Art. 36). Los mecanismos específicos creados por dicha ley para asegurar la participación incluyen los cabildos municipales y las sesiones de los Concejos Municipales que son de naturaleza pública. La Ley de Participación Ciudadana (No. 475), aprobada en el 2003, retoma algunos de los mecanismos e ideas propuestos en la Ley de Municipios y establece mecanismos concretos para ponerlos en práctica.

Los cabildos son asambleas de pobladores, en las cuales ellos pueden “conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal” (Art. 36).

Es obligación del gobierno municipal organizar dos cabildos ordinarios al año aunque la Ley de Participación Ciudadana establece que los pobladores también pueden solicitar cabildos extraordinarios.

Los gobiernos municipales también pueden crear instancias de participación ciudadana, en las cuales “participarán (...) organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socioeconómico integral del Municipio” para coordinar sus programas y acciones (Art. 37). Asimismo, el Concejo Municipal debe fomentar la creación de asociaciones de pobladores¹⁶ para el desarrollo municipal y la participación de todos en la gestión municipal. La Ley de Participación Ciudadana crea o define más detalladamente algunos de los mecanismos de coordinación y participación. Estos incluyen, entre otros, los Concejos de Desarrollo Departamental (CDDs) y los Comités de Desarrollo Municipal (CDMS). Los ciudadanos también tienen la posibilidad de participar en otras comisiones como las de medio ambiente o de gobernabilidad, que atienden a la participación ciudadana (Art. 73, Decreto 52-97).

Otro mecanismo importante de representación y participación es el alcalde auxiliar. Según la ley, el alcalde debe nombrar auxiliares para todos los

barrios, comunidades, comarcas, etc. en base a propuestas de los ciudadanos. Aunque muchos alcaldes tenían la costumbre de escoger sus representantes comunitarios, esta práctica ha ido cambiando con el tiempo; hoy es más común que sean elegidos por las comunidades y los barrios. En ocasiones, los alcaldes auxiliares son los representantes que más participan en los concejos de desarrollo municipal, cabildos y otras comisiones y, con frecuencia, sostienen reuniones mensuales con el alcalde, vicealcalde o los concejales.

La Ley de Municipios establece varios derechos ciudadanos: participar en los asuntos locales; hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación; respaldar o rechazar las gestiones de sus autoridades; denunciar abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales; ser informados sobre el presupuesto y participar en la formulación del plan de inversiones e integrarse a las labores de protección del medio ambiente (Art. 16).

La Ley 376 del Régimen Presupuestario Municipal estipula que la formulación del presupuesto debe hacerse de manera participativa y especifica también los requisitos de este proceso. Si el alcalde no cumple con los requisitos, el

¹⁶ La Ley de Participación Ciudadana detalla los procedimientos para su formación e institucionalización e incluye claros mecanismos de recurso si la solicitud de inscripción u oficialización de una asociación es rechazada. En particular, establece un proceso ágil a nivel local para su formación en lugar de tener que solicitar la personería jurídica ante la Asamblea Nacional.

gobierno central debe retener la transferencia a la municipalidad. La Ley de Participación Ciudadana establece criterios para que los ciudadanos promuevan iniciativas de resolución y ordenanzas; además, exige que se realicen consultas ciudadanas sobre asuntos de importancia en los municipios. En cuanto a las comunidades indígenas, exige que los municipios reconozcan la existencia de las comunidades en sus territorios, respeten las autoridades tradicionales y las tomen en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal (Art. 67).

Con respecto a las regiones autónomas, según algunas ONGs de la RAAN, uno de los problemas principales es que, en cierto sentido, la descentralización a este nivel de autoridad simplemente está creando un nuevo gobierno “central”, con una visión y práctica acorde para la región. La participación de la población local es todavía reducida y hay tensiones entre el gobierno regional y algunos gobiernos municipales por su relación directa con el gobierno central, ya que muchos consideran que la descentralización debe pasar primero por el gobierno regional. En el proceso de fortalecer este nuevo gobierno¹⁷, todavía no se han institucionalizado mecanismos de comunicación y coordinación con los gobiernos municipales ni con la población. La visión que se tiene de las municipalidades

parece ser el de limitarlas a la ejecución de las políticas regionales, sin poder de decisión.

Sin embargo, al igual que en otros municipios del país, hay comités de desarrollo municipal y también de desarrollo territorial en algunas comunidades indígenas. A nivel regional, existe un Comité de Desarrollo Regional (CODER), aunque en la práctica la población no ha participado mucho en el mismo. También se han dado consultas importantes sobre programas sectoriales, por ejemplo el plan estratégico de desarrollo regional recopiló mucho de una agenda regional que fue desarrollada con amplia participación ciudadana en el 2000 (Lee, comunicación personal). La asociación Coordinadora Civil –abierta a organizaciones e individuos– desempeña un papel importante en la identificación de problemas y la formulación de planteamientos concretos.

Además de la falta de coordinación entre el gobierno regional y los gobiernos municipales, también hay problemas de coordinación entre el concejo y el gobierno regional¹⁸, y entre ellos y los organismos del gobierno central. En particular, subsiste la tendencia por parte del gobierno central a “dar ordenes” sin consultar con las respectivas instancias regionales. El resultado de estos desencuentros para

¹⁷ Hasta la aprobación del reglamento de la Ley de Autonomía, el gobierno regional era más “figurativo” que real (Mercado, comunicación personal).

¹⁸ El concejo es elegido por la población y tiene un presidente, mientras que el gobierno regional tiene un coordinador o gobernador, elegido por el concejo, y su equipo administrativo.

la población es un total desconocimiento acerca de quién está a cargo de la toma de decisiones, por lo que no sabe a quién recurrir para poder influir en esas decisiones o para denunciar anomalías (Rocha, comunicación personal).

3. Descentralización, pobreza y el sector forestal en la concepción de desarrollo

La descentralización política en Nicaragua ha tenido avances importantes, tanto a nivel municipal como a nivel de las regiones autónomas. Pero los planes, las políticas y en particular las prácticas del gobierno central muestran aún mucha resistencia a la descentralización. La mejor muestra de ello es el abandono de la política nacional de descentralización ya formulada y ampliamente consensuada. Hoy se ha retomado el tema y una nueva versión está siendo elaborada desde las oficinas de la presidencia. Aparentemente, el énfasis ha sido puesto en la gradualidad del proceso y en el fortalecimiento a nivel de los departamentos, los cuales “nunca han operado como un nivel de administración y no son un nivel de gobierno” (PND 2005). Lo más probable es que tenga un fuerte sesgo hacia la desconcentración¹⁹.

Al revisar los anuncios y planes más recientes del gobierno, se nota un énfasis en la planificación “desde abajo” así como en la participación ciudadana. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), se elogian los procesos de consulta referidos a estos temas, así como la importancia de la participación y el enfoque territorial. Pero los esfuerzos por abrir el proceso, en particular del PND, se han dado sólo después de una fuerte crítica al “típico centralismo” que caracteriza al gobierno. Por ejemplo, tanto AMUNIC como las autoridades de las regiones autónomas se han quejado de la forma en que el plan fue formulado y presentado a nivel regional o departamental, ya que no tomó en cuenta los intereses, prioridades o propuestas de la población local, muy contrario a lo que presenta el gobierno.

En todo caso, el PND representa un esfuerzo importante en la planificación coherente del desarrollo del país. Dicho plan está basado en el fortalecimiento de aglomerados (*clusters*) y cadenas productivas en áreas con potencial económico. La aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, los

¹⁹ Según el PND (2005), la Oficina de Administración Pública de la Presidencia es la encargada de diseñar y concertar la Estrategia Nacional de Descentralización. Entre otras cosas, debe revisar la actual división de competencias, su reasignación y la fuente de recursos financieros necesarios para los niveles de gobierno subnacionales, en un proceso que incluya a los “actores políticos e institucionales del legislativo, gobiernos regionales y municipales y la sociedad civil”, en “cada uno de los sectores priorizados”. También es la responsable de analizar las políticas de algunas instituciones nacionales que “intervienen en los territorios en competencias propias de las municipalidades”.

Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) es una parte importante de su visión. Sin embargo, por lo menos con respecto al sector forestal, el PND no representa un plan, sino más bien un resumen de esperanzas que tienen poco que ver con la realidad del sector.

Recientemente, ha habido esfuerzos por hacer el PND más compatible con la ERCERP, en el sentido de explicar que se trata de una visión más amplia acerca de cómo combatir la pobreza. La ERCERP tiene cuatro ejes: crecimiento económico, inversión en capital humano, mejor protección de grupos vulnerables y mejoramiento de la gobernabilidad y sus instituciones; por su parte, el PND enfatiza el crecimiento económico y el mejoramiento de la competitividad del país, como estrategia importante para combatir la pobreza.

Sin embargo, existe un conflicto entre este enfoque y las prioridades de la ERCERP. La estrategia enfatiza la inversión en las regiones más pobres del país, como las municipalidades de la Costa Atlántica, y prioriza el crecimiento pro-pobre así como el principio de la inclusión social. El PND, en cambio, enfatiza la inversión en áreas con mayor potencial económico. Por ejemplo, cerca de la mitad de los fondos de la Cuenta del Milenio²⁰ están dirigidos a

inversiones para el desarrollo de la infraestructura en la región del Occidente, una de las regiones más desarrolladas del país con niveles de pobreza menores que en el interior y el Atlántico.

El enfoque más amplio del PND acerca de cómo combatir la pobreza se basa en el concepto económico de los “efectos de derrame” (*trickle-down effects*). Los sectores pobres y marginados no se llegan a incluirse plenamente dentro de los conglomerados ni tampoco se reconoce la importancia de estos actores en la actividad productiva o, si se lo hace, es solamente como mano de obra. Como dijo un líder campesino forestal, “No queremos solamente ser la fuerza de trabajo barata de otro” (Sujo, comunicación personal).

El proceso de formulación del PND ha pasado a una nueva etapa: la formulación de los planes sectoriales, conocidos como SWAP (*sector-wide approach*) por sus siglas en inglés. Los sectores agropecuario y forestal están representados por el Plan Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (PRORURAL). Dicho plan, al igual que el PND, contempla el desarrollo de conglomerados y cadenas pero con algunas diferencias. Propone fomentar todos los conglomerados y cadenas ya existentes, incluso aquellos orientados al mercado nacional, en lugar de seleccionarlos, y

²⁰ Se trata de una cuenta establecida por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush para apoyar a los países en desarrollo.

deja la identificación de nuevas oportunidades en manos del sector privado. Estas modificaciones se apoyan más “en la movilización de los inversionistas privados nacionales” en vez de atraer inversión extranjera y abren más espacios a la vinculación de pequeños productores a la estrategia de desarrollo rural (Nitlapan-UCA 2005).

No obstante, es poco probable que esto ocurra en la práctica, debido a que los pobres rurales carecen de acceso a la tierra, problema que este plan no aborda. También prioriza el acceso a servicios financieros y tecnología para los que ya están vinculados a los conglomerados y cadenas. “Por consiguiente, la mayoría de los pobres rurales seguirán teniendo obstáculos considerables para aprovechar las oportunidades de mercado disponibles y mejorar sus ingresos debido a su falta de acceso a tierras, crédito y servicios de extensión rural” (*ibid.*).

PRORURAL no reconoce diferencias de género en las estrategias de vida de las familias rurales. Identifica metas de participación de las mujeres “pero no contempla acciones dirigidas a responder a la demanda específica de servicios que tienen las mujeres rurales en función de sus propias estrategias de vida” (*ibid.*). Tampoco reconoce las estrategias de

vida propias de las comunidades indígenas. En sus arreglos institucionales no incluye nuevos actores sociales importantes como las asociaciones gremiales, las organizaciones campesinas y las ONGs. Con respecto al sector forestal, este plan sectorial sigue la política actual en el sentido de favorecer el establecimiento de plantaciones forestales de gran escala²¹ (*ibid.*).

Según el representante de un organismo donante, tanto el PND como PRORURAL parecen ser estrategias para captar los fondos de los donantes, de una manera muy *centralizada*. Sin embargo, se han venido dando esfuerzos importantes hacia la descentralización desde los departamentos, las regiones y/o los municipios. El departamento de Río San Juan, por ejemplo, ha formulado desde hace varios años y de manera participativa su propio plan de desarrollo; también lo ha hecho el Concejo Chontaleño de Desarrollo (CHONTALDES). La región de Las Segovias, integrada por los departamentos de Nueva Segovia, Estelí y Madriz, está en el proceso de formular un plan único de desarrollo regional para mejorar los indicadores económicos, culturales, sociales y de gobernabilidad (*La Prensa*, Agosto 5, 2005). También hay que destacar el esfuerzo de AMUNIC a lo largo de estos años por unir a las municipalidades y

²¹ Para el subsector forestal, el MAGFOR está diseñando el Programa Nacional de Desarrollo Forestal de Nicaragua (PROFORESTAL) conformado por cuatro componentes: plantaciones, gestión forestal, competitividad y sector industrial. Los primeros dos ya están en proceso (Tercero, comunicación personal).

defender sus intereses ante el gobierno central, además de abogar por los principios de "buen gobierno", es decir, la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, etc., de parte de los gobiernos locales.

El conjunto de leyes aprobadas muestran la fuerza de AMUNIC, los costños y de la sociedad civil en general. Gracias a estos grupos, se cuenta con

muchos mecanismos de participación y rendición de cuentas así como recursos ante las autoridades del Estado. Sin embargo, aún no han logrado influir en la política de desarrollo que promueve el gobierno central, una política que no ofrece muchas esperanzas a los pobres rurales. Por lo tanto, las oportunidades que se ofrecen a nivel local y regional adquieren especial importancia.

4. El marco legal forestal y la gestión regional y municipal

La descentralización hacia las municipalidades en el sector forestal es limitada en Nicaragua, y en cierto sentido más aún que hace dos o tres años, debido a que los espacios que dejaba la descentralización *de facto*, que muchas municipalidades aprovechaban, se han ido cerrando gracias a una mayor claridad en las leyes, en particular la nueva ley forestal y su mejor implementación. El esfuerzo por consolidar el INAFOR como instituto, combinado con una perspectiva que ve a las autoridades municipales más como un problema o competidor que un apoyo o aliado, ha reforzado una institucionalidad que tiende a cerrar espacios a las municipalidades. Sin embargo, hay experiencias de coordinación muy variadas, buenas y malas, entre los delegados del INAFOR y las autoridades municipales o regionales.

En lo que respecta a los gobiernos regionales, donde sí hay una descentralización de la toma de decisiones, el Reglamento del Estatuto de Autonomía, algunas iniciativas internacionales y la formación de la Secretaría de Recursos Naturales en la RAAN han ayudado a que los gobiernos regionales tomen más la iniciativa en el sector forestal. Sin embargo, estos procesos son nuevos y aún deben mejorarse los mecanismos de coordinación y participación, tanto con las municipalidades como con las comunidades.

1. Marco legal forestal

En los dos últimos años, el marco legal e institucional del sector forestal ha experimentado importantes cambios. Se aprobó la nueva Ley Forestal²², y el

²² Aunque se la conoce como la “nueva” ley forestal, el sector estaba regido por un reglamento forestal aprobado en 1993 y no una ley forestal en sí.

INAFOR adoptó, en sus documentos y publicidad, el nombre de “el Nuevo INAFOR”. Asimismo, se reglamentó la Ley de Autonomía, la cual facilita la implementación de la autonomía regional de las dos regiones de la Costa Atlántica, incluso su gestión de los recursos forestales. Hay otras leyes que también afectan al sector y la descentralización en general, en particular la Ley No. 445 del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (abreviada aquí como la Ley de Propiedad Comunal).

Las leyes sobre la gestión forestal y las instituciones encargadas de la misma, están divididas entre la producción por un lado, y la conservación, por otro. Esta realidad contrasta con la política forestal que supuestamente regía en la década de los noventa en Nicaragua. En un análisis de las políticas forestales de Centroamérica, Segura (1997) argumentó que éstas tienden a tener un enfoque meramente productivo. Una excepción fue el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-Nic), que tomó en cuenta no sólo aspectos económicos sino también sociales y ecológicos. Sin embargo, el PAF-Nic nunca fue implementado o incorporado en las leyes del país; de hecho, algunos de sus principios “refleja[ro]n la voluntad de la política forestal, pero choca[ro]n contra la realidad nacional y el entorno de otras políticas nacionales” (Shiön y Ambrogio 1997).

En el 2001, el Decreto No. 50-2001 aprobó una nueva política forestal: la Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua, mucho menos ambiciosa y menos integral que la anterior. En el Artículo 2, identifica los “principios rectores de la Política de Desarrollo Forestal”, entre ellos, la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad social y de género así como la inclusión de los gobiernos municipales y la población. El inciso G establece que, “La participación ciudadana constituye el *eje fundamental* en el diseño e implementación de la gestión ambiental” [énfasis mío]. Pero después de esta parte introductoria, no hay mucha referencia a estos temas. Además, mucha gente la desconoce y sigue considerando al PAF-Nic como la política forestal del país.

La Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (No. 462), conocida como la Ley Forestal, fue aprobada, con su reglamento (Decreto 73-2003) a finales del 2003. Entre sus primeras consideraciones menciona la importancia de “la participación de todos los involucrados en la ejecución de la actividad forestal” y expresa que el marco jurídico debe ser un instrumento de “conservación, fomento y desarrollo sostenible del recurso forestal”. Asimismo, destaca la importancia de mejorar el nivel de vida de la población mediante la gestión forestal y la participación de los gobiernos regionales y municipales y de la población en la conservación del recurso,

“asegurando los múltiples beneficios en bienes y servicios producidos por nuestros bosques”. Pero fuera de estas primeras declaraciones, la ley y su reglamento minimizan el papel de los gobiernos locales, la participación de la población y los pequeños productores y presentan un enfoque meramente productivo, con énfasis en la madera y los productores empresariales.

En cambio, la Ley de Municipios les otorga a los gobiernos municipales una responsabilidad amplia sobre el desarrollo y los recursos naturales en su jurisdicción. Dicha ley fue aprobada como Ley 40 en 1988. En 1997 fueron incorporadas importantes reformas y desde entonces es conocida como leyes No. 40 y 261”. En términos generales, esta ley establece que “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” (Art. 6, Leyes 40 y 261). Ellos tienen la competencia de “desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes” (Artículos 7 y 8). La participación

ciudadana es parte esencial del funcionamiento de los municipios. El primer artículo establece que el municipio “se organiza y funciona con la participación ciudadana” e identifica como elementos esenciales “el territorio, la población y su gobierno” (Art. 1).

Estas estipulaciones fueron en gran parte ignoradas en la ley forestal. Mientras la primera ley le da mucha amplitud a la autoridad municipal, la segunda la limita. Jurídicamente, a pesar de que la ley de municipios tiene un rango mayor, el hecho que la ley forestal sea más reciente y sectorial, le da precedencia (Ortega, comunicación personal). Aunque las municipalidades no tienen responsabilidad directa en el sector forestal, sí lo tienen en sectores relacionados, específicamente en lo que se refiere a la planificación territorial, la participación ciudadana, y la declaración de áreas de protección municipal. También en el sector forestal tienen responsabilidades indirectas: deben participar en evaluaciones de impacto ambiental, opinar sobre todos los contratos de aprovechamiento propuestos en el municipio y recibir un porcentaje de los impuestos que el gobierno central cobra sobre estos contratos; asimismo, pueden emitir ordenanzas y resoluciones y establecer normas sobre asuntos de interés local, tanto ambiental como sobre cualquier otro tema relevante de competencia municipal²³.

²³ No pueden crear derechos; tan sólo operativizar lo que ya está en la ley (Ortega, comunicación personal).

La Ley Forestal trató de solucionar el problema de la duplicación de responsabilidades y lo que el INAFOR consideraba como espacios que se prestaban a confusión o ilegalidad, bajando el perfil de los gobiernos municipales con respecto al aprovechamiento forestal y dando más claridad a la autoridad del instituto forestal. Al mismo tiempo, el INAFOR cambió de director, dando inicio a una campaña de “limpieza” interna. Los cambios en el seno del INAFOR y la ley representaba un esfuerzo por tomar control del sector forestal después de años de corrupción y aprovechamiento no sostenible. Sin embargo, el instituto no ha contado con el apoyo necesario –particularmente económico– como para poder asumir su nuevo papel con seriedad. Por esta y otras debilidades, no ha sido capaz de ganarse la confianza de la población, y en lugar de haber construido alianzas con las municipalidades, sigue en conflicto con ellas.

La Ley Forestal respeta el derecho de los gobiernos municipales de dar su opinión sobre contratos y de recibir un porcentaje de los impuestos forestales. En cuanto al primer punto, la ley estipula la celebración de una “audiencia

pública” para la presentación y discusión de los planes de manejo, aunque en la ley, “el público” solamente incluía al INAFOR y a los técnicos forestales de los gobiernos locales (y en su caso, de los gobiernos regionales autónomos). La ley también intenta disminuir el nivel de autonomía que tenían los gobiernos municipales al dar sus opiniones²⁴, especificando que “la audiencia pública tomará como referencia obligatoria la norma técnica aprobada según el tipo de bosque o el área bajo manejo” (Art. 22)²⁵. Es decir, no se permite otro criterio que el dado por el INAFOR. Aunque se trata de un esfuerzo por eliminar “influencias políticas”, no se consideran la opinión pública, o los beneficios o daños locales como criterios de decisión. Por ejemplo, si la población quiere exigir que todo aprovechamiento forestal se realice con mano de obra local o desea establecer un área eco-turística en esa misma zona, o normas más estrictas con un énfasis diferente al de las normas técnicas del INAFOR, oficialmente, todo esto no está permitido. Las reglas del nuevo proceso dificultan aún más que los gobiernos locales puedan representar a sus poblaciones en estas decisiones.

²⁴ Por ejemplo, hay alcaldías que trataban de limitar el número de permisos aprobados. La opinión de la alcaldía nunca ha sido vinculante por ley; no obstante, en la práctica algunos delegados del INAFOR temían otorgar un permiso cuando la opinión de la alcaldía era negativa (entrevistas varias).

²⁵ En algunos casos, el INAFOR ha establecido comités forestales y parece que éstos han participado en las llamadas “audiencias públicas”, en las cuales la alcaldía debe presentar su opinión. Pero en otras municipalidades, el INAFOR sigue solicitando el “aval” que se pedía antes de la aprobación de la ley. Por último, en otros municipios el INAFOR simplemente otorga permisos sin comunicarse ni con las municipalidades ni con los gobiernos regionales.

Con respecto al porcentaje sobre los impuestos, la Ley Forestal cambia la distribución de los fondos recaudados para el sector forestal, aumentando el porcentaje local. Anteriormente, los gobiernos municipales recibían el 25% y el INAFOR, el 75%. Con la nueva legislación, los gobiernos municipales reciben el 35%, el 50% es depositado en el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO)²⁶ y el 15% va al Tesoro Nacional. En las regiones autónomas, los fondos están distribuidos en partes iguales entre la comunidad o comunidades indígenas donde se ubica el aprovechamiento, la municipalidad, el Concejo Regional y el Tesoro Nacional (Art. 49), es decir, el 75% de dichos fondos permanece en las regiones autónomas.

La Ley Forestal establece claramente la posibilidad de suscribir convenios con el INAFOR para la delegación de funciones²⁷ y esto es lo que tiene que hacer, legalmente, una municipalidad que quiere participar más en la inspección, vigilancia y control de la gestión de los bosques locales (Art. 10). El artículo 7 también menciona la suscripción de convenios que delegan funciones de vigilancia y control o fomento. A través de los mismos, también se debe trasladar fondos, pero ni la ley ni el reglamento

especifican la fuente de dichos fondos. Con estos convenios, el INAFOR mantiene la última palabra sobre el sector; además, su director puede cancelarlos en cualquier momento. Aún así, los convenios presentan una oportunidad importante para las autoridades locales²⁸.

Además de las audiencias sobre el aprovechamiento y estos convenios, no hay otros mecanismos de coordinación entre el INAFOR y los gobiernos municipales. El artículo 12 de la Ley Forestal establece que el INAFOR, como responsable de las normas técnicas y los planes de manejo, debe coordinar con todas las "comisiones forestales", pero ellas no figuren en el reglamento de la ley.

Otras leyes relevantes

El Estatuto de Autonomía (Ley No. 28) aprobado en 1987 y su reglamento (Decreto 3584) aprobado en 2003 otorgan, entre otras cosas, importante control sobre los recursos naturales a las autoridades de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Atlántico Sur (RAAS). El estatuto especifica que las regiones autónomas deben "promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico" (Art.

²⁶ Se trata de un fondo que principalmente otorga crédito a programas y proyectos forestales. Será administrado por un comité compuesto por los ministros del MAGFOR, el MARENA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el director del INAFOR; un miembro de la junta directiva de los Concejos Regionales Autónomos y el presidente de AMUNIC (Art. 52). Este último fue añadido en plenario. Fue aprobado cuando el presente informe estaba en su edición final.

²⁷ Dichos convenios están establecidos también en la Ley de Municipios, Art. 11.

²⁸ Hasta la fecha, varios estaban en proceso de negociación pero ninguno aprobado.

8) y que los habitantes de sus comunidades tienen derecho a “usar, gozar y disfrutar de las aguas, bosques y tierras comunales dentro de los planes de desarrollo nacional” (Art. 11). También reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras comunales. Aunque las municipalidades sólo pueden opinar sobre contratos de explotación, los gobiernos autónomos tienen que aprobarlos²⁹ y, en general, el marco jurídico les otorga más responsabilidades directas que a las municipalidades, aunque deben coordinar con el INAFOR. La implementación de estos aspectos de la ley sólo empezó en serio recientemente, después de su reglamentación.

Para entender el contexto de la descentralización forestal en Nicaragua, es importante recordar que el Estado no es un dueño importante de los bosques del país. El reconocimiento oficial de los dueños de una gran parte de lo que antes eran consideradas tierras nacionales empezó en diciembre del 2002, con la aprobación de la Ley de Propiedad Comunal No. 445. Esta ley establece el derecho de los grupos indígenas y étnicos sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales de las áreas que han ocupado tradicionalmente. La ley fue aprobada después de que el gobierno de

Nicaragua perdiera un juicio ante la Corte Interamericana de Justicia por haber autorizado una concesión forestal en terrenos reclamados por la comunidad Awas Tingni, sin su consentimiento (véase Bryans 2002). La corte ordenó al gobierno de Nicaragua desarrollar mecanismos legales para proteger los derechos territoriales de todos los grupos indígenas del país. Esta decisión, junto con presiones ejercidas por el Banco Mundial, llevó a la aprobación de la ley. Los primeros títulos para los territorios indígenas dentro de la Reserva Bosawas se entregaron casi tres años más tarde, a mediados del 2005. Además de la titulación, la ley establece el derecho de las comunidades a ser consultadas antes de que tenga lugar cualquier aprovechamiento de recursos naturales en sus tierras³⁰. Para que estas comunidades puedan aprovechar la madera en sus bosques, deben solicitar un permiso según los requisitos establecidos por el INAFOR; es decir, la regulación y control del manejo de los bosques sigue centralizado.

2. Reglas de juego

La ley que regía el aprovechamiento forestal con anterioridad, el Reglamento de 1993, estipuló que se debía

²⁹ Todo contrato debe ser aprobado por la mayor parte de los 45 miembros del concejo regional (Law, comunicación personal).

³⁰ Es notable que la ley estipule sus derechos de esta forma. La idea es “protegerlos” de la explotación y garantizar que otros no aprovechen los recursos naturales a sus espaldas. Esto tendría sentido si no fueran los dueños del bosque, como en otros países donde lo es el Estado. La ley, sin embargo, no fomenta sus derechos como propietario; es decir, no promueve ni menciona la posibilidad de que los mismos comunitarios puedan organizarse para aprovechar sus recursos.

solicitar un permiso de aprovechamiento para la extracción de leña o madera, el cual era expedido luego de la inspección del lugar. En los 10 años siguientes, el Ministerio de Recursos Naturales y, después de su creación, el INAFOR establecieron requisitos adicionales; y luego de la aprobación de las reformas a la Ley de Municipios en 1997, que incluye la participación de los gobiernos municipales en la entrega de permisos de aprovechamiento, algunos gobiernos municipales también establecieron sus propios requisitos. Aunque en lo específico los trámites han variado a través del tiempo y espacio, en general cualquier productor que quisiera cortar, aunque sea un sólo árbol –y tan sólo para uso doméstico– tenía que viajar hasta la sede municipal y también a la sede más cercana del INAFOR (la que por lo general está muy lejos, en la ciudad cabecera de su departamento), para llenar formularios, pagar la inspección, esperar varios días a que tenga lugar, volver a viajar para recoger el permiso, pagar el impuesto correspondiente, gastar en el costo de los viajes, y perder tiempo.

En algún momento, el INAFOR estableció la figura de “uso doméstico”, y fijó una cantidad de madera por departamento, por ejemplo 2-3 árboles, o hasta 10 m³, por familia como límite. Para agilizar el proceso en algunos casos, el

INAFOR delegó estos permisos a la autoridad más cercana a la población, la alcaldía. Sin embargo, aunque todavía se utiliza en algunos lugares, dicha figura desapareció oficialmente cuando el INAFOR aprobó nuevas disposiciones en el 2002. En esas disposiciones, la figura de uso doméstico, la misma que había sido abusada por madereros y comerciantes³¹, fue reemplazada por la de “aprovechamiento forestal no comercial”, el cual no requiere permiso cuando se trate de menos de 10 m³ al año por finca. No obstante, no quedó claro qué pasa si el dueño de finca tiene que transportar esa madera al aserrío para procesarla (INAFOR 2002).

Algunas de estas disposiciones están establecidas en el reglamento de la Ley Forestal. El aprovechamiento no comercial para uso en la misma finca no requiere permiso, y los que necesitan procesar en el aserrío deben solicitar ante el INAFOR un permiso de aprovechamiento no comercial (Art. 52, 53, Reglamento). Para aprovechamientos comerciales, la ley establece tres rangos de aprovechamiento caracterizados por tener requisitos diferentes: fincas con áreas boscosas de menos de 10 ha, fincas con más de 10 ha de bosque y áreas de bosque no fragmentado. Los requisitos aumentan en función del área en cuestión. Por ejemplo, el primero sólo necesita un plan de reposición forestal;

³¹ Muchos madereros y comerciantes compraban pequeñas cantidades de árboles de los dueños de bosque, que solicitaban permisos “domésticos”. De esta forma, se abastecían de madera para uso comercial sin tener que preparar el plan de manejo para el aprovechamiento de cantidades mayores.

el segundo, un plan mínimo de manejo forestal, y el tercero, un plan general de manejo con planes operativos anuales (Art. 47, Reglamento)³². Concientes del problema de titulación de la tierra, los requisitos incluyen el título de dominio o *documento posesorio*. Todos los aprovechamientos necesitan un regente forestal, y cualquiera que esté ubicado dentro de un área protegida, requiere la autorización del MARENA. Los aprovechamientos mayores a 500 ha requieren un estudio de impacto ambiental, autorizado también por dicha institución.

Todos estos requisitos se aplican a los “bosques naturales”. En el caso de plantaciones debidamente registradas, no es necesario tramitar un permiso de aprovechamiento. Tanto las plantaciones como el manejo de bosques naturales están sujetos a una serie de incentivos basados en la reducción de impuestos. La ley no contempla otro tipo de bosque u aprovechamiento. En los bosques secundarios sólo se contempla el aprovechamiento de leña, que también requiere de un plan de manejo y un permiso de aprovechamiento (Art. 56). Sin embargo, es poco probable que se cumplan estos requisitos dado que la gran mayoría de los leñeros en el país operan fuera de la ley y la elaboración de un plan de manejo mediante la contratación de

un regente forestal, aumentaría mucho sus costos³³.

La ley y su reglamento tampoco consideran los árboles dispersos en sistemas agroforestales o silvopastoriles, manejados como un recurso forestal, principalmente por pequeños y medianos campesinos; esto perjudicaba a todos los dueños de árboles fuera de bosques que los quieren aprovechar comercialmente. Si un campesino no logra registrar una parte de su finca como plantación (un proceso burocrático para el cual no tendría la paciencia, recursos o previsión), la ley no ofrece otra alternativa por lo que debe conformarse con los trámites correspondientes al aprovechamiento de “bosques naturales”. Ante la disconformidad con esta situación, el INAFOR aprobó nuevas disposiciones administrativas en agosto del 2004, ofreciendo un trámite mucho más sencillo para “el aprovechamiento en fincas agrosilvopastoriles”, que elimina la figura del regente y sólo estipula una “inspección técnica gratuita” realizada por un delegado del INAFOR (Artículos 28 y 29, Resolución Administrativa No. 35-2004).

Hoy, la gran mayoría de pequeños campesinos, pequeños comerciantes de madera y comunidades indígenas pre-

³² Las nuevas disposiciones administrativas publicadas en agosto 2004 son más específicas aún. Por ejemplo se cambian las categorías a: menos de 10 ha, 10-15 ha y mayor de 50 ha en bosques fragmentados o no fragmentados (Art. 3, Resolución Administrativa No. 35-2005).

³³ En las disposiciones administrativas del 2004, se divide este requisito en tres categorías similares a las categorías para el aprovechamiento de la madera (Art. 40, Resolución Administrativa No. 35-2005).

fieren trabajar en la ilegalidad debido a que los trámites para obtener los permisos de aprovechamiento les son demasiado burocráticos y costosos. Por otro lado, aunque sea legal, son pocos los beneficios que los campesinos y agroforestales reciben de la gestión forestal, por lo que les resulta más sencillo vender el árbol en pie al intermediario o comerciante y dejar que sean ellos los que realicen los trámites. Como resultado, reciben solamente \$10-20 por árbol (aproximadamente \$2-6/ m³). Hay poco incentivo, entonces, para que los campesinos siembren o manejen árboles comerciales. La nueva ley no modifica esta situación.

La ley también contempla el otorgamiento de concesiones forestales en tierras nacionales, definiéndolas como “las tierras que no tienen dueño”, además de las que están inscritas a nombre del Estado. Dichas tierras pueden ser dadas en concesión tanto actividades de aprovechamiento como reforestación. La institución a cargo de estos terrenos es el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Con respecto a las tierras comunales, el único requisito adicional para los rangos de aprovechamiento arriba mencionados es que el representante legal de la tierra, conoci-

do como el síndico³⁴, apruebe el aprovechamiento³⁵.

El impuesto único sobre el aprovechamiento de madera es el 6% del valor del metro cúbico extraído y el valor está establecido por el MAGFOR según la especie. Los precios son revisados y publicados cada año. Tanto estas recaudaciones como las multas y subastas por decomiso forman parte de los ingresos que son compartidos con las municipalidades y, según el caso, con los gobiernos regionales y las comunidades indígenas. Las sanciones por provocar incendios y no portar los documentos debidos (infracción leve), el aprovechamiento sin permiso o de más de cinco árboles no marcados (infracción grave) y no participar en la prevención de incendios y plagas, provocar incendios intencionalmente y aprovechar ilegalmente (infracción muy grave), varían entre (1) la amonestación por escrito, (2) multas de US\$ 500 hasta US\$ 5,000 y (3) el decomiso y subasta de la madera y del medio de transporte y multas hasta US\$ 10,000 (Artículos 53 y 54, Ley Forestal). Sin embargo, muchos madereros, en particular los de la Costa Atlántica, todavía prefieren comprar la madera en forma ilegal a los dueños de bosque, y si es decomisada, tratan de

³⁴ Sin embargo, las disposiciones administrativas del INAFOR mencionan la figura del “juez comunal” en lugar del síndico (Art. 41, Resolución Administrativa No. 35-2004).

³⁵ Al respecto, las disposiciones administrativas del INAFOR son confusas, ofreciendo un trámite simplificado – sólo un plan de reposición forestal – para el aprovechamiento comercial en las comunidades indígenas (Art. 41). El Art. 45 sugiere que se deben elaborar planes de manejo sólo en el caso de los bosques de pino, es decir, cuando el aprovechamiento no es artesanal (Resolución Administrativa No. 35-2004). No queda claro lo que pasa en el caso de los bosques latifoliados para aprovechamientos no artesanal.

volverla a comprar en subasta a través de terceras personas (Miranda y Zúñiga, comunicación personal).

Fuera de las acciones específicas definidas en estas leyes, los delitos ambientales todavía no han sido incorporados en la legislación nicaragüense. Según *La Prensa* (Agosto 14, 2005), Nicaragua es el único país en América Latina que no cuenta con una ley en esta materia. Una propuesta de ley está siendo discutida en el foro de la Asamblea Nacional. Si bien ha sido aprobada en lo general, todavía hace falta una revisión en lo específico. Tampoco hay control sobre los recursos forestales no maderables en Nicaragua, ni recursos humanos capacitados para realizar planes de manejo y controlarlos.

3. Gestión forestal descentralizada

La investigación de campo para este estudio fue realizada durante un período de transición. La nueva ley forestal y su reglamento habían entrado en vigencia tan sólo un año atrás y hubo problemas serios con el presupuesto del INAFOR durante el 2004³⁶, dificultando así su gestión y el cumplimiento de sus objetivos. Aunque una parte de la ley

se reglamentó, otras secciones no entraron en vigencia hasta año y medio después. Al mismo tiempo, las elecciones municipales se llevaron a cabo en noviembre del 2004 y las nuevas autoridades asumieron sus cargos en enero del 2005, iniciando el proceso de aprendizaje que se repite cada cuatro años. El reglamento de la ley de autonomía también fue aprobado recién el 2003, dando un nuevo impulso a la gestión regional. En esta época de transición aparecen nuevas oportunidades pero también nuevos desafíos. El marco legal y la institucionalidad están cambiando el panorama, pero no queda claro qué efectos tendrán estos cambios en la práctica. Es en este contexto que analizaremos la gestión regional y municipal así como algunas innovaciones interesantes.

La gestión del gobierno regional³⁷

La gestión de recursos naturales siempre ha formado parte de las demandas prioritarias de las autoridades de la Costa Atlántica. El Reglamento de la Ley de Autonomía establece que las regiones autónomas pueden “definir e impulsar su propio modelo de desarrollo socioeconómico y cultural de acuerdo a su propia realidad presente

³⁶ La Ley Forestal cambió la forma de financiar al INAFOR: en lugar de depender directamente de sus propios ingresos, debe recibir su partida del Tesoro Nacional, según la discusión anual del presupuesto nacional (aunque su porción todavía debe reflejar sus ingresos). La Ley fue aprobada en el 2003 después de la discusión y aprobación del presupuesto para el 2004. En ese entonces no se incluyó al instituto por lo que tuvo que operar varios meses sin fondos hasta que se resolvió el problema cuando suspendieron el cambio financiero hasta el 2005, y el INAFOR siguió dependiendo de sus ingresos por un año más.

³⁷ Este análisis se aplica a la RAAN, no la RAAS.

y perspectivas” (Art. 17). Con respecto a los recursos naturales y bosques, las regiones autónomas deben establecer las regulaciones para el uso de los bosques, tomando en cuenta las normas establecidas por el gobierno central y deben poner las normas en práctica en coordinación con la institución del estado pertinente. Asimismo, en coordinación con el gobierno central, deben “diseñar y poner en práctica (...) las modalidades de explotación racional, intercambio y pagos, que beneficien al máximo el desarrollo de las comunidades donde existen estos recursos...” (Art. 19).

Para enfrentar los problemas de coordinación en la producción agropecuaria y forestal, el delegado del MAGFOR para la RAAN estaba preparando una carta al momento de realizar esta investigación, donde solicitaba el compromiso del gobierno central con la descentralización. Lo que hace falta, según él, es una definición clara de responsabilidades de todos los actores, con una relación compartida para la administración de competencias y el fortalecimiento de la capacidad y participación de los gobiernos regionales (Law, comunicación personal).

En las regiones autónomas, tanto la Ley de Autonomía y su reglamento como la Ley de Propiedad Comunal introducen la perspectiva del beneficio social del aprovechamiento de recursos naturales. Según el delegado del MAGFOR, las opiniones de las municipalidades deben

basarse no sólo en aspectos técnicos, sino también considerar si hay beneficios locales y desarrollo comunitario (*ibid.*). En general, el aprovechamiento debería tomar en cuenta el punto de vista organizativo (Mercado, comunicación personal). Estos factores chocan con la visión del INAFOR, que no tiene en cuenta la parte social ni reconoce las percepciones de las comunidades sobre lo forestal y el bosque, por lo que la normativa no responde a sus necesidades (Sinclair, Cardón y Mendoza, comunicación personal). Los planes de manejo forestal, por ejemplo, no ofrecen la posibilidad de transformarse en planes de manejo más integrales, es decir, de bosques en lugar de madera. Además, será sumamente difícil poner estos ideales en la práctica debido a los intereses personales de algunos líderes y otra gente con influencia en la región.

No obstante, ha habido logros importantes. Ya se ha elaborado una estrategia forestal para la RAAN, además de un plan estratégico para el desarrollo regional que incluye el sector forestal. La visión sobre el sector consiste en:

“Consolidar un proceso de desarrollo forestal comunitario e industrial basado en una economía local donde el manejo forestal sostenible y la producción de bienes y servicios de los mismos contribuyan significativamente a la reducción de la pobreza, la problemática del deterioro de los recursos naturales, la vulnerabilidad en la región, y consecuentemente

al desarrollo humano, con la activa participación de todos los sectores involucrados, principalmente de las comunidades como dueñas del bosque..." (CRAAN 2004, énfasis en el original).

A fin de gestionar, controlar y ordenar los recursos naturales, se formó la Secretaría de Recursos Naturales (SERENA) del gobierno regional en el 2002. La SERENA ha tomado la iniciativa de hablar con los gobiernos municipales y productores locales sobre la gestión forestal. Actualmente ha empezado a trabajar en la formulación de estrategias municipales teniendo en cuenta la regional. También, como resultado de la estrategia forestal regional, hay un grupo *ad hoc*, el cual incluye expertos en el sector forestal además de representantes políticos (por ejemplo alcaldes), de ONGs, institutos de gobierno y madereros, que conforman el comité consultivo forestal (CCE), como resultado de la estrategia forestal regional. Asimismo, algunos científicos forestales, como algunos profesores de la Universidad Uraccán, acompañan y asesoran al gobierno y los concejos regionales. Todos estos grupos cumplen una labor importante en tanto ayudan a "despartidarizar" la política forestal en la región.

Al mismo tiempo, muchos costeños opinan que el INAFOR en realidad no desea descentralizar la gestión de recursos forestales ni mucho menos de transferir

más fondos a la Costa. Hay problemas de coordinación entre el gobierno central y el regional en la aplicación de la ley. Asimismo, los gobiernos regionales no invierten los fondos forestales en la SERENA, o los municipales, en la gestión forestal local. Los fondos comunitarios no se han entregado por la falta de definición del mecanismo de entrega y su administración. Y hay que volver a trabajar la estrategia forestal para hacerla más útil en la práctica y buscar fondos para su implementación. En particular, hay que "bajar" estas estrategias y planes a las comunidades y promover una visión de bosque, no sólo de madera.

Los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales son los interlocutores claves entre la población local y los actores del gobierno central, empresas, etc. Algunos municipios defienden sus derechos y responsabilidades mientras que otros no lo hacen. Muchos de ellos, por ejemplo, cuentan con ordenanzas sobre las quemadas agrícolas o los incendios forestales, pero varios ni siquiera cuentan con ese tipo de disposiciones. Tan sólo unos cuantos se han apropiado de la importancia de los recursos naturales en su territorio; estos son los que luchan con las instituciones del gobierno central para tener mayor autoridad en el sector. Pero en general, la tendencia a tomar en cuenta el tema de los recursos naturales es más clara que hace cinco años.

Por otro lado, el problema de coordinación entre el gobierno central, el INAFOR en particular, y los gobiernos municipales obstaculiza una mejor administración de los recursos en el territorio. Como se explicó antes, los gobiernos municipales tienen pocas responsabilidades y autoridad directa sobre la gestión forestal. Cuando se trata de medidas legales, como sanciones para controlar la extracción o establecer reglas locales propias, la ley no permite hacerlo sin la firma de un convenio con el ministerio encargado y la publicación de una ordenanza local sobre el tema (Ortega, comunicación personal). En la práctica, estos convenios fueron casi inexistentes cuando se hizo este estudio.

Aunque las municipalidades están tomando más en serio el tema de los recursos naturales, esta nueva preocupación no ha sido integrada todavía en la planificación. Los gobiernos municipales están encargados de la formulación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de inversión anual. La planificación establece parámetros para la actuación. La planificación ambiental y forestal debe ser hecha de manera participativa y estar relacionadas con la planificación en su conjunto; luego debe ser difundida a la población en folletos populares. Lamentablemente, esto no sucede mucho. Los sistemas de planificación tienden a enfocarse sólo en las necesidades sociales y no en los potenciales del territorio. Lo mismo

pasa con las mancomunidades y asociaciones de municipios que han trabajado en la planificación en territorios más grandes. Hoy, hay municipios con varios documentos de planificación que no se usan, o “la planificación” involucra simplemente listas de proyectos con poco apoyo a la producción (Leone-lli, comunicación personal; Guerrero, comunicación personal).

Aunque por ley el papel directo de las municipalidades en la gestión forestal es limitado, hay oficinas municipales forestales o ambientales municipales que sí han tomado iniciativas importantes en el sector como la prevención y control de incendios, el control o vigilancia de la extracción (legalmente tiene que hacerse en coordinación con el INAFOR), la educación ambiental, el diseño de proyectos de reforestación, el manejo de cuencas, la declaración de parques municipales y la formulación de planes de ordenamiento territorial y estrategias ambientales. Hay proyectos que se llevan a cabo por iniciativa de ONGs o proyectos externos, pero hay otros que han surgido en las mismas alcaldías.

Al parecer, el ímpetu para la formación de oficinas municipales ambientales ha venido más de presiones y proyectos para la conservación, y el apoyo de MARENA; en general no se han formado para fomentar el aprovechamiento forestal. Dado que el apoyo ha provenido del MARENA y ONGs conservacionistas, no es de sorprender que las

iniciativas se caracterizan por tener su perspectiva. Sin embargo, también hay interés en los ingresos que pueda generar la actividad forestal; muchas alcaldías cobran por emitir su opinión a la hora de otorgar permisos, exigen que se esté al día con los impuestos y otras obligaciones municipales y también cobran “peaje” a todos los camiones de madera que pasan por su territorio. Y también piden que se esté al día con los impuestos y otras obligaciones municipales. Usualmente, el interés es más de tipo económico y no tanto relacionado a asuntos de conservación en sí, a pesar de la proliferación de oficinas ambientales y Comisiones Ambientales Municipales (CAMs)³⁸, aunque también hay municipalidades que han aprobado ordenanzas prohibiendo la extracción³⁹.

Las CAMs son el principal mecanismo para la participación ciudadana en temas forestales. Debido a los cambios de gobierno a principios del 2005, no hay datos exactos acerca del número de comisiones funcionando en la actualidad, pero formalmente hay CAMs en dos tercios (unos 100) de los municipios del país (López, comunicación personal). En general, las comisiones son de carácter deliberativo aunque a veces ejecutan también proyectos o programas

y están formadas por representantes del gobierno local, las oficinas locales del gobierno central (por ejemplo, MARENA, INAFOR, Policía, los Ministerios de Salud y Educación) y de la sociedad civil (ONGs, gremios, asociaciones de productores, empresas, comunidades). Deben ser presididas por el Alcalde u otro representante del Concejo Municipal y creadas formalmente por medio de una ordenanza del concejo.

En algunos casos, ciertas organizaciones de dueños de bosque han logrado conseguir apoyo de los gobiernos municipales. En el municipio de Chichigalpa, en el norte de la costa pacífica de Nicaragua, la alcaldía llegó a un acuerdo con una comunidad en el área protegida de las faldas del volcán San Cristóbal. La comunidad tiene una brigada contra incendios que cuenta con unos 35 miembros, y la alcaldía ha brindado su apoyo en la gestión de proyectos, por ejemplo, el equipamiento de la brigada. A cambio de la protección que ellos brindan a los recursos forestales en las áreas protegidas, incluyendo un Parque Ecológico Municipal, la alcaldía les ha otorgado el derecho de aprovechar los recursos forestales de estas áreas –en particular madera muerta para leña– sin cobrarles el permiso o su opinión, aun-

³⁸ Demás esta decir que esto varía entre municipios. Por ejemplo, donde hay problemas serios de escasez de agua, hay preocupaciones muy sinceras con respecto a la conservación. Con frecuencia, hay opiniones contrarias dentro de una misma alcaldía. También hay municipios de frontera agrícola con gobiernos interesados principalmente en la extracción de madera a la par de otros que se consideran conservacionistas.

³⁹ Desde el punto de vista legal, esta decisión la tiene que tomar la Asamblea Nacional o el INAFOR; las ordenanzas no han sido implementadas.

que dicha madera sea para la comercialización⁴⁰ (Zeledón y Larson 2005).

En el municipio de Bonanza, de la RAAN, la alcaldía gestionó ante el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED por sus siglas en alemán) apoyo para la organización y capacitación de la Cooperativa de Silvicultores de Bonanza (COOSBA). La cooperativa se había formado unos años antes para agrupar dueños de bosque, carpinteros, motosierristas y madereros locales. Sin embargo, no logró funcionar en parte por falta de respaldo institucional. La alcaldía decidió apoyar a la COOSBA con la idea de generar valor agregado local a la madera.

Estas iniciativas lograron materializarse gracias a la presión ejercida por estos grupos. En el primer caso, fue un representante de la comunidad que trabajaba en la alcaldía quien logró conseguir el apoyo institucional para su comunidad. En el segundo, fue la presión ejercida por la COOSBA, tanto directa como indirecta; es decir, la COOSBA es un grupo que, por lo menos en cierto momento, tenía una base social significativa y algunos miembros con poder económico importante (Mendoza, comunicación personal). Además el gobierno local decidió que era mejor negociar con ellos que ignorarlos porque de todas formas sus miembros aprovechaban madera tras sus espaldas (Larson 2005).

La municipalidad de Bonanza siempre ha tenido una posición firme en contra de la extracción de madera y su venta fuera del municipio; hasta ahora, el INAFOR ha respetado esta posición. Debido a presión ejercida por la COOSBA y otros, la visión meramente conservacionista ha sido gradualmente reemplazada por una visión de aprovechamiento sostenible con valor agregado y altos beneficios locales. La municipalidad cuenta con un equipo forestal con capacidad comprobada. Pero legalmente tiene poca autoridad sobre el sector forestal. Tampoco tiene la autoridad de resolver problemas serios como la invasión de tierras indígenas, las quemas agrícolas y el tráfico ilegal de madera sin una coordinación estrecha con el gobierno central o la suscripción de un convenio que le otorgue dicha autoridad. Desafortunadamente, aunque el gobierno municipal anterior había empezado a negociar un posible convenio en el 2004, hasta el momento en que fue realizado este estudio no se había suscrito.

Ingresos forestales

Según la ley, tanto los gobiernos municipales como los regionales y las comunidades deben recibir un porcentaje de los ingresos forestales⁴¹. Sin embargo, debido a los problemas financieros por los que atravesó el INAFOR el 2004, las modificaciones respecto a la

⁴⁰ Sí cobran peaje cuando se trata de grandes cantidades de leña.

⁴¹ Se supone que estos fondos deben ser reinvertidos en el sector, pero la ley no lo exige.

distribución que se hicieron en la ley forestal no entraron en vigencia hasta el 2005. Específicamente, la inclusión de los últimos dos actores en los ingresos y el alza del 25% al 35% en el resto del país. Con respecto a la inclusión de las comunidades indígenas, había mucha preocupación sobre la modalidad de entrega a ser utilizada y hasta la fecha de este estudio no se había resuelto el problema.

Según datos correspondientes al año 2003, las municipalidades recibieron del INAFOR un total de US\$ 134,500, en el 2002, US\$ 220,800 y en el 2001 US\$ 151,500⁴². En el 2000, cuando se inició el desembolso de dichos fondos, las municipalidades recibieron solamente US\$ 3,050. La distribución, por supuesto, no es la misma en todo el territorio nacional. En el 2003, más de la mitad de los ingresos, US\$ 78,700, fueron sólo al departamento de Nueva Segovia y a la RAAN. En el 2002, casi US\$ 70,000 fueron a la RAAN, y otros US\$ 78,000 a Nueva Segovia y la RAAS. Hay otros 5-7 departamentos que reciben menos de US\$ 4,000 cada año. Dentro de los departamentos tampoco la distribución es igual entre municipios. El municipio que recibió más fondos en el 2003 fue San Fernando, en Nueva Segovia, con más de US\$ 13,000 mientras que otros que no recibieron nada (INAFOR 2000, 2001, 2002, 2003).

En contraste con estos beneficios locales, las municipalidades perderán ingresos cuando se implemente la nueva política de incentivos forestales. Los incentivos para plantaciones y bosques naturales bajo planes generales de manejo incluyen reducciones de impuestos, como el 50% del Impuesto sobre la Venta Municipal y el 100% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, entre otros. Estos dos impuestos son parte de las fuentes de ingresos locales más importantes para las municipalidades. Además, el cálculo de las transferencias nacionales está basado parcialmente en la premiación del nivel de ingresos locales. Hasta el momento, no hay provisiones que tomen en cuenta estas pérdidas.

4. Tendencias de la descentralización forestal

Tanto la Ley Forestal como la práctica de la administración forestal demuestran que en Nicaragua, el instituto forestal nacional no está interesado en llevar a cabo una descentralización hacia los gobiernos municipales. Aún cuando existe una ley que exige una coordinación compartida, por ejemplo con los gobiernos regionales, es difícil que se tomen los pasos necesarios para una gestión efectiva compartida. Sin embargo, se han dado importantes avances: el INAFOR, por ejemplo, participó

⁴² Todos los datos en US\$ están calculados utilizando la tasa de cambio promedio para cada año, según el Banco Central de Nicaragua (www.bcn.gob.ni)

plenamente en la formulación de la estrategia forestal de la RAAN; y la oficina distrital de Puerto Cabezas y Waspán coordina bien con las estructuras regionales.

El INAFOR también tiene experiencias positivas con los gobiernos municipales. En momentos puntuales se han hecho coordinaciones importantes, como en el caso de San Fernando con la regularización de todos los madereros ilegales. También hay delegaciones del INAFOR que cultivan buenas relaciones con algunas municipalidades.

Sin embargo, en términos más generales, la debilidad y resistencia institucional del INAFOR obstaculizan el proceso. Se necesita una mayor comunicación y coordinación entre el INAFOR y los otros niveles de gobierno, y que dicho instituto desempeñe mejor su papel de facilitador y capacitador de manera de coadyuvar hacia una descentralización efectiva. Lamentablemente, el INAFOR parece no estar interesado en hacerlo.

Con respecto a los gobiernos regionales, hay problemas tanto “hacia arriba” como “hacia abajo”. Es decir, ni el gobierno facilita la descentralización contemplada en la Ley y Reglamento de Autonomía, ni los gobiernos regionales fomentan la participación de las instancias de gobierno más bajas ni de la ciudadanía. Sin embargo, aunque en general los mecanismos de participación en

el ámbito de los gobiernos regionales prácticamente no existen, la SERENA como unidad técnica, sí ha realizado esfuerzos por fomentar relaciones con los gobiernos municipales y con comunidades indígenas. Su trabajo es todavía incipiente pero ofrece una oportunidad importante para la gestión forestal en la región.

Asimismo, aunque la Ley Forestal o el PND no ofrezcan una perspectiva sobre el desarrollo que contemple la inclusión de los pobres rurales, las políticas forestales de la RAAN sí lo hacen. La Ley Forestal prioriza las empresas madereras y las plantaciones forestales; no reconoce ni fomenta la gestión comunitaria o de pequeños productores; ni contempla la posibilidad de la venta de árboles fuera de bosques. En cambio, la Estrategia Forestal de la RAAN y muchos actores a nivel regional promueven otra visión.

Si bien las comunidades indígenas no se han beneficiado de la Ley Forestal, sí lo han hecho de la Ley de Propiedad Comunal, la cual les confiere el derecho de tenencia sobre las tierras que han ocupado ancestralmente así como sobre sus recursos forestales. Sin embargo, como veremos más adelante, la tenencia de los bosques no *garantiza* un mayor beneficio de esos recursos.

Como hemos visto, los gobiernos municipales no tienen muchas competencias directas en el tema forestal.

Aunque la gestión ambiental y de recursos naturales se ha puesto en la agenda municipal, se la ha incorporado de manera puntual o vinculada a un proyecto específico y no de manera integral como parte de la planificación. Las transiciones de gobierno son las más difíciles para la continuidad de la gestión⁴³, pero ésta es más probable con la gradual institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana como las comisiones ambientales y los comités de desarrollo. Además, hay muchas municipalidades que han tomado algunas iniciativas forestales y otras que han priorizado experimentos que apoyan a los pequeños productores. Estos ofrecen ideas para otros municipios y esperanzas a otros pobres rurales.

En conclusión, podemos decir que con el paso del tiempo se puede apreciar una mayor conciencia y visión de largo plazo de parte de los gobiernos municipales. Pero no hay duda que se trata de un proceso largo y tedioso. Todavía persisten las dudas en cuanto a la capacidad de los gobiernos municipales. En particular, la capacidad de pensar más allá de las decisiones políticas y analizar problemas de manera profesional. En ocasiones, la asignación

de puestos prioriza la membresía partidaria por sobre la capacidad técnica, lo que sucede también en otros niveles de gobierno. Aunque hay profesionales capacitados en algunos puestos técnicos, a veces el alcalde o el concejo no toman en serio su trabajo, no les dan el presupuesto necesario para cumplir con sus labores o hacen que ocupen su tiempo en otras tareas. También pueden tomar decisiones erróneas si no entienden el sector forestal en su conjunto.

Con frecuencia, los pequeños productores temen la descentralización hacia los gobiernos municipales por miedo a que solamente se tome en cuenta a los empresarios, experiencia que muchos han tenido también en el pasado con el INAFOR. Además, resienten el requisito que estipula estar al día con todas sus obligaciones ante la Alcaldía antes de poder conseguir su opinión para el aprovechamiento. No obstante, lo que se ha visto en la práctica es que se han logrado superar, por lo menos en parte, estos problemas, cuando la ciudadanía ejerce presión sobre el gobierno municipal, en especial las organizaciones de dueños de bosque y cuando hay simpatizantes o aliados dentro del gobierno.

⁴³ Son momentos de mucha frustración por los cambios de personal y la re-adaptación a nuevas personalidades, capacidades y perspectivas. Sin embargo, AMUNIC y otras organizaciones llevaron a cabo talleres de capacitación con los candidatos a las elecciones municipales para prepararlos mejor. Una de sus metas fue disminuir el cambio de personal técnico con el cambio de administración, antes de la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa Municipal. Sin embargo, no hay datos que permitan evaluar sus resultados.

5. El bienestar de los pequeños productores

Como vimos antes, hay muchos campesinos o pequeños productores que dependen, de una u otra forma, de los recursos forestales para su bienestar. Sin embargo, aunque sean dueños del bosque, no siempre reciben los beneficios potenciales de sus recursos forestales. Ello se debe a que existen una serie de factores que afectan su capacidad de acceder a esos beneficios. Ya hemos mencionado, por ejemplo, que el Plan Nacional de Desarrollo no los favorece –sólo los incluye como mano de obra barata– y que la ley forestal tampoco los toma en cuenta. No obstante, siguen viviendo dentro y en las cercanías de los bosques y en sus fincas con árboles fuera de los bosques.

En esta sección discutiremos primero, tres factores importantes que influyen en los problemas de acceso a los bosques que enfrentan los pequeños productores rurales. Luego analizamos algunos mecanismos de acceso

y obstáculos a los mismos, utilizando la teoría de acceso de Ribot y Peluso (2003). A la par, se presentan tres cuadros que ejemplifican innovaciones locales, es decir, esfuerzos realizados para superar algunos de esos obstáculos. No todos estos factores tienen una relación directa con la descentralización, pero nos ayudan a entender mejor la problemática de estos grupos sociales y nos permiten identificar iniciativas que podrían ser promovidas a través de la gestión descentralizada (por ejemplo desde los gobiernos regionales o municipales), o de otras acciones directas en su ausencia. Concluimos la sección con un análisis de la relación entre el acceso y la descentralización.

1. Los extremos: la mafia o el conservacionismo

Simplificando un poco el concepto que muchos pobladores en Nicaragua

tienen del sector forestal, sólo hay dos maneras de verlo: si uno aprovecha madera es miembro de la “mafia maderera” y si cuida el bosque, no lo debe tocar. Es difícil aceptar un término medio del aprovechamiento sostenible. Esta visión se ha propagado por varias razones: la degradación de los bosques por el sobre-aprovechamiento, la alta tasa de extracción ilegal, el alarmismo de algunos conservacionistas y los serios problemas de escasez de agua. Por lo tanto, se ha llegado a la conclusión que la única alternativa para el sector es una veda.

Hay que reconocer que el abastecimiento de agua es un problema serio en algunas partes del Pacífico de Nicaragua y en Las Segovias. Aunque el aprovechamiento forestal no sea la razón principal de ese desabastecimiento –se necesitaría un estudio para averiguarlo y es probable que sólo sea parte del problema– lo es en los ojos de la población. Y si bien es posible aprovechar madera de manera sostenible sin dañar las fuentes de agua, muchos nicaragüenses aceptan el argumento que el aprovechamiento de madera equivale a la deforestación y degradación ambiental.

Aunque sea comprensible por la historia de mal manejo de los bosques, esta visión conservacionista tiene muchos problemas. El más serio, en términos sociales, es que hay muchas personas incluso de escasos recursos, que

dependen para sus ingresos del sector forestal; y en términos ecológicos, es probable que fomente la destrucción y conversión de los bosques para otros usos. Fundamentalmente, ignora la posibilidad de un aprovechamiento sostenible. Pero, como dijo un pequeño productor, “la conservación tiene que dejar espacio al desarrollo humano”.

La posibilidad de declarar una veda forestal –algo que están considerando los alcaldes de Las Segovias, algunos diputados en la Asamblea Nacional y el Concejo de la RAAN– representa una amenaza para los dueños de bosque. Muchos pequeños productores dependen de los ingresos que les reporta la actividad forestal. Lo que no contemplan los defensores de la veda es, en primer lugar, de qué van a vivir estas personas y en segundo, qué va a pasar con sus bosques. Si los bosques no pueden ayudar a sostener los medios de vida de sus dueños, ellos no tienen por qué cuidarlos de los incendios forestales, y puede ser que no les quede más alternativa que convertirlos para otros usos. La veda también desincentiva la inversión en el sector, como la primera y segunda transformación, que aumentan el valor agregado y el beneficio local.

Actualmente hay una propuesta en la Asamblea Nacional y otra en la RAAN. La versión de la Asamblea establece una veda total sobre ciertas especies y permite el aprovechamiento solamente en plantaciones. Una

contrapropuesta, elaborada por un sector de madereros, también permite la extracción donde hay planes generales de manejo. En los dos casos, los planes menores que más afectan a los pequeños, serían suspendidos⁴⁴.

2. La frontera agrícola y las comunidades indígenas

Los problemas relacionados con la frontera agrícola hacen que esas regiones sean el escenario principal de la destrucción de los bosques tropicales del país. La culpa *directa* de la conversión de los bosques la tienen los colonos, mestizos inmigrantes del oeste de Nicaragua. Como se puede apreciar desde el avión, los colonos se asientan en las orillas de las carreteras para quemar el bosque y sembrar; también hacen lo mismo en el centro del bosque, así “comiéndolo” desde afuera y desde adentro. Además, convierten áreas de su finca en pastizales, no necesariamente para su propio ganado sino para venderlo. Algunos observadores consideran que son alentados por ganaderos adinerados, en particular para llevar a cabo las invasiones de las reservas.

Indagar en los motivos que llevan a los colonos a actuar de esa forma va más allá del propósito de este informe. Sin embargo, es importante tener una

perspectiva más amplia para no satanizarlos y poder buscar soluciones viables. Hay que tener en cuenta lo siguiente. Primero, su conducta no es nada irracional sino que sigue una lógica económica (Larson 2002); segundo, refleja aspectos culturales del campesinado no sólo nicaragüense sino también de otros países (Badstue, Nygren y Tome 1998; Larson 2001; Mendoza 2004); tercero, las causas más indirectas de este movimiento migratorio pueden ser las más importantes, en particular las políticas económicas nacionales (Larson 2002; Mendoza 2004; Mendoza y Kuhnekath 2005).

Como parte de esta dinámica migratoria, los colonos también han invadido los territorios de los indígenas, particularmente sus bosques, además de áreas protegidas. Algunos gobiernos municipales los han fomentado, otros los han criticado, pero sin políticas y acciones claras que emanen de los gobiernos centrales y regionales, no hay mucho que se pueda hacer. Como mencionaron varias personas entrevistadas, no hay una política nacional para enfrentar los problemas de la frontera agrícola⁴⁵.

La demarcación y titulación de los territorios indígenas es considerada por los líderes indígenas como parte esencial de la lucha contra las invasiones de

⁴⁴ La Asamblea Nacional aprobó parcialmente una ley de veda cuando se estaba terminando este informe.

⁴⁵ Cualquier esfuerzo en esta dirección debe tomar en cuenta las críticas a la concepción “tradicional” del avance de la frontera, “el colono contra el indígena”, muy arraigada en Nicaragua (véanse Mendoza 2004; Mendoza y Kuhnekath 2005).

tierra. La ley que garantiza la titulación fue promulgada en el 2002 pero no fue hasta el 2005 que se entregaron los primeros títulos en el área de la reserva Bosawas. Muchas otras comunidades continúan esperando. Por ejemplo, en el área de la comunidad Awas Tingni, donde se originó el conflicto que llevara el caso a la Corte Interamericana de Justicia, el gobierno no ha cumplido con la sentencia de demarcar y titular el territorio ni con las medidas provisionales establecidas por la corte de no permitir actividades en territorios reclamados hasta que éste sea definido. Según una abogada que trabajó con Awas Tingni, el INAFOR siguió otorgando permisos de explotación de madera en áreas reclamadas por la comunidad indígena, una clara violación de esas medidas provisionales (Cunningham, comunicación personal).

Asimismo, hay que tener en cuenta que aunque la titulación de los territorios indígenas sea considerada un logro importante, hay grupos indígenas claramente opuestos a ella. Estos grupos tienen su vocero en el Concejo de Ancianos, el cual defiende la integridad del territorio histórico de la Mosquitia y no pierde la esperanza de tener un territorio independiente desde Honduras hasta Panamá (Mendoza-Crussas y Rivera Hill, comunicación personal).

3. Crisis de liderazgo y representación

El tema de liderazgo y representación es relevante en todos los niveles de gobierno y también en las comunidades y asociaciones de productores. Actualmente hay gobiernos comunales “muy cuestionados” (Taylor, comunicación personal). Aunque puedan ser dueños de sus territorios, no necesariamente tienen los mecanismos para administrar sus bosques como empresas locales orientadas al mercado. Se trata de un proceso de aprendizaje que apenas está comenzando. Cualquier gestión forestal que involucre propiedades comunitarias o propietarios privados en asociación, tiene un componente social y no solo técnico-forestal. Es necesario contar con una organización, mecanismos para tomar decisiones y –quizás lo más difícil– mecanismos para manejar fondos e ingresos. Muchas veces, vecinos, familiares y viejos conocidos se resisten a establecer mecanismos nuevos y claros; en su lugar, prefieren depender de relaciones informales o tradicionales⁴⁶. Pero sin mecanismos que garanticen la participación de los miembros o socios y una administración transparente, persistirá la desconfianza respecto de los líderes, por más honestos que ellos sean. Estos mecanismos permiten

⁴⁶ Con frecuencia, estos mecanismos funcionan muy bien pero no necesariamente logran adaptarse a situaciones, demandas y presiones diferentes. Por ejemplo, después de 1990, la situación económica de los indígenas de la Costa Atlántica cambió drásticamente cuando terminaron los subsidios (de los dos lados) de la época de guerra. La entrada de empresas e intermediarios madereros y la abundancia, en ese momento, de madera preciosa ofreció una alternativa inmediata y fácil pero a costa de la degradación de los bosques (véanse Soto 2005; Larson 2005a; Mendoza 2002).

reducir las tentaciones hacia la corrupción o el interés personal y mantener mayor cohesión entre los miembros. En especial, cobran importancia cuando se trata del manejo de dinero.

En las comunidades indígenas, por ejemplo, el líder tradicional encargado de la vigilancia de los recursos naturales es el síndico. Elegido por la asamblea comunitaria, sus acciones deben ser controladas por otros líderes comunitarios, como los ancianos y la comunidad en general. Los síndicos tienen la autoridad para firmar contratos en

nombre de la comunidad, incluso contratos para la venta de madera, aunque antes deben contar con la aprobación de los demás. Sin embargo, hay síndicos que han vendido árboles a espaldas de la comunidad, otros que se han enriquecido con estas ventas y algunos que han vendido hasta terrenos comunales (las tierras indígenas no son alienables por ley). Los comunitarios se quejan de no contar con mecanismos de castigo y lo único que pueden hacer es sacarlos de sus puestos y reemplazarlos (Larson 2005a). Como dijo una entrevistada, cualquier trabajo en comunidades de la

Cuadro 1 Limi-Nawah

Una de las iniciativas recientes más interesantes es la formación de la empresa indígena Limi-Nawah, la cual está organizando empresas forestales comunitarias en 16 comunidades miskitas y suma-mayangna en la RAAN, mayormente en el municipio de Prinzapolka, el municipio más pobre del país. Limi-Nawah, “la primera empresa indígena de Nicaragua”, cuenta con el apoyo de Contigo Internacional, una ONG indígena canadiense formada por el Meadow Lake Tribal Council. Se trata de un proyecto muy ambicioso que ha creado grandes expectativas entre comunitarios y observadores. Sin embargo, tal vez por esa misma razón, ha generado conflictos dentro de las comunidades y muchas dudas acerca de sus objetivos.

Según su página web, “La misión de la empresa Limi-Nawah, SA, es efectuar un sistema de demarcación económica y política y de gestión de recursos naturales que maximizará el flujo sostenible de beneficios sociales y económicos a las 16 comunidades miembros por el futuro previsible”. Hoy, probablemente para apaciguar las sospechas, la página tiene un anuncio llamativo que afirma, entre otras cosas, que “el 100% de los ingresos son propiedad de las comunidades indígenas miskitas y sumas”.

La empresa organizó elecciones para establecer comités locales forestales, argumentando, como otros lo han hecho ya (Salazar y Gretzinger 2004), que los liderazgos tradicionales no son aptos para este tipo de negocio. En la actualidad está revisando algunos planes de manejo forestal existentes y formulando otros para el aprovechamiento de la madera. También está instalando un aserrío en Alamikanban para procesar la madera localmente (véase Limi-Nawah 2005). Simpatizantes de la empresa argumentan que el recelo tiene sus fundamentos: son comunidades muy pobres y conflictivas, y otras empresas madereras están interesadas en que este experimento de control y organización local fracase (Mercado, comunicación personal). Sin embargo, otros señalan problemas importantes: han utilizado los planes mínimos de 50 hectáreas para aprovechar madera, lo que sugiere una visión de corto plazo; tampoco solicitaron la opinión de la alcaldía ni el aval del Concejo Regional (Miranda y Zúñiga, comunicación personal); y aunque alegan ser empresas comunitarias, las comunidades no manejan cifras sobre egresos e ingresos (Cunningham, comunicación personal).

Cuadro 2 **Layasiksa**

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) ha trabajado desde el año 2002 con la comunidad indígena Layasiksa para crear una empresa comunitaria forestal que, además, logró obtener la certificación de su madera por el Concejo de Manejo Forestal (FSC por sus siglas en inglés). La empresa, una cooperativa, consiguió su personería jurídica en el 2004; formuló reglas y sanciones sobre el uso de los recursos y mecanismos transparentes para la distribución de ingresos. Al igual que Limi-Nawah, WWF no vio factible trabajar con las organizaciones tradicionales, pero “en todo momento dejó claro que la empresa comunal no competía con la organización tradicional y que estaba bajo la fiscalización de la asamblea comunal. Hoy dicha asamblea avala los planes de inversión de la empresa, las estrategias de distribución de recursos y elige su directiva” (Soto 2005). Gracias a WWF, la comunidad consiguió un precio muy superior al que anteriormente había obtenido de la empresa compradora, PRADA, pero con la condición de entregar la madera en el aserrío. Aún considerando el alto costo del transporte, el ingreso neto se cuadruplicó de US\$ 6/ m³ a \$25/ m³ (Soto 2005).

En la actualidad, se vislumbra la necesidad de diversificar productos debido a que los recursos forestales por sí solos no generan suficientes ingresos y para obtener ingresos todo el año (en la época de lluvias es imposible transportar madera). Layasiksa también es una de las 16 comunidades que ahora trabaja con Limi-Nawah.

Cuadro 3 **COOSBA**

La Cooperativa de Silvicultores de Bonanza fue creada en 1999 y reorganizada en enero del 2004. Desde entonces, tiene una idea más clara de lo que es la silvicultura y el manejo sostenible. Ese mismo año elaboró un plan estratégico y consiguió su personería jurídica, con 52 socios, con el apoyo del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica DED (Sujo, comunicación personal). Además de tener varios proyectos en gestión, los miembros han autofinanciado la reforestación de sus fincas, en base a un plan de tres años.

Aunque algunos de sus miembros son antiguos habitantes de la zona, otros que han llegado hace poco. En este sentido, la COOSBA es un grupo interesante porque desafía la imagen del inmigrante en la frontera agrícola como depredador del bosque. Al mismo tiempo, sus líderes deben trabajar con sus miembros para hacer que cambien las prácticas que refuerzan esa imagen.

Durante varios años, la COOSBA tuvo que enfrentar la postura conservacionista de la alcaldía y de importantes ONGs de influencia local como el Centro Humboldt. Estos actores los veían con ojos críticos y obstaculizaban sus operaciones. Con el tiempo, la COOSBA y la alcaldía han logrado llegar a una visión compartida de aprovechamiento sostenible, con reforestación y con valor agregado local. Ni la alcaldía ni la COOSBA quieren exportar materia prima del municipio.

Por sobre todo, la COOSBA quiere invertir en equipos y proyectos de transformación para aumentarle valor agregado a su madera. Sus socios han visitado centros comerciales en Managua y Masaya para observar las diferentes formas en que pueden utilizar la madera y los desechos; por ejemplo, ahora están elaborando cajas de madera con el mapa de la reserva Bosawas, utilizando 40-45 tipos de madera. También están investigando la posibilidad de vender semillas (Sujo, taller, 28 Mayo 2005). Si bien se trata de un proyecto a largo plazo aún incipiente, es de particular importancia para el futuro de los bosques de Bonanza (véase también Soto 2005).

RAAN, es un trabajo de comunidades en conflicto (Cunningham, comunicación personal). Hay que mencionar que los síndicos casi siempre son hombres; estas posiciones de autoridad raras veces son abiertas a las mujeres.

Muchos afirman que las estructuras tradicionales comunitarias no tienen la capacidad de enfrentar la economía del mundo de hoy. Tampoco hay una visión empresarial en las comunidades que se preocupe, por ejemplo, de la calidad del producto, la entrega a tiempo, etc. En vez de una visión de “desarrollo”, prevalece una visión de sobrevivencia a corto plazo⁴⁷.

4. Mecanismos de acceso y obstáculos

Ribot y Peluso (2003) proponen una teoría de acceso que va más allá de la teoría de la propiedad. Ellos argumentan que el concepto de propiedad, entendido como un “conjunto de poderes”, no nos ayuda a entender quién, en la práctica, tiene acceso o no a los recursos, con o sin derecho legal, o consuetudinario. Por ello, proponen la teoría de acceso como un “conjunto de *poderes*” que capta me-

jor la institucionalidad local que gobierna el acceso en la práctica. Estos autores diferencian tres tipos de acceso: el control del acceso (de otros), el mantenimiento del acceso (lo tengo pero cómo asegurar que lo tengo mañana) y el proceso que involucra obtener ese acceso. También identifican varios mecanismos de acceso: aquellos basados en derechos y los que están basados en “estructuras y relaciones”. Aquí presentamos los que consideramos más relevantes para los pequeños productores nicaragüenses.

Tenencia de la tierra. Además de los problemas de invasión de territorios indígenas y la falta de títulos, hay campesinos sin títulos debidamente inscritos o que solamente cuentan con papeles de venta; hay áreas con sobreposición de títulos, antiguos dueños que reclaman tierras e invasiones de fincas por campesinos sin tierra. En algunas áreas protegidas, como en Nueva Segovia, hay comunidades campesinas que manejan y cuidan el territorio por convenio con el MARENA, pero aparentemente sin la posibilidad de obtener títulos, a pesar de haber vivido en ese terreno mucho antes de la declaración del área protegida (ADEPROFOCA, taller 20 Abril 2005)⁴⁸.

⁴⁷ No solamente las comunidades indígenas sino también los pequeños y medianos artesanos y muebleros (como las PYMES) tienen problemas con la visión empresarial. Una cosa es ser productor y otra muy distinta ser empresario (Shion, comunicación personal).

⁴⁸ Otro problema con los títulos en la RAAN se relaciona con el traslado de títulos de la antigua capital Bluefields a Puerto Cabezas. Miembros de la asociación campesina COOSBA averiguaron que el costo del traslado es prohibitivo para la mayoría de los miembros. Ellos esperan poder resolver este asunto mediante coordinaciones con el gobierno municipal y el gobierno regional.

La preocupación en torno a la falta de títulos es también un problema para las mujeres en todo el país. Con frecuencia y por “tradición”, el título de la parcela de “la familia” sólo está a nombre del hombre de la casa. Esto acarrea una serie de problemas que incrementan la vulnerabilidad de la mujer (incluso la decisión de su marido de vender la tierra y/o dejarla) y, además, reduce las posibilidades de que consiga crédito para la producción.

Capital y costos. La queja principal de los pequeños productores sobre la “permisología” forestal en Nicaragua tiene que ver con los costos. Antes de poder aprovechar un solo árbol, una persona debe pagar por el plan de manejo, el plan operativo anual, el estudio de impacto ambiental en áreas mayores de 499 ha y todos los impuestos. Muchos productores pequeños y comunitarios no tienen otra opción que recurrir al maderero o su intermediario para pedir “crédito” de manera de poder asumir todos estos costos, vendiendo así su madera por adelantado y a un precio mucho menor que el real. No hay otras fuentes de crédito salvo algunas ONGs o proyectos de apoyo. Para no caer en esta trampa, muchos pequeños dueños de bosque y de bosques comunitarios simplemente venden la madera en pie⁴⁹. Como dijo el líder de una comunidad indígena, “Las leyes han cambiado pero

siguen siendo los madereros los que toman todas las decisiones”.

Los cálculos efectuados por los pequeños productores también demuestran que cuando venden la madera ellos mismos y de manera totalmente legal, los márgenes de ganancia son estrechos. Saben que es un sector rentable, pero son otros los que llevan la ganancia. También hay problemas en términos del conocimiento del mercado y la capacidad de negociación con intermediarios y madereros, y tampoco debemos olvidar que se habla de una “mafia de intermediarios”.

Todos reconocen que las ganancias locales están en la transformación de los productos forestales, y no en la venta de madera en pie o en rollo (para datos en la RAAN, véase Roper 2003). Sin embargo, organizarse para manejar la primera y segunda transformación no es sencillo. Se necesita de capital para adquirir la maquinaria y el local así como establecer la organización y los mecanismos para administrar la empresa. Todo esto requiere un clima de estabilidad para el futuro, incluyendo la garantía de materia prima.

En general, los pequeños productores se quejan de los costos que acarrea la protección del ambiente, que nadie asume todavía, a pesar de haber escuchado acerca de la posibilidad de

⁴⁹ Un estudio acerca de las comunidades indígenas y el aprovechamiento de recursos forestales en la RAAN determinó que las comunidades sólo reciben entre 3.4% y 7.3% del valor total de la madera cuando venden el árbol en pie (Roper 2003).

pagos por servicios ambientales. Tampoco tienen información acerca de los créditos para la reforestación, para la inversión en cultivos como cacao, en equipos de transformación o para la gestión forestal en general. Además, no cuentan con fondos para combatir el gorgojo. Los pequeños productores también argumentan que ellos no reciben crédito en el INAFOR por el pago de impuestos adelantados, mientras que las grandes empresas sí lo hacen. Y para las mujeres, el crédito es aún menos accesible.

Un problema adicional tiene que ver con los árboles, el capital y los costos de la vida. Los árboles son una fuente fácil de efectivo en tiempos difíciles. Esto tiene repercusiones en su manejo. Por un lado, si hay la posibilidad de tener una visión de largo plazo, puede incentivar el cuidado y la buena gestión de los bosques. Pero por otro lado, la urgencia –y la facilidad con que pueden ser vendidos– desincentiva el manejo.

Tecnología. Hace falta acceso a la tecnología para la transformación de la madera y la búsqueda de nuevos productos. Se cuenta con tecnología para extraer pero no para proteger, reforestar, conservar. Tampoco hay preocupación por mejorar la calidad. Con respecto a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), como lo demuestran los artesanos en el depar-

tamento de Masaya, hay mucha calidad estética pero menor capacidad con respecto al secado de la madera, las técnicas de producción y los acabados (Shion, comunicación personal). En Las Segovias no clasifican la madera de pino según calidad para competir mejor en el mercado. El mal estado de los caminos en la Costa en particular representa un importante problema tecnológico no sólo para el sector forestal sino para toda la región en su conjunto⁵⁰.

La tecnología afecta el sector en otros sentidos también. Por ejemplo, el tipo de tecnología utilizada en la extracción puede facilitar o limitar la participación de las mujeres; es más aceptado que la mujer use bueyes que maquinaria, camionetas o tractores.

El uso de la quema en la producción agrícola es un tipo de tecnología que perjudica a los bosques, la salud, el país y la región⁵¹. Muchas autoridades y organizaciones locales se han involucrado en el control de incendios en Las Segovias. Sin embargo, las organizaciones de dueños de bosque se quejan de la forma en que los donantes financian el control de incendios: financian más a los municipios que no controlan que a los que sí lo hacen y ofrecen comida por trabajo para combatir incendios, incentivando así los in-

⁵⁰ Es importante reconocer también que hay gente que se opone a la mejora de caminos, o a la existencia de algunos por preocupación a que abran aún más la frontera agrícola y las áreas protegidas a la colonización.

⁵¹ En el 2005, el aeropuerto de Tegucigalpa, Honduras, tuvo que cerrar durante varios días debido a la falta de visibilidad por las quemadas.

cendios provocados. Además, en vez de planificar, siempre toman medidas cuando ya se han desatado los incendios.

El gorgojo es otro problema que afecta a los bosques de pinos, en particular los pinares de Las Segovias. En realidad, el gorgojo tiene un ciclo natural; el problema se exacerbó por la forma en que fue manejado. En particular, el INAFOR facilitó permisos para la madera infectada, pero los madereros decidieron utilizarlos para aprovechar miles de metros cúbicos de madera sana. La decisión de aprovechar la madera masivamente también causó una saturación del mercado, aunque se logró transformar y comercializar una parte de la madera dañada en otros productos como el carbón vegetal.

Mercados. Todos los pequeños productores se quejan de los mercados y de la falta de información sobre ellos, lo cual contrasta de manera significativa con visión de la Cámara Forestal. Esto incluye mercados para la madera, para productos relacionados y también para no maderables. Es obvio que los pequeños no controlan los mercados ni tienen una inserción tan beneficiosa como los empresarios. Tampoco tienen buena capacidad de negociación con las empresas madereras: la comunidad de Layasiksa necesitó la intervención de la WWF para poder negociar un mejor precio de venta (Soto 2005). Ya se mencionó el interés en la transformación de la madera y en conocer mercados para productos alternativos.

También hay una debilidad importante en la cadena forestal: en general los artesanos de madera no son dueños del bosque por lo que no tienen garantizada la materia prima. Este es un serio problema para la firma de contratos de abastecimiento de artesanía, pero representaría una ventaja para los artesanos rurales que sí son dueños de bosque.

Identidad, género y cultura. En general, cuando se habla de bosques no se piensa en las mujeres, a pesar de que hay muchas, incluyendo cooperativas de mujeres, que utilizan y hasta viven de los recursos forestales. Este es un problema de género, no solamente de participación de la mujer. Es decir, se trata de un problema que refleja la concepción de lo que debe hacer o ser una mujer e incluso la identidad de la misma.

Dicha concepción ignora las muchas maneras en que las mujeres utilizan los recursos forestales, y les niega la posibilidad de participar plenamente en el aprovechamiento y transformación de la madera o en sus empresas. Aunque la mayoría de ellas utilizan otros productos del bosque, algunas ya trabajan en la explotación de madera. Hay mujeres motosierristas, contadoras, medidoras y, por supuesto, técnicas e ingenieras forestales. Mayormente, las mujeres rurales utilizan leña, tienen viveros y reforestan, o trabajan en la artesanía, con frutales o en el turismo. Uno de los problemas principales que ellas enfrentan en el sector forestal

es precisamente su “invisibilización”. Además, tienen poco poder económico y limitada capacidad de negociación.

En algunos casos, como el de algunas comunidades indígenas, las mujeres sí participan en el aprovechamiento de recursos pero no en el beneficio de los ingresos; estos se reservan para el hombre de la casa. Igualmente, cuando los hombres mestizos venden madera de sus fincas, con frecuencia la paga es recibida en el pueblo, y depende de ellos si llevan algo consigo a casa o no. En contraste, hay mujeres artesanas que no sólo participan en el aprovechamiento y la transformación de los productos forestales, sino que también viajan a otros pueblos, incluso a la capital y a países vecinos, para vender sus productos.

El tema de la identidad y cultura es también relevante en el caso de los indígenas: los sumos-mayangnas por ejemplo se enorgullesen de la relación ancestral que guardan con los bosques y de vivir en armonía con ellos. Esto contrasta con la cultura mestiza, especialmente del colono, quien históricamente ha considerado a los bosques como un área salvaje que debe ser civilizada para servir así a las necesidades de los seres humanos (Larson 2001). Sin embargo, no debemos suponer que los primeros necesariamente cuidarán de los bosques y los segundos los destruirán. Hay ejemplos que demuestran lo contrario. Como dijo un participante en uno de los talleres, el mayor conservacionismo de

los indígenas debe ser tratado como una hipótesis, no una realidad dada. Pero otro nos recordó que no debemos permitir que se pierda la mística socioambiental indígena. Por último, es necesario conocer mejor y destacar los experimentos agroforestales y forestales entre mestizos y colonos, como el de la COOSBA en Bonanza.

Hay otros aspectos “culturales” que se han ido creando por circunstancias históricas y el papel de la cooperación en cierto momento del tiempo. Aquí nos referimos a “la cultura de subsidios” que prevaleció en los años ochenta con el crédito rural y que terminó como un subsidio al no-pago, y también a otras donaciones que facilitaron tanto el gobierno Sandinista como otros actores, incluso sus opositores, que querían “ganarse” a la población. A veces, las ONGs también han caído en esa trampa. El resultado es una tendencia a esperar soluciones en vez de buscarlas o de buscar soluciones fáciles. Una de ellas es la venta de árboles.

Las redes y organizaciones de productores. En general, las organizaciones, asociaciones y redes de productores son muy apreciadas ya que permiten mejorar el poder de negociación y captar mayores beneficios a nivel local. Entre los aspectos más mencionados se encuentran las visitas a otras comunidades o proyectos que han permitido a los participantes conocer de cerca otras experiencias. Sin embargo, no todas las redes

son exitosas, la membresía puede ser cara y/o la mayoría de los miembros, o una minoría poderosa, puede tener prioridades que no benefician a todos.

5. Descentralización y acceso

El acercamiento con las autoridades es también otro mecanismo importante que puede mejorar el acceso a los recursos forestales. Sin embargo, debido a que las municipalidades no tienen mucha autoridad sobre el aprovechamiento forestal, las relaciones con las autoridades del INAFOR han sido más importantes para los que quieren aprovechar los recursos.

Pero la relación con las municipalidades también es importante. En particular, los gobiernos municipales pueden facilitar u obstaculizar el acceso de los pequeños productores. Con respecto a los conflictos mencionados arriba, por ejemplo, hay casos en que la municipalidad obstaculizaba el aprovechamiento, tanto de empresas madereras grandes como de campesinos o indígenas, por tener una visión conservacionista. Hay otros casos en los que la municipalidad ha apoyado vedas, dado opiniones negativas, demorado la entrega de las mismas o ha favorecido a las empresas madereras por encima de los dueños de bosque locales.

En cuanto a la invasión de territorios indígenas, hay municipalidades

que han apoyado a los colonos y otras a los indígenas. Sin embargo, sin la ayuda de las instancias del gobierno regional y central, las municipalidades no pueden resolver estos problemas por sí solas debido a la falta de autoridad en el tema. La devolución de autoridad sobre los bosques comunales a las comunidades ha incrementado el poder de los síndicos y la importancia del liderazgo local; estos problemas demuestran la necesidad de que todas las autoridades (municipales, regionales o nacionales) aborden el tema forestal de manera integral, tomando en cuenta aspectos sociales y no sólo técnicos.

Las municipalidades también pueden desempeñar el papel de facilitador en relación a los mecanismos de acceso mencionados. En particular, pueden fomentar la organización local y la formación de redes, y facilitar el acceso de éstas a la tecnología, capital y mercados. En un caso, por ejemplo, la municipalidad bajó los impuestos sobre bienes inmuebles para tierras forestales para incentivar el cuidado y la no-conversión del bosque; en otro, mencionado antes, la alcaldía llegó a un acuerdo con una comunidad para que cuidara un parque municipal a cambio del acceso a la leña. En Bonanza, tal vez el caso ejemplar, la municipalidad ha tratado de obstaculizar el acceso a las empresas forestales, e igualmente, en cierto sentido, al INAFOR, pero ha empezado a apoyar los esfuerzos locales de aprovechamiento

sostenible, tanto de organizaciones campesinas como de una comunidad indígena (véase Larson 2005). Es decir, la gestión descentralizada tiene el potencial de abrir espacios para reconocer diferencias en términos de identidad, género y cultura.

Con respecto al gobierno regional, es de prever que su influencia siga aumentando en el sector forestal. Actualmente hay madereros en el Concejo Regional, mucha corrupción e ilegalidad en la región con respecto al aprovechamiento forestal e insuficiente vigilancia en el sector; además hay problemas graves como la pobreza extrema, la dinámica de la frontera agrícola, la invasión de territorios indígenas, etc. Queda por ver si el gobierno regional propondrá mejores respuestas que el gobierno central a estos problemas, y si logrará incorporar a las municipalidades y las comunidades plenamente en la concretización e implementación de la estrategia forestal.

Los pequeños productores: representación y participación

Tal parece que la participación ciudadana —es decir, el acceso a las autoridades y a la formulación de políticas— ha ido mejorando en muchos municipios del país. Dicha participación incluye la formulación del presupuesto

anual, los CDMs y CDDs, así como las CAMs. En general, hay preocupación para que la participación sea conciente y que no consista en llenar un espacio simplemente. Asimismo, hay que tener en cuenta que todavía hay poca participación de mujeres en espacios de decisión o consulta. La representación también tiene que ser tomada en serio. Es decir, no siempre los gobiernos municipales representan a la población y fomentan el flujo de información entre ellos y la ciudadanía; por otro lado, los ciudadanos que participan en las CDMs o las CAMs no necesariamente informan o hacen intercambios con la población que representa.

A pesar de la existencia de estos mecanismos, muchos gobiernos municipales temen todavía la participación ciudadana y prefieren favorecer a miembros de su partido. Consideran dicha participación un requisito y no parte de una visión de desarrollo y liderazgo. También hay otras dificultades. Para poder participar, la población tiene que tener cierto nivel de organización y cohesión; hay problemas de infraestructura, municipios muy grandes y altos costos que limitan la movilización de la población; es difícil romper con tradiciones paternalistas y finalmente, no hay municipalidad que tenga el presupuesto necesario para resolver todos los problemas existentes.

6. Conclusiones: tendencias, problemas y oportunidades de la descentralización

En Nicaragua, se ha venido fortaleciendo la descentralización administrativa, fiscal y política en muchos sentidos. Entre 2002-2005, se han aprobado varias leyes, como la Ley de Transferencias, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y la Ley de Carrera Administrativa Municipal, que fortalecen la solidez financiera y capacidad administrativa municipal. Asimismo, el Reglamento de la Ley de Autonomía ha abierto una nueva etapa en la gobernanza regional. La transformación del proceso de administración de los fondos del FISE también debe fortalecer capacidades locales en la gestión y manejo de proyectos de infraestructura y servicios. Tanto la Ley de Régimen Presupuestario y la Ley de Participación Ciudadana refuerzan los mecanismos de representación, participación y rendición de cuentas. Y en la esfera política nacional, las municipalidades se han consolidado como un actor político importante que debe ser tomado en cuenta.

Sin embargo, aún hay muchas limitaciones, siendo una de las más grandes el secuestro político del Estado por los líderes de los dos partidos políticos más fuertes del país. Por lo tanto, hay que analizar el papel político de las municipalidades en este contexto: a veces “tomarlas en cuenta” se refiere solamente a utilizarlas en el juego de las disputas por el poder. Pero por otro lado, estando lejos de los tentáculos partidarios, estas autoridades pueden ofrecer, hasta cierto punto, una alternativa para una verdadera democracia local.

Si bien todavía hay problemas importantes de capacidad, representación y transparencia, el proceso de aprendizaje tanto a nivel regional como municipal sigue su marcha, aún a pesar de las políticas y prácticas centralizadoras del gobierno que, si bien tiene un discurso sobre la participación, sigue su propia visión. Hoy, la participación de

los gobiernos municipales y regionales en el desarrollo nacional consiste en dotarles con una pequeña parte de los fondos de inversión programados para el país. Y cuando hay procesos de consultas nacionales amplios, como el que llevó al desarrollo del borrador de la política nacional de descentralización, simplemente se engaveta el producto cuando el proceso sale de su control.

La política formal sobre el sector forestal también sigue la tendencia centralizadora. En este caso, la ley forestal y las políticas del INAFOR son influenciadas por el descontrol del sector, la corrupción y el sobre-aprovechamiento. La Ley Forestal y la “renovación” del INAFOR, entre otras cosas, buscaban aclarar competencias y establecer al INAFOR como el ente rector en el tema para lograr el control sobre el aprovechamiento forestal. Sin embargo, esto no ha funcionado, en parte porque el INAFOR no ha contado con el apoyo institucional, económico y logístico necesario para ello y en parte –al parecer– porque hay personas que tienen interés en mantener el desorden.

El resultado ha sido un llamado de varios actores a una veda forestal. Pero hay que analizar todos esos llamados para ver quiénes ganan y quiénes pierden en la práctica, según su formulación específica, porque las empresas forestales tienen un poder de negociación que los pequeños y medianos dueños de bosque no tienen.

La crisis actual también presenta oportunidades, como capacitar a los gobiernos municipales y otros actores locales en el tema e incorporarlos plenamente en la vigilancia de los recursos; concertar alianzas entre conservacionistas, pequeños dueños de bosque, comunidades indígenas y empresas madereras responsables a favor de la gestión forestal sostenible con altos beneficios locales y firmar convenios con municipalidades con interés, compromiso y capacidad en este tema.

Otras leyes sancionadas recientemente, como la Ley de Propiedad Comunal, han ofrecido oportunidades y protecciones a ciertos grupos marginados, en particular las comunidades indígenas en términos del reconocimiento de sus territorios y el derecho de la titulación de tierras comunales, la necesidad de ser consultadas sobre el aprovechamiento y su derecho de compartir una parte de los impuestos forestales. La Ley de Participación Ciudadana también ha dado nuevos derechos y oportunidades de participación a la población en general.

La Ley Forestal, sin embargo, no les ofrece mucho. No fomenta el desarrollo de empresas comunitarias, no fortalece las organizaciones agroforestales, no reconoce árboles en fincas y no facilita el acceso de los más necesitados a los beneficios de los recursos. La ley, su reglamento y, lamentablemente, la visión de desarrollo del gobierno están

basados en una concepción de desarrollo “de derrame”. Los grupos marginados son solamente proveedores de mano de obra y/o materia prima barata para los que tienen el capital.

Algunos proyectos y esfuerzos locales excepcionales han ofrecido nuevas oportunidades a estos grupos: los productores están organizados por lo que tienen mayor capacidad de negociación, se han capacitado en administración de empresas, gestión forestal y nuevas técnicas de producción, han conseguido financiamiento para algunos proyectos y a veces han logrado trabajar con nuevos productos o mercados y mejores precios. Pero en general, no pueden cambiar las reglas del juego ni el marco de regulaciones e instituciones nacionales, ni la naturaleza del acceso formal a capital y mercados.

Las relaciones con los diferentes niveles de gobierno son importantes en parte por la autoridad específica que tiene cada uno dentro del sector forestal, pero también por su influencia indirecta en el sector y los niveles subnacionales, en su papel de interlocutores entre la población y el gobierno central. Las innovaciones locales importantes han surgido cuando existe una combinación de apertura por parte del gobierno municipal y la presión de una persona o un grupo local con suficiente capacidad organizativa, o alguien que presione; es notable también que hayan surgido en espacios donde los

gobiernos municipales tienen la autoridad, formal (como sobre áreas protegidas municipales) o de facto sobre el recurso forestal (como en Bonanza, donde no hay presencia del INAFOR). Estas aperturas pueden surgir de parte de los líderes elegidos pero parecen ser de igual importancia las aperturas que provienen de sus oficinas forestales u ambientales.

En teoría, la descentralización debe aumentar la participación local en las decisiones y fomentar el desarrollo de respuestas adecuadas a las necesidades y particularidades locales. Un estudio de participación ciudadana y del sector forestal en Nicaragua llegó a la conclusión preliminar que la participación, en términos generales, es necesaria pero no suficiente para que la gestión local beneficie a los grupos pobres forestales; lo que necesitan también es que ellos u otras personas ejerzan presión estratégica para defender sus intereses (Larson 2005). Finalmente, es probable que los gobiernos municipales sólo apoyen a los pequeños productores, comunidades indígenas y mujeres si están en comunicación directa con ellos y se sienten obligados a representar sus intereses durante su gestión.

En conclusión, hay cuatro factores que facilitan una descentralización forestal a favor de estos grupos:

- la descentralización debe tener la meta y mandato específico de me-

jorar los beneficios de los bosques para los grupos marginados;

- debe incluir el traspaso de autoridad sobre decisiones importantes en el sector forestal;
- debe haber una apertura real hacia estos grupos de parte de líde-

res elegidos y/o sus oficinas forestales; y

- los grupos locales deben tener la capacidad organizativa y el poder de negociación para defender sus intereses, así como aliados importantes que los apoyen.

Anexo 1

Recomendaciones: temas futuros de investigación y acción

En vista de los problemas y desafíos antes mencionados, las personas entrevistadas y que participaron en talleres para este estudio sugirieron muchas ideas sobre investigación y acción futura. En esta sección se presenta un resumen de las mismas, empezando con los aspectos generales y terminando con propuestas específicas.

En términos generales, se enfatizó el deseo de que las investigaciones futuras y talleres de capacitación trabajen con procesos en marcha y tengan metas tangibles y concretas, siempre y cuando esto sea posible. Se habló de la importancia de generar ideas y proyectos desde el territorio, utilizando recursos locales, incluso recursos humanos, en todos los sentidos (por ejemplo, se dieron casos de semillas de otras partes que no nacieron, gallinas de otras regiones que se murieron). De manera similar, la propia población debe tomar las riendas de su propio desarrollo: “no hay que decirnos qué tenemos que hacer, ni regalarnos todo”. Hay deseo de fomentar una visión integral del bosque, los recursos forestales y el desarrollo, no solamente de madera, con planificación y planes de manejo que reflejen esto. Al mismo tiempo, es necesario mostrar que es posible manejar el bosque, para aprovechar madera, de manera sostenible, sin daños ambientales. Hay que promover los derechos de las poblaciones indígenas, las mujeres y los dueños de bosque.

Igualmente, hay mucho interés en el estudio de mercados, la diversificación de productos, el aumento del valor agregado local y el fomento de visiones empresariales, pero teniendo en cuenta las estructuras tradicionales. Si bien las mujeres participan en estos procesos, esa participación sigue “invisible” y es más difícil aún en ámbitos políticos, cabildos, CDMs, CAMs, etc. Sobre el segundo punto, se sugiere propiciar reuniones entre gobernantes y mujeres sin presencia de los hombres para que ellas tengan la oportunidad de ser escuchadas (Taylor, comunicación personal).

Hay mucho interés en intercambiar ideas entre pequeños productores de diferentes regiones, construir redes locales, regionales y nacionales de dueños de bosques (privados y comunales) y buscar soluciones conjuntas. Las reuniones locales, regionales y nacionales deben incluir a las alcaldías para que escuchen y conozcan de cerca los problemas de estos grupos y ayuden en la búsqueda de soluciones.

Se debe también concientizar a los gobiernos municipales sobre la importancia de la participación ciudadana y motivarlos a que dejen la política partidaria por el bien de todos. Se debe ayudar a las municipalidades a definir prioridades y formular sus propias políticas para que puedan analizar, juntar y también rechazar los múltiples procesos, proyectos y propuestas que llegan, sin coordinación, al ámbito municipal. Asimismo, hay que buscar mecanismos para mejorar la participación y representación de las comunidades indígenas, en particular cuando se trata de municipalidades donde estos grupos están en minoría.

En muchos casos, se necesitan mejores diagnósticos ambientales y forestales, hechos en el campo y no desde el escritorio; mejores herramientas para la planificación; apoyo para el personal de las oficinas técnicas ambientales y forestales; más dinamismo de las CAMS y mayor organización de la posición y presión de parte de la sociedad civil. Se quiere una descentralización no solamente en salud y educación, sino también en los campos que generan ingresos, como de los sectores productivos. El gobierno central debe apoyar en la coordinación y capacitación para que estos procesos tengan éxito.

Fundamentalmente, las organizaciones de pequeños productores, indígenas y mujeres quieren ver cambios. ¿Cómo consolidar las relaciones entre las instituciones y productores pequeños? Conociendo los problemas que hay, ¿qué hay que hacer para resolverlos? ¿Qué acciones concretas deben tomarse para encontrar soluciones y promover cambios?

Propuestas específicas

Intercambios. Organizar un taller nacional para intercambiar ideas entre pequeños productores forestales privados y comunales, y fortalecer la organización nacional de dueños de bosque, incluyendo más organizaciones y asociaciones entre sus miembros. Hay grupos que se han reunido en el pasado pero no en años recientes. Quieren ponerse al día con las experiencias de sus homólogos. Se podrían hacer planteamientos concretos sobre gobernabilidad, descentralización y participación así como contemplar un día de discusión entre productores y otro día entre productores y gobiernos municipales.

Apoyo a los gobiernos municipales. Empezar proyectos piloto en algunos municipios seleccionados para la gestión forestal. Se buscaría firmar convenios con el INAFOR para trasladar responsabilidades y autoridad al gobierno municipal y trabajar de cerca con el gobierno y los pequeños productores para desarrollar un modelo de gestión local sostenible que beneficie a los pobres. Este proyecto piloto estaría dirigido a enfrentar varios de los desafíos mencionados arriba. También buscaría visibilizar algunas formas en que los gobiernos municipales pueden asumir funciones de cara a un plan nacional de desarrollo.

Mujer y género. Evaluar (a través de la investigación participativa), sistematizar y “visibilizar” la experiencia de las mujeres que trabajan con recursos forestales; esto podría incluir un taller nacional con “mujeres forestales”. Fortalecer la perspectiva de género en el sector forestal.

Mercados. Estudiar productos forestales alternativos (incluyendo el uso de los desechos de otros procesos y el aumento del valor agregado), no maderables y mercados; capacitar y facilitar la formación o fortalecimiento de empresas, incluso empresas comunitarias; fomentar la participación plena de las mujeres en estas empresas y/o en sus propias empresas. Hay particular interés de parte de algunas comunidades indígenas, dentro de la reserva Bosawas, en estudios y capacitación en no maderables.

Administración

- Ayudar en el desarrollo de sistemas comunitarios de administración transparente de fondos y de recursos forestales y la distribución equitativa de los beneficios; facilitar capacitaciones sobre liderazgo, representación y participación e intercambios con otros grupos indígenas que trabajan en el sector forestal y de turismo.
- Apoyar la construcción de empresas comunitarias de auto-gestión con una concepción integral de bosques y con la participación plena de las mujeres.

Cultura

- Estudiar el papel que ha desempeñado la interculturalidad en los procesos de gestión de recursos naturales, y en la lucha para obtener acceso y control de los recursos naturales. ¿Qué papel juegan las identidades y visiones de pueblos indígenas, comunidades étnicas, o el ser “costeño”, “colono” o “minero”? ¿Se está construyendo una visión conjunta? ¿De qué manera se equilibran las diferentes visiones en la construcción de la identidad?
- Estudiar la relación entre gobiernos municipales y comunidades indígenas para mejorar la representación de éstos últimos, especialmente cuando se trata de una minoría.
- Investigar los riesgos (y oportunidades) presentados por el tema de la propiedad intelectual y el conocimiento indígena de la biodiversidad, apoyando y construyendo sobre los esfuerzos del Movimiento Indígena de Nicaragua (MIN) en este campo.

Educación

- Preparar un módulo de materiales “populares” (incluso en idiomas indígenas) que permita capacitar en los temas de descentralización, pobreza y el sector forestal junto con organizaciones que ya hayan trabajado en estos temas para coadyuvar a procesos en marcha.
- Sistematizar las experiencias exitosas (y otras) de gestión forestal local, gestión comunitaria y empresas pequeñas locales; analizar los factores que contribuyen al éxito y socializar esta información. Se puede incluir, por ejemplo, la experiencia de WWF y de Limi-Nawah.
- Capacitar a los gobiernos municipales y a la ciudadanía (en sus idiomas) en temas de legislación ambiental y forestal. Los gobiernos regionales y municipales también pueden capacitar a los ciudadanos en dichos temas. En general, se debe facilitar la comunicación sobre los cambios en las leyes.
- Preparar algunos módulos para cursos en las ciencias sociales para estudiantes en programas técnicos forestales e ingeniería forestal.
- Hacer un inventario de proyectos forestales por región para saber qué se está haciendo y para coordinar mejor esfuerzos y procesos de aprendizaje.

Economía y pobreza

- Estudiar la contribución económica del sector forestal a los ingresos y medios de vida de las poblaciones pobres. Hay que recopilar lo que ya existe, analizar los diferentes

tipos de beneficios y costos en relación al aprovechamiento y la transformación, y también ver alternativas realistas a base del área y la condición de los boques.

- Organizar un taller nacional o internacional sobre la relación entre bosques y pobreza, dirigido a los tomadores de decisión del país. En general se necesita más información en Nicaragua sobre experiencias en otros países.
- Estudiar la valorización de los servicios forestales y el pago por el recurso agua; investigar y capacitar sobre experiencias exitosas en otros países.
- Estudiar de manera comparativa la gestión forestal manejada por pequeños dueños de bosque y por empresas, en términos de la condición del bosque y de los beneficios económicos para los primeros; socializar los resultados. Este, así como otros estudios y acciones, pueden también a mostrar las consecuencias de una veda forestal.

Metodología

- Desarrollar indicadores que midan el éxito de la descentralización.
- Diseñar instrumentos que ayudan a las alcaldías evaluar a los planes de manejo forestal.

Participación ciudadana. Dar seguimiento a la evolución de los procesos de participación ciudadana a nivel local a través de la investigación, en conjunto con proyectos como las encuestas dirigidas por la Red Local.

Política. Desarrollar estrategias de incidencia en las políticas nacionales.

Anexo 2

Lista de personas entrevistadas

Managua

Alvarez, Marlene	Red Local, Coordinadora (13 de abril, 2005)
Bravo, Alejandro	Amunic, Director (4 de abril)
Chávez, Harry	Ipade, Coordinador de Participación Ciudadana (13 de abril)
Cordero, Virginia	Consultora, FISE (5 de mayo)
Guerrero, Elsa	Apdel Danida, Asesora Técnica Principal (15 de abril)
Huerta, Pedro	Fedubonic, Coordinador (10 de mayo)
Leonelli, Maurizio	África 70, Representante en Centroamérica (15 de abril)
López, Carlos Fernando	Amunic, Programa de Desarrollo y Participación Ciudadana (4 de abril)
Mendoza, Rene	Investigador (22 de abril)
Orozco, Georgina	Posaf, Coordinadora de Proyectos (5 de mayo)
Ortega, Irma	Cipres, Coordinadora de Proyectos (10 de mayo)
Ortega, Juana	Abogada Ambiental (3 de mayo)
Ramos, Hector	Cámara Forestal, Presidente (4 de abril)
Rodríguez, Francisco	Posaf, Director (4 de mayo)
Salinas, Alvin	Amunic, Responsable, Programa de Desarrollo y Participación Ciudadana (4 de abril)
Sequeiro, Maria Elena	Asociación de Trabajadores del Campo, Coordinadora del Movimiento de Mujeres del Campo (5 de mayo)
Shion, Miguel	Catie, Programa Pymes (14 de abril)
Siesar, Gloria	Cooperativa de mujeres del campo de Masaya (6 de mayo)
Solórzano, Juana	Cooperativa de mujeres del campo de Masaya (6 de mayo)
Tapia, Salvador	Embajada de Finlandia, Asesor Ambiental (14 de abril)
Tercero, Victor	Magfor, Secretario Ejecutivo, Proyecto de Tecnología Agraria (15 de abril)

Las Segovias

Averruz, Carmen	Alcaldía de Dipilto, Alcaldesa (19 de abril)
Flores, Bertha	Fundemuni, Directora (19 de abril)
Gomez, Wilmar	Amunse, Coordinador área técnica (21 de abril)
González, Leticia	Alcaldía de Ocotol, Oficina Ambiental SAM (21 de abril)
Pastora, Francisco	Alcaldía de Dipilto, Oficina de Finanzas (19 de abril)
Ramirez, Humberto	Posaf, Coordinador Regional (20 de abril)
Rodríguez, Gilma	Alcaldía de Ocotol, Vice Alcalde (21 de abril)

Región Autónoma Atlántico Norte

Cordón, Enrique	URACCAN, Docente (25 de abril)
Cunningham, Lottie	CEJUDHCAN, Directora (27 de abril)
Gradiz, María Lina	IPADE, Puerto Cabezas (25 de abril)
Law, Marcos	MAGFOR, Delegado regional (25 de abril)
Lee, Dixie	IPADE, Puerto Cabezas (25 de abril)
Mendoza, Jader	URACCAN, Docente (25 de abril)
Mendoza, Ursoll Anthony	Concejo de Ancianos, Asesor Económico Administrativo (26 de abril)
Mercado, Pedro	Alcaldía de Puerto Cabezas, Director de recursos naturales (26 de abril)
Miranda, Melvin	Gobierno Regional, Director de recursos naturales SERENA (26 de abril)
Rivera, Rudolfo	Concejo de Ancianos, Anciano Mayor (26 de abril)
Rocha, Brenda	CEJUDHCAN, Miembro, Junta Directiva (25 de abril)
Salomón, Orlando	Alcaldía de Bonanza, Vice-alcalde (27 de abril)
Sinclair, Albert	URACCAN, Vice-rector (25 de abril)
Taylor, Mirna	AMICA, Coordinadora (25 de abril)
Zuniga, Hanzel	Gobierno Regional, Responsable Forestal, SERENA

Talleres

Bonanza (Abril 28, 2005)

Altamirano, Leonzo	Alcaldía
Bernd, Neumann	Alcaldía, proyecto DED
Genaro, Atelston	Concejo RAAN, concejal
Mairena, Francisco	Bosawas-Marena
Medina, Martin	Oxfam-GB, oficial de proyectos
Moreno, Francisco Sabel	Alcaldía
Palacios, Ampinjo	Masaku
Perez, Melvin	Alcaldía, coordinador UGAM
Salomón, Orlando	Vice Alcalde
Sotelo, Omar	ACOB
Sujo, Omar	COOSBA RL

Rosita (Abril 29, 2005)

Charles, Jacobo	IPADE, coordinador Rosita
Herrera, Neftalia	Cooperativa de mujeres Gaviota
Mayorga, Carlos	Alcaldía, Técnico Forestal
Medina, Martin	Oxfam-GB, Oficial de Proyectos
Murillo, Carla	Cedehca

Dipilto (Abril 20, 2005)

Alvarez, Jamileth	Adeprofoca, Miembro, Equipo Técnico
Barquero, Ariel	Copico-cecofor, Coordinador (Jalapa)
Castellanos Paguaga, Rafael	Cooperativa. Juan P. Umanzor
Chaw, José Ulises	Adeprofoca
Florián, Martha del S.	Cosmudesom (Mozonte)
Jimenez, Denis	Adeprofoca, Gerente
Jiménez López, Francisco	Adeprofoca, Miembro, Equipo Técnico
Lopez, Carlos Manuel	Cooperativa Flor de Pino
López S., Orlando	Adeprofoca
Marín Izaguirre, Elmer	Adeprofoca, Miembro, Equipo Técnico
Martínez, Wilfredo	Adeprofoca, Presidente
Moncada, Franklin José	Adeprofoca
Montenegro, Felix	Adeprofoca
Postrán, José María	Cosmudesom (Mozonte)
Ramos, Teodoro	Adeprofoca
Rodríguez, Diego	Adeprofoca
Sevilla, Azucena	Cooperativa Manos Mágicas

Managua (Taller de discusión de resultados preliminares, Mayo 20, 2005)

Aguirre, Salathiel	MIN (Managua)
Barquero, Ariel	Copico (Jalapa)
Cardona, Aldo	Cosude (Managua)
Florián, Martha del S.	Cosmudesom/ Copico (Mozonte)
Herrera, Neptalia	Gaviota (Rosita)
Holt, Sune	Pasma Danida (Managua)
Lagos, Marvin	Coosba (Bonanza)
Mairena, Eileen	Nitlapán-UCA (Managua)
Mena, Noel	Movimiento Indígena MIN (Managua)
Palacios, Ampinio	Masaku (Bonanza)
Ríos Tórrrez, Esther	Ipade (Rosita)
Ramírez, Humberto	Posaf (Ocotál)
Sevilla, Azucena	Adeprofoca/ Copico (Dipilto)
Shiön, Miguel	Catie (Managua)
Sujo, Omar	Coosba (Bonanza)

Bibliografía

- AGRAWAL, A. y E. Ostrom
2001 Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource use in India and Nepal, *Politics and Society* 29 (4): 485-514.
- AID
2004 Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003. Office of Regional Sustainable Development, Bureau for Latin America and the Caribbean.
- BADSTUE, L., A. Nygren y C. Tomé Valiente
1998 Los Campesinos de Río San Juan. Managua: Proyecto Manejo Sostenible de la Zona de Amortiguamiento del Municipio de El Castillo.
- BCN
2004 Informe Anual, Banco Central de Nicaragua, Managua.
- BRYANS, J.
2002 "Report on Summer Fellowship to Human Rights Center". Disponible en www.hrcberkeley.org/download/report_joebryan.pdf (July 23, 2004).
- CROOK, R. y A. Sverrisson
2001 Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique? IDS Working Paper. Brighton: Institute of Development Studies.
- ESPITIA, G.
(s.f.) Cuadro #1 Estructura de Los Ingresos Tributarios Municipales.
- CRAAN
2004 Estrategia de Desarrollo Forestal, Región Autónoma Atlántico Norte.
- FOREST Stewardship Council.
2005 FSC Forest Management and Chain of Custody registered certificates, 10 May. Disponible en www.fsc.org (Mayo 19, 2005).
- FOX, J.
2002 La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. *Política y gobierno* IX(1): 95-133.

- FOX, J.
2004 Empowerment and Institutional Change: Mapping 'Virtuous circles' of State-Society Interaction, en Alsop, R., ed. *Power, Rights and Poverty: concepts and connections*. World Bank/DFID.
- GUEVARA, M.
2004 Informe Nacional Nicaragua, Serie: Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina, documento de trabajo ESFAL/N/05, MAGFOR/FAO: Roma. Disponible en www.fao.org (Agosto 4, 2005).
- INAFOR
(2000/2001/2002/2003) Consolidado de ingresos forestales por municipio. Managua. Mimeo.
- INAFOR
2002 Disposiciones Administrativas. Managua.
- LARSON, A. (coordinadora)
2005 Políticas Forestales Nacionales y Locales: ¿Institucionalidad para la Participación Ciudadana? Fundación Ford/Nitlapan-UCA: Managua. En prensa.
- LARSON, A.
2005a. Indigenous communities and local representation in forestry decentralizations: Case studies from Nicaragua and Guatemala. WRI/CIFOR: Washington. Borrador.
- LARSON, A.
2002 Tendencias Actuales de la Frontera Agrícola, 1992-2001. Borrador.
- LARSON, A.
2001 Rainforest conservation and grassroots development: if ever the twain shall meet? Peasant colonists and forest conversion in the Nicaraguan rainforest. PhD Dissertation, University of California, Berkeley.
- LIMI-Nawah
2005 Disponible en www.limi-nawah.com (Agosto 2005).
- MANOR, J.
1999 *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
- MAGFOR/MARENA/INAFOR
2001 Mapa Forestal de Nicaragua Managua: MAGFOR, MARENA, INAFOR.

MENDOZA, R.

2004 Through the Looking Glass: Images of the Agricultural Frontier. *Envío*. April.

MENDOZA, R.

2002 Bonanza: La razón indígena en una institución "mestizo", poder y recursos naturales. Borrador.

MENDOZA, R. y K. Kuhnekath

2005 Conflictos en la costa: expresión de la transnacionalización de conflictos societales en Centroamérica. *WANI* (41) abril-junio.

MINREX

2005 Varios cuadros. Disponible en www.sysoda.cancilleria.gob.ni (Agosto 5, 2005).

NITLAPAN-UCA

2005 Informe Anual. Managua.

PND

2005 Plan Nacional de Desarrollo. Managua: Gobierno de Nicaragua.

PRORURAL

2005 Desarrollo Rural Productivo: Documento de Políticas y Estrategias, 25 Abril. MAGFOR.

RIBOT, J.

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

RIBOT, J.

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

RIBOT, J. and N. Peluso

2003 A Theory of Access *Rural Sociology* 68(2).

ROPER, M.

2003 An Assessment of Indigenous Participation in Commercial Forestry Markets, 8 de Diciembre, Forest Trends: Washington DC. Borrador.

SALAZAR, M. y S. Gretzinger, S.

2004 Plan estratégico para la administración forestal comunitaria en Layasiksa, Región Autónoma Atlántico Norte. Serie técnica No 8. WWF Centroamérica.

- SEGURA, O.
1997 Políticas Forestales en Centro América, en O. Segura, D. Kaimowitz y J. Rodríguez (eds.) *Políticas Forestales en Centro América*. IICA, CCAB-AP, PFA: San Salvador.
- SETAB.
2003 Plan de Manejo Reserva de Biosfera Bosawas PM-RBB. Managua: MARENA.
- SHIÓN, M. y R. Ambrogi
1997 Políticas Forestales en Nicaragua, en O. Segura, D. Kaimowitz y J. Rodríguez (eds.) *Políticas Forestales en Centro América*. IICA, CCAB-AP, PFA: San Salvador.
- SOTO, F.
2005 La Forestería Comunitaria en Nicaragua: Tres casos en la región autónoma del atlántico norte. Borrador.
- VEIJALAINEN, P. y C. Zelaya
2005 Diagnóstico del Sector Forestal de Nueva Segovia y sus Municipios. INAFOR, MARENA, POSAF, HCG Environment, NDF. Abril.
- ZELEDÓN, V. y A. Larson
2005 Municipio de Chichigalpa: La Gestión Forestal en una Zona Deforestada. Proyecto "Políticas Forestales Nacionales y Locales: ¿Institucionalidad para la Participación Ciudadana?" Fundación Ford/Nitlapan-UCA: Managua. Informe de investigación.