



TERRITORIOS LIBRES DE TRANSGÉNICOS: UNA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL Y EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

LILIANA MONGE SÁNCHEZ*
MARCELA MORENO BUJÁN**

Resumen

El presente artículo tiene por objeto analizar la experiencia de los territorios declarados libres de transgénicos en Costa Rica, como respuesta al conflicto socioambiental desencadenado por la aprobación estatal para la introducción y siembra de cuatro especies de maíz transgénico en el país. Este aval se dio pese a la abierta oposición de autoridades locales, grupos de base comunitaria, organizaciones ecologistas y ambientalistas y universidades públicas.

Particularmente, el gobierno local de Abangares fue uno de los primeros en pronunciarse en contra de la autorización de la CTNBio, iniciándose así, junto con otras autoridades locales, la campaña nacional “Territorios Libres de Transgénicos”, donde los municipios, en el ejercicio pleno de su autonomía han tomado una decisión histórica, a partir de la cooperación entre los involucrados y la generación de consenso comunitario, que permitió puntualizar la preocupación de los movimientos sociales, las personas vinculadas a los municipios y las autoridades locales, sobre el impacto de los modelos extractivos que dependen de sustancias que potencialmente ponen en peligro la salud de las personas y los animales, así como el equilibrio de los ecosistemas, de ahí la necesidad de hacer prevalecer el Principio Precautorio, en aras de garantizar el derecho

* Costarricense. Trabajadora Social y Docente de la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Trabajo Social y Maestranda en Ciencias Sociales con Orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Buenos Aires, Argentina.

** Costarricense. Abogada y mediadora por la Universidad de Costa Rica. Especialista en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Pueblos Indígenas y Derecho a la Alimentación por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Fundación Henry Dunant América Latina, República de Chile. Especialista en Negociación por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica en Resolución Alternativa de Conflictos, Investigación para la Paz e Investigación Jurídica. Investigadora tesista en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Formadora de mediadores para el Ministerio de Justicia y Paz de la República de Costa Rica.

a la salud y el acceso a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado por encima de los intereses económicos empresariales.

Palabras clave: transgénicos, municipio, autonomía municipal, consenso comunitario, movimientos sociales.

Abstract

This article aims to analyze the experience of the territories that have declared themselves GMOs-free in Costa Rica, in response to the socio-environmental conflict provoked by the state approval for the introduction and planting of four species of transgenic corn in the country. This approval came despite the opposition from various sectors, such as local authorities, community-based groups, environmental organizations and public universities.

Particularly, the Abangares local government was one of the first to speak out against the authorization of CTNBio, beginning with other local authorities the national campaign "GMOs Free Territories", in which the municipalities, in the exercise of their autonomy have taken a historic decision, based on cooperation among the people involved and the building of community consensus, which allowed point out the concern of social movements, people linked to the municipalities and local authorities on the impact of extractive models dependent on substances potentially harmful to the health of people and animals, as well to the balance of ecosystems, hence the need to make prevail the Precautionary Principle, in order to guarantee the right to health and the access to a healthy and ecologically balanced environment above corporate economic interests.

Keywords: transgenic organisms, municipality, municipal autonomy, community consensus, social movements.

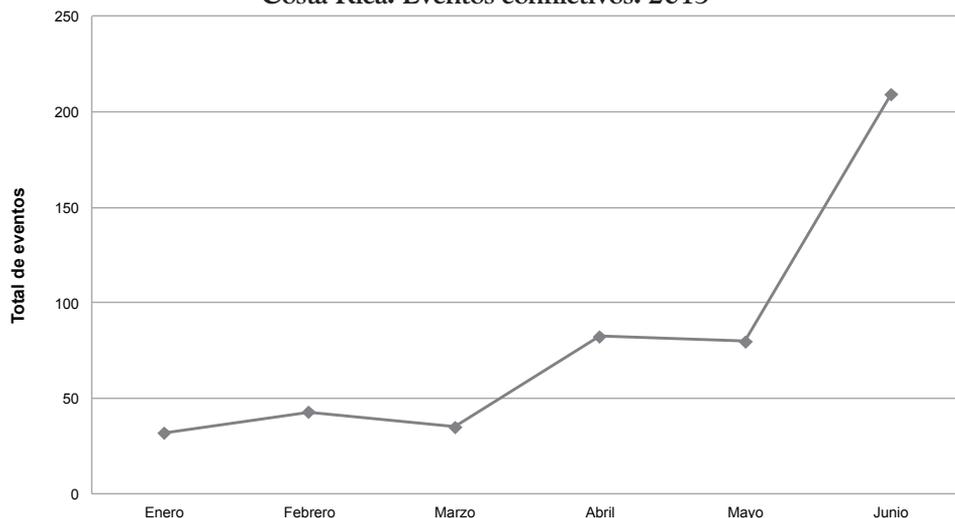
Introducción: un tranquilo país estremecido

En la actualidad, Costa Rica experimenta importantes transformaciones en su clima sociopolítico. Estos cambios se vinculan estructuralmente con la profundización progresiva de una economía de libre mercado y, en el nivel coyuntural, se asocian a una crisis de legitimidad política que afecta directamente la imagen de las autoridades gubernamentales.

El escenario actual articula de manera compleja un creciente aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Estado de la Nación, 2013), un descenso en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad de un 21,5% (PNUD, 2013) y el más bajo nivel de apoyo al sistema político democrático registrado en las últimas tres décadas (Estado de la Nación, 2012). A esto se suma que el actual gobierno de Laura Chinchilla cuenta con, apenas, 32% de confianza entre la ciudadanía (PNUD, 2013).

La protesta social se ha transformado en relación con este contexto. El más reciente Informe del Estado de la Nación (2012) indica que el año 2011 marca una notable ruptura frente al estable promedio de acciones colectivas registradas en Costa Rica posterior al conflicto suscitado en torno a la aprobación del TLC-CA-RD, este incremento constituye un aumento del 86% respecto al 2010.

Gráfico 1.
Costa Rica. Eventos conflictivos. 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Cronología del Conflicto Social 2013. Costa Rica. IIS-UCR.

Como se observa en el gráfico 1, el cierre del primer semestre del 2013 registra un significativo crecimiento de los episodios conflictivos ocurridos a lo largo del territorio nacional. De acuerdo con el Comité de Seguimiento y Análisis del Conflicto Social y la Coyuntura de Costa Rica (2013), este periodo culminó con una gran intensidad, tanto por la cantidad de acciones colectivas registradas (209) como por el número y la pluralidad de actores participantes, así como por la rica combinación de demandas expresadas.

La naturaleza de este panorama conflictivo puede entenderse a la luz del contexto costarricense anteriormente descrito pues, como afirma Calderón (2012:14), respecto a las racionalidades e intensidades del conflicto en Latinoamérica, se

ha encontrado que mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad institucional, se traducen en una mayor cantidad de conflictos.

De forma particular, el actual escenario histórico puede comprenderse, en palabras de Alvarado y Martínez (2013:6),

(...) como el momento donde todos, o la mayoría, de los malestares contra la administración Chinchilla desembocaron en las calles de todo el país. La creciente pérdida de legitimidad de este gobierno, sumado a la práctica de nuevas formas de organización y participación política de la ciudadanía, configuró un mapa de la lucha social en el cual se concretaron demandas a todo nivel, desde las nacionales hasta las locales y las regionales (...).

Imagen 1
Costa Rica. Cronología del conflicto por cultivo de maíz transgénico. 2013

Empresas solicitan autorización para siembra	Ecologistas inician caminata nacional de alerta	Ecologistas interponen acción legal contra la siembra	MAG autoriza siembra	Sala IV suspende temporalmente la autorización	Actividades en todo el país por la Defensa del Maíz Criollo	Se alcanza el 75% de los cantones libres de Transgénicos		
OCT 2012	NOV 2012	DIC 2012	ENE 2013	FEB 2013	MAR 2013	ABR 2013	MAY 2013	JUN 2013
				Ecologistas anuncian avanzada nacional				

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se analizará, en mayor detalle, un particular proceso organizativo inscrito en este terreno conflictivo y enmarcado en la tendencia que Calderón (2012) denomina descentralización del conflicto y emergencia de experiencias locales de procesamiento democrático.

La creación colectiva de los “Territorios Libres de Transgénicos”: antecedentes del conflicto

A pesar de las múltiples y previas expresiones de oposición provenientes de diversos sectores de la sociedad civil, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través de la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio) aprobó, a inicios del 2013, la solicitud presentada por las empresas Semillas del Trópico y DPL Semillas (subsidiarias de Monsanto) para introducir cuatro especies de maíz transgénico en cultivos del cantón de Abangares, Guanacaste. Esta medida fue impugnada de forma categórica por el gobierno local de Abangares

y rebatida intensamente por el movimiento ecologista y ambientalista costarricense que, a partir de este momento, inició la campaña nacional “Territorios Libres de Transgénicos”, logrando con éxito, en menos de un semestre y a través de declaratorias municipales, salvaguardar de especies de maíz transgénicas el 74% de los cantones del territorio nacional.

Una lucha por otra forma de convivir: tipo de conflicto, actores y sus demandas

Esta experiencia de lucha social ha tenido como principales actores a organizaciones ecologistas y ambientalistas y a grupos de base comunitaria, coordinados por la Federación Ecologista para la Conservación de la Naturaleza (FECON). Su demanda principal, en el nivel coyuntural, es que las autoridades locales impidan el ingreso de maíz transgénico a sus comunidades como una medida de protección a la salud de la población y de defensa del ambiente. En el nivel estructural,

el movimiento rechaza las lógicas transnacionales de comercio que anteponen el lucro frente al equilibrio ambiental, y reivindica el respeto a las culturas locales, la soberanía alimentaria y el bienestar común.

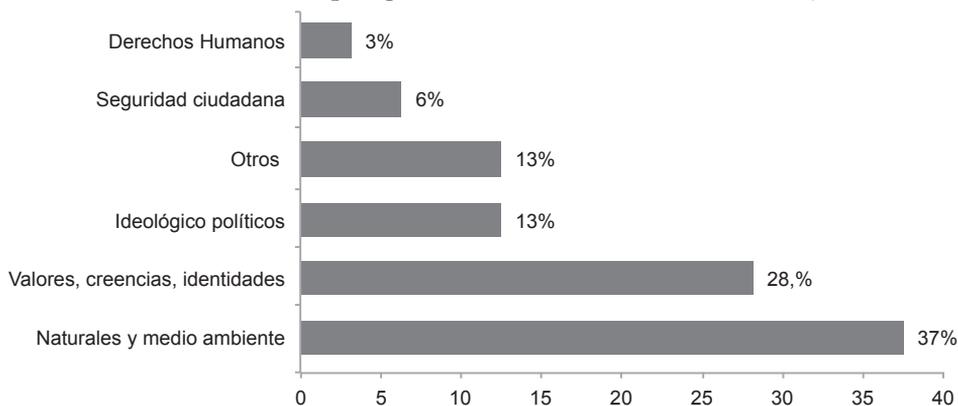
Por sus características, puede afirmarse que este es un conflicto del campo cultural. Se observa que sus demandas trascienden las necesidades básicas para la reproducción de la vida y ponen énfasis en la construcción de otros modos de existencia social, en el sentido de resistir la lógica corporativa e impulsar concepciones y prácticas más favorables a la sana convivencia entre los seres humanos y su entorno. Asimismo, reivindican la siembra de maíz criollo para autoconsumo, práctica hoy subalternizada por la imposición del gran negocio agroindustrial y transnacional.

Coincidimos con Calderón (2012:23) cuando señala que este tipo de conflictos manifiestan “la necesidad de

afirmar una sociabilización, tanto subjetiva como colectivista, de redefinición de las relaciones sociales...”, y en el contexto globalizado latinoamericano “constituyen una categoría cardinal para entender las dinámicas sociales actuales y la gramática de la nueva conflictividad”.

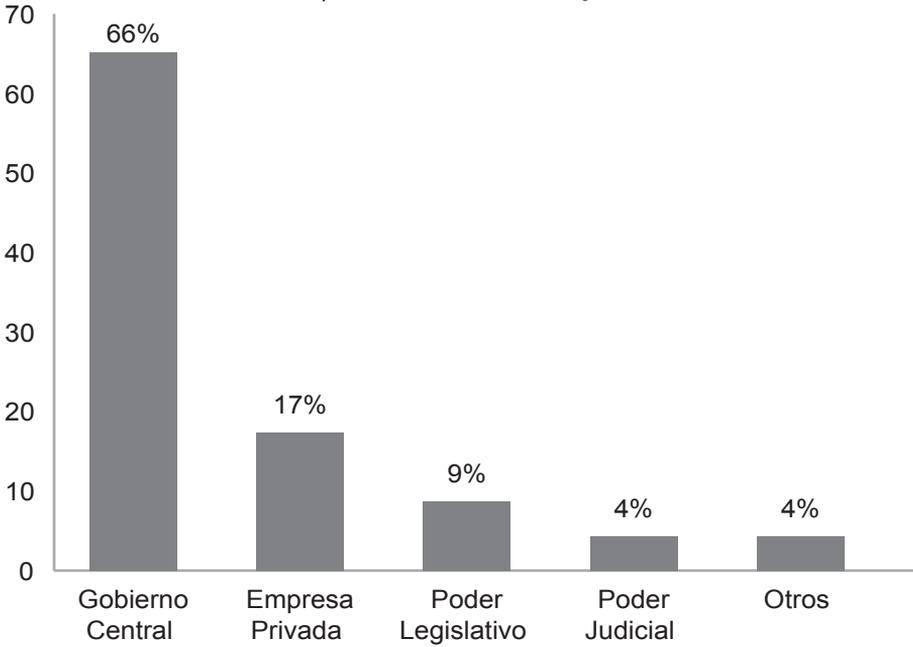
Históricamente, el movimiento ecologista ha jugado un papel destacado en los procesos de lucha popular costarricense. El proceso que atraviesa el país en su relación con la globalización neoliberal y sus expresiones conflictivas locales lo colocan de nuevo en la escena sociopolítica. El gráfico 2 ilustra esta tendencia, y permite afirmar que la mayor cantidad de conflictos culturales que ocurren hoy en Costa Rica se vinculan a los recursos naturales y al deterioro ambiental provocado, como se verá más adelante, por acciones específicas de entidades privadas o estatales.

Gráfico 2. Costa Rica. Tipología de conflictos culturales. Enero-Junio 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Cronología del Conflicto Social 2013. Costa Rica. IIS-UCR

Gráfico 3.
Costa Rica. Actores demandados en conflictos por los recursos naturales y el ambiente. Enero-Junio 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Cronología del Conflicto Social Enero-Junio 2013. Costa Rica. IIS-UCR.

La información presentada en el gráfico 2 debe analizarse a la luz de una realidad costarricense que muestra, en los últimos años, una conflictividad ambiental que alcanza niveles históricos, ante los cuales “no se vislumbran ni esfuerzos de diálogo ni claridad en el lugar que ocupa el tema ambiental junto a otras dimensiones del desarrollo humano” (Estado de la Nación, 2012:181).

De lo nacional a lo local: actores demandados y estrategias de lucha

Hasta noviembre del 2012, el movimiento de rechazo a los transgénicos tuvo como principal actor demandado

al Estado costarricense, en su figura del gobierno central. Se le exigió rechazar los permisos para este tipo de cultivos en correspondencia con su responsabilidad constitucional de garantizar a la ciudadanía el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Sumado a ello, se le solicitó actuar de acuerdo con el Principio Precautorio, rector de la Administración Pública del país, frente a la carencia de certeza científica sobre las implicaciones socioambientales asociadas al cultivo transgénico.

En general, esta es una característica común en la mayor parte de los conflictos socioambientales que registra el país en

el primer semestre del 2013 pues, como se observa en el gráfico 3, el gobierno central fue el referente de las demandas.

En el caso analizado, la negativa del gobierno central a atender las solicitudes de las organizaciones sociales hizo que el movimiento apuntara a un nuevo actor para la satisfacción de su demanda: el gobierno local. La municipalidad emerge entonces como un nuevo territorio donde se disputará la decisión de permitir o no la siembra de transgénicos.

Así, bajo su ropaje de gobierno central, el Estado se posiciona en este conflicto como el actor demandado. Esta realidad coincide con lo que señala Calderón (2012:15) cuando afirma que en América Latina es a dicha instancia a la cual se dirige, en el 70% de los casos, el malestar social en la búsqueda de atención a demandas y problemas vinculados a la conflictividad. En el caso particular de Costa Rica, preocupa que, de acuerdo con el más reciente Informe del Estado de la Nación (2012:181), “el Estado se ha vuelto parte del problema, al abandonar la prioridad política necesaria para abordar los principales desafíos ambientales, y ser el mayor generador de conflictos, por su acción u omisión en esta materia”.

En este caso, es clara la incapacidad del gobierno costarricense de procesar las intensas demandas sociales¹ y

1 Al 12 de diciembre del 2012, más de 60 instituciones y organizaciones sociales habían enviado cartas al Ministerio de Agricultura y Ganadería

ofrecer una respuesta negociada frente al conflicto. Contrariamente, su posición detonó una avanzada nacional de lucha que movilizó las sensibilidades de diversos grupos comunitarios y re-dirigió sus esfuerzos organizativos hacia el logro de la “Declaratoria” de sus respectivos municipios.

“Territorios Libres”: el triunfo de la participación local y la autonomía municipal

La articulación de las organizaciones ecologistas y ambientalistas con los diversos colectivos del nivel local resultó clave para avanzar rápidamente en el proceso de las declaratorias. Los grupos comunales lideraron procesos de participación comunitaria con el objetivo concreto de realizar propuestas de declaratorias ante los Concejos Municipales. Con fundamento en el principio de autonomía municipal, demandaron a los gobiernos locales la adopción de medidas dirigidas a proteger el ambiente, la población y la biodiversidad en su territorio frente al riesgo que implicaría la siembra de transgénicos.²

solicitando denegar la autorización para la siembra de maíz transgénico. Entre ellas destacan la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes, la Mesa Indígena, el Colegio de Agrónomos, entre otras. (FECON, 2013).

2 De acuerdo con FECON (2013) entre las bases legales que respaldan la autonomía municipal para decidir en torno a la propuesta de declaratoria destacan: La Constitución Política de Costa Rica en su Art. 170, el Código Municipal en su artículo 4, la Ley de Biodiversidad en su artículo 52, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 2, el voto N.º 2002-1220 de la Sala Constitucional referido a gobiernos locales y el cumplimiento de requisitos ambientales en su territorio.

Descentralizar el conflicto y relocalizarlo estratégicamente en el ámbito local, a partir de una estrategia que combinó actividades de información y movilización, logró que el porcentaje de municipios libres de transgénicos pasara de 9% en diciembre del 2012 a 74% en junio del 2013. Este resultado es propio de una tendencia que, de acuerdo con Calderón (2012:17), conduciría al “desarrollo de una nueva política centrada en relaciones constructivas entre los actores y las gestiones municipales que se caracterizan por ser legítimas y eficaces, poseer agencia ciudadana en los procesos, y en definitiva construyen una democracia de ciudadanía a escala local”.

De hecho, este proceso de participación ciudadana, en general, tuvo una marcada participación de jóvenes³ e implicó una reapropiación simbólica de los espacios locales a través de acciones que en ningún caso tendieron de forma considerable a la radicalización. En este marco se realizaron foros, encuentros comunales, vigiliadas, marchas, caminatas, recolección de firmas, bloqueos, e inclusive, la adopción de acciones legales. La experiencia contó también con apoyo internacional, por medio de comunicados públicos de organizaciones sociales difundidos vía internet, que crearon lo que Escobar (2012:114)

3 De hecho, la iniciativa de declarar el primer municipio “Libre de Transgénicos” de Centroamérica fue impulsada en el 2005 por la organización juvenil “Frente Ecologista de Paraíso” Este antecedente de participación juvenil se ha mantenido desde el inicio de la experiencia organizativa. (FECON, 2013).

denomina, “redes transnacionales para la defensa del “lugar”.

En este sentido, en la articulación de las acciones internacionales, nacionales y locales, un elemento decisivo fue, indudablemente, la expresión del conflicto en el marco de las redes de información y comunicación. Las páginas web, blogs y redes sociales fueron centrales en la divulgación del conflicto y en la organización de las actividades a lo largo del país. Además, los medios electrónicos publicaron una cantidad significativa de notas a partir de los comunicados emitidos por las organizaciones del movimiento (FECON, 2013). Así, internet se constituyó en un espacio estratégico, en especial considerando que Costa Rica es uno de los países latinoamericanos donde los actores y movimientos socioculturales tienen mayor presencia en la red (Calderón, 2012:27).

Con un inusitado éxito a costas y un trabajo organizativo permanente, el sector ecologista espera completar, en los próximos meses del 2013, la declaratoria municipal del 25% de cantones restantes para avanzar en la solicitud de establecimiento de una moratoria de diez años al ingreso y producción de organismos transgénicos en el territorio nacional (FECON, 2013). Para cumplir este objetivo, recientemente presentaron un proyecto de ley y cuentan con una opinión pública ampliamente sensibilizada e informada, producto de un esfuerzo por hacer de un conflicto

una oportunidad para construir democracia desde el ámbito local.

La autonomía municipal y su desarrollo sociohistórico en Latinoamérica

La autonomía municipal en el contexto latinoamericano, debe ser entendida no solo desde la concepción clásica que nos aporta el Derecho Público, sino también a partir de una perspectiva sociohistórica. Desde la visión jurídica, podemos observar que esta autonomía es concebida como:

(...) la capacidad con la que cuenta la municipalidad para autorregularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta (...). El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente (Observatorio de Autonomía Municipal [ODAM], 2009: 55).

A su vez, la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por los Estados Miembros del Consejo de Europa, define como autonomía local:

(...) el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros

elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley (Carta Europea de Autonomía Local, 1985: Artículo 3).

Desde la óptica sociohistórica, se observa el potencial de la autoridad local para generar consensos sociales en aras de identificar los intereses locales genuinos, donde deben reflejarse las necesidades, deseos y anhelos particulares de las personas vinculadas con el municipio, aspecto fundamental que tiene data desde los distintos movimientos independentista de América Latina, donde el municipio se consolidó como un actor social sumamente relevante en el planeamiento de las estrategias de independencia. Tal y como lo señala el jurista argentino Julio César Suárez:

(...) debido a las características de la ocupación del territorio en las colonias americanas, enderezada a la conquista de estas tierras para la corona española, la fundación y fortalecimiento de las ciudades jugó un papel fundamental, transformándose en un poderoso instrumento de organización político – social – territorial. Cuando se llegaba al lugar elegido para el asentamiento, se producía la instalación del “rollo de justicia”, la

distribución de las tierras, la designación del nombre de la ciudad y el “adelantado” o jefe de la expedición procedía a la elección de los primeros cabildantes. Es decir, el sistema de colonización adoptado por los españoles fue esencialmente urbano. Razones de defensa, de agrupación de fuerzas y de continuidad con sus propias instituciones los llevaron a fundar ciudades y convertirlas en los centros desde las cuales partía su acción religiosa y de gobierno. Por entonces, la ciudad era conceptualizada como “la población de gentes congregadas a vivir en un lugar, sujetas a unas leyes y a un gobierno, gozando de ciertos privilegios y exenciones que los señores Reyes se ha servido de concederles según sus servicios”. Ahora bien, la existencia formal de la ciudad y el derecho a usar el nombre elegido derivaban del establecimiento del “cabildo” (...). Si bien es real que en la mayoría de los casos existía una fuerte sujeción de los cabildos a los mandatarios políticos y que no ejercían una representación democrática (dando a este concepto un sentido moderno) no podemos negar que actuaban eficazmente en defensa de los intereses colectivos, convirtiéndose en los verdaderos artífices del desarrollo de las comunidades y de la organización de la vida en las ciudades (Suárez, 2007: 2-3).

Aunado a ello, es necesario recalcar que, el Cabildo como estructura precursora de la autoridad local, cuyas funciones principales consistían en:

(...) gobierno comunal (estaba a su cargo el cuidado de la ciudad, lo que incluía tareas edilicias, de asistencia social, instrucción, policía de seguridad, etc.), judiciales (ya que algunas de sus autoridades entendían en los temas criminales y civiles), legislativas (ya que dictaban lo que hoy podemos llamar Ordenanzas Municipales e incluso podían no aplicar las Reales Cédulas del Rey) financieras (tenían a su cargo la administración de los bienes de la ciudad, el cobro de las rentas que se podían imponer con autorización de autoridad superior) (*Ibid.*, 2).

Tenía una capacidad caracterizada por facilitar la construcción de consensos⁴, que volvía posible dar seguimiento a los acuerdos pactados y relevar los compromisos sociales adquiridos en el marco de las disputas públicas, capacidad que debe ser retomada por los municipios latinoamericanos actuales, teniendo como norte “la realización del bien común en el ámbito local (...) al amparo de principios de asistencia recíproca y de solidaridad” (*Ibid.*, 1).

Tanto el seguimiento de acuerdos, como el relevamiento de los compromisos sociales adquiridos, obedecen a

4 Facilitar esta construcción de consensos implica coadyuvar en la elaboración de propuestas aceptables para las partes en conflicto, observando los siguientes principios: “1. La representatividad. 2. La misión de grupo. 3. La búsqueda conjunta de información. 4. Que el acuerdo mejore la situación de todos los involucrados. 5. Chequear el borrador con los representados. 6. Prever los problemas de la implementación” INGOUVILLE y SUSSKIND, 2011: 25.

características definitorias de la facilitación y construcción de consenso en las disputas públicas, mismas que se presentan por excelencia en el ámbito municipal ya que, al ser el municipio el espacio social más cercano a la ciudadanía, es allí donde se ventila el conflicto de manera pública en primera instancia. Las disputas de esta índole, se entenderán como aquellas:

(...) situaciones confusas, dinámicas, que reúnen intereses diversos en una intrincada red de relaciones, un conjunto complejo de información técnica y emociones y un contexto de estipulaciones locales, estatales y federales imponentes (y a veces conflictivas). (...) consisten en asuntos interrelacionados y complejos. Los asuntos sustantivos pueden ser muy técnicos y pueden representar diferencias fundamentales en los valores. (...) Los asuntos técnicos se mezclan a menudo con valores personales y comunitarios profundos (Carpenter, 1996: 367-368).

Para el ente municipal, la tarea asumir el rol de facilitador en una controversia pública no es fácil pero tampoco imposible. Según la definición anterior, los municipios autónomos tienen las capacidades potenciales para gestionar todo conflicto que se presente en su ámbito de acción.

La posibilidad de promover y auspiciar procesos que permitan la búsqueda de soluciones a problemas concretos, resulta ser uno de los aspectos más

relevantes en lo que respecta a la relación municipio-individuo. Claro está, el límite de esta capacidad de gestionar conflictos se encuentra en el interés local. Es decir, todo el actuar municipal debe realizarse en función de ese interés, mismo que define, delimita y justifica su propia existencia.

La identificación del interés local es la piedra angular que permite entender el municipio como ente descentralizado al servicio de sus propios intereses, mismos que subyacen en los intereses particulares de los sujetos vinculados con él. La identificación de los intereses colectivos y el contexto exclusivo en el cual se despliegan es el “caldo de cultivo” de los intereses locales.

Claro está, los intereses de las personas relacionadas con el municipio pueden ser —y por lo general son— disímiles, de tal manera, surge la necesidad de que el municipio emerja como ente propiciador de consensos, donde los individuos vinculados a él, puedan primeramente, expresar sus necesidades, deseos y preocupaciones, para luego, idear propuestas conjuntas de solución a los conflictos que se generan, permitiendo así, el involucramiento de las personas con el quehacer colectivo, construyéndose una nueva participación ciudadana e identidad colectiva municipal.

Hacemos hincapié en la necesidad de concebir a la autoridad municipal, como un ente que tiene la capacidad potencial de propiciar consensos al

servicio de la satisfacción de los intereses colectivos, ya que:

El municipio es un observador privilegiado de las preferencias de los habitantes, porque está más cerca de la gente y tiene mayor control de las necesidades imperantes en la comunidad, (...). Aparece como el lugar en el cual el individuo puede encontrar su referente y su identidad; es el marco en el que se relacionan los actores locales y en donde la sociedad civil puede debatir, concebir y construir su desarrollo, un desarrollo sostenible que no sea solo el producto del ajuste estructural, de las decisiones de mercado y de la cultura superficial (*Supra.*, 15).

A pesar de ello, según la Declaración de Cartagena de Indias de 1993 sobre Autonomía, Democracia y Participación, promovida por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, se observa que, la consolidación del vínculo municipio-individuo se ha postergado y dilatado en el contexto latinoamericano, debido a la ausencia de políticas públicas que favorezcan el desarrollo local y municipal. Concretamente, la declaración proclama la necesidad de contar con:

- a. un conjunto de condiciones mínimas que le den un marco conceptual a la autonomía local, sensible al contexto y al momento histórico imperante,
- b. nuevas ideas que promuevan la participación activa de los

individuos en la toma de decisiones que les atañen,

- c. un espacio social local donde se puedan replicar procesos democráticos que promuevan el desarrollo de los participantes,
- d. la consolidación de la autonomía local como derecho fundamental, y de los instrumentos normativos que permitan hacerlo efectivo⁵,
- e. la constitucionalización de la autonomía local,
- f. el fortalecimiento de los procesos de descentralización municipal,
- g. la definición de los alcances político, económico-financiero y territorial de la autonomía local,
- h. la modernización de la administración local que conlleve su desarrollo,
- i. el equilibrio entre la autonomía y la integración nacional,
- j. una concepción de toma de decisiones responsable y controlada, basada en la generación de derechos, deberes y obligaciones, y
- k. la creación de las figuras del Defensor Municipal Iberoamericano y el Consejo Consultivo Municipal Iberoamericano.

5 La Declaración visibiliza este derecho desde dos perspectivas; la primera, como un derecho "(...) a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir su propio destino por las entidades locales, con respeto de su cultura y tradiciones"; la segunda acepción, como "(...) el derecho de los ciudadanos a disponer de autoridades locales, libremente elegidas, según los principios democráticos universalmente aceptados (...)" Declaración de Cartagena de Indias, 1993; Considerandos N.º. 4 y N.º. 5.

Respecto a la creación de las instituciones del Defensor Municipal Iberoamericano y el Consejo Consultivo Municipal Iberoamericano, según los puntos décimo primero y décimo segundo de la Declaración, la justificación del Defensor subyace en que:

Entendemos que el municipio, especialmente en los países iberoamericanos con la fuerte tradición de los Cabildos y Consejos, y la defensa de su razón de ser y de su existencia, exige la articulación de medidas de carácter internacional que aseguren y apoyen a éste en el ejercicio y desarrollo de su autogobierno. En este sentido, proponemos a la Conferencia de Jefes de Estado de los Países Iberoamericanos la creación del Defensor Municipal Iberoamericano con funciones de apoyo, asesoramiento, coordinación de políticas municipales, formación y tutela de la autonomía municipal, que podrá dirigir sugerencias y recomendaciones a los poderes públicos (Declaración de Cartagena de Indias, 1993: Décimo primer punto).

Asimismo, la razón de ser del Consejo Consultivo obedece a la idea de garantizar:

(...) el derecho de las entidades locales de asociarse o cooperar con otras, en el plano nacional e internacional, para el desarrollo de actividades y funciones que sean de interés común. En orden a una efectiva coordinación de las actividades de dichas organizaciones municipalistas proponemos la

creación de un Consejo Consultivo Municipal Iberoamericano encargado de emitir informes, dictaminar cuestiones sometidas a su consulta por los gobiernos iberoamericanos, impulsar y desarrollar una cultura municipalista, fomentar la creación de Cátedras de Derecho Local Comparado en las principales Universidades Iberoamericanas y otras funciones a definir en la resolución que acuerde su creación” (*Ibid.* Décimo segundo punto).

Sumado a la necesidad de crear estas figuras-institución, a los otros aspectos identificados en el año 1993, se adjuntó una carta de compromisos relacionados con la autonomía local, documento conocido como la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, que fue suscrita en el marco del Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales “Experiencia América”, celebrado entre el 19 y 21 de abril del 2004 en Bolivia.

En esta actividad, las autoridades locales democráticas latinoamericanas, así como los representantes de ciudades, gobiernos locales y asociaciones de municipios, visibilizaron una serie de aspectos que inciden en la posibilidad de idear un municipio que aspire al ejercicio democrático de la toma de decisiones mediante la participación ciudadana local efectiva.

En este pliego de compromisos, se identifica el contexto latinoamericano como el contenido particular de la autonomía local; es decir, se enuncia

el municipio latinoamericano como una autoridad local con características particulares que lo diferencian de los demás municipios del mundo.

La realidad latinoamericana ha permeado las bases de la autonomía local, generando municipios que deben –queriéndolo o no– percatarse de diversas problemáticas sociales. Una de ellas, la asociada a la pobreza, afecta a una gran cantidad de personas y comunidades, creando asimetrías de poder considerables en lo que respecta a la generación de capacidades sociales en aquellas personas y colectivos que deben enfrentarse en una disputa pública con otros actores que los aventajan en su capacidad de autorrepresentación en el conflicto, aspecto que la autoridad local no puede obviar.

Sumado a esta situación, que incide en la forma en que las personas y las comunidades se aproximan a las disputas públicas, encontramos la amplia diversidad étnica y cultural que caracteriza la región latinoamericana, aspecto no menor a la hora de abordar una controversia, y que las autoridades locales no pueden dejar de lado, lo que implica ser sensible a la diversa –y a veces contradictoria– cosmovisión de mundo que tienen las personas, así como sus valores y preferencias morales.

Ligado a la multiculturalidad de la ciudadanía latinoamericana, misma que se despliega como un factor a ser considerado en la generación de consenso local y la solución de controversias,

la autoridad local tiene como desafío erradicar la persistente exclusión social por razones étnicas, de género, generacionales y socioeconómicas. Es decir, el municipio autónomo latinoamericano debe garantizar la participación ciudadana no solo en términos generales, sino con una perspectiva multicultural, de género, multigeneracional y sensible al contexto socioeconómico.

También, los conflictos armados, la violencia, la inseguridad ciudadana, y su impacto en la convivencia social, son aspectos que debe contemplar el municipio latinoamericano, donde las consecuencias más gravosas de estas problemáticas las sufren los individuos y las colectividades.

En el ámbito socioambiental, la intervención del municipio también es trascendental, dado que América Latina ha venido experimentando la imposición de un modelo no sustentable de desarrollo, mismo que no ha sido consultado en las comunidades afectadas, ni tampoco se ha tomado en cuenta la participación de los municipios como autoridades locales en el diseño y ejecución de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo.

De tal manera, ha surgido la necesidad de repensar el municipio como el ente encargado de nuclear el sentir comunitario en cuanto a la expectativa de desarrollo que desean las personas vinculadas territorialmente a él, donde la municipalidad puede ejercer su autoridad local para negarse a

perpetuar los modelos de desarrollo extractivos que promueven la pérdida acelerada de los recursos naturales, sumado a la tendencia del monocultivo que suscita la contaminación ambiental, poniendo en riesgo la salud y, por ende, la vida de las personas, los animales y los ecosistemas.

El planteamiento de este nuevo municipio latinoamericano implica deconstruir el imaginario colectivo de la municipalidad como mero ente prestatario de servicios públicos, para ser pensado como agente de cambio haciéndose acompañar de la participación ciudadana pluriétnica, multigeneracional, con enfoque de género y sensible al contexto socioeconómico, promoviendo la distribución equitativa de los recursos.

Esto implica concebir la gestión municipal desde un enfoque participativo, introyectando una cultura de transparencia y rendición de cuentas que permita transformar la cultura de la organización municipal, aspecto que incidiría, indiscutiblemente, en la defensa de los procesos de descentralización concebidos desde la autonomía local.

Al mismo tiempo, a través de una participación ciudadana activa, al municipio debe exigírsele un actuar coincidente con los intereses de las personas que se encuentran relacionadas con él. A través de esta alineación entre los intereses colectivos y el actuar municipal, es posible pensar a la autoridad local como un aliado en

los procesos de dinamización de las economías locales, capaz de nuclear los intereses productivos de los individuos y desarrollarlos de la manera que mejor convenga a la colectividad con una perspectiva local.

Por último, la Declaración es enfática en señalar la necesidad de mantener una relación dialéctica entre los municipios y las entidades regionales que promueven la integración de las autoridades locales para el intercambio de saberes, experiencias y desafíos, en aras de proyectarse mundialmente y fortalecer la institucionalidad municipal que se hace representar en la región latinoamericana a través de diversas organizaciones, tales como: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, conocida por sus siglas como FLACMA, y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (Celcadel), mismo que constituye el ente técnico de la FLACMA.

A través de estos dos organismos regionales, que reúnen a las diversas autoridades de ciudades y gobiernos locales, resulta posible pensar en un concepto que vincule y caracterice al municipio latinoamericano, al constituirse la FLACMA en un espacio social regional que promueve la defensa de la autonomía local en aras de promover el bienestar colectivo.

Sobre este aspecto en particular, se puede observar que la Declaración

de Santa Cruz de la Sierra, no solo enuncia las características particulares del municipio latinoamericano, sino que además de puntualizar una serie de compromisos suscritos por las distintas autoridades locales latinoamericanas, realiza un conjunto de peticiones al sistema universal de Derechos Humanos y a la Organización de Estados Americanos (OEA), aspectos que consisten en:

- Irrestricada vigencia y respeto de los Derechos Humanos como condición básica de gobernabilidad, legitimidad, institucionalidad, consolidación de la democracia y del Estado de Derecho;
- Consecuencia a los países desarrollados y a las instituciones multilaterales de crédito, en el respecto a los acuerdos logrados en las declaraciones de Presidentes y Jefes de Gobierno y, en particular, las adoptadas en las Cumbres de las Américas, así como también la democratización de los sistemas de créditos.
- El diseño y creación de un sistema regional de crédito para el desarrollo municipal, que contando con aportes, para capital semilla, de los propios gobiernos locales de América Latina, facilite el acceso y garantice que los recursos lleguen a los pobladores y localidades más fuertemente afectados por la pobreza;
- Espacios de participación en el diseño de las políticas, regulaciones y acuerdos previos a la apertura, y puesta en vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.
- Formalizar y hacer efectiva la representación de la FLACMA en la

Red de Alto Nivel para la Descentralización y el Desarrollo Local, RIAD, de la Organización de los Estados Americanos, OEA (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 2004: Considerandos 18 al 22).

Además, resulta relevante señalar que, los aspectos trascendentales que caracterizan la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, tienen como base la Declaración de Granada de 1991 y la Declaración de Cuernavaca de 1996.

En lo referido a la Declaración de Granada, su adopción en el I Congreso Iberoamericano de Municipalistas, organizado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, tuvo por objetivo establecer un marco teórico-conceptual que lograra armonizar las distintas políticas locales orientadas al desarrollo, y cómo el municipio puede ser concebido como un agente de cambio que implemente estas políticas.

Respecto a la Declaración de Cuernavaca, adoptada en el III Congreso Iberoamericano de Municipalistas, celebrado en México del 24 al 27 de septiembre de 1996; encontramos que, el municipio ya no solo se piensa como agente de cambio, sino que, debería estar al servicio de la promoción de una adecuada calidad de vida a través de la acción directa municipal.

Esta acción directa municipal es comprendida como el cúmulo de actividades que debe emprender la autoridad local para mitigar la degradación que

sufre la calidad de vida de las personas en las ciudades, donde el espacio de convivencia se ve amenazado por el alto crecimiento demográfico y una acelerada urbanización.

Estas actividades están orientadas, a su vez, hacia el establecimiento de guías de acción que permitan formular políticas y estrategias locales que incidan en el desarrollo sostenible y sustentable de las ciudades, conservando el ambiente y los recursos naturales. Concibiéndose así, las ciudades habitables como organismos sociales ecológicamente sanos y equilibrados, donde se propicie una calidad de vida digna para las personas y las comunidades.

En otro orden de ideas, en el V y VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, donde se aprobaron la Declaración de Baeza, suscrita en el V Congreso, celebrado los días del 18 al 23 de setiembre del año 2000, y la Declaración de Santo Domingo, aprobada en el VI Congreso, celebrado entre los días 28 de octubre y 01 de noviembre del 2002, en ambos documentos se evidencia que los municipalistas se abocaron a señalar la necesidad de fortalecer la institucionalidad del municipio en el contexto de globalización actual, aspecto importante y necesario para poder implementar las demás declaraciones anteriormente esbozadas.

En lo referido a la importancia de la Declaración de Baeza, misma que trata el tema del municipio y la globalización, sus riesgos y oportunidades, el

Observatorio de Autonomía Municipal (ODAM) señala que, a pesar de los desafíos que implica la globalización para los Estados, estos desafíos no solo se le presentan al Estado nacional, sino también a los municipios, señalando concretamente lo siguiente:

Se hace mención al rol de la municipalidad, a pesar de la presencia de los nuevos espacios globalizados y los procesos de reforma de los Estados. (...) La repolitización de estas instituciones implica integración, es decir, que ante este contexto (competitividad económica-redes de comunicación) la *integración* permita amortiguar los efectos de la marginación y discriminación de sectores específicos. El reto entonces es la definición de líneas de desarrollo coherentes a las necesidades locales, reforzar la identidad local y promover una democracia de proximidad. Para que los municipios trasciendan el papel de ejecutor de las políticas públicas, a una institución con capacidad de integrar procesos (Observatorio de Autonomía Municipal [ODAM], 2009: 60).

Es decir, el municipio como autoridad local se plantea como un actor esencial en la construcción de lo global ya que, "(...) la globalización del sistema económico y financiero y del intercambio cultural ha determinado que el municipio adquiriera una alta relevancia política convirtiéndolo en el espacio privilegiado de decisión de lo público" (Declaración de Baeza, 2000: Primer Considerando).

De tal manera, la autoridad local se enuncia como un “*municipio motor*” que ha de participar activamente en:

- a. La reforma y reconstrucción del Estado, tomando como eje transversal el principio de subsidiariedad⁶.
- b. La co-construcción de lo global.
- c. La coordinación y cooperación en la construcción del nuevo Estado que debe enfrentarse a la globalización.
- d. La repolitización de los gobiernos locales.
- e. Obtener nuevos espacios públicos de alta calidad, como contraprestación entre el capital global y el recurso del trabajo localizado.
- f. La resignificación de la estructura territorial de lo local.
- g. La comprensión de los desafíos que implican las megaciudades como fenómeno urbano del siglo XXI.
- h. La configuración de lo local tomando como ejes transversales la integración y la diversidad.

Todos estos aspectos plantean una nueva conceptualización del municipio desde la óptica de la globalización, donde el Estado nacional tiene la necesidad de recurrir al ente local para convertirlo en un aliado, que dinamice la voluntad ciudadana en aras

6 Se entiende por este principio, visible también en la Declaración de Cartagena de Indias de 1993, el complemento requerido para que la autonomía local sea posible, “(...) en virtud del cual, la distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales deberá velar por la atribución al poder más cercano de aquellas competencias que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos” Declaración de Cartagena de Indias, 1993: Tercer punto.

de construir nuevas instituciones que generen capacidades sociales diversas y útiles para hacerle frente al capital económico, visto hasta hoy como la única respuesta al desarrollo.

Específicamente, en el segundo apartado de la Declaración, denominado “Los Procesos de Desarrollo Local y Regional en el Marco de la Globalización”, se identifica la repolitización de los gobiernos locales como un mecanismo que permite hacerle frente a la tensión localidad/regionalidad versus globalización, este proceso se justifica debido a que:

La centralidad del Estado ha relegado a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión. Esta subalternidad ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes. El corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance cuya formulación en estrategias operativas puedan elevar al gobierno local a la altura de los desafíos provocados por la globalización. La figura del concejal asistencial y gestor de intereses, absorbido por la atención al público, es una figura anacrónica. De otro lado, hoy ningún interés es ajeno al municipio. La globalización ha debilitado el estado-nación como garante del interés general y fortalecido como contrapartida los espacios locales. Los municipalistas iberoamericanos proclaman que el nuevo gobierno local reivindica trabajo en equipo, visión y

estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del Gobierno local para abordar los problemas del desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas. Supone, en definitiva, asumir una vocación decididamente política que deje atrás una etapa dominada por la provisión tutelar de servicios básicos. Repolitizar los gobiernos locales es una consigna con alto contenido simbólico pues supone superar las dificultades aparecidas con la introducción en algunos gobiernos locales de tendencias orientadas al gerencialismo-tecnocrático que subestiman a la política de la ciudad como un factor imprescindible en la resolución de problemas (Declaración de Baeza, 2000: Cuarto punto).

Esta repolitización puso en evidencia la necesidad de las entidades locales de contar con financiamiento propio para la consecución de sus fines, por esa razón, la Declaración de Santo Domingo, adoptada en el VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, celebrado en República Dominicana durante los días 28 de octubre al 01 de noviembre de 2002, puntualiza los temas de la financiación municipal, la integración y la cohesión de desarrollo territorial, evidenciando las carencias financieras que obstaculizan la labor que deben emprender los municipios latinoamericanos. Al mismo tiempo, enuncia los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y subsidiariedad como

inspiradores de la financiación local, y la justifica, ya que:

En la Declaración de Santo Domingo se considera que, siendo la institución municipal un agente de cambio con funciones y con obligatoriedad de brindar servicios imprescindibles para el bienestar humano, y dado el constante crecimiento demográfico, tiene potestad de atender inversiones necesarias para el desarrollo local y el deber de velar por la condición de igualdad ante la asignación de los presupuestos; así también debe impulsar y promover un adecuado sistema de financiación local que favorezca su desarrollo integral y sostenido (Observatorio de Autonomía Municipal [ODAM], 2009: 61).

En resumen, se puede decir que el papel del municipio latinoamericano ha tenido un rol preponderante en distintos momentos históricos, si bien es cierto tuvo un papel protagónico en los procesos independentistas de América Latina, luego, la consolidación de los Estados nacionales opacó, e incluso intentó disolver el ente municipal como autoridad local, restándole importancia a su rol en la sociedad y marginándolo de la distribución adecuada de recursos para desarrollar su gestión.

Hoy día, las autoridades locales atraviesan un momento coyuntural en el cual tienen un papel protagónico en lo que respecta a la toma de decisiones que requiere indiscutiblemente de la participación ciudadana. Por esa razón, el municipio necesita una serie

de insumos que le permitan desarrollar las tareas que le posibiliten alcanzar sus objetivos prioritarios, y cumplir las expectativas de las personas vinculadas a él en un contexto particular, para ello debe reforzar su autonomía política y su gestión financiera, ya que:

El desarrollo territorial, económico y social de los pueblos necesita de la consecución de una serie de instrumentos y mecanismos a través de los cuales alcanzar ese objetivo prioritario; y entre esos medios precisos uno de los imprescindibles, sin duda, es poder gozar de un sistema de financiación adecuado, ágil, eficaz y realista, adaptado a la idiosincrasia y peculiaridades de cada realidad local, y que resulte abierto al crecimiento, adaptaciones y cambios que sean precisos, sin perder nunca como meta última lograr la consecución de la justicia y la igualdad sociales (Declaración de Santo Domingo, 2002: Declaración final).

El marco legal de la autonomía municipal costarricense

En el contexto costarricense, el Régimen Municipal se encuentra enunciado en nuestra Carta Magna al alcance del Título XII, compuesto de ocho numerales (Artículos 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175), a partir de estas disposiciones constitucionales podemos construir el marco legal de la autonomía de la autoridad local costarricense.

Inicialmente, dadas las características de las normas constitucionales que

disponen la existencia del Régimen Municipal en el país, la autonomía municipal puede ser entendida como un derecho de las personas a contar con un ente público cercano a sus localidades, que se encarga con un sentido de pertenencia territorial, cultural e histórica de “(...) la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón” (Constitución Política de Costa Rica, 1949: artículo 169).

Esta administración, que le ha sido encomendada al Gobierno Municipal, se realiza desde una perspectiva democrática representativa, dado que este gobierno está “(...) formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley” (*Ibíd.*).

A su vez, la autonomía municipal es una potestad de la autoridad local oponible al poder central del Estado ya que, el ente municipal está dotado de autonomía administrativa, aspecto que implica el ejercicio pleno de la función legal para la cual el ente público fue creado, junto con sus actividades administrativas de apoyo, comprendidas en la administración de los recursos humanos y financieros. Este grado de autonomía es el que posibilita que el municipio realice su cometido legal por sí mismo, sin la intervención y/u obstaculización de terceros, incluyendo al Estado central.

Esta autonomía administrativa, la entenderemos desde la perspectiva

esbozada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, señalando sobre el particular lo siguiente:

La condición jurídica de un ente autónomo conlleva determinados poderes que el ordenamiento jurídico le concede a efecto de que pueda cumplir con eficacia y eficiencia (desde las perspectivas legales y técnico-administrativas), su función concreta. (...) la autonomía administrativa se refiere a la libertad de actuación concreta del ente (artículo 188 de la Constitución Política). Partiendo de la anterior aclaración, la autonomía tal y como se encuentra dispuesta en el artículo 188 de la Constitución, significa que las instituciones de este orden deben poder administrarse con independencia, esto es, que con base en el principio de legalidad y dentro de los alcances de la Carta Política contarán con las facultades administrativas necesarias para llevar adelante su cometido (...) (Voto N.º 495-92).

Como consecuencia lógica del ejercicio de esta autonomía, encontramos que, los entes autónomos son plenamente capaces de autodeterminarse, realizando sin subordinación a otro sujeto de Derecho Público su fin legal, mismo que ha sido dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, se puede afirmar que la autonomía municipal está consagrada por vía de la Constitución en nuestro país, pero, la misma Carta Magna establece que "(...) la ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder

Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados" (*Supra.*, Artículo 170)".

En ese sentido, es necesario remitirse a normas no constitucionales para poder visibilizar las acciones específicas en las que logra concretarse la autonomía de la autoridad local. Es decir, cuando el Estado promueve procesos de descentralización "(...) la figura jurídica del Estado desaparece para dar lugar, precisamente, a una persona jurídica diversa de él, como lo recoge, respecto de la Administración Pública, el artículo 1 de su Ley General" (Sala Constitucional: Voto 1607-91), y este proceso tiene como consecuencia la autonomía, anteriormente descrita, y la tutela administrativa.

La tutela administrativa quedaría comprendida como la relación necesaria de vigilancia, mas no de intervención entre el ente público mayor y el ente público menor. Las características de esta tutela se encuentran dispuestas en la normativa de orden infraconstitucional, a diferencia de la autonomía, ya que esta última se encuentra comprendida en normas constitucionales, como vimos anteriormente.

Las condiciones de tutela, como relación de vigilancia no intervencionista, las encontramos dispuestas en la Ley N.º 7. 794, conocida también como Código Municipal. Se afirma que esta relación entre el gobierno central y el local es de vigilancia, pero no de intervención, dado que "las municipalidades

fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente” (Código Municipal, 1998: Artículo 5).

Es decir, la participación del Estado en las decisiones del gobierno local obedece únicamente a la verificación de que las decisiones de este último se cumplan debidamente. De tal manera, la vinculación del gobierno central con las decisiones locales es y debería ser siempre eminentemente fiscalizadora.

Esta posibilidad de concebir al ente municipal como una autoridad con plena capacidad para tomar decisiones sin la injerencia del gobierno central es posible gracias al tipo de autonomía con la que cuenta el municipio costarricense, que abarca el ámbito político, administrativo y financiero.

La autonomía municipal, concebida de manera tal que pudiera armonizar las disposiciones constitucionales en la materia y la normativa infraconstitucional, permitió desde la entrada en vigencia del Código Municipal:

(...) una reingeniería de la institucionalidad municipal costarricense. A este respecto destacan tres cambios fundamentales. En primer lugar, que las personas en puestos de ejecutivos municipales en funciones pasan automáticamente a convertirse en alcaldes. En segundo lugar, esta nueva

figura del poder ejecutivo municipal, a partir de 2002 se elige periódicamente en elecciones exclusivas para cargos municipales –excepto de regidores–. Por último, se crean los concejos de distrito, que son órganos colegiados que median entre las comunidades y la municipalidad para la planificación de su desarrollo (Observatorio de Autonomía Municipal [ODAM], 2009: 81).

Se podría afirmar, de manera concluyente, que esta reingeniería del aparato municipal costarricense ha abierto el camino para que las personas relacionadas con el municipio puedan exigir su participación en la identificación de los intereses locales y su consecución. Asimismo, se espera que esta nueva institucionalidad potencie las capacidades de los individuos y de la municipalidad para afrontar de manera colectiva los desafíos que presenta el modelo de desarrollo imperante.

De tal manera, concebir el municipio como un espacio social donde se puede deconstruir y construir una nueva identidad colectiva vinculada al interés local, es lo que permitiría generar una participación ciudadana real, al desarrollarse el sentido de pertenencia que vendría a fortalecer el vínculo municipio-individuo, donde una ciudadanía local podría ser posible.

A modo de conclusión

A nivel general, es posible afirmar que Costa Rica, al igual que otras naciones latinoamericanas, tiene como base

de su conflictividad social, los efectos asociados a la desigualdad. Estos efectos, aunados a coyunturas de baja legitimidad institucional, aumentan la intensidad de la protesta ciudadana. Sus conflictos, además, combinan de forma compleja demandas y racionalidades de diverso carácter.

La creciente conflictividad que se presenta como resultado de este contexto reconfigura la escena sociopolítica nacional, produciendo nuevas demandas y estrategias para resolver, creativa y constructivamente, algunos de los problemas y tensiones emergentes, tal es el caso de la lucha por los “Territorios Libres de Transgénicos”. Esta experiencia organizativa ha avanzado favorablemente pues logró articular en un mismo proceso, actores plurales; demandas particulares y universales; espacios institucionales y no institucionales; y, por último, acciones a escala internacional, nacional y local potenciadas, en gran medida, por el uso efectivo de las redes de comunicación e información.

Ante un orden plural y conflictivo, el panorama futuro de Costa Rica dependerá ahora de la capacidad que los diversos actores involucrados en esta experiencia logren desarrollar para procesar el conflicto actual de forma constructiva, movilizándose esfuerzos de diálogo y acción con el propósito de contrarrestar la avanzada economicista que amenaza cotidianamente el bien común.

La gestión estratégica del conflicto social, que se caracteriza por ser multitema y multiparte, estará directamente influenciada por la capacidad de la autoridad local de contar con la legitimidad suficiente ante los individuos para promover procesos de construcción de consenso comunitario.

A partir de la participación activa de las personas y los movimientos sociales en la discusión, diseño y desarrollo de los intereses locales, el municipio podrá superar el desafío de su crisis de legitimidad ante las personas, acrecentando la confianza de los individuos y las colectividades en la autoridad local.

El caso particular de los Territorios Libres de Transgénicos, evidencia la posibilidad del ente municipal de oponerse a los intereses económicos de determinadas industrias que riñen con el interés local de mejorar la calidad de vida de las personas y garantizar el acceso a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por otro lado, la experiencia costarricense que hemos expuesto anteriormente, debería considerarse como un proceso de movilización social y coadyuvancia municipal histórico, dado que las autoridades locales han hecho prevalecer el Principio Precautorio para resguardar la salud de las personas y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado por encima de los intereses económicos empresariales.

La generación de consenso comunitario entre las personas vinculadas a los municipios que se han declarado libres de transgénicos, logró visibilizar la existencia de un modelo de producción eminentemente extractivo y contaminante, el cual se había venido perpetuando al no poder comprobarse los daños que estas sustancias provocan a la salud de las personas y al ambiente.

En ese sentido, los movimientos sociales, y especialmente, el movimiento ecologista en Costa Rica, haciéndose acompañar en algunas ocasiones de la universidad pública, han tenido como objetivo dar a conocer esta problemática social. Además, se han abocado a cuestionar este tipo de modelo productivo, proponiendo alternativas para abandonarlo.

Indiscutiblemente, la cooperación entre los movimientos sociales, las personas vinculadas a los municipios libres de transgénicos y las mismas autoridades locales han emprendido un proceso colaborativo, donde todos estos actores se han movilizado por la salud de los ecosistemas y la vida, mostrando preocupación por el avance de los modelos de producción extractivos dependientes de sustancias tóxicas y/o modelos devastadores de los lugares donde viven las personas, poniendo en peligro el agua, el aire y la tierra de la que dependemos para producir alimentos.

Sin duda, esta experiencia se constituirá en un precedente histórico de

gran importancia para los movimientos sociales costarricenses, en tanto se ha logrado un proceso de generación de consenso comunitario que ha impactado la concepción tradicional de la autoridad local. Esto último podría significar el inicio de un cambio de paradigma respecto a la concepción y desempeño del municipio autónomo, y a nivel nacional podría sentar fuertes bases de legitimidad para promover la declaratoria de una moratoria nacional que simbólicamente posiciona a Costa Rica en la defensa de la biodiversidad, la soberanía alimentaria y el patrimonio cultural.

Bibliografía

- Alvarado, A. y Martínez, G. (2013). *Informe Análisis de coyuntura Junio 2013*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José. Disponible en <http://www.iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/investigadores/Alejandro/2013-06%20Costa%20Rica%20Informe%20de%20Coyuntura%20Junio%202013.pdf>
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2013). En el tiempo del libre mercado. Conflictos y protesta social en Costa Rica durante el año 2012. En *Revista del Observatorio Social de América Latina* N.º 33 (111-122) CLACSO, Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20130508114542/OSAL33.pdf>
- Calderón, F. (2012). Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. *Revista CEPAL* N.º 107 (7-30), Santiago, Chile. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/47598/P47598>.

- xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl
- Calderón, F. (coord.) (2012.). *La protesta social en América Latina. (Cuaderno de Prospectiva Política)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en <http://redetis.iipe.unesco.org.ar/wp-content/uploads/2013/04/La-protesta-social-en-America-Latina-PNUD-2013-SPA.pdf>
- Carpenter, S. (1996). *Tratamiento de los Conflictos Medioambientales y Otros Tipos de Disputas Públicas Complejas*. En J.W. Grosch, K. Grover y P. Olczak (Eds.), *La Mediación y sus Contextos de Aplicación. Una Introducción para Profesionales e Investigadores*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós SAICF.
- Comité de Seguimiento y Análisis del Conflicto Social y la Coyuntura de Costa Rica. (2013). *Cronología del Conflicto Enero-Junio 2013*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José. Disponible en http://www.iis.ucr.ac.cr/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=102&Itemid=407
- Consejo de Europa. (1985). *Carta Europea de Autonomía Local*. Estrasburgo, Francia.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Escobar, A. (2012). *Una minga para el postdesarrollo: Lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Bogotá, Colombia: Ediciones desde Abajo.
- FECON (Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente). (2013). *Informe de Labores Presidencia: Diciembre 2012-Abril 2013*. San José, Costa Rica.
- FECON (Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente) y Bloqueverde (2013). *Guía lograr un cantón Libre de Transgénicos*. San José, Costa Rica. Disponible en http://feconcr.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2147&Itemid=73
- Ingouville, F. y Susskind, L. (2011). *Mejor que la Mayoría. El Nuevo Método para Realizar Reuniones, Construir Consenso, Mejorar Relaciones y Maximizar Resultados para Todos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Granica.
- Ley N.º. 7. 794, Código Municipal.
- Observatorio de Autonomía Municipal. (2009). *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Demuca).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, Estados Unidos de América. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales "Experiencia América". (2004). *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Programa Estado de la Nación. (2012). *Decimotavo Informe Estado de la*

- Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica. Disponible en <http://www.estadonacion.or.cr/estado-nacion/nacion-informes-anteriores/informes-2001-2011/informe-actual>
- Programa Estado de la Nación. (2013). *Estadísticas Centroamérica 2013*. San José, Costa Rica. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/Estadisticas-de-Centroamerica-2013.pdf
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica: Voto N.º 1607-91 de las quince horas del veinte de agosto de mil novecientos noventa y uno.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica: Voto N.º 495-92 de las quince horas treinta minutos del veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y dos.
- Suárez, J. C. (2007). *Autonomía Municipal: ¿Un Debate Concluido?* Disponible en http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com_content&view=article&id=31:autonomia-municipal-iun-debate-concluido-bg&catid=11:desarrollo-economico-territorial&Itemid=26
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Primer Congreso Iberoamericano de Municipalistas. (1991). *Declaración de Granada. El Municipio como Agente de Desarrollo*. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Quinto Congreso Iberoamericano de Municipalistas. (2000). *Declaración de Baeza. Municipio y Globalización: Riesgos y Oportunidades*. Baeza, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Segundo Congreso Iberoamericano de Municipalistas. (1993). *Declaración de Cartagena de Indias. Autonomía, Democracia y Participación*. Cartagena de Indias, Colombia: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Sexto Congreso Iberoamericano de Municipalistas. (2002). *Declaración de Santo Domingo. Municipio y Financiación: La Integración y la Cohesión de Desarrollo territorial*. Santo Domingo, República Dominicana: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Tercer Congreso Iberoamericano de Municipalistas. (1996). *Declaración de Cuernavaca. Calidad de Vida y Acción Municipal*. Cuernavaca, México: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Recibido: 28/10/2013 • Aceptado: 20/3/2014