



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 45-59.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.7>

URL: [www.revistas.una.ac.cr/ambientales](http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales)

EMAIL: [revista.ambientales@una.cr](mailto:revista.ambientales@una.cr)

Jaime Valverde

# Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



## Descentralización y comanejo de recursos en el Caribe Tico

Decentralization and resource management in the Tico Caribbean

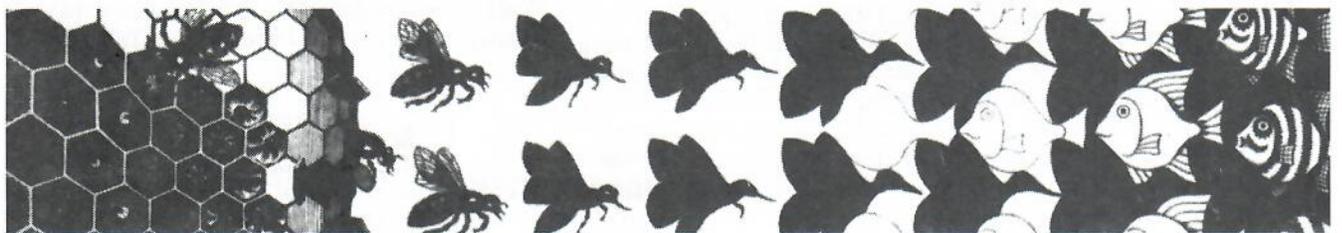
*Jaime Valverde*



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

# DESCENTRALIZACIÓN Y COMANEJO DE RECURSOS EN EL CARIBE TICO

Por **Jaime Valverde**



*By describing and evaluating four cases of decentralization and co-management of natural resources in the caribbean region of Costa Rica, progress in these processes and in local participation of environmental management is defined. This region has always been very militant and rich in civil society organizations. Having concluded that this region is on the forefront in these matters, it can be observed how it is continuing to lead in these matters by further developing and increasing the efficiency of these processes. The cases analyzed are the Regional Environmental Council for the Conservation Area "La Amistad Caribe", the "Cahuita" National Park, the Wildlife and Forest Refuge "Gandoca Manzanillo" and the forest resources of "High-Land Talamanca".*

Mediante la descripción y evaluación de cuatro casos de descentralización en el manejo de recursos en la región caribeña costarricense, tradicionalmente muy combativa y rica en experiencias de base, se define el avance de los procesos de descentralización y participación local en la gestión ambiental. Constatándose que tal región va en la delantera en esta materia, se da fe de que ha aumentado la eficiencia en el manejo de los recursos gracias al desarrollo de ese proceso. Los casos analizados son el del Consejo Regional Ambiental del Área de Conservación La Amistad Caribe, el del Parque Nacional Cahuita, el del Refugio de Fauna y Vida Silvestre Gandoca Manzanillo y el del recurso forestal de Alta Talamanca.

**L**a formación social latinoamericana históricamente se ha caracterizado por sus autoritarismo, corporativismo, burocratismo y, en general, distintas expresiones de hipertrofia estatal producto de la superposición del estado a una sociedad civil no suficientemente desarrollada. A pesar de que en Costa Rica excepcionalmente se han desarrollado importantes espacios y mecanismos democráticos de participación y gestión en la vida política nacional, diversas circunstancias ligadas al modo de evolución sociopolítica del país han generado, asimismo, un estilo de hacer política bastante centralizado, que limita y restringe la participación social, la cual en muchos casos no sobrepasa los límites de una participación formal en los procesos.

Coherentemente, durante muchos años en Costa Rica la política ambiental se orientó prioritariamente hacia la creación de *parques* y por el dirigismo estatal desde arriba. Cuando no era el estado, eran fundaciones de diverso tipo las que, con algunas excepciones, dieron paso a procesos poco participativos en los que los campesinos eran informados de que habitaban una zona de parque nacional y, a partir de ahí, se les imponía una serie de restricciones de uso del suelo y acceso a los recursos, presionándoseles abiertamente en no pocos casos para que vendieran sus tierras. Por esta política ya en 1988 existían 450.000 hectáreas protegidas en 21 áreas.

A fines de los años ochenta e inicios de los noventa se comenzó a ver la necesidad de reformar esa política centralizadora, principalmente por tres razones: (1) los límites presupuestarios: las políticas de ajuste conllevan un recorte del gasto público que supone disminución de presupuesto para las instancias centralizadas del estado y reducción de personal, lo cual dificulta al Ministerio del Ambiente (Minae) la vigilancia de los parques al verse reducidos los efectivos de guardabosques asignados; (2) que los parques aislados no permiten el libre flujo de las especies, y (3) que la ejecución de esa política implica un alto nivel de conflictividad social al desplazar campesinos y productores sin claras opciones de reubicación espacial y productiva, resultado parcial de lo cual han sido los incendios forestales con participación de campesinos desplazados, los conflictos entre funcionarios estatales y comunidades, los cuestionamientos acerca de las políticas estatales en el plano ambiental, etcétera.

En este contexto, y como producto de procesos sociales más amplios en los que convergen la reformulación de la política ambiental con movimientos de reforma del estado, en los

últimos años se ha comenzado a abrir espacios en el escenario político nacional para una mayor participación de instancias locales. Expresión de lo cual son tanto la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), como diversas experiencias en que comunidades locales participan activamente, en asocio con el Minae, en el manejo de parques o recursos naturales específicos.

El presente documento define el avance del proceso de descentralización y participación local en la región caribeña costarricense, mediante el análisis y evaluación de varios casos dados en el cantón Talamanca (provincia de Limón), específicamente en el Área de Conservación La Amistad Caribe. Tales casos son: (1) la andadura del Consejo Regional Ambiental del Área de Conservación La Amistad Caribe, (2) el manejo del Parque Nacional Cahuita, (3) el manejo del Refugio de Fauna y Vida Silvestre Gandoca Manzanillo y (4) el manejo del recurso forestal en Alta Talamanca.

### **El Área de Conservación La Amistad Caribe**

El Área de Conservación La Amistad Caribe (Aclac) se llama así porque contiene parte del Parque Internacional La Amistad, mundialmente reconocido como reserva de la biosfera y patrimonio de la humanidad, lugar con la mayor extensión de bosques de altura de Centro América, de gran riqueza biológica y cultural. Dentro del Aclac, que tiene una extensión de 620.400 has. excluyendo la parte marina, están las siguientes áreas silvestres protegidas (bajo una u otra de seis categorías de manejo): los parques nacionales Amistad Caribe, Barbilla y Cahuita; la Reserva Biológica Hitoy Cerere; los refugios nacionales de fauna y vida silvestre Gandoca Manzanillo, Limoncito y Aviarios del Caribe; las reservas forestales Pacuare, Matina y Río Pacuare; las zonas protectoras Cuenca del Río Banano y Cuenca del Río Siquirres y, finalmente, el Humedal Nacional Cariari (véanse mapa y cuadro adjunto).

El Aclac abarca cuatro cantones: Limón, Siquirres, Matina y Talamanca. Éste, que es donde se desarrollan las experiencias de comanejo entre sociedad civil y Ministerio del Ambiente (Minae) que aquí se expondrán, está compuesto por tres distritos: Bratsi, Sixaola y Cahuita, cuenta con una población de unos 20.000 habitantes, tiene una extensión de 2.809,93 km<sup>2</sup> y su historia es reciente, ya que fue declarado cantón apenas en 1969.

Además de ser una región muy rica culturalmente por su diversidad y mezcla de culturas, Talamanca es privilegiada por su biodiversidad; más del 80% de su territorio está cubierto por una u otra categoría de protec-

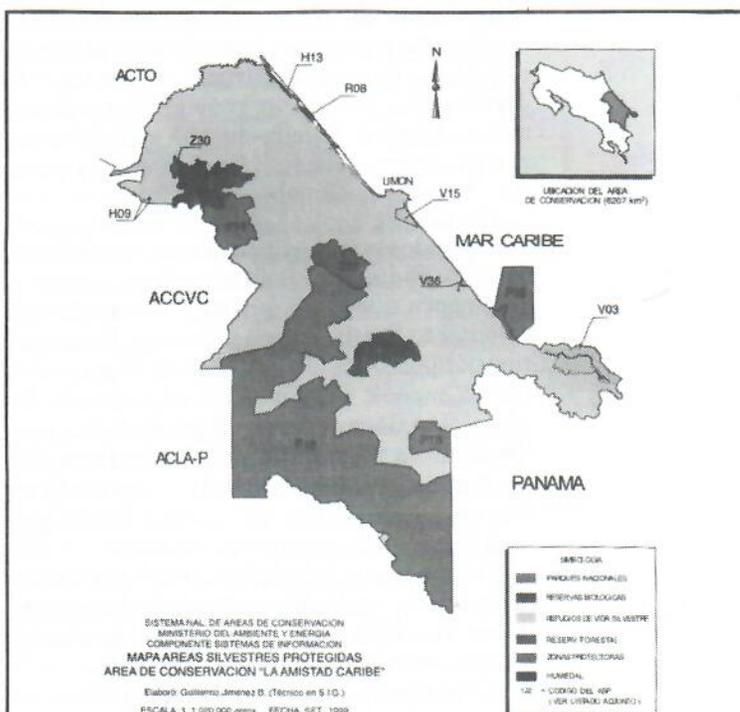
ción, cantidad de la que más de una tercera parte corresponde a los territorios indígenas.

## La problemática ambiental en Talamanca

Talamanca es una región pluriétnica, donde coexiste población indígena, negra y mestiza. Los indígenas se concentran en Alta Talamanca, los mestizos en Baja Talamanca y los negros mayoritariamente en la costa.

En Alta Talamanca los indígenas cultivan plátano y banano para la comercialización. En Baja Talamanca hay una fuerte presencia de compañías transnacionales que producen banano para exportación, y, asimismo, campesinos plantan plátano para comercializar. Y en la costa se da la pesca artesanal y los servicios turísticos.

En la medida que la mayor parte del cantón Talamanca se encuentra bajo distintas categorías de protección, incidiendo esto en la



Cuadro anexo al mapa

### ÁREA DE CONSERVACIÓN LA AMISTAD CARIBE

<b>Cód. SINAC</b> P16	<b>Parque nacional</b> Cahuita	<b>Área (ha.) total</b> 1.106	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> D.E. N° 1.236-A 24-09-70 (Creación) D.E. N° 8.489-A 24-05-78 (Cambio de nombre) Ley N° 679.427-12-82 (Ratificación) D.E. N° 171.040-MAG 29-07-86 (Comisión) D.E. N° 17.236-MAG 22-10-86 (Cambio de comisión)
P18	Parque Internacional La Amistad	174.881 (Sólo lo de ACLA-C)	D.E. N° 13.324-A22-02-82 (Creación) D.E. N° 16.848-MAG 20-02-86 (Ampliación) D.E. N° 21.199-MIRENEM 23-04-92 (Cambia a parque)
P19	Barbilla	11.944	D.E. N° 13.392-a 16-03-82( Creación como reserva biológica) D.E. N° 13.587-A 18-05-82 (Cambio a zona protectora) D.E. N° 23.235-MIRENEM 19-05-94 (Cambió a reserva biológica). Falta el decreto P.N.
<b>Cód. SINAC</b> B06	<b>Reserva biológica</b> Hitoy Cerere	<b>Área (ha.) total</b> 9.950	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> D.E. N° 8.351-A 27-04-78 D.E. N° 13.390-a-16-03-82 Ley N° 679.427-12-92 (Ratificación)
<b>Cód. SINAC</b> V03 V15	<b>Refugio nacional de vida silvestre</b> Gandoca Manzanillo Limoncito (mixto)	<b>Área (ha.) total</b> 5.017 3.833 1.129	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> D.E. N° 16.614-MAG 29-10-85 D.E. N° 23.121-MIRENEM 26-04-94 D.E. N° 23.259 MIRENEM 19-05-94 D.E. N° 25.140 MINAE 27-05-96
V36	Aviarios del Caribe	55	
<b>Cód. SINAC</b> R01	<b>Reserva forestal</b> Río Pacuare	<b>Área (ha.) total</b> 13.654 13.178	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> Ley N° 7.018 26-12-85 (Creación) D.E. N° 16.815-MAG- 30-01-86 D.E. N° 2.886-a 23-03-73
R08	Pacuare-Matina	476	
<b>Cód. SINAC</b> Z22	<b>Zona protectora</b> Cuenca del río Banano	<b>Área (ha.) total</b> 9.928 9.247	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> D.E. N° 20.043 MIRENEM 19-11-90 D.E. N° 24.785-MIRENEM 13-12-95
Z30	Cuenca río Siquirres	681	
<b>Cód. SINAC</b> H09	<b>Humedal</b> Lacustrino Bonilla Bonillita	<b>Área (ha.) total</b> 684 38	<b>Decreto ejecutivo o ley que regula</b> D.E. N° 23.004-MIRENEM 16-03-94
H13	Nacional Cariari	646 (Sólo lo de ACLA-C)	D.E. N° 23.253-MIRENEM 18-05-94

disminución de la destrucción ecosistémica en toda la región, su riqueza natural atrae, además de empresas turísticas, empresas madereras que, eludiendo las aún insuficientes restricciones a la tala, de ahí extraen tanta materia como para satisfacer la tercera parte del consumo nacional.

Hasta hace unos años los permisos de corta otorgados por el Minae debían ser solicitados en Siquirres, población tan lejana a Talamanca que en la práctica casi nadie los solicitaba. Según estimaciones de funcionarios públicos, del total de corta se lograba detectar menos de un 20%. Aparte de la extracción de madera con fines de comercialización, se ha enfrentado el problema del cambio de uso del suelo: talar para sembrar. Por otra parte, el turismo no planificado genera presión de carga sobre las áreas.

La minería y las exploraciones petroleras por parte de compañías extranjeras han entrado en conflicto con muchas organizaciones locales que adversan tales actividades.

El problema más pesado en la región es su pobreza -que destaca en el país por su agudeza-, por cuanto obliga a los propietarios locales a malbaratar los recursos ante las presiones de las compañías explotadoras y comercializadoras. La corta y tratamiento de la madera en pequeña escala no están tan desarrollados como para ser una alternativa razonable ante las necesidades de la población.

## Los actores en Talamanca

### El estado

En la región hay presencia de instancias gubernamentales que brindan distintos servicios: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de Producción, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación Pública, Ministerio del Ambiente y Energía, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Electricidad, Banco Nacional de Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje e Instituto Costarricense de Educación Radiofónica, entre otras.

El Minae tiene una sede regional en Limón y una subsele en Cahuita con 22 funcionarios. Ésta debe velar por la conservación de los recursos naturales en la zona en coordinación con los comités de manejo, asociaciones de desarrollo y demás grupos representativos que actúan en la región.

En síntesis, el estado en general cuenta con una relativamente fuerte presencia en la zona.

### Entidades externas

Además de las instancias gubernamentales, en la región tienen significativa presencia organismos no gubernamentales y de cooperación que llevan a cabo proyectos de desarrollo y de enfrentamiento de la problemática ambiental. Algunos son: (1) Asociación Anai, que cuenta con diversos proyectos de desarrollo en la región y promueve actividades educativas y de investigación procurando el desarrollo integral de las comunidades en un marco de protección del ambiente; tiene un peso importante en la región con diversos proyectos educativos, de apoyo organizacional y ambientales. (2) Corredor Biológico Talamanca Caribe, que es una de las entidades con mayor influencia en el cantón, en la cual participan 14 organizaciones de base de la zona, que interconecta 39.000 has. de áreas protegidas y reservas indígenas preexistentes y distintas manchas verdes, con el propósito de posibilitar el libre flujo de las especies; desarrolla y estimula actividades productivas como ecoturismo y agroecología, actividades de conservación, de fortalecimiento institucional y de incidencia en política cantonal y nacional. (3) Iriña Tsochok, que ha promovido proyectos productivos y apoyado a las organizaciones locales en tanto contraparte del proyecto NamasöL, encargado del manejo de los recursos económicos. (4) Programa Frontera Agrícola, que desarrolla trabajo de ordenamiento territorial en coordinación con tres organizaciones: las asociaciones de desarrollo integral Bribrí (Aditibri) y Cábecar (Aditica) y la Comisión de Derechos Indígenas de Talamanca Codebriwak; apoya a la Asociación de Pequeños Productores Orgánicos de Talamanca (Appta); estimula el desarrollo de encuentros bajo la metodología "campesino a campesino" para la experimentación con productos como cacao y banano, y apoya a la Asociación Unión Forestal de Talamanca (Asunfort) y a las municipalidades del área. Otras entidades presentes en la zona son: Proyecto de Educación Alternativa Bowo, Asociación Güilombé, grupos religiosos (La Misión Paulina, los Bahai, etcétera) y la Fundación para el Desarrollo Urbano (Fudeu).

Como se puede apreciar, hay diversos tipos de instancias con capacidad de apoyar los procesos de participación local en el manejo de recursos naturales.

### Organizaciones locales y sociedad civil

Talamanca es un cantón muy rico en experiencias de base e iniciativas de cogestión, y pertenece a una provincia históricamente muy combativa. Hay una gran cantidad de organizaciones en la zona y existe un proceso comunitario marcado por la participación de

distintos sectores nucleados alrededor de variadas organizaciones comunales y regionales. Algunas de las organizaciones más importantes son: (1) Asociación Sanmigueleña de Conservación y Desarrollo (Asacode), que agrupa a varias familias que combinan la conservación de bosque primario con actividades agrícolas, procesamiento de la madera y experimentación. (2) Asociación Unión Forestal de Talamanca (Asunfort), que aglutina varios grupos de campesinos madereros en torno al uso racional del bosque. (3) Consejo Cantonal Ambiental, que agrupa bases de toda la región desarrollando un proceso participativo de consulta con ellos tendiente a construir una agenda cantonal ambiental. (4) Asociaciones de desarrollo, que realizan diversas actividades para el bienestar comunal. (5) Cámara de Turismo de Cahuita, que articula los intereses de muchos pequeños empresarios de restaurantes y cabinas y tiene representación en el Comité de Manejo del Parque. Asimismo, existen sectores que se plantean el problema del desarrollo socioeconómico vinculándolo a las características culturales y ambientales de la zona: como el sector indígena, que reivindica el fortalecimiento de la autonomía de sus territorios y cuyas organizaciones se han colocado a la cabeza de las luchas de los pueblos indígenas del país.

Propiamente en la región indígena existen varias organizaciones de base muy representativas, entre las cuales tenemos: (1) Asociación de Desarrollo Integral Bribri y Asociación de Desarrollo Integral Cabécar, que formada inicialmente bajo la tutela de la Comisión Nacional Indígena (con un fuerte grado de deslegitimación local), fue luego "tomada" por las organizaciones indígenas talamanqueñas encargadas de la defensa de los derechos indígenas; experimentando un fuerte cambio en su orientación original; en la actualidad constituye el gobierno local. (2) Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas Bribri (Codebriwak), organización de base de la comunidad que ha desarrollado luchas muy importantes en pro de los derechos de los pueblos indígenas de la región; actualmente desarrolla programas de capacitación sobre legislación y desarrollo sostenible y realiza actividades rela-

cionadas con ambiente, ecoturismo y ordenamiento territorial. (3) Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (Appta), que, constituida en 1987 para la comercialización de productos no tradicionales, y habiendo construido en 1988 un almacén en Bribri para insumos agrícolas, promueve la producción de cacao y banano certificado; ha orientado sus esfuerzos recientemente a la búsqueda de alternativas de comercialización de productos de la zona. (4) Comisión de Mujeres de Talamanca, que coordina 18 grupos de base de mujeres y es contraparte ejecutora del proyecto Namasöl; tiene incidencia en la Mesa Nacional Indígena y en la Asociación de Desarrollo Integral (Adi); sus cuatro áreas de trabajo son cultura, producción, área social y comunicación; está propiciando espacios de encuentro con instancias gubernamentales para coordinar una acción más efectiva y cuenta con un liderazgo bastante consolidado e incidencia en diversos temas de discusión a nivel regional.

A pesar de cierta dispersión de esfuerzos, en los últimos años se han venido desarrollando redes y esfuerzos de articulación entre distintos actores -como el Corredor Biológico, Asunfort y Namasol- que han posibilitado una coordinación que le ha subido el perfil organizativo a la región.

### Municipalidad

Para la Municipalidad de Talamanca, que se ha venido ocupando de las tradicionales tareas municipales en todo el país (recolección de basuras, patentes, etcétera), la cuestión ambiental no ha sido prioritaria en su gestión. Y en las pocas incursiones que ha hecho en este campo la experiencia no ha sido positiva: se le acusa de malos manejos en materia de concesiones de permisos para la construcción de hoteles, de sanidad ambiental y de regencias y permisos forestales.

En función de esto último, en 1997 se dio un convenio entre la municipalidad y Asunfort mediante el que esta organización asumía las regencias a efecto de otorgar permisos para la corta de árboles, ámbito en el que ella, y no la municipalidad, tenía experiencia. Pero esta experiencia fue breve porque una modificación



de la Ley Forestal quitó esa potestad a las municipalidades trasladándola a los consejos regionales ambientales y, provisionalmente, mientras éstos comenzaban a operar, al Minae: caso claro en que un cambio en la legislación entorpece el desarrollo de un proceso de gestión local.

Mediante aquel acuerdo se delegaba una responsabilidad que la municipalidad no lograba realizar con un nivel de eficacia aceptable a una instancia de la sociedad civil capacitada para hacerlo, lo cual denota cierto grado de co-gestión entre organizaciones de la localidad que señala un camino a seguir en situaciones similares y que incide en la democratización de la gestión de los recursos dentro del proceso de descentralización.

No es sino recientemente que la Municipalidad de Talamanca se ha empezado a plantear más seriamente el trabajo ambiental, conformándose una comisión local ambiental donde hay representantes del Ministerio de Salud, de oenegés, del Minae, del Corredor Biológico y otros. Se busca avanzar en un proceso en el que las acciones que por ley debe realizar el Minae se coordinen previamente con esa comisión. Algunos proyectos que ésta tiene en agenda son: (1) Construir una base de datos sobre explotación maderera, manejo de bosque, explotación de nacientes de agua y otros; (2) ejercer mayor control sobre las aguas negras para evitar que vayan al mar; (3) realización de estudios de impacto ambiental para las construcciones que se autorizan, y (4) control de la contaminación de las compañías bananeras -efectivamente, el principal problema que busca enfrentar la municipalidad en un mediano plazo es el de la contaminación de los arrecifes de coral, producida por los agroquímicos que las compañías bananeras descargan en los ríos.

### **Andadura del Consejo Regional Ambiental del Área La Amistad Caribe**

El Área La Amistad Caribe es donde se creó el primer Consejo Regional Ambiental del país. Éste constituye un avance en la línea de manejo ambiental global posibilitando un espacio democrático de participación en la escala regional. La composición del Consejo Regional Ambiental expresa una participación mayoritaria de instancias de la sociedad civil con alto grado de legitimidad en la región.

Aparte de los representantes de las comisiones ambientales de los tres distritos, este consejo se halla conformado por el director del área de conservación, el presidente del Consejo Municipal de Talamanca, el representante de los colegios de secundaria, el de una oenegé, el de la Cámara de Turismo, el de la socie-

dad civil, el del sector indígena y otros de otros sectores representativos de la región. Es indudable que la fuerte presencia de la sociedad civil en esta comisión crea las bases para una democratización de la gestión de los recursos a nivel regional. Por su naturaleza regional, ese consejo puede plantearse y avanzar seriamente en el abordaje de la dimensión regional de los problemas. Su mayor reto consiste en articular agendas de las distintas organizaciones a partir de una visión de la región como tal, y ensanchar el horizonte de éstas en una perspectiva regional.

Este Consejo tiene algunas dificultades operativas porque su conformación heterogénea, que hace muy distantes a unos actores de otros, y la diversidad de funciones que se le asigna a éstos, desde técnicas hasta políticas, vuelven un poco entrabado el proceso de gestión. Justamente por ello se ha optado por crear una junta directiva que orienta el proceso, y se ha contemplado en su reglamentación que una serie de funciones del consejo puedan ser asumidas directa e individualmente por sus integrantes -municipalidad, oenegé, consejo local, etcétera. Lo importante de este traslado de atribuciones es que posibilita que el consejo se concentre realmente en aquellas labores que son cruciales, las de decisión política, y no se desgaste resolviendo aspectos técnicos que le harían perder el norte de su función.

Una vez aprobada y reglamentada la Ley de Biodiversidad, los consejos regionales de las áreas de conservación tenderán a tomar el lugar de los consejos regionales ambientales. Tal ley fortalecerá el papel gestor de aquella instancia en la medida que refuerza la autonomía de las áreas, con la posibilidad de acceso directo a financiamiento. El Consejo Regional Ambiental es una estructura política de decisión para la co-gestión de la política ambiental regional, pero su consolidación requiere fortalecer algunas líneas que ahora apenas empiezan a vislumbrarse: (1) acceso a información amplia sobre la administración del área de conservación: en cuanto a estrategias y planes y en cuanto a presupuesto; (2) participación en la discusión nacional sobre legislación ambiental y su relación con el trabajo del área; (3) acceso a una capacitación que permita a los miembros del consejo comprender la información a la que acceden, de modo que se formen un criterio propio en aspectos clave de política ambiental, y (4) acceso a financiamiento mínimo que viabilice la gestión.

En la región se ha desarrollado un proceso comunal de reuniones, consultas y discusión sobre los problemas ambientales prioritarios que enfrenta el cantón, proceso sumamente democrático de participación que desemboca en la formación del Consejo Local Ambiental con representación de los tres distritos del cantón

Talamanca, y que se venía desarrollando autónomamente con anterioridad a la conformación del Consejo Regional Ambiental, por lo que al plantearse la creación de éste ya había todo un trabajo organizativo que precedía y le daba sustento al mismo.

Este Consejo Local se halla compuesto por una mezcla de líderes comunitarios de larga trayectoria en la región y por otros más jóvenes de corta experiencia. En la base hay grupos de mujeres, de salud, sindicatos (el de la Chiriquí Land Company), de productores, etcétera.

Por su reciente conformación, el Consejo Local no es un grupo de trabajo y lucha consolidado, pero sí tiene buenas perspectivas en su afán de responder al doble reto de canalización de las demandas de sus bases, de apertura de espacios para relacionarse con otros actores importantes de la región y de mantenimiento de su independencia respecto del estado -de hecho, su principal demanda ante el Minae, respecto del cual hay aún desconfianza por las relaciones pretéritas, es la de mayor apoyo logístico para el desarrollo de su trabajo, para lo cual se reclama un decreto ley que garantice contenido financiero a la gestión de los consejos locales. Los retos principales que enfrenta

## El manejo del Parque Nacional Cahuita

A 42 km. al sur del cantón central de la provincia de Limón, Cahuita constituye una de las principales atracciones turísticas de la costa caribeña costarricense: un manto coralino de entre 18 y 20 hectáreas, gran diversidad de fauna marina y terrestre y bosques primarios colindantes con sus playas. El Parque Nacional Cahuita, creado en 1979, y que antes fue -por decreto de 1970- museo natural, tiene una extensión de 23.467,9 hectáreas, de las que 22.400 son marinas.

En su inicio como museo natural, decretado gubernamentalmente sin participación alguna de los pobladores, se limitó la pesca -actividad fundamental para la alimentación de los pobladores-, se prohibió la extracción de coral, la caza y captura de animales, la tala de árboles y casi todas las actividades productivas; se empezó a cobrar a los turistas por su ingreso al área y quedó vedado el acceso a los vecinos del lugar. Se expropió a muchos de éstos dando a la mayoría un pago inmediato para que se dedicaran a otra actividad. A la sazón, la actividad principal era el cultivo de cacao, de tubérculos como yuca y ñame y de plantas ornamentales.



en la actualidad son: (1) mantenimiento de la articulación con sus bases, eludiendo así el peligro de que sus relaciones con el Consejo Regional Ambiental y el proceso de descentralización la desvinculen de las bases, debilitando con ello su representatividad del sector; (2) operacionalización de su agenda, articulándola con una propuesta de desarrollo que permita superar el mero conservacionismo, y (3) lograr una participación real en el seno del Consejo Regional Ambiental.

La legitimidad del Consejo Regional des cansa en gran parte en el uso que los consejos locales y otros actores de la sociedad civil le puedan dar, en la medida en que se lo apropien y sirva efectivamente para la canalización de las inquietudes de los grupos organizados regionalmente.

Una comisión integrada por representantes municipales, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Mag), de la Junta de Acción Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica (Japdeva) y dirigentes comunitarios, hizo recomendaciones para lograr acuerdos con los diversos sectores afectados y concernidos por la nueva problemática, mas los resultados no fueron muy apreciables.

Un segundo decreto gubernamental, de 1978, hizo más graves las limitaciones a los pobladores al disfrute de los recursos del área, generando más polémica e inconformidad entre ellos. No se había terminado de crear el parque cuando, a fines de 1979, una plaga de monilia invadió los cacaotales del lugar, que generaban alrededor del 90% de los ingresos económicos, haciéndolos desaparecer en tres años. A partir de entonces el turismo se vuelve

cada vez más importante hasta llegar a constituir el principal ingreso de la comunidad, dado que los visitantes afluían crecientemente al parque.

Los choques entre las autoridades y la comunidad no se hicieron esperar: en 1994 el Minae aumentó muy sustancialmente el cobro a los extranjeros por ingreso al parque provocando la inconformidad de la comunidad, que lo consideró contraproducente respecto del flujo turístico. El descontento llevó a la población a ocupar el parque a la fuerza eliminando los puestos de control que había establecido el Minae e impidiendo el acceso de los funcionarios. Para resolver el conflicto iniciaron conversaciones varios de los actores locales, el Minae, el comité de lucha creado por la comunidad y, como mediador, un representante de la Defensoría de los Habitantes, llegando al siguiente acuerdo: (1) incorporar a la comunidad en el manejo del parque, perdiendo el Minae la exclusividad en la definición de las políticas; (2) no realizar cobro alguno por concepto de ingreso al parque, y (3) proseguir con el pago de las tierras expropiadas desde los años setenta.

Este desenlace fue influido por la tendencia a la descentralización que en el Minae tenía entonces mucha fuerza -con la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación-; asimismo fue influido por la incapacidad estatal de pagar lo adeudado a los expropiados, y fue influido también por la intervención clave de la Defensoría de los Habitantes. La beligerante movilización de la comunidad, que incluyó gestiones en la capital y la puesta de un recurso de amparo contra del Minae, fue también decisiva. Asimismo, por parte del estado hubo una clara disposición por encontrar una solución razonable al conflicto, superando las viejas prácticas de intimidación.

Para posibilitar la incorporación de la comunidad en la gestión del área se creó en 1997 un comité de servicios compuesto por dos miembros del Minae y tres de la comunidad (dos de la asociación de desarrollo y uno de la cámara de turismo). Durante varios meses el comité funcionó sólo de hecho, y en 1998 también de derecho, convirtiéndose en comité de manejo con mayores atributos. Algunas de las principales medidas que ha tomado este comité son: (1) solicitar contribución voluntaria para el acceso al parque; (2) mantenimiento de la limpieza en la playa; (3) administración del servicio de baños; (4) contratación de guardaparques de la comunidad; (5) instalación de un puesto de control para evitar el saqueo de recursos; (6) instalación de una sala para educación ambiental, y (7) vela por el cumplimiento de la normativa ambiental.

Mientras la comunidad asume funciones

que otrora correspondían al estado, el Minae asesora y supervisa técnicamente el cumplimiento de lo delegado, como el servicio de guardaparques, que -por cierto- se paga con las escasas contribuciones voluntarias por ingreso al parque que el comité percibe, tan escasas que éste ni siquiera puede tener oficina propia.

Entre los actores sociales locales y el estado hay suspicacias y críticas recíprocas. Se señala falta de compromiso, convicción, transparencia y respeto a la comunidad por parte de algunos funcionarios del Minae en relación con el comanejo. Tal desconfianza, que ha de tener efectos sobre el desarrollo del comité, en parte se explica por el hecho de que todavía no han sido cancelados, después de casi treinta años, los terrenos expropiados. Por su lado, el Minae, cuya eficacia se ve limitada por la escasez de recursos, dice que a la sociedad civil le falta capacitación para asumir los roles nuevos que le confiere la ley y que es necesario que reciba esa capacitación para avanzar hacia más participación.

A pesar de lo anterior y de la incipiencia del comité, la experiencia demuestra que éste ha logrado más eficiencia y eficacia en el manejo del parque -respecto de antes. La playa está más limpia (es calificada como una de las playas más limpias del país), hay más seguridad para los turistas (disminución de los asaltos, antes frecuentes) y hay mayor cuidado de los recursos naturales (es la principal responsabilidad de los guardaparques pagados por la comunidad). Además, se ha avanzado notablemente en la democratización de la gestión de los recursos. Mas no deja de haber peligros respecto de esto: algunos dirigentes locales han creado una fundación para incidir en la marcha del parque, lo que podría ir desdibujando la participación de la comunidad e ir cobrando fuerza organizaciones ambientalistas internacionales poco preocupadas por la cuestión social; ligado a esto, los líderes comunales se han dividido -aunque no radicalmente-: por un lado los agrupados en torno a NamasoL Cahuita, y por el otro los del comité de manejo.

Hay, además, otros factores que atentan contra el comité y la participación: ciertos sectores sociales y comunidades importantes pertenecientes a Cahuita no están integrados al comité, como Punta Riel y Home Creek, que practican la recolecta de huevos de tortuga y la caza de tepezcuintles e iguanas, actividades de subsistencia y extracción que entran en contradicción con las restricciones definidas por el comité; asimismo, la fuerte emigración que sufre la comunidad de Cahuita por falta de fuentes de trabajo debilita su tejido social, mermándose en consecuencia la capacidad de convocatoria del comité.

Más allá de estos problemas, existen tres retos de tipo estratégico de cuya resolución depende en gran medida el devenir a mediano plazo del comité: (1) la necesidad de elaboración de un plan de manejo gestionado por el comité de manejo y con el aval local; (2) la necesidad de interpretar unívocamente lo que el decreto de reglamento para el manejo de los recursos y servicios del parque (de 1998) dice respecto de las funciones del comité; mientras algunos funcionarios del Minae creen que el decreto define al comité -por sus funciones- como órgano de recomendación, algunos dirigentes comunales creen que lo define como órgano decisorio, y (3) la necesidad de articular el manejo del parque con una estrategia de desarrollo de la comunidad, sobrepasando la mera protección ecosistémica.

### **El manejo del Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo**

El Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo lo coadministrarán organizaciones de base, oenegés y el Minae. Allí, sólo el 15% del territorio es estatal, el 85% restante pertenece a empresarios privados que pueden desarrollar distintas actividades que no violenten el plan de manejo y otras disposiciones ambientales existentes en el país -como la de someter cualquier proyecto a un estudio de impacto ambiental a través de la Secretaría Técnica Ambiental (Setena).

Los pobladores de Gandoca Manzanillo han vivido históricamente de la pesca, el cacao y algunos cultivos básicos. Mas su atractivo turístico y riqueza biológica han suscitado inversiones ambientalmente lesivas ocasionado muchos problemas a la población.

La experiencia de creación del comité de manejo de este refugio ha sido tanto o más conflictiva que la del Parque Nacional Cahuita. Un sector de pobladores señala que funcionarios del Minae obtuvieron sus firmas para la creación del refugio diciéndoles que eran para otros fines. Y resienten que muchos de ellos vendieron sus tierras a extranjeros o personas del Valle Central sin tener conciencia de lo que

valdrían con la creación del refugio, así que una vez vendidas eran revendidas a precios excesivamente más altos. Algunos agregan que "ha habido agresividad hacia el poblador", que "no se puede sembrar lo que se quiere; hasta el tacotal hay que conservarlo", que "los cultivos se los comen los animales pero no se puede hacer nada"... El refugio es percibido como un marco de limitaciones que les fue impuesto. A pesar de esto, la comunidad acepta que en los últimos años las cosas han tendido a cambiar, ya que el Minae tiene una postura más respetuosa con la población local, además de que un sector de la comunidad ha visto la importancia de la conservación de los recursos y la necesidad de un plan de manejo.

Esta zona, considerada por el Instituto Costarricense de Turismo como de interés ecoturístico, fue seleccionada en 1995, dentro de un acuerdo de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, para dotarla de un plan de manejo. Esto posibilitó el desarrollo de un proceso participativo en el que se llamó a representantes locales a plantear sus puntos de vista e intervino un equipo ampliamente multidisciplinario; en la elaboración se tardó 18 meses.

Dada la muy diversa problemática enfrentada en Manzanillo y Gandoca, en 1996 se creó un comité asesor con una muy amplia visión del tema, con representantes de: Área de Conservación La Amistad Caribe, Municipalidad de Talamanca, Asociación de Desarrollo Comunal de Mata de Limón Gandoca, Asociación de Desarrollo Integral de Manzanillo, Asociación Anai, Asociación de Desarrollo Ecológico de Cocles, Manzanillo y Gandoca y Asociación de Organizaciones del Corredor Biológico Talamanca Caribe. Este comité, que tiende a garantizar descentralización, tiene bastante peso en la definición de las políticas hacia el refugio y sus funciones principales son: "b) Facilitar y cogestionar ante el Minae la ejecución del plan de manejo en su localidad. c) Servir como foro de discusión comunal en relación a la administración del Refugio y la ejecución del Plan de Manejo. d) Dar seguimiento y control de aquellas acciones que impacten los recursos ecológicos en su localidad. e) Analizar y recomendar las solicitudes de



permisos para realizar actividades dentro del área del Refugio. f) Colaborar con el Comité Asesor del Refugio en asuntos de su competencia. g) Designar comités especiales para asuntos de su competencia. h) Designar comités especiales para asuntos específicos" (Comité Asesor..., 1998: 3).

Paralelo al comité asesor se han creado comités zonales en Manzanillo y Gandoca, los cuales, aunque coordinan, funcionan con cierta autonomía. En el comité zonal de Manzanillo hay dos representantes de la Asociación de Desarrollo (Adim), dos de Adecomaga y uno del Minae. Asimismo, en Gandoca hay un comité zonal donde intervienen otras organizaciones: la Asociación de Desarrollo, el Corredor Biológico y Anai. Estas estructuras han sido creadas en una línea de descentralización y traslado de responsabilidades a la sociedad civil y con un ánimo de lograr la mayor representatividad.

En términos generales, el funcionamiento del Comité de Manejo Gandoca Manzanillo es bastante estructurado y se encuentra en una fase de mayor institucionalización en relación con el comité de Cahuita, de más reciente formación. Entre sus logros principales cabe destacar la existencia de un manual de procedimientos que orienta tanto a los comités zonales como a los usuarios o pobladores respecto de las posibilidades y las reglas existentes para el desarrollo de cualquier actividad, que ha de ser ambientalmente sostenible (para construir edificaciones, para cultivar, para aprovechamiento forestal, para cacería y pesca, etcétera).

Por su parte, funcionarios del Minae en la zona señalan que, a diferencia de antes, ahora la sociedad civil no se limita a criticar, ya que tiene derechos y responsabilidades en el manejo de los recursos de la región. Aunque esto supone que el proceso de toma de decisiones ahora es más lento, la gestión global es ahora mejor y más eficaz. Asimismo, está claro que la elaboración del plan de manejo fue un paso adelante, por cuanto sirvió para definir un norte al comité respecto de los caminos por los cuales es posible avanzar. Dentro del acuerdo, la vigilancia corre por cuenta del Minae, y como apoyo se ha creado un Covirenas (Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales). La cuestión forestal se halla más restringida, el Minae otorga permisos pero con el visto bueno del comité. Los distintos actores coinciden en señalar que en el último año se ha propiciado una mejor comunicación, dado que el Minae ha abandonado su estilo un tanto vertical. Como logros de la gestión se señala: creación del Covirenas del lugar, servicios de paseo en bote a turistas en convenio con hoteles de la zona, mejor vigilancia, gestión más participa-

tiva de los recursos naturales del refugio, freno al deterioro de los recursos de la región y toma de decisiones conjunta sociedad civil-Minae.

Un actor importante en la región ha sido la Asociación de Desarrollo Ecológico de Cocles, Manzanillo y Gandoca, compuesta por propietarios turísticos -muchos no originarios de la región- muy activos y con mucho peso en el comité, y muy interesados en la conservación de la belleza escénica, lo que en ocasiones los hace entrar en contradicción con los pobladores locales, no acostumbrados a limitaciones en cuanto al uso y acceso a los recursos. Debido, pues, a que agrupa intereses de actores muy variados (Corredor Biológico, Anai, Minae, asociaciones de desarrollo y otros), el funcionamiento del Comité, sobre el que recae la responsabilidad fundamental de manejo del Refugio, ha sido difícil. La diversidad de puntos de vista sobre la participación y el conflicto entre la visión conservacionista y las tradicionales prácticas y puntos de vista ante los recursos, han marcado las disensiones en el comité.

A pesar de que el Minae convocó activamente a la participación de las comunidades en la elaboración del plan y se dio una participación significativa de determinados sectores, grupos ligados a la Asociación de Desarrollo de Manzanillo no se sintieron tomados en cuenta; hasta el punto de que el representante de esa entidad señala que ellos no participaron, que el plan fue elaborado por técnicos de fuera, pidiéndosele a la comunidad después opinión, y que, por añadidura, posteriormente no ha habido mayor esfuerzo para difundir el plan.

Los pobladores denuncian una visión demasiado conservacionista de parte del Minae y Adecomaga, tal que no consideran a cabalidad los intereses de la comunidad. Señalan que Anai se oponía a que se llevara la luz y el progreso a la zona y que el gobierno, a pesar de las donaciones que recibe, no ayuda a la comunidad (solamente los 12.000 colones por hectárea por pago de servicios ambientales).

En contraste con Manzanillo, en Gandoca los miembros de la comunidad y la Asociación de Desarrollo no sólo manifiestan haber sido tomados en cuenta, sino que participan más decididamente en las actividades del comité. Obviamente esto indica que los procesos dentro de las dos zonas fueron distintos o, por lo menos, fueron percibidos de manera diferente por los actores locales.

A pesar de las críticas, los pobladores reconocen que la creación del Refugio ha conservado las montañas, y que eso tiene mucho valor. Pero el logro más importante de la actividad del comité que se reconoce, para lo cual

el plan de manejo es importante, es haber posibilitado que con la reglamentación se frenara el alud de inversiones en gran escala que se proyectaba en la zona y, consiguientemente, que los pobladores del lugar no hayan debido abandonar masivamente el lugar.

Finalmente, en una perspectiva de crear opciones a la población, el plan contempla actividades ecoturísticas. Así, un proyecto del comité es la creación de cabinas caseras, que puedan ser administradas por los pobladores locales generándoles beneficios directos. Pero a pesar de los esfuerzos en ese sentido, el manejo opcional de los recursos aún no se termina de consolidar, en lo cual juegan un papel pesado las limitaciones económicas.

### **El manejo del recurso forestal en Alta Talamanca**

Talamanca, cuyos recursos forestal, mineral y suelo han despertado desde hace muchas décadas el apetito de diversos capitales, entre los que se ha destacado por su volumen y la extensión del área explotada el capital frutero, es un territorio que siempre ha pertenecido a las etnias bribri y cabécar, cuyo muy fuerte sentido de identidad ha dado origen a organizaciones locales que luchan por la autonomía. El sector indígena, por cierto, es uno de los más organizados de la región, y sus líderes han jugado un papel importante en las reivindicaciones de los indígenas de todo el país. Las luchas por la creación de la reserva (1976) y por la aprobación de la ley de autonomía indígena (actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa) constituyen hitos importantes de un proceso que ha tenido como norte el pleno acceso y disfrute a los recursos naturales que se hallan en su territorio.

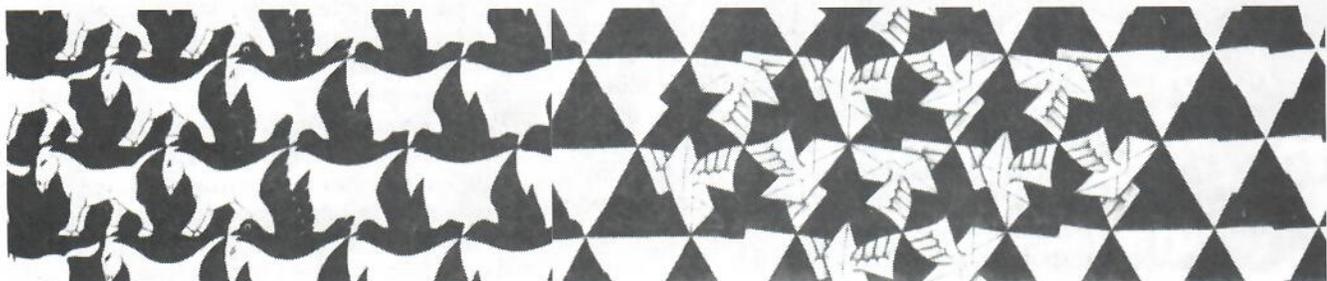
Se desarrollan actualmente esfuerzos de capacitación técnica que han llevado a una readequación de las relaciones con las agencias de cooperación tendiente al empoderamiento de los actores locales. En ellos han participado el proyecto NamasoL, que articula las organizaciones más representativas de la localidad y desarrolla actividades culturales, agroecológicas, económicas y otras; las asociaciones de

desarrollo Bribri y Cabécar; la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas Bribri (Cobebriwak), y la comisión de mujeres.

Alta Talamanca. Por constituir una de las principales reservas de bosque del país, atrae a campesinos en busca de tierras para cultivo y a madereros en busca de bosque para despalar, lo cual desemboca en un enfrentamiento con las autoridades indígenas que ahora son las únicas autorizadas -ya no el estado-, a través de las asociaciones de desarrollo, para otorgar permisos de corta. El gobierno local debe velar por la protección de los recursos naturales y, además, plantearse en forma integral el problema del desarrollo dentro de su territorio. Las asociaciones de desarrollo integral Bribri y Cabécar cumplen esta función en tanto gobiernos locales en sus respectivos territorios. El control sobre la madera que sale de la región se ha hecho más efectivo, con un personal mínimo y apoyo de las organizaciones pertenecientes a NamasoL, los consejos de vecinos de cada comunidad y el Consejo Municipal de Talamanca.

Los consejos de vecinos son organizaciones que realizan actividades en pro del desarrollo local (obras de infraestructura, canalización de servicios sociales, etcétera), teniendo entre sus funciones más importantes contribuir al control de la tala ilegal. Esta instancia, que se ha venido desarrollando con el apoyo de las asociaciones Bribri y Cabécar y constituye una expresión de democracia en el nivel local, a pesar de su reciente creación comienza a constituirse en el principal aliado de los guarda-recursos indígenas que vigilan el bosque. Al respecto, en la actualidad se pondera la posibilidad de que cada consejo declare a su comunidad "zona protegida - patrimonio natural", de modo que exista un respaldo legal mayor a la conservación dentro del contexto del ordenamiento territorial, que cada vez es más importante.

Las autoridades indígenas han determinado que sólo los pobladores locales tienen derecho a solicitar permiso para la corta de árboles. Una vez realizada la solicitud, un guardaparques indígena visita la finca o propiedad para verificar la posesión y los árboles que se van a cortar. Se hace también una valoración de la convenien-



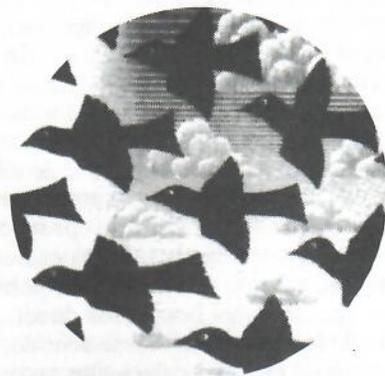
cia desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental y tomando en cuenta la necesidad que se pretende satisfacer. En todo caso, se autoriza un máximo de cinco árboles. Una vez levantado el expediente, el guardabosques lleva el caso al consejo directivo de la asociación de desarrollo, quien toma la decisión final.

La función del Minae es de supervisión dado el caso que el recurso se quiera sacar del territorio indígena. Cada dos meses, funcionarios asignados en la región realizan una visita de campo para cerciorarse de que la información de campo que se recibe es correcta y se ajusta a lo establecido: pero es más una labor de coordinación que de emplazamiento o control. En la actualidad los funcionarios del Minae y los del Ministerio Público respetan en todos sus alcances las determinaciones de la autoridad indígena, existiendo cada vez más una relación de confianza entre tales actores.

El avance obtenido por las autoridades indígenas en el manejo del recurso forestal es notorio. En el cuidado más eficaz del bosque ha jugado decisivo papel la cercanía de los guarda-recursos locales con su comunidad y el hecho de contar con el apoyo irrestricto de ésta. Todo esto ha sido resultado de un largo proceso de negociación por parte de sus dirigencias regional y nacionalmente, lo que ha supuesto acceso a información clave y una definición clara de las reglas de gestión del recurso forestal en la reserva.

La participación dada en el manejo del recurso forestal en Alta Talamanca es del tipo *poder delegado*, definido éste como "una modalidad en la cual la correlación de fuerzas es tal que los ciudadanos tienen la potestad de decidir sobre ciertos planes o programas específicos... por cuanto tienen la mayoría en las instancias representativas o porque su peso es tal que logran que el poder municipal, regional, estatal, etcétera, ceda en la administración de determinados programas".

Pero un reto mayúsculo al que se halla confrontada esta experiencia, y cuya solución no puede encontrarse sino en el trabajo arduo de sus dirigencias en relación con su comunidad, es el de inscribir la protección del recurso forestal en una estrategia de manejo territorial ligada a una perspectiva de desarrollo. Si la población local está urgida de alternativas productivas, ligadas o no al bosque, y éstas no se dan, la inercia misma de los hechos hará que se imponga la ley del maderero: ofrecer el mínimo por los árboles y que el poblador indígena los ceda. (Ahora hay dos grupos de 15 estudiantes recibiendo un curso de ebanistería con equipos adquiridos por las organizaciones citadas. Posiblemente ésta sea una de las experiencias alternativas de donde surjan ideas que respondan a aquel reto crucial.)



### Caracterización sintética de los casos reseñados

Las tendencias actuales de descentralización en Costa Rica se están tímidamente manifestando en algunas regiones -como en Aclac- en favor de un mayor protagonismo de la sociedad civil en el manejo de los recursos naturales. Coinciden en esto la lógica estatal, que tiende hacia la desconcentración y la descentralización, y los intereses de los actores locales. Una verdadera descentralización pasa por un cierto protagonismo de los actores locales, los cuales presionan por abrir ciertos espacios inéditos en el ámbito de las relaciones sociedad civil - estado.

### De la desconcentración a la descentralización

La gestión de los recursos naturales en el Área La Amistad Caribe se halla en tránsito de la desconcentración a la descentralización, residiendo la diferencia entre uno y otro concepto en el grado de empoderamiento real de los actores locales. Se avanza y se retrocede, el proceso no es irreversible y los resultados son aún frágiles, pero en términos generales, y recientemente, el traslado de funciones y atribuciones a la sociedad civil ha sido significativo, lo cual ha sido posible por la presión de organizaciones de base de la región, que ha encontrado eco en la voluntad política de la dirección regional del Minae.

Las experiencias de comanejo analizadas en las páginas anteriores pueden caracterizarse con base en la tipología *escalera de la participación ciudadana* (Valverde, 2000) de la siguiente manera:

*Poder delegado:* territorio indígena. A partir de la demanda de autonomía de los territorios indígenas, como meta estratégica, los indígenas han logrado un importante grado de control sobre su recurso forestal.

*Asociación:* Cahuita y Gandoca Manzanillo.

La asociación es el tipo que mejor caracteriza las experiencias de los comités de manejo de Cahuita y Gandoca Manzanillo por la relación que establecen los actores locales (asociación de desarrollo y cámara de turismo en el primer caso, asociación de desarrollo y Adecomaga en el segundo) con el Minae, por cuanto se trata de una gestión compartida del recurso.

*Asociación:* Consejo Regional Ambiental. El proceso de conformación del Consejo Regional Ambiental supone e implica un nivel de co-gestión tal que es posible decir que hay una asociación estado-sociedad civil en la gestión de los recursos naturales a nivel regional.

El análisis de los casos permite afirmar que la confianza inicial entre los actores no es un requisito para el desencadenamiento de una experiencia de comanejo. Al contrario, en muchos casos la desconfianza acompaña el desarrollo del proceso en grandes tramos. Lo que tiene mayor peso es que en el proceso de negociación los actores lleguen al convencimiento de que esta fórmula es la que más beneficios produce, o menos desgaste genera, considerando los intereses que están en juego y la fuerza que cada uno de los actores posee.

Se demuestra, asimismo, que es en las comunidades más homogéneas -con menos distancia entre comunidad local y representación política- donde la experiencia de comanejo ha llegado más lejos: allí la representación de la sociedad civil tiende a ser una contraparte más consistente, lo que redundo en una gestión más efectiva y en mayor empoderamiento. Tanto en Cahuita como en Manzanillo las comunidades tienen aún recelos respecto del Minae; menores son éstos en el sector indígena, donde las organizaciones de base son más fuertes.

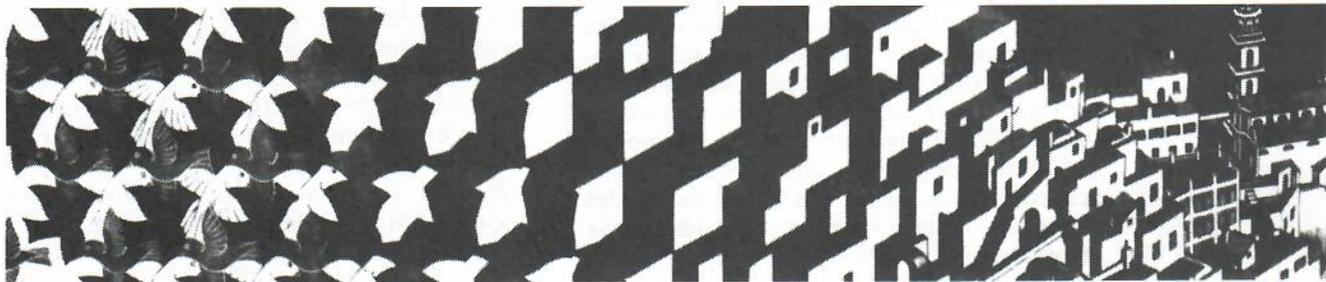
Y, por otra parte, se hace evidente que las fracturas o distancias existentes en algunos casos entre población local y Comité de Manejo indican que el problema de la participación es más complejo de lo que parece a primera vista. O sea, no basta con convocar a la población a participar para que ésta se sienta realmente consultada y se involucre en, o apropie del proceso. No basta tampoco con que exista una representación de la asociación de desarrollo para garantizar una participación de la base. Debe avanzarse en la creación de mecanismos

reales, operativos, para viabilizar la participación de la sociedad civil, para generar una capacidad real de gestión e incidencia de las bases en el proceso.

### **El comanejo aumenta la eficiencia y la eficacia**

En efecto, la gestión actual de los recursos en cada uno de los casos estudiados es más eficiente y efectiva que antes del comanejo. En su conjunto, la administración de las áreas protegidas y los recursos naturales se realiza en la actualidad con un menor costo: la incorporación de la sociedad civil suple las carencias de personal del estado. Es más eficaz por cuanto mejora la protección de los recursos. Es más eficiente porque el involucramiento de actores locales en labores de limpieza (Cahuita), vigilancia (territorio indígena) y elaboración de propuestas (Gandoca Manzanillo) descarga de trabajo a las entidades estatales que antes las realizaban, y que por sus limitaciones presupuestarias no las realizaban muy bien. Las instancias de la sociedad civil cuentan con apoyos de agencias de cooperación que les posibilitan asumir compromisos ligándolos a actividades por el desarrollo de la región. Es también más eficaz por cuanto se brinda un mejor servicio al usuario: la playa de Cahuita nunca había sido tan segura ni tan limpia, ni el despale en Alta Talamanca tan mermado como ahora; los lugareños controlan mejor los traslados de madera que los guardas que realizaban excursiones ocasionales, y la autoridad indígena tiene un mayor control de lo que se corta, y del propósito; los lugareños han demostrado un nivel alto de iniciativa al sentirse partícipes.

Aunque no es posible cuantificar, es claro que el comanejo practicado ha redundado en una disminución del ritmo de deterioro de los recursos y, por ende, se están creando condiciones para su manejo sostenible. Sin embargo, si bien se ha dado algunos pasos importantes para el logro de la equidad, generando empleos y más ingresos (en Manzanillo los guías turísticos son locales, también lo son los guardaparques en Alta Talamanca y los cobradores en la entrada al Parque Cahuita), todavía falta mucho por recorrer.

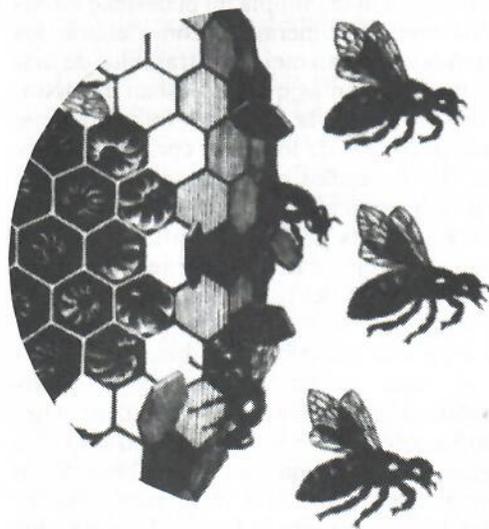


### Democratización y empoderamiento de los actores locales

El proceso de descentralización en el Área La Amistad Caribe ha posibilitado una democratización de la gestión de los recursos naturales mediante la creación de nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

A pesar del clientelismo aún presente en la cultura política del país, la región caribeña cuenta con muy ricos procesos comunitarios de amplia participación alrededor de organizaciones de base. Cabe destacar al respecto al actor indígena, muy politizado, el cual no sólo se plantea los principales problemas que tienen sus comunidades, sino que actúa para solucionarlos. La experiencia del comanejo ha acrecentado la capacidad organizativa en la región y fortalecido diversos actores locales, como la Cámara de Turismo de Cahuita, la Asociación de Desarrollo de Manzanillo, las asociaciones de desarrollo Bribri y Cabécar, Asunfort, la Municipalidad y otros. El protagonismo de estos actores los ha empoderado, posibilitándose una gestión más transparente, por cuanto ahora las comunidades y sus organizaciones cuentan con más información y acceso a recursos.

Si bien podría argumentarse que en la región y en el país la descentralización del Minae obedece a directrices de las altas esferas



políticas y no a presiones locales, debe admitirse que la política global del estado en esta materia obedece al agotamiento de un sistema vertical de manejo de los recursos naturales que evidenció hace ya varios años sus limitaciones. Este agotamiento, aparte de los aspectos financiero y biológico, obedece a razones sociales y políticas: el modelo anterior no era viable social ni políticamente porque generaba demasiados conflictos con las comunidades donde se decretaba las áreas protegidas. Debe recordarse al respecto las quemas de grandes

extensiones en zonas de parque por parte de campesinos expulsados de sus propiedades, las movilizaciones de los oreros de Corcovado a San José, las tensiones en Gandoca Manzanillo, el cierre del Parque Cahuita por parte de la comunidad, las movilizaciones indígenas en aras de sus reivindicaciones étnicas, las presiones de Junaforca por una democratización de los servicios ambientales... En el proceso de descentralización, ciertamente frágil y contradictorio, los actores locales han ido logrando posiciones destacables.

### El lento avance de alternativas productivas

Una gestión de los recursos naturales tendiente a frenar su deterioro y evitar que las poblaciones sean desplazadas por foráneos debe permitir a los pobladores locales acceder directa o indirectamente al usufructo de aquéllos. La preservación del recurso en el largo plazo evita que las poblaciones locales se vean privadas del mismo. Pero para que éstas puedan efectivamente disfrutar del recurso se requiere alternativas productivas que incidan en un mejoramiento real de sus condiciones de vida, mas hay limitaciones económicas, incapacidad de gestión de la sociedad civil, etcétera. En Gandoca Manzanillo, por ejemplo, aunque se dispone de cierta capacidad técnica (por Adecomaga, que cuenta con numerosos contactos y posibilidades de gestión) no se ha podido avanzar por escasez de recursos. Por otra parte, si bien el sector indígena ha logrado desarrollar su proyecto de ordenamiento territorial, no tiene aún la suficiente claridad respecto de una posible estrategia de desarrollo con la cual articular los esfuerzos de ordenamiento territorial y de gestión de alternativas productivas. En Cahuita pasa algo similar, donde no puede avanzarse sin un plan de manejo participativo avalado por la comunidad.

La generación de opciones productivas es el principal desafío para la sobrevivencia de todas las experiencias de comanejo en el mediano y el largo plazo.

### La participación estatal

La Dirección Regional del Área La Amistad Caribe tiene voluntad para avanzar en el proceso de descentralización, lo que implica apertura de sus funcionarios a una mayor participación de la sociedad civil. Subsisten algunos entramamientos, señalados por diversos actores, propios de una relación que por naturaleza es conflictiva. Según distintos actores locales el Minae enfrenta problemas que limitan su actividad: (1) temor, por parte de algu-

nos funcionarios, a la pérdida de poder que conlleva la descentralización y el empoderamiento de los actores civiles; temor que se manifiesta en un entramamiento del proceso por parte de tales funcionarios, lo cual le resta legitimidad a la institución; (2) falta de cuadros especializados en la relación con la comunidad: las leyes recientemente aprobadas y el proceso de descentralización ponen a los funcionarios del Minae cara a cara con la comunidad, en negociación permanente, lo cual a algunos les genera confusión y angustia, y (3) escasez de recursos de parte del Minae que empequeñece su labor: sus funcionarios tienen poca capacidad de supervisión sobre los permisos otorgados y los planes de manejo.

### La participación municipal

La Municipalidad de Talamanca no ha tenido como prioridad los aspectos ambientales y le falta capacitación y experiencia de gestión en ese ámbito, por lo que aporta muy poco en esa materia y se involucra muy escasamente. A pesar de tener por ley claras potestades sobre el aprovechamiento y gestión de los recursos naturales, se halla ausente de los procesos de cogestión de los mismos.

Muchos líderes locales, organizaciones de base, ambientalistas y otros desconfían de la municipalidad, lo que explica la poca interrelación sociedad civil - municipalidad, siendo la interrelación municipalidad - estado muy semejante.

Fue excepcional la experiencia de cogestión que desarrolló la municipalidad con Asunfort, delegando en ésta el control de las regencias forestales -mas esto cesó porque la ley quitó a las municipalidades ese control.

### Estrategia territorial

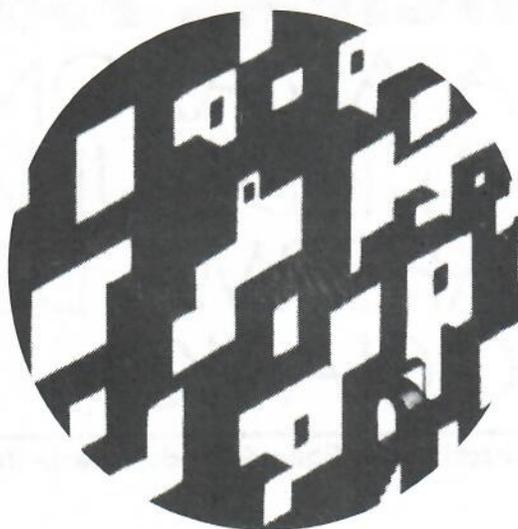
No existe una estrategia regional que articule los esfuerzos de tantas oenegés, grupos ecologistas, y grupos de base existentes en Talamanca en una perspectiva de desarrollo regional. Cada actor fundamenta su actividad en un diagnóstico particular.

Si bien la existencia de una estrategia regional no es requisito para avanzar en la línea de la sostenibilidad, dada la complejidad de los retos una visión regional permitiría dar pasos adelante con mayor claridad, lo cual constituye uno de los principales retos del Consejo Regional Ambiental.

No es casualidad que haya sido en la provincia de Limón, con una larga trayectoria de lucha y organización, donde la presión de los actores locales forzara el surgimiento del comanejo en los últimos años, a pesar de que las directrices en el sentido de la descentralización fueron hacia todas las regiones del país.

### Limitaciones de la legislación

La legislación existente no ha sido un elemento facilitador de la cogestión de los recursos naturales en la región. Si bien ha sido aproba-



da legislación muy importante viabilizadora de aquéllo (leyes del Ambiente, Forestal y de Biodiversidad), su novedad y cambios han generado duplicidades y traslapes.

La legislación vigente norma diversas responsabilidades para los mismos actores e, incluso, establece distintas instancias encargadas de velar por los mismos asuntos. Muchas veces los actores no saben en cuál ley se amparan sus actos, cuáles son las entidades competentes ni cuáles son las competencias reales de cada quien -esta perplejidad la denuncian Junaforca y Asunfort, por ejemplo-, lo cual atenta contra la estabilidad de los procesos de comanejo. Y el hecho de que éste no esté contemplado como tal en la legislación es un obstáculo de peso para la regulación y la estimulación del mismo. Esto ha llevado a los actores a crear normas y procedimientos de acción no tipificados por la ley, aceptados solamente después de largos procesos de negociación y forcejeo.

A pesar de lo anterior, la legislación existente, que tiende a garantizar la protección de los recursos naturales y los espacios de participación de la sociedad civil, tiene puestas las bases fundamentales para el manejo de los recursos naturales con una activa participación de la sociedad civil.

### Referencias bibliográficas

Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. 1998. *Manual de Procedimientos*. Impresión doméstica. Costa Rica.

Valverde, Jaime. "Descentralización y comanejo de recursos naturales. Abordaje teórico", en el presente volumen.