

Capítulo 3

La participación ciudadana en lo ambiental: la institucionalidad y las organizaciones con quienes se trabajó en este estudio

3.1- El Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE): contexto internacional y nacional y su estructura organizativa

Después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro (1992), se produjo todo un movimiento en el ámbito internacional y nacional, orientado a identificar los mecanismos y acciones adecuadas para dar cumplimiento a los diferentes compromisos, resultados, orientaciones y recomendaciones que se produjeron en dicha reunión; y que, en términos muy sencillos, permitieron acuñar el contenido de desarrollo sostenible, a partir de tratar de encontrar una armonía entre lo social, lo económico y lo ambiental en todo proyecto del desarrollo. Hoy, a esta plataforma, se le ha denominado *desarrollo humano sostenible*.

En este mismo periodo, se contemplaron una serie de acciones, que más adelante se concretaron en lo que hoy se ha denominado como la Agenda 21. Esto permitió que en nuestro país se impulsaran reformas legales y programáticas, de manera tal que se acercaran las políticas nacionales al marco orientador que se generó en la Cumbre de la Tierra (1992). Mientras tanto, en nuestro país se experimentaron avances significativos en el campo legislativo e institucional, que le dieron un giro trascendental a la gestión pública ambiental, y tangencialmente al modelo de desarrollo nacional. En esta coyuntura, surge el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) con una nueva dimensión institucional, que se perfecciona conceptualmente, aunque no del todo de forma operativa, con la Ley Orgánica del Ambiente, promulgada en el año 1995.

El desarrollo histórico institucional, de conformidad con la génesis de las dependencias que conforman el MINAE, se inicia con la fundación del Servicio Meteorológico Nacional, hoy denominado Instituto, en 1888. Es la única dependencia centenaria adscrita al Ministerio. A mediados del siglo XX, se crea la Dirección de Geología, Minas y Petróleo. En 1980 se crea el Ministerio de

Energía y Minas (MEM) y dos años después, por una reestructuración impulsada desde el Poder Ejecutivo, se crea el Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM). En 1988, vía norma presupuestaria el MIEM se transforma en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), incorporándosele competencias en materia de bosques, flora y fauna silvestre, áreas silvestres protegidas y meteorología. El área de Industrias se traslada al Ministerio de Economía y Comercio.

En 1995 se reestructura el MIRENEM y ese mismo año, mediante la Ley Orgánica del Ambiente N°.7554, se le asignan nuevas competencias en materia ambiental, denominándose, en adelante, Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Aparecen así el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, y los Consejos Regionales Ambientales. Además, paulatinamente se han ido asumiendo otros ámbitos de competencia en materia de recursos hídricos, hidrocarburos, género, educación ambiental, participación ciudadana, biodiversidad, humedales, cambio climático, implementación conjunta, y conservación y uso racional de la energía.

Como se puede ver, el proceso de desarrollo institucional ha respondido a diferentes coyunturas históricas, especialmente de carácter político, administrativo, económico y social, las cuales se reflejaron en la proliferación de una variedad de estructuras organizativas a lo largo de todos estos años. Naturalmente, la visión, la misión y los objetivos institucionales fundamentales también han ido evolucionando, como consecuencia de la dinámica histórico-institucional y legal reseñada. Pero, a pesar del aumento de las competencias y responsabilidades institucionales, la legislación y la Administración Pública Superior no han contemplado la dotación de los recursos necesarios para asumir, con calidad y eficiencia, la prestación de los servicios públicos que demandan el desarrollo y la sociedad costarricense, sin deterioro del patrimonio natural y de la calidad ambiental y de vida de las presentes y futuras generaciones.

Esa proliferación de programas, oficinas y direcciones que se observa en el siguiente organigrama es una característica básica de cómo nuestros Estados y la Administración Pública ha organizado las instituciones, la cual ha respondido a

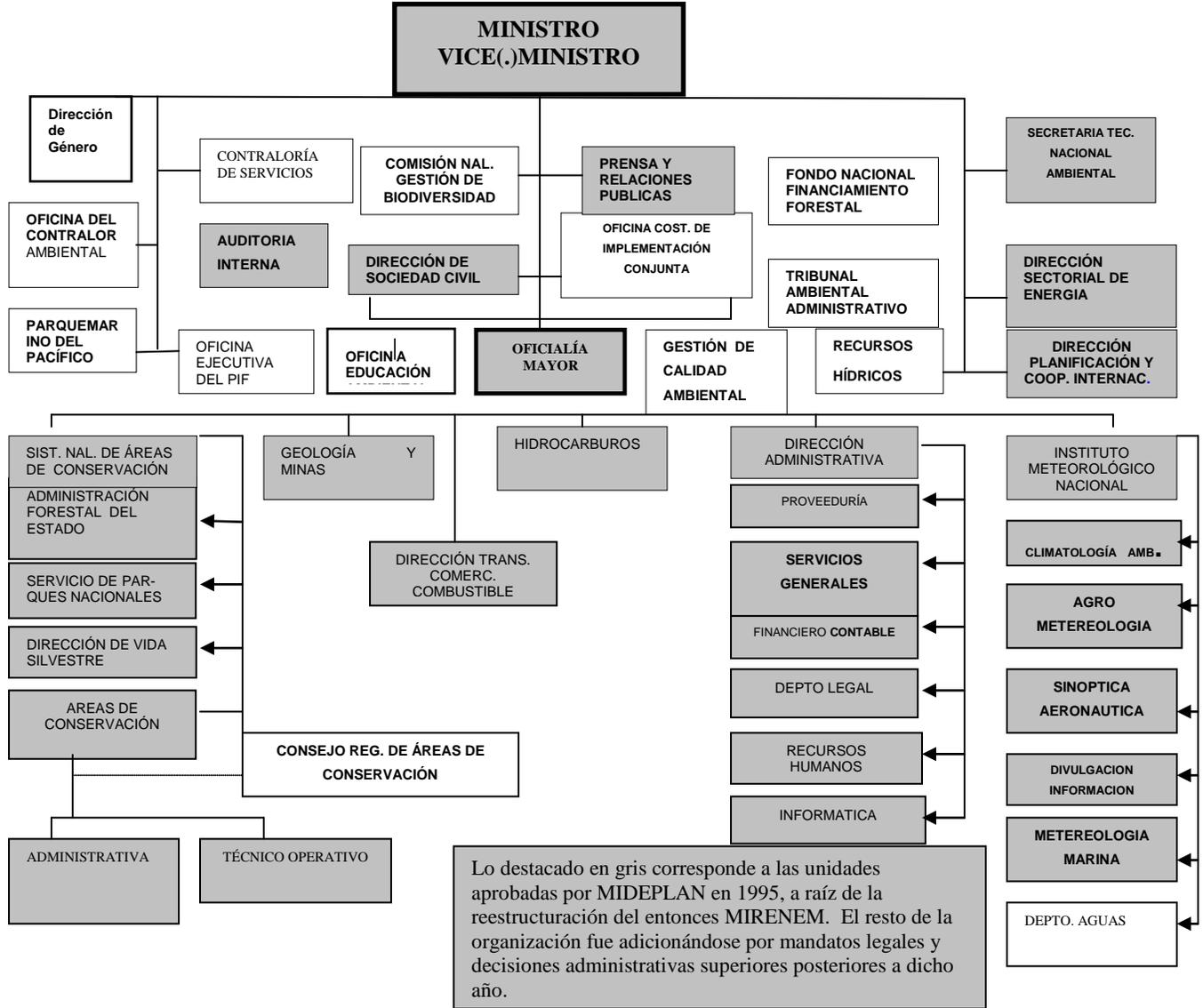
una centralidad, verticalidad y formas de mando de larga data, toma sentido desde la época colonial y se consolida con la puesta en práctica del sistema político representativo, en donde la lógica de la función pública se manifiesta cuando unos mandan y otros obedecen. Sin embargo, este fue el sistema que mejor se adaptó a la idiosincrasia costarricense, a partir de la designación, mediante elección libre, de representantes para que ejerzan el poder en su nombre.

Sin embargo, estas estructuras jerárquicas y de mando, como se dijo antes han venido en deterioro, porque no son “inclusivas” para la toma de decisiones y más bien parece ser que la “entran” y no contribuyen eficazmente a dar respuestas a lo que la ciudadanía quiere y les afecta.

Como se observará, en el siguiente organigrama, la existencia excesiva de departamentos, programas y direcciones hacen de la administración ambiental una tarea dificultosa y onerosa. Por esta razón, se da siempre una justificación administrativista que redundante en que las cosas no caminan bien por la falta de personal y dinero, pero no se realizan los esfuerzos necesarios para hacer más eficiente el trabajo reduciendo la duplicidad de funciones, por citar tan solo un ejemplo.

3.1.2 Estructura Organizacional:

Organigrama del Ministerio del Ambiente y Energía 2005



1. **ÁREAS DE CONSERVACIÓN:** ARENAL HUETAR NORTE, ARENAL TILARÁN, PACÍFICO CENTRAL, ISLA DEL COCO, CORDILLERA VOLCÁNICA
2. CENTRAL, OSA, TEMPISQUE, AMISTAD PACÍFICO, TORTUGUERO, AMISTAD CARIBE, GUANACASTE.
3. **ÁREA ADMINISTRATIVA Y ÁREA TÉCNICO OPERATIVA** (Se repite en todas las Áreas)

3.1.3- Problemática detectada en el quehacer del Ministerio con relación a la participación

Por dedicarse históricamente al resguardo del patrimonio natural, el quehacer de esta institución, ha sido calificado como de “acción policíaca”. Esto refiere a la manera unilateral de tomar las decisiones y a las acciones forzosas realizadas para defender ese patrimonio natural. Esta forma de actuar inició en los años setenta con la conformación de los primeros parques nacionales, lo cual creó, en cierta medida, una efervescencia social, pues mucha gente se desalojó de terrenos clasificados por la institución como frágiles o como áreas de amortiguamiento que debían ser protegidas. Mientras tanto, para los perjudicados, se convertía en el espacio para producir su sustento. Como administrador de los recursos naturales, desde finales de los setenta actuó como “policía” en resguardo y defensa de los recursos; no existía la concepción de incorporar y hacer partícipe a la ciudadanía en la gestión ambiental.

El tema de la participación se podría decir, que era inexistente en la época, al menos desde lo ambiental. El funcionario era la autoridad y el único responsable de lo que pasara, negativo y positivo en el ambiente. La comunidad se veía como simplemente destructora del ecosistema y enemiga de la institución. De manera que la esta siempre centralizó sus funciones y decisiones, al punto que hoy el MINAE todavía responde a una centralidad, propia también del resto de la institucionalidad del Estado costarricense.

Con estas acciones y visión de hacer las cosas, hubo un desapego de los ciudadanos por trabajar a favor de los recursos naturales, por ende la gestión y administración se dejó en manos de los funcionarios/as, típico de la forma de administrar en el marco ideológico de una democracia representativa. No obstante, el MINAE va transformándose y las leyes le van dando nuevas funciones, se crean nuevas áreas protegidas, nuevos parques nacionales, etc. Sin duda esto requiere de más personal y recursos económicos y materiales, lo paradójico es que no fue proporcional el aumento en estos rubros, lo que provocó que el MINAE fuera perdiendo, con el paso de los años, fuerza en su funcionalidad.

Se debe recordar que una de las obligaciones primarias por las que nació esta institución fue para dedicarse al tema de lo que hoy se ha denominado como la “agenda verde”, para referirse a la temática forestal, vida silvestre y parques nacionales. Tres direcciones que a partir del 1995 se funden para conformar lo que hoy es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)²⁶, pero estructuralmente, la institución no modifica procesos para adaptarse y brindar de manera eficiente los servicios encomendados y más bien cae en una tradición, caracterizada por acciones rutinarias y ausencia de planificaciones participativas y que transformen para ser más operativas y eficaces.

Por estas razones, durante toda la década de los ochenta, esta institución entra en crisis, aunado a ello, la diversidad de problemas ambientales que surgían aceleradamente. El área que le demandó mayores esfuerzos fue principalmente la tala de bosque de forma ilegal. La falta de controles estrictos y la corrupción de algunos funcionarios hizo que la institución fuera deficiente en su accionar.

En tal caso, crecieron por un lado, las funciones y responsabilidades, pero, por otro lado, en lo presupuestario y en la cantidad de personal, creció poco. Sin embargo, la justificación permanente a esta situación consistió en decir, una y otra vez, que la planilla era muy reducida y que había muchas hectáreas que vigilar, a raíz de lo cual la institución era lenta para el control y en dedicar un escaso tiempo para el trabajo comunitario. De esta manera, se puede decir que, en términos generales, este período se caracterizó porque hubo un incremento en la cantidad y calidad de los problemas ambientales.

Pero si nos trasladamos a los años más recientes, vemos que esta problemática no acaba, más bien se ha incrementado, pues aún persisten las dificultades

²⁶ Según la Ley de Biodiversidad N°. 7788 de 1998, en su artículo 22, estipula:

“Crease el Sistema Nacional de Áreas de Conservación; en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, Vida Silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica” (Ley de Biodiversidad : 1998 : 49).

presupuestarias y de personal, mayores obligaciones legales y prácticas, situación que se complica con lo que viene ocurriendo con respecto al deterioro ambiental planetario, pues podría decirse que hacia los años 90 y 2000, a raíz de la problemática del ambiente, a escala mundial, se realizan con mayor intensidad las conferencias y proclamas internacionales sobre el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. Nuestro país asumió, viene asumiendo y ratificando varios convenios internacionales en esa línea; por lo tanto, su acatamiento es obligatorio; y esto, junto con los problemas locales, complica la acción del MINAE, por su limitada capacidad de gestión.

A pesar de todo, en el ámbito societal e institucional, lo anterior establece las bases para que se asuma una visión diferente sobre la interrelación entre los recursos naturales, el medio ambiente y las personas. Mientras tanto, desde las estructuras jerárquicas ministeriales se empieza a promocionar discursivamente el tema del desarrollo sostenible, diciendo que para alcanzarlo es fundamental promocionar espacios para el desarrollo de la participación ciudadana. Esto dio las bases, para que paulatinamente, se empezara a trabajar con las comunidades y que cada vez más se contemplara, de forma expresa, el tema en las diferentes leyes que se vinieron promulgando, como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N°.7317 de 1993, posteriormente la segunda Ley Forestal N°.7575 de 1995, la Ley del Ambiente N°.7554 de 1996 y finalmente la Ley de Biodiversidad N°.7778 de 1998, entre las más importantes. Para muchos usuarios de los servicios que brinda la institución, así como para varios funcionarios, esta proliferación de leyes hoy ha venido a entorpecer la administración para realizar un eficiente cumplimiento de sus obligaciones.

3.1.4- La complejidad legal

La proliferación de leyes referentes al medio ambiente, es causa hoy de discusión. La diversidad de leyes es considerada como la causante de tanta dispersión en el quehacer institucional. El que exista esta variedad de leyes hace que la acción, las responsabilidades y las competencias se vuelvan incomprensibles para la ciudadanía

e incluso muchas veces para los funcionarios y las funcionarias de la institución.

Para tener una mayor apreciación de esta variedad de leyes, que regulan las áreas y las responsabilidades que según temática tiene el MINAE, se recomienda ver el anexo N°. 5.

3.1.5- Limitados recursos económicos

En términos generales, en la Administración Pública, los presupuestos ministeriales en vez de incrementarse bajan cada vez más, pero aumentan las obligaciones. El MINAE no escapa a esta realidad. En consecuencia, la insuficiencia de recursos económicos es una justificante de peso para desarrollar o no procesos participativos. Además del costo económico que implica el realizar los plebiscitos, por ejemplo, se pone como excusa también, en el ámbito municipal, la inexistencia de reglamentos que se tienen que aprobar en el Concejo Municipal.

En cuanto a lo económico, se confirma cuando se revisan cada uno de los rubros contemplados en Presupuesto Ordinario de la República correspondiente al MINAE. Aquí, se observa que no existe tal rubro para este tipo de procesos. Cuando se requieren recursos para desarrollar este tipo de proyectos y ejecución de actividades que podrían tener características participativas, a lo interno de las áreas de conservación, se destinan recursos mínimos; producto de donaciones o fideicomisos. Estos recursos se traducen en lo que concierne a materiales, combustible, etc. pero desde el Ministerio y en lo que respecta a los diferentes rubros del presupuesto, no se contempla ningún tipo de recurso económico específico.

Para ilustrarnos en este tema y debido a que es el SINAC el que mayor contacto tiene con las comunidades para incentivar y trabajar en la protección de los recursos naturales, como una tarea global del MINAE, se observa que el gasto primordial sigue recayendo en el rubro relacionado con los gastos operativos: Por un lado, lo relativo al personal que labora; es decir; sueldos, carrera profesional, dedicación exclusiva, salario escolar, zonaje, anualidades, desarraigo familiar, cuotas patronales, régimen de pensión y fondo de capitalización laboral; por el otro lado, los denominados, servicios no personales (alquileres, información y publicidad, telecomunicaciones,

servicio de electricidad, gastos de viaje, mantenimiento de equipo y mobiliario, etc.) Y, finalmente el subrubro dentro de la misma categoría de “operativos”, denominado “materiales y suministros” (que es lo referente a combustible, lubricantes, papel, productos alimenticios, materiales de oficina, materiales de limpieza), entre otros.

Es por eso que control y vigilancia, que es una de las funciones específicas que tiene a cargo el Ministerio y que está en manos del SINAC se lleva el peso presupuestario, pues eso involucra, también, combustible, viáticos, etc. pero es exclusivo para la operación de los funcionario/as que se desempeñan en el campo.

En tal sentido, se indagó, sobre la posibilidad de establecer una relación entre cantidad de presupuesto asignado a la institución y al SINAC y su vínculo con el personal que labora, pero al momento no se tiene nada documentado al respecto, de manera que pueda dar luces para determinar la relación. Desde el SINAC, se dijo que se inicia con este tipo de relaciones y estudios.

Sin embargo, como forma de acercarse a esa relación y tener una idea de lo que se esta hablando, se tomó como ejemplo la distribución hecha por el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCV), en referencia a los rubros que hemos citado, mismos que ponen en evidencia que no existe un monto económico específico para la participación ciudadana. Ello lo que indica es que sigue siendo una actividad secundaria en comparación con otras que la municipalidad desarrolla. Esto es una condición válida para el resto de las áreas de conservación.

Tabla N^o. 2
Rubros económicos asignados por el ACCVC para su operación anual
(A diciembre del 2004)

Cuentas 0 / Servicios Personales	Subrubros
	Sueldos cargas fijas, carrera profesional, dedicación exclusiva, sueldo adicional, salario escolar, anualidades, desarrollo familiar.
Cuenta 1/Otros Servicios no personales	-Alquileres, publicidad, impresos, telecomunicaciones, seguros, pólizas, energía, mantenimiento y reparación de equipo, mantenimiento de edificios, etc.
Cuenta 2 / Materiales y suministros	-Gasolina y lubricantes, medicinas y productos químicos, productos de papel y cartón, impresos, productos alimenticios, materiales de construcción, repuestos, materiales de oficina, etc.
Cuenta 3 / Maquinaria y Equipo	- Maquinaria y equipo de oficina, equipo de transporte, equipos varios.
Cuenta 4 / Desembolsos financieros	-No se especifica
Cuenta 5 / Construcción, adiciones, Mejoras	-Caminos y carreteras, edificios, instalaciones.
Cuenta 6 / Transferencias Corrientes	-Se especifica: Transferencias a la Fundación de Parques Nacionales (comisión por venta de entradas a los parques), cuota patronal CCSS, régimen obligatorio de pensión complementaria, fondo de capitalización laboral.
Cuenta 7 / Transferencias de Capital	-Transferencias de capital para instituciones descentralizadas, cuota patronal - Banco Popular.

Fuente: Elaboración propia (2005) con base en datos del SINAC. Nota: Esta distribución surte efecto de igual manera para las 11 Áreas de Conservación del MINAE-SINAC.

Por su parte, la falta de personal ha implicado dejar actividades urgentes y necesarias, cayendo en lo cotidiano; es decir, la tramitología administrativa y de otorgamiento de permisos ocupa el quehacer ministerial.

En la siguiente tabla se trata de hacer una correspondencia entre cantidad de kilómetros, el personal de las áreas de conservación y el recorrido que este debería hacer para tener un control y dominio de la zona que tienen a cargo. Como se denota, los funcionarios y las funcionarias tendrían que hacer grandes esfuerzos para realizar una gestión apropiada.

Tabla Nº. 3

**Extensión del Área de Conservación y cantidad de personas que laboran
(En kilómetros cuadrados)**

Áreas de Conservación	Kilómetros ²	Personal existente	Kilómetros x persona recorridos
Área de Conservación Guanacaste (ACG)	3.463	93 (26 m y 67 h)	37,2
Área de Conservación Huetar Norte (ACHN)	6.603	20 (1 m y 19 h)	330
Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC)	6.420	49 (5 m y 44h)	131
Área de Conservación Tortuguero (ACTo)	3.050	34 (7m y 27h)	90
Área de Conservación Tempisque (ACT)	5.164	42 (8m y 34h)	123
Área de Conservación Arenal Tempisque (ACAT)	3.943	16 (2 m y 14 h)	246
Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC)	5.697	22 (1m y 21h)	259
Área de Conservación la Amistad Caribe (CLA-C)	6.207	33 (6m y 27 h)	188
Área de Conservación la Amistad Pacífico (ACLA-Pacífico)	6.262	34 (2 m y 32h)	184
Área de Conservación Osa (ACOSA)	4.258	41 (6m y 35h)	104
Área de Conservación Isla del Coco	23	11 (1m y 10h)	2
Totales Personal		395	

Fuente: Elaboración propia (2005), con base en datos del SINAC.

3.1.6- Otros problemas detectados.

El “poder” de ser funcionario público ha llegado a niveles casi incontrolables. Lo que puede pensarse como el ingrediente idóneo para avanzar hacia una gestión adecuada y eficaz de la función pública, más bien, en la práctica, la retrasa y la vuelve ineficiente. Por un lado, la población siente que las instituciones no dan respuesta a sus demandas y, por otro el exceso de tramitología tiende a instaurar acciones o actos de corrupción.

Entonces, en el personal y las jerarquías institucionales, se tiene una especie de “desconfianza” de cómo llevar a cabo procesos participativos y cómo implementar procesos, en donde se tomen en cuenta las propuestas de la ciudadanía. Así lo

demuestra un estudio realizado por la Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU).

“el trasladar competencias u órganos en donde la sociedad civil puede incidir de alguna forma se convierte en una amenaza más para estos sectores (sector ambiental versus sector productivo) que han encontrado acogida en algunos entes del Estado que sienten que su esfera de poder se reduce al iniciar procesos de descentralización participativa en donde las comunidades y sus organizaciones pueden ejercer tan siquiera una labor de control y fiscalización” (FUDEU:2004:218).

Por eso, la ausencia de personal y el recargo de más responsabilidades es tema de discusión y preocupación permanente. Como respuesta a lo que califican como un *mal institucional*, se argumenta que, esta situación surge a partir de la fusión de las tres direcciones, a saber; la Dirección Forestal, Dirección de Vida Silvestre y la Dirección de Parques Nacionales, a partir de 1995, situación que hizo que se perdiera la especialidad de cada funcionario/a. En adelante, se entró en lo que se ha denominado una “poli funcionalidad”²⁷. Es decir, todos y todas las funcionarias de los diferentes departamentos del MINAE tienen diversas actividades que cumplir. Esta situación se verifica más sobre todo en las intensas labores que se desarrollan en el campo. Como consecuencia, de esta forma de trabajo, se puso en evidencia la falta de capacitación para asumir algunas temáticas y la desmotivación del funcionario o funcionaria.

Según datos del año 2004, los recursos humanos con que cuenta el SINAC para hacerle frente a la tarea de proteger los recursos presentes en las áreas silvestres protegidas y al mismo tiempo brindar servicios de calidad a los distintos grupos de interés (entre ellos, los turistas) suman un total de 948 personas. De estas, “un 8% (73) labora en oficinas centrales del Sistema, mientras que un 50% están distribuidas en 11 oficinas regionales y 32 oficinas subregionales y un 42% (395) se encuentran ubicadas en las áreas silvestres protegidas. Estas 395 personas incluyen profesionales, técnicos y guardas de los recursos naturales, cuyas funciones varían

desde la administración de las áreas protegidas y las labores de control y protección, hasta cobro de las tarifas de admisión en caseta y las tareas de mantenimiento rutinario de las instalaciones” (SINAC, Doc. Áreas Protegidas:2004:11). En términos generales, desde la institución se considera que no es suficiente, para ser eficaz.

En el MINAE, se considera que, 15 años atrás, se había logrado desarrollar un cuerpo de funcionarios de altísima mística, pero que a partir de año de 1994 este se debilita, porque se reestructura, por la fusión de las citadas direcciones y se adopta la figura del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). No obstante, por un lado, este sistema se considera como algo positivo pues es descentralizado en sus funciones, pero por otro lado, se considera que, no es suficiente, le falta personal y recursos económicos. Esto hace que la estructura no funcione como un sistema: relación en sí mismo y con y entre sus subsistemas (direcciones y oficinas del Ministerio); entre otros requerimientos.

El problema detectado, fue que, con esta mezcla o fusión de direcciones, un sector del personal con mucha mística no logró superar el cambio; no hubo acompañamiento y adiestramiento para adquirir destrezas en otras actividades; el recargo de funciones se hizo evidente y se institucionalizó la polifuncionalidad que se ha comentado. En suma esto afectó gravemente las actividades para involucrar a la ciudadanía en las actividades que realiza el Ministerio, sin dejar de lado la escasez de recursos económicos, apoyo logístico y falta de personal especializado que se dedicara a estos procesos.

Sin embargo, se debe decir que el MINAE es una institución que no ha llegado a obtener una solidez para manejar de mejor manera lo ambiental, como una tarea complicada y “vulnerable” que es. Entre las causas se pueden citar, por un lado, que la institución recibió un pasado de crisis en este campo; además, se empiezan a notar las deficiencias en todo el aparato estatal, que se comienza a manifestar a finales de los 70, durante los años 80 y los 90, lo que se hace acompañar de la

²⁷ La polifuncionalidad se entiende aquí como aquella persona que es funcional en varias cosas al mismo tiempo. Tiene el deber de cumplir con varias actividades en un tiempo establecido.

intensificación de los problemas ambientales urbanos (residuos sólidos p.ej.) y en el área rural los problemas forestales (tala ilegal); asimismo, la forma de llevar a cabo la participación obedeció a esquemas tradicionales de relación vertical; la manifestación característica, se daba cuando el funcionario público llegaba a una reunión, informaba y proponía sobre lo que se iba a ejecutar, los presentes asentían y daban por aprobado la propuesta.

Uno podría pensar que si desde el principio se hubiera establecido una relación entendible, fluida e integral del binomio naturaleza – sociedad y se hubieran sentado las bases para una verdadera capacitación comunitaria que generara conciencia ambiental, la situación hoy hubiera sido otra.

Pero no, al contrario, lo que se veía en estos años era que el MINAE seguía cumpliendo, una función “controladora” y “policíaca”. Este mismo panorama fue creando una legislación “sancionatoria” y de “pago de multas” y menos precautoria y educativa. En su conjunto, en el ámbito social generó enemigos y personas “apáticas” para involucrarse en los trabajos ambientales. Esta situación, en vez de mejorar las condiciones ambientales, más bien las desmejoró, en razón de lo cual los ecosistemas boscosos y de aguas, fueron en mayor medida los más sacrificados.

Así las cosas para el año 2001, la destrucción de los bosques ocupó el segundo lugar entre los temas ambientales que más preocuparon a la población costarricense después de la destrucción de la capa de ozono. En esta época se dijo, basados en dos investigaciones sobre la Cobertura forestal (FAO y CATIE)²⁸, “que la cobertura forestal era de un 48% del territorio nacional y además, que se permitió diferenciar los tipos de bosques y estimar las existencias de madera. Esta es la primera vez que

²⁸ CATIE: Es el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura en manejo y conservación y uso sostenible de los recursos naturales. En Turrialba se encuentra la sede central. www.catie.ac.cr. FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Por muchos años a trabajo en Costa Rica, específicamente, en proyectos de extensión rural en coordinación con el MINAE y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en aspectos de agricultura, ganadería sostenible y sistemas agroforestales.

un inventario forestal nacional evalúa los árboles fuera del bosque” (Informe del Estado de la Nación: 2001:210).

Como comparación para certificar esa cobertura forestal y calcular el nivel de deforestación, hubo un segundo informe del Centro Científico Tropical (CCT), la Universidad de Alberta y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO); a partir de imágenes de satélite (LADSAT), determinaron que para el año 2000 el área de cobertura forestal era de 2.312.586 hectáreas, que equivalen a un 45,4% del territorio nacional. Si se suman los manglares y las plantaciones forestales, se llega al 46,3% (Informe del Estado de la Nación:2001:211). La diferencia en las cifras y metodología utilizada siguió causando inconformidad en la ciudadanía, misma que sostenía que la deforestación y falta de controles eran evidentes.

Por esta razón y por haber llegado a niveles alarmantes, se empezó a trabajar, más intensamente, de manera que para finales del 2001 y principios del 2002, la situación se fue revirtiendo. Entre las razones que provocaron el cambio, se citan:

- La incorporación de una estrategia de control de tala ilegal, en la administración que involucra el fortalecimiento institucional propiamente, la sociedad civil y revisión de la tipificación del delito forestal.
- El uso de alta tecnología para monitorear el estado actual de la cobertura boscosa en todo el país (GPS).
- El establecimiento de diferentes programas de incentivos a la conservación del bosque mediante pago de servicios ambientales (PSA).
- La disminución de precios de la carne y otros productos tradicionales a escala internacional, evitaron que la frontera agrícola se siguiera extendiendo.

Otro problema que se considera es el “centralismo” con que la institución actúa y desarrolla sus funciones. Esta situación se considera como propia de toda la institucionalidad costarricense, donde el MINAE no escapa a esta realidad. Esto ha hecho que el proceso hacia la participación sea muy lento. En la institución se observan dificultades; en primera instancia, el tema de la participación es un tema nuevo; por lo tanto el personal no logra adaptarse a esta nueva dinámica de trabajo

y por último la diversidad de funciones y áreas donde tiene que ver el Ministerio hacen que el tema quede relegado de toda programación, presupuesto y actividades concretas en acciones y propuestas para fortalecer tales procesos participativos.

Respecto a las estructuras de participación establecidas por el MINAE, a partir del documento sobre Áreas Silvestres protegidas del SINAC, se determina, que en Costa Rica no existe una política uniforme que permita definir claramente cuáles son los alcances de las diferentes modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental. Esas modalidades se han considerado como los espacios o estructuras de participación de la ciudadanía en la gestión estatal, que son contempladas en el ordenamiento jurídico costarricense, modalidad conocida como de carácter formal, pero que no se tienen claras las instancias de participación existentes, tipo de participación y resultados específicos del acto de participar.

3.1.7-Programas y acciones que se vienen dando en la institución y que tienen vinculación con iniciativas participativas

a- Programas de Educación Ambiental

Respecto a los programas de capacitación, se debe decir que existen, pero estos responden a actividades dedicadas a la adquisición de destrezas técnicas. Esto se contempla en el Plan Nacional de Capacitación para el periodo 2002-2006, dirigido al personal del SINAC (SINAC: Áreas Protegidas:2004:39). La ejecución de dicho plan se ha venido desarrollando bajo la metodología de “aprender haciendo”.

El Plan se propuso el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Vincular las acciones de capacitación, a las orientaciones generales de desarrollo institucional en el corto, mediano y largo plazos.
- Evitar que las acciones de capacitación sean sumatoria de acciones dispersas, no coordinadas y carentes de seguimiento, evaluación y actualización.
- Satisfacer adecuadamente las expectativas de los recursos y oportunidades de financiamiento existentes.

- Facilitar el posicionamiento del tema de capacitación a un nivel de relevancia estratégica.

Dentro del Plan se establecen una serie de cursos y talleres, con temas como los siguientes:

- Curso básico para el manejo de las ASP
- Curso de legislación ambiental para guarda parques
- Curso de primeros auxilios para guarda parques
- Curso de cartografía para guarda parques
- Curso de búsqueda y rescate para guarda parques
- Curso de manejo de desastres naturales para guarda parques
- Curso de identificación y manejo de animales silvestres para guarda parques
- Curso de gerencia estratégica para directores de Áreas de conservación

Esta estrategia es puesta en acción por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Esto, junto con otras acciones administrativas, permite afirmar que el plan contribuirá y llevará al personal a niveles de altísima calidad y valoración de la experiencia, que difícilmente se pueda encontrar en la empresa privada.

En resumen, a pesar de todas las dificultades manifestadas, se citaron también ventajas o virtudes con que cuenta el Ministerio. En primer lugar, es muy bien valorado que el personal sea altamente técnico y preparado para las labores encomendadas, principalmente el dedicado a las labores de campo, aunque la avanzada edad de muchos funcionarios es una constante de preocupación. En segundo lugar, aunado a lo anterior, se considera el tema de la participación como un tema nuevo; por lo tanto se carece de conocimientos para abordarlo, lo cual ha hecho que el proceso sea lento.

En el MINAE se coincide en que una de las ventajas con que cuenta la institución es que hoy ya se empieza a ver en la mayoría de los funcionarios y funcionarias que han interiorizado una actitud positiva hacia la participación, está participando de lleno con

la sociedad, porque se considera que es un proceso mundial, en el cual se requiere estar presente.

No es despreciable el esfuerzo del MINAE, a través del SINAC, para descentralizar su funcionamiento, creando oficinas en todo el país. El SINAC es la única dirección descentralizada y distribuida en el país que posee el Ministerio. Además, es de suma importancia, que el personal que ahí labora sea el que tiene un mayor contacto con la gente. Sin embargo, la iniciativa no es un reflejo global en toda la institución.

Junto a ello, se ve como positivo el que se considere, además, que es más fácil generar procesos de incorporación de la ciudadanía organizada en la vigilancia y gestión de los recursos naturales, que cambiar o aumentar las condiciones presupuestarias y de infraestructura que actualmente posee el Ministerio. Por esta razón, se han venido creando instancias o espacios para que la ciudadanía pueda participar.

Las modalidades de carácter formal son:

- Consejos regionales ambientales
- Consejos locales ambientales
- Comités de manejo de áreas protegidas
- Comités de cuencas
- Comisiones específicas de protección de recursos
- Programa de voluntariado
- Estructuras de competencias con alcances nacionales
- Programas de carácter nacional, pero de expresión local.

Otras expresiones que tienden a ser participativas y que se consideran como informales, son el manejo comunitario de bosques y las asociaciones indígenas, cuyo objetivo es el manejo autogestionario de un territorio. Se toman en cuenta los procesos de consulta que se desarrollan desde las municipalidades, mediante audiencias públicas, plebiscitos y otras formas de consulta.

Sin embargo, según nuestra apreciación, y en referencia concreta a los COVIRENA y Comisiones Ambientales, ni en las entrevistas ni en el documento oficial citado, se

hace referencia a tal situación. En el caso de los COVIRENA, como estructura de participación, desplegada a lo ancho y largo del país, se convierte en una estructura formal establecida en la Ley de Vida Silvestre, pero que se invisibiliza, por lo menos desde niveles centrales del SINAC. El SINAC es una dependencia del MINAE, que hoy gestiona su personería jurídica, lo cual le dará una mayor autonomía, en lo financiero y administrativo, pero también quizá, una mayor descoordinación institucional. Se debe decir, también, que entre el SINAC y MINAE se dan constantemente omisiones y desacuerdos, que llevan a generar “fricciones” de relación institucional, lo cual causa impacto en las relaciones que puedan darse en el ámbito comunal. Al ser hoy los COVIRENA una estructura que tiende a tener un dinamismo propio y en coordinación con las áreas de conservación, en el ámbito central del sistema no siempre el programa se toma en cuenta, y quizá por eso a veces se omite su existencia. Lo que se comprende es que esta modalidad, como todas las otras citadas, tiene un carácter “voluntario”, de ahí el carácter informal que se les da desde la institución.

En la consultoría realizada por la Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU), acerca de la gestión del SINAC, se establece que “surgen dos posiciones antagónicas que tratan de fundamentarse en aspectos jurídicos y políticos para defender; los que consideran un proceso positivo de transformación de la gestión pública, haciéndola más eficiente, democrática y participativa, y atacándola, otros, por considerar que tal proceso impide el desarrollo adecuado de las fuerzas productivas y conlleva finalmente a una situación de ingobernabilidad donde el Estado cede a la sociedad civil muchas de sus potestades de imperio” (FUDEU: 2000 : 219).

b- Políticas y planes generales

En el MINAE se valoran, de buena manera, dos procesos que actualmente están en discusión y que en criterio de diferentes funcionarios ello vendría, por un lado, a dinamizar los procesos participativos y comunitarios y por el otro, a actualizar y aclarar las funciones del MINAE. Estos procesos son:

- El tema del comanejo o “manejo conjunto” de áreas protegidas y,
- El proceso para consolidar la “Estrategia Nacional Ambiental” como el andamiaje que reestructurará y reorientará el Ministerio del Ambiente y Energía.

b-1- El comanejo como estrategia de conservación, desarrollo y participación: ¿solución ante la ineficiencia administrativa y la ausencia de políticas participativas?

El tema de la participación y el acceso a espacios de discusión y administración propiamente, se viene trabajando, en los últimos años, en lo que respecta a la “coadministración” de áreas protegidas. Ha llegado el momento en que se ve como una necesidad la participación intensa de los ciudadanos y ciudadanas que viven y conviven con el recurso en sus comunidades. Así, el énfasis sobre la temática se destaca a partir de los congresos de parques nacionales realizados; a saber: *IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas* celebrado en Venezuela en 1992, y el *Congreso Mundial de Parques*, celebrado en Durban, Suráfrica en el año 2003. Estos eventos han servido para que se desarrollen políticas a fin de que el proceso de vinculación de las comunidades con su entorno se dé con mayor fuerza y que se conduzca, a las partes vinculadas, a buscar consensos en los diferentes esfuerzos que garanticen en el tiempo la conservación y beneficio equitativo de los recursos naturales.

De esta manera “se consideró la necesidad de establecer asociaciones creativas y útiles en las que se respetaran y se reforzaran los derechos, aspiraciones, conocimientos, habilidades y recursos de las comunidades” (Solís V.:2002:15).

Sin embargo, al igual que el tema de participación ciudadana, el comanejo es un tema nuevo y por tanto existe un vacío sobre esta modalidad en la institución. Este proceso, apenas se inicia, pero ya presenta algunas dificultades, producto del mismo centralismo del MINAE en cuanto a la administración de las áreas protegidas y de la gestión ambiental en general. Esto ha generado un clima de incompreensión acerca de cómo ceder y compartir esa administración con la ciudadanía organizada. Esta

situación se vuelve problemática, por el hecho de que, actualmente, no se cuenta con un marco político y legal claro que respalde estos procesos. La legislación es restrictiva y rígida, por lo que se puede concluir que hoy hay poco margen para trabajar en el manejo participativo.

Quizá lo importante aquí, es que se reconoce la potencialidad y el valor de los procesos locales de manejo compartido en áreas silvestres protegidas, así como las debilidades del marco legal y político en este tema, por lo que es necesario dotar al MINAE y al SINAC de instrumentos legales y de una política al respecto para poner en práctica este tema, así como un plan de acción que permita llevar adelante (de manera transparente, responsable y ordenada) los esfuerzos de descentralización, desconcentración y democratización de la gestión ambiental, particularmente en lo referente a la participación de la ciudadanía en torno a la toma de decisiones y a la ejecución de acciones en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) declaradas por el Estado.

La importancia de estas iniciativas, según el estudio realizado por FUDEU, es que “son figuras parte del ordenamiento jurídico, parte de la Administración Pública que empieza a transformar su tradicional esquema vertical y autoritario de gestión y reemplazarlo por uno en donde las diferentes expresiones de la sociedad tienen un espacio real de encuentro con plenas capacidades para junto al Estado definir los temas de agenda pública, que a nivel local, puede resolver mejor los problemas ambientales y sociales más urgentes sin detrimento del crecimiento económico y de la producción”(FUDEU:2000:222).

Pero lo anterior, camina a paso lento, porque se reconoce también que “el personal no está capacitado plenamente, al igual que para llevar procesos participativos, para tratar la temática social y manejar los diferentes momentos de la participación y sus implicaciones (principalmente en la resolución de conflictos). La institución no cuenta con los mecanismos que le permitan dar el adecuado seguimiento y monitoreo a los procesos que vaya formalizando” (MINAE-SINAC:2003:31).

No obstante estas deficiencias, hoy se sigue trabajando en pro de este manejo compartido; dentro de la institución se ha venido planteando como reto una serie de acciones para comprender mejor la dinámica de este tema y definir un planteamiento oficial; entre estos, podemos mencionar:

- Establecer lineamientos institucionales de política que sean claros y funcionales para el manejo participativo de ASP en el SINAC.
- Construir un marco legal apropiado, que autorice y regule las distintas modalidades de manejo participativo de ASP, incluyendo la rendición de cuentas de todos los actores.
- Obtener los recursos operativos que sean necesarios para asegurar una efectiva y continua supervisión de las actividades y sus impactos “en el campo”.
- Desarrollar mecanismos y capacidades para proveer el financiamiento del proceso a largo plazo.
- Capacitar y /o reclutar personal idóneo, debidamente calificado para atender con propiedad la temática social.

Es imperativo, pues la realidad indica que, cada vez más existen mayores presiones sobre el uso de los recursos naturales; además, de la mano del problema anterior, se deben buscar alternativas para solucionar la incapacidad gubernamental para cumplir efectivamente con esa responsabilidad. Los gobiernos de turno deben proveerse de los mecanismos necesarios para aminorar los conflictos sociales e incentivar los procesos de descentralización y democratización de las funciones actualmente concentradas en el Estado central. Este escenario ha llevado al surgimiento de distintas iniciativas de manejo compartido entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado alrededor de varias ASP.

En este sentido, la participación de la sociedad civil en el manejo y desarrollo de las ASP es uno de los ejes principales que se debe trabajar. En la actualidad, una política uniforme que permita definir claramente cuáles son los alcances de las diferentes modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental, no se visualiza. Aunque, específicamente, la declaración de Río de Janeiro en 1992 estableció, en el

principio 10, que los asuntos ambientales se deben tratar mediante la participación e involucrar a los diferentes sectores. Asimismo, el Convenio de Diversidad Biológica introduce un objetivo fundamental, cual es la búsqueda de una participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos. No obstante, la institucionalidad ambiental del país no se ha tomado las cosas en serio para el fiel cumplimiento de aquellos acuerdos internacionales suscritos.

Por otro lado, la legislación ambiental nacional establece un mandato muy general sobre este aspecto, el cual se expone a continuación:

- La Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 6 establece “El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente” (MINAE-Ley del Ambiente N°.7575 de 1995).

Como se observa, hay potencialmente un mandato que se debe ejecutar para incentivar la participación activa, se deja entrever que obligatoriamente será tomada en cuenta la opinión y la propuesta de diversos grupos organizados para mejorar el ambiente, pero en la realidad sigue siendo un “deseo”, un “deber ser”, que aún no se concreta en la práctica.

- La Ley de Biodiversidad, en el artículo 101, estipula lo siguiente:

“ (...)incentivase la participación de la comunidad en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica mediante la asistencia técnica y los incentivos señalados en esta ley y su reglamento, especialmente en áreas donde se ha identificado especies en peligro de extinción, endémicas o raras”(MINAE: Ley de Biodiversidad, 1998).

En ambas leyes no se especifica, claramente, cómo se pondrá en práctica esa participación ciudadana. Otro inconveniente es que estas leyes no se han reglamentado (qué y cómo se daría el sustento y aplicación a esa participación, existencia de reglamentos, etc.) por lo que todavía queda en entredicho tal participación. Dentro del MINAE y otras instituciones involucradas en la conservación

del patrimonio nacional, hay gran incertidumbre sobre el tema de comanejo y la participación ciudadana en la gestión de las áreas silvestres protegidas.

Sin embargo, lo que se valora como positivo en este tema, es que Costa Rica ha dado el primer paso al crear una comisión de Manejo Compartido de Áreas Silvestres Protegidas, la cual se ratificará en la nueva política nacional para el manejo participativo de las áreas protegidas, que se está diseñando, incluyéndola como órgano asesor de tal comisión. Se establece que “esta comisión es un grupo ad honorem para emitir recomendaciones sobre cualquier aspecto de la implementación de dicha política. El siguiente paso sería la creación de una red de comanejadores propiamente dicha”(UICN-Gestión Participativa de Áreas Protegidas:2005:2).

Para el MINAE - SINAC, antes que impulsan la iniciativa desde la institucionalidad, en conjunto con la citada Comisión Ciudadana establecen como objetivo general, para el “comanejo” o “manejo compartido”, lo siguiente,

“Establecer lineamientos generales para los procesos de manejo compartido en torno a áreas protegidas (ASP) como una alternativa que lleve a una mejor gestión de las mismas, procurando la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad y contribuyendo al desarrollo local, mejorando la calidad de vida de las comunidades vinculadas a las ASP” (SINAC:2005:3). Este principio parece ser que se enrumba a tratar el tema de la participación más en serio, al menos desde la coadministración y generación de políticas de gestión en un área específica.

Por otro lado, con miras a dinamizar y flexibilizar más al MINAE, también se está trabajando en lo que se ha denominado la “Estrategia Nacional Ambiental” que ha llevado tres años de consulta a las diferentes oficinas y funcionarios/as que trabajan para el MINAE.

b-2- La Estrategia Nacional Ambiental (ENA) como principio de la organización del sector ambiental institucional pero sin instrumentalizar los mecanismos en cuanto a la participación ciudadana

Con el fin de dinamizar y dar una mayor organicidad al Ministerio concretamente, a partir del año 2004 se trabajó en un estudio diagnóstico de todo el quehacer y operatividad del Ministerio. Este proceso dio finalmente como resultado un documento que establece las principales acciones de la Estrategia Nacional Ambiental (ENA). El equipo de trabajo, así como el diagnóstico, estableció que “el MINAE no está orgánica y funcionalmente articulado. El ejercicio de las distintas competencias que su Ley Orgánica u otras le asignan, presenta contradicciones hacia los preceptos de una organización integralmente concebida en cada nivel de dirección o unidad superior. Tampoco existen planes estratégicos institucionales que impongan una unidad de visión o funcional que subsane las debilidades legales y orgánicas, aunque en el actual Plan Nacional de Desarrollo se vislumbra el germen para ello. Además el diagnóstico deja en evidencia la improvisación y fragmentación que se producen al interior del Ministerio en materia de gerencia pública, así como en aspectos de motivación y cultura organizacional. Lo mismo sucede en el manejo limitado y poco racional de los recursos humanos. En materia de administración de apoyo, fueron evidentes las muchas inconsistencias y debilidades en administración financiera y presupuestaria, proveeduría y administración de bienes” (MINAE, ENA:2004).

Como principio general, se debe decir que la ENA se constituye en un instrumento fundamental que tiene como base el plan de acción para orientar la gestión ambiental pública. Todo ello, dentro de la transversalidad señalada en el Plan Nacional de Desarrollo y con sustento en la Ley de Planificación Nacional y en la Ley de Presupuestos Públicos N°. 8131 de octubre del 2001. El Ministro de Ambiente y Energía, con fundamento en la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), la Ley General de Administración Pública (LGAP) y la Ley sobre Presupuestos Públicos N°. 8131, se apoyará en la Contraloría General de la República para que la Estrategia Nacional Ambiental 2005-2020 brinde un marco sustantivo a los planes de gobierno y

proporcione insumos para la formulación de los planes anuales de trabajo según lo establece la Ley N°. 8131 antes citada.

El objetivo general de la ENA es un postulado más de lo que se pretende alcanzar con su aplicación; este dice:

“El objetivo superior del proceso consiste en formular al amparo de lo que establece la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) y otras leyes conexas, un documento de Política Ambiental Nacional, que presente las tres grandes acciones estratégicas que el país asumirá en los próximos quince años, con la finalidad de orientar la gestión pública ambiental y atender la necesidad de garantizar el derecho a los ciudadanos costarricenses presentes y futuros a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (MINAE, ENA:2005).

b.2.1- ¿Qué establece la ENA respecto a la participación ciudadana?

Como principio rector de la ENA para involucrar lo social, especifica, en el acápite 10, que “la población debe reconocer y contribuir con el Estado a elegir los puntos, áreas, zonas y temas ambientales centrales, más significativos y urgentes. La definición de prioridades ambientales se constituye como un importante ejercicio de democracia participativa, para lo cual resulta preciso activar de manera articulada los instrumentos que regulan esa participación de los ciudadanos en el campo ambiental” (MINAE, ENA:2004:24).

Como se observa, en lo que respecta, a la participación ciudadana, lo que se sigue buscando es un principio general a alcanzar, basado en un proceso de consulta (diseñado y decidido desde la institución), no de definición de políticas desde la ciudadanía y de estrategias que involucren a la misma. Además, queda faltando por ahora, instrumentalizar como serán los mecanismos en la práctica para incorporar realmente a la sociedad civil en el desarrollo de la ENA, pues lo que se estipula son obligaciones similares a las obligaciones que tiene el Estado de promocionar la “participación ciudadana” ya establecidas desde 1995 en la misma Ley Orgánica del Ambiente.

Además, en uno de los ejes de trabajo, denominado por la ENA, como Eje Ordenador 1, refiere al Ordenamiento Territorial, protección y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos, el mismo establece:

“El Poder Ejecutivo fomentará la armonía entre el ser humano y su medio, poniendo especial atención a la calidad del ambiente en los asentamientos humanos. Para esto:

- Promoverá la participación ciudadana real, sin distinción de género, raza , religión o credo político, en el análisis y la discusión prepositiva de las políticas ambientales
- Atenderá denuncias en materia ambiental y gestionará, ante los órganos pertinentes, las acciones respectivas.
- Pondrá en práctica actividades, programas y proyectos de educación, información y conciencia ciudadana, con base en una nueva cultura ambiental y de consumo” (MINAE, ENA:2005,26).

Ahora bien, teniendo como referencia lo que se estipuló líneas arriba, en relación con lo que se contempla en la Ley Orgánica del Ambiente con el tema de la “participación”, es similar. Es decir, se proponen “grandes deseos y el deber ser”. Desde hace 10 años ésta Ley no ha cambiado en nada; para pasar de “la participación pasiva a una participación activa”. El proceso de la ENA es nuevo, y se fijan plazos para establecer mecanismos de ejecución en donde se concretarán acciones.

En el mismo diagnóstico que antecedió a la formulación de la ENA, al no ser la participación ciudadana en la gestión ambiental un eje estratégico para el desarrollo de esta, se establece que “la participación ciudadana, en la evaluación del sistema y propuestas de mejoramiento, constituye un aporte relevante para enriquecer los esfuerzos de modernización. Las situaciones de deterioro ambiental deben evitarse antes de que ocurran, operando sobre la premisa de que la superación de los

problemas ambientales, una vez producidos, es más costosa y menos eficaz” (MINAE-ENA:2004,19).

Lo que no queda claro de lo dicho anteriormente es como será esa participación y en qué momentos o etapas se desarrollará. En la estrategia queda aún por resolver esta situación; en tal caso el criterio del equipo que trabaja en la ENA, es que si se resuelven los problemas de competencias internas del MINAE (que es lo que busca la estrategia), lo demás tiene sentido y se desarrollará.

Por eso, lo que se pretende con la ENA, en términos generales y concretos, es reordenar y reactivar el MINAE como ente rector del ambiente en Costa Rica. Así lo demuestra, un objetivo específico, que dice:

“Formular con mayor participación social e institucional posible, una estrategia unitaria y viable que organice, integre y planifique el desarrollo ambiental del país, en los ámbitos sectorial, regional e institucional” (MINAE-ENA, 2005).

En tal sentido, el conjunto de acciones que llevaron al documento final de la ENA, se cataloga como un proceso de gran riqueza informativa, en el sentido de que relacionó varios sectores, y con una suficiente cobertura geográfica. Y algo más significativo quizá, es que se inició con la sensibilización de los ciudadanos, respecto a que no es solo el MINAE es quien ejecuta acciones en el tema ambiental, sino que deben atenderse por muchas instituciones públicas y autónomas que en la actualidad integran el sector ambiental.

La ENA se perfila como un instrumento que potenciará al MINAE como un todo. Sin embargo, posiblemente ocasione problemas internos, al menos en lo operativo. Esto, por cuanto el SINAC, que tiene que ver con las Áreas de Conservación, las cuales responden a una división administrativa propia, ha venido creando estructuras organizativas como los Consejos Locales, los Consejos Regionales, el Consejo Nacional, etc. En esta nueva estrategia del MINAE como un todo, como institución, según consta en el documento de la ENA, se apega más al Plan Nacional de Desarrollo del país. Por tanto, responde a la división territorial del Ministerio de

Planificación (MIDEPLAN) y crea más estructuras organizativas, como por ejemplo Comités Ambientales Regionales que participaran con los Consejos Regionales de Desarrollo de MIDEPLAN.

Esto, traerá consecuencias negativas en el futuro si no se toman las medidas a tiempo. Por ello se deben sumar esfuerzos, antes de competir con estructuras organizacionales y divisiones administrativas. Esto por cuanto hoy, los principios de análisis de la “estrategia de comanejo” las discusiones se centran en quién podría asumir el tema ya en la fase de ejecución, si los consejos estipulados en la Ley Orgánica del Ambiente o en la Ley de Biodiversidad. Esta duplicidad de comités, Consejos y acciones solo sirven para entorpecer el avance hacia lo esencial e importante; por ejemplo, agilizar y descentralizar el MINAE para un mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

Pero también esto evidencia el “desligue” que existe entre el MINAE y el SINAC. Este sistema nacional, pareciera a veces, ser el ente rector de lo ambiental a escala nacional, perdiéndose la perspectiva de que es una dirección más del Ministerio.

Como se observó, dentro de los problemas fundamentales que se citaron, están los económicos, la duplicidad de funciones, diversidad de estructuras administrativas, duplicidad de legislación y programas (estructura organizacional), como los principales problemas que entorpecían el quehacer del MINAE. Esto también evidencia que no ha existido una estrategia y rumbo claro que indique hacia dónde debe ir el MINAE como ente rector de lo ambiental. Menos aún en materia de participación ciudadana. Se divisa como una oportunidad para que la institución reaccione, el poner en práctica las estrategias de conservación y desarrollo del manejo compartido y la ENA.

Seguidamente, se hará una exposición de las tres organizaciones con quienes se trabajó; advirtiendo que no se realizará una evaluación exhaustiva de cada experiencia sino, más bien, una descripción rápida sobre el desarrollo de sus actividades de rasgo participativo en su ámbito de acción.

3.2- Descripción del origen de los COVIRENA analizados: el sustento legal que los respalda

Dentro del movimiento COVIRENA, hay un sentimiento y condición general de actuación, existe un pensamiento muy arraigado que es un deber organizarse, lo cual se inspira en lo que nuestra Constitución Política nos dice en el artículo 50. Este importante artículo, reformado en 1994, tutela el derecho a un ambiente sano; específicamente dice: “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y sanciones correspondientes” (Constitución de la República de Costa Rica, 1949). Aunque, esa definición queda todavía restringida; sin embargo, se observa como positivo que el mero acto de *participar* ya está estipulado y respaldado en la Constitución.

Particularmente, el fundamento legal de creación de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) se estipula en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N°. 7317 de 1993.

Propiamente en el artículo 15 de esta ley se dice:

“(…)para coadyuvar a la aplicación y cumplimiento de esta ley, el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (hoy MINAE) nombrará inspectores Ad-Honorem de vida silvestre y comités de vigilancia de los recursos naturales” (Ley Conservación de la Vida Silvestre N°.7317,1993).

En adelante, para su mejor funcionamiento se crearon otros decretos y reglamentos, entre ellos:

- Reglamento a la Ley de Vida Silvestre N°.22545-MIRENEM del 13 de octubre de 1993.
- El decreto ejecutivo 20490-MIRENEM de 1992.

- El actual decreto N°.26923 de 1998. El mismo entre otras cosas les da una mayor capacidad a los comités, establece responsabilidades, pero también derechos y el marco de una amplia participación ciudadana.
- La Ley Forestal N°.7575 de 1996.

Se debe indicar que desde el momento de la creación, los COVIRENA han sido objeto de discusión acerca de los alcances, potestades y competencias que tienen estos en el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, hay coincidencia con otras personas que han tratado el tema, como (Mora, FUDEU:2000), que los COVIRENA son un espacio de participación de la sociedad civil por medio del cual se les otorga a sus integrantes la calidad de inspectores de vida silvestre adhonórem. Pero la misma ley les encomienda “acciones de ejecución” al designar términos como “vigilancia y protección”, “hacer cumplir la ley”, “participar en la labores propias del cuidado de áreas protegidas”, etc. Acciones que hoy simplemente no concuerdan con el “discurso” de la participación ciudadana, al menos desde lo que se estipula teóricamente y desde el ámbito político.

Entonces, el grado de participación que se evidencia en los COVIRENA es de “delegación” de funciones, competencias que tradicionalmente han sido designadas a los funcionarios oficiales del Estado, del Ministerio. De “delegación o ejecución” de actividades y no de “construcción del cómo hacer esas actividades”.

Esta ha sido una de las principales debilidades con que cuentan los COVIRENA. Además, todavía no hay un punto de encuentro claro y de comprensión entre el MINAE-SINAC-comités, en cuanto a potestades y atribuciones.

Además, el hecho de ser un programa que se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional, se ha convertido en una gran fortaleza, pues ha hecho que hoy se trabaje en la consolidación de una “red ambiental”, de manera que pueden llegar a ser importantes aliados del Ministerio cuando se entienda de mejor forma su funcionamiento en el marco de la participación ciudadana en democracia.

En la presente investigación se tomaron en cuenta cuatro comités, que obedecieron a criterios, territoriales, de etnia y de género (véase metodología). Los cuatro con número de miembros entre las 6 y 8 personas, dedicadas a labores de vigilancia, protección, denuncia y educación ambiental comunitaria.

Otro dato interesante, es que, la actividad ambiental realizada por COVIRENA, ha sido tradicionalmente incursionada y tratada por hombres, y dentro de las razones del por qué se les dificulta a las mujeres organizarse en la comunidad para trabajar por el ambiente, desde los COVIRENA se dijo “que los esposos no dejan salir a las esposas para estas cosas, pero cuando dan plata o alimentos sí”. Eso puede ser una luz que evidencia el por qué los COVIRENA en general hoy están compuestos por un 80% de hombres y un 20% mujeres (MINAE, Programa COVIRENA, 2005).

3.3-Descripción histórica del contexto municipal y su estructura organizacional: Marco en el cual tienen que desempeñarse hoy las comisiones ambientales municipales (CAM)

La forma centralista de hacer política y tomar decisiones no es una característica del presente siglo, sino que data de finales del siglo XIX y se consolida durante el siglo XX. Para una mejor comprensión de este contexto, conviene establecer su origen en al menos tres periodos:

Primero, la municipalización responde a una lógica colonial, cuya génesis la podemos encontrar en la práctica y política administrativa territorial que España como colonizador tenía. Después de 1821 y sobre todo el período que se inicia después de la segunda mitad de los años de 1800, se fue produciendo un desarrollo institucional fuerte, pero sobre la base de un gobierno central fuerte que hizo que los gobiernos municipales se sometieran a los gobiernos centrales. Esto desde ya queda plasmado en las Ordenanzas Municipales de 1862 y 1867 y legitimado en la Constitución Política de 1871, momento en que se marca con mayor claridad el desarrollo del Estado Liberal centralizado.

Durante las dos primeras décadas del período independentista, la vida giró en torno a las municipalidades, las cuales tuvieron responsabilidades importantes, como la educación, policía, obras públicas, caminos, vigilancia de hospitales, hospicios y realizaba censos de población. Algunas de estas actividades se mantienen hoy, pero con una eficiencia menor, otras pasaron al gobierno central. Este debilitamiento del régimen municipal se profundiza en el gobierno de Bernardo Soto que desde 1886 promueve una serie de reformas del Estado en donde les suprimen a las municipalidades algunas de las responsabilidades antes citadas, en especial las referentes a la educación pública.

El segundo período que se identifica, se ubica en el siglo XIX, y que sirvió como preámbulo a lo que sería política y administrativamente el Estado costarricense a principios de década de los años 40, del siglo XX. Este antecedente se caracteriza porque el gobierno de Braulio Carrillo, en marzo de 1841, dicta la Ley de Bases y Garantías Sociales cuyo objetivo y consecuencia fue un mayor fortalecimiento del Estado, creando un Jefe de Estado que gobernaría con una Cámara Consultiva sobre todo el país. Es decir, aquí se consumó la identidad e independencia política de Costa Rica, al sustituir la Ley Fundamental de 1825 que fue el único vestigio de la Constitución Federal de Centroamérica” (Ortiz E: 1987).

El tercer periodo podemos ubicarlo, a partir de los años 60 del siglo XX, hasta nuestros días. Según, Ortiz, el siglo XIX termina con la creación de los municipios cantonales, cuyas limitaciones de recursos los hicieron más dependientes del gobierno central, hasta hoy. Como se observa en la actualidad, la centralidad hace que cada vez se le otorgue menos recursos económicos a los municipios y más bien, el gobierno central quita, a través de la caja única, recursos producidos en los cantones, en donde la lógica sería que se reinvirtieran ahí mismo. Esta dinámica es clara en la materia de recursos naturales, lo que producen los parques y reservas por concepto de “visitación” es depositado en la “caja única”, y lo que regresa es una “ínfima parte” al lugar de origen cuyo monto es utilizado básicamente para salarios y pequeñas inversiones en infraestructura.

Se debe decir que todo esta dinámica de ejercer poder vertical se gesta a partir de los años 40, específicamente a partir de la guerra civil de 1948 en que se definen dos corrientes ideológicas, la socialcristiana y a la socialdemócrata (con vestigios del antiguo liberalismo), en las cuales se agruparon los principales partidos políticos que le dieron sentido e impulso al estilo de Estado (centralista) que impregnó un estilo de desarrollo particular. Esta concepción de Estado centralista si bien “permitió el avance, la relativa modernización y desarrollo de la sociedad e institucionalidad costarricense, también hay que decir que lo hizo sobre una orientación estatista sobredimensionada, en donde la descentralización funcional y técnica conformada por una serie de instituciones autónomas especializadas para la prestación de servicios públicos, subordina a la descentralización territorial, representada por los gobiernos locales”(Buller E. (coordinador): 1998,32).

En aras de rescatar las estructuras locales y el trabajo comunitario, además de las estructuras políticas e institucionales, inspirados en la política “expansionista y de ayuda comunitaria” de los Estados Unidos, mediante, la denominada *Alianza para el Progreso*, se crearon nuevas formas para articular y fortalecer el trabajo comunitario y local, así como dinamizar el trabajo municipal, a través de la conformación de la Ley 3859, la cual, entre otros objetivos establece “promover la creación de oportunidades para perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país (...) establecieron el clima propicio para la creación de nuevos hábitos y actitudes, a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población que asegure la participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales (...) planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social” (DINADECO, Ley N°. 3859 : 7,8 : sa.Gaceta N°.88, abril 1967).

Siempre en dirección de potenciar el trabajo comunitario, en los años 70 se promulga el Código Municipal que elimina la figura de los jefes políticos vigente desde el siglo pasado y en consecuencia establece el Concejo Municipal, un Ejecutivo, Comisiones de trabajo, Concejos de Distrito. También, se delimitan los ámbitos Distritales y

cantónales y sus relaciones a escala provincial. Además, se establece el Instituto de Asesoría Municipal que fungiría como el órgano que coordinaría y proporcionaría asistencia técnica y financiera. Ya para el año de 1998 se promulga el nuevo Código Municipal, que cambia la figura del Ejecutivo por la del Alcalde y además establece las elecciones de sus regidores y síndicos en procesos electorarios aparte de las elecciones nacionales; sus nombramientos se deben dar por elecciones directas, esto entre los cambios más importantes.

Si bien parece ser que con estas acciones se está privilegiando el fortalecimiento municipal y con este la participación ciudadana, en la práctica ha sido otra cosa. De aquí sobresalen dos características importantes:

-Ya en los ochenta se ve claramente la relación política vertical, acción que define los roles del gobierno central hacia los gobiernos locales y demás formas de organización, y por otro lado,

-También, es en los ochentas que “se hace explosiva” la crisis económica sostenida durante la década de los setenta. Como consecuencia se introduce en la dinámica nacional los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que, entre otras medidas, obliga a reducir el gasto público y a privatizar ciertas actividades e instituciones del Estado. En este proceso de reordenamiento, se debilitan las dos instancias que vimos anteriormente, como las impulsoras del desarrollo municipal y de participación comunitaria: IFAM y DINADECO. Se advierte aquí, que si bien es un hito histórico, de trabajo comunitario y que algunos consideran como de participación comunitaria, también debemos aceptar que no fue “el deber ser”. Para nuestro concepto, esta forma de organización comunitaria, aparte de propiciar “clientelismo”, generó pasividad en los diferentes órganos sociales. La presencia comunitaria, se redujo a participar para cumplir una fase de recepción de materiales y ejecución de obras. Es decir, participación en una fase ejecutiva del desarrollo comunal.

En el estudio del Desarrollo Municipal y Comunal, los autores (Buller y otros) establecen que durante este período de los ochenta se dan una serie de contradicciones en los discursos, que van desde el impulsar una mayor participación de la sociedad organizada y fortalecimiento de los gobiernos locales, hasta una

práctica política que se caracteriza por una mayor centralización de los recursos estatales.

Originalmente, el municipio se concibió como un ente de pensamiento y de desarrollo de la vida nacional y regional, pero a partir de las últimas décadas del siglo pasado se ha convertido en un medio para el ascenso político de muchas personas y en instancias de apoyo electoral a los partidos políticos que aspiran llegar a ejercer el poder.

Por otro lado, el Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (1997) sobre los gastos del gobierno subnacional y total comparativo a escala latinoamericana en relación con procesos de descentralización, dice “ se evidencia que Costa Rica, con un 2,3%, es el país con menos avance y el más centralizado en el control y manejo de los recursos públicos del continente, en contraposición, en el otro extremo, con Argentina que tiene un 49,3%, y en los puestos medios, Chile, Guatemala, Honduras (...)” (Buller E. (coordinador):1998:33-34).

Según lo expuesto se puede establecer, de forma general, que el espíritu en las diferentes acciones legales e institucionales induce a una participación ciudadana, desde los municipios y desde el Ministerio estudiado; sin embargo, en la práctica esa participación se queda corta. Es decir, el acceso a espacios de toma de decisiones no ha sido real o bien estructurado, pues la incidencia e influencia de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones en la agenda pública ha sido mínima.

De tal manera que, sintetizando, se puede decir que, si bien en las leyes antiguas y las actuales, se estipula la creación de instancias de participación y se estimula para que la ciudadanía participe, esta sigue siendo una acción concebida desde el “poder”, convirtiéndose en una participación instrumental, diseñada desde la institucionalidad y la comunidad participa en la última fase del proceso o la acción que se pretende llevar a cabo, es decir en la fase ejecutiva. En consecuencia, esta centralidad, ha privado al ciudadano/a de pensar que es lo mejor para su comunidad.

Por otra parte, si bien DINADECO pretendió cumplir una buena función, en la práctica para lo que sirvió fue para crear una dependencia ciudadana de lo estatal, pues, junto

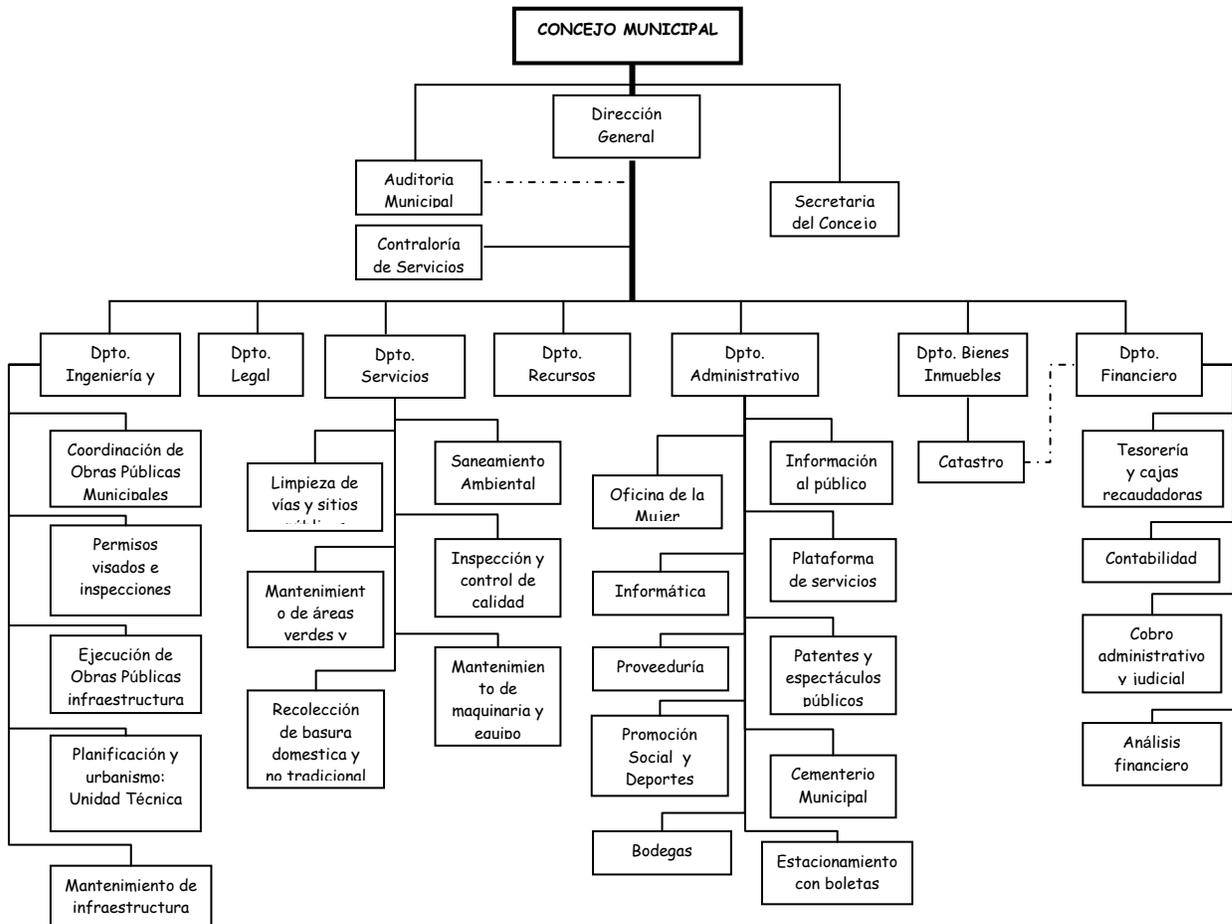
con los políticos de turno y los candidatos, este órgano y la gente que coordina, fue aprovechada y continúan aprovechándose de ella, para establecer “prebendas clientelares” con los líderes y lideresas comunales. Es decir, el proceso de interrelación de lo local con lo nacional se sujetó al clientelismo político - electoral al calor de lo que fueron las partidas específicas.

Hoy, con el nuevo Código Municipal (1998), en este aspecto, se limita un poco la intromisión de los diputados, pues las partidas específicas para obras son destinadas a los Concejos de Distrito, hoy revalorados nuevamente, los cuales están constituidos por miembros de diferentes banderías políticas y quienes tienen la “dura tarea” de establecer las prioridades de proyectos y ayudas en las comunidades. Digo irónicamente, dura tarea porque no escapan ni están exentos de caer en los “clientelismos” de otrora, en ser manipulados por los políticos y en caer en aspectos in equitativos social y comunitariamente.

A continuación se expone el organigrama básico, que opera en las municipalidades del país para cumplir con su mandato.

Organigrama 2

Organigrama Básico de las Municipalidades del país



Fuente: Reelaboración con base en el organigrama municipal oficial del Cantón de Vásquez de Coronado, 2005

Cómo se observa, son estructuras que organizan el trabajo de manera compleja y vertical, en donde todo se mueve si la cúspide se mueve. El Concejo y el Alcalde son los que deciden lo que se hace en el cantón. Es decir, si las y los representantes del Concejo, no son lo suficientemente abiertos a la comunidad y si no logran captar las necesidades de la ciudadanía del cantón, difícilmente se desarrollen espacios de discusión para llegar al mejor acuerdo posible. Existen aspectos que posiblemente contribuyen al debilitamiento de las acciones participativas y ambientales; y es el hecho de que tanto la Oficina de Ambiente que por ley deben de tener los municipios, como las CAM, que responde a un período de gobierno municipal y están conformadas por síndicos/as o regidores/as no aparecen en ninguna casilla del organigrama. Suponemos que se ubican físicamente en el Departamento de Servicios Públicos, dentro del área de saneamiento ambiental, pero es solo una suposición. Este hecho puede ser simple para muchos o para la misma estructura municipal, pero, lo cierto del caso, es que se tiene la costumbre de lo que no aparece “no es necesario ni existe, por tanto, no se ejecuta en la práctica”. De ahí que el trabajo de las comisiones ambientales y de las acciones de la oficina de ambiente en las municipalidades tienda a invisibilizarse.

3.4.1- Servicios y ordenamiento jurídico municipal

Al respecto, si partimos de la Constitución Política como la “simiente” de donde se surgen las demás leyes nacionales, se debe decir que en cuanto a las competencias y servicios, esta no es tan clara en su designación. De forma genérica, establece la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón.

Así pues, el artículo 169 de la Constitución Política dice:

“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por

regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (...) además, el artículo 170, de la Carta Magna; dice que las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los ingresos indicados” (Constitución Política de Costa Rica: 2001).

Para alternar el poder, ser más transparente y evitar tendencias e influencia partidaria en las elecciones municipales, con posterioridad a la vigencia del Código Municipal de 1998, se reforma el artículo 171 de la Constitución Política, quedando como sigue; “los regidores municipales y el Alcalde Municipal, serán elegidos mediante voto directo, por un período de cuatro años, el primer domingo del mes de diciembre del año en que se eligen: el presidente, los vicepresidentes y los diputados. La ley fijará el número de regidores, que no podrá ser menor a cinco, así como la forma como actuarán. Las municipalidades se instalarán el 1 de febrero del año siguiente a la elección” (Gaceta N°. 84, mayo 1997).

La Constitución Política plantea que en cada uno de los 81 cantones debe existir un gobierno municipal, con sus respectivos Concejos de Distrito. Las funciones legislativas le corresponden al Concejo Municipal y las ejecutivas al Alcalde Municipal. Por otra parte, los regidores son elegidos por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. Cada distrito está representado en el Concejo Municipal por un síndico propietario y su suplente. El Concejo Municipal en teoría y en la práctica es un gobierno electivo y representativo de los vecinos del cantón. Es un órgano en donde deben existir los espacios para deliberar y promover la discusión y el análisis de las políticas y proyectos, cuyos objetivos e intereses incumben al cantón y sus vecinos y no en los partidos políticos que representan. La Municipalidad con toda su estructura debe actuar en beneficio y en función de los intereses cantonales y comunitarios.

En concreto, es a partir de 1998, que surgen las denominadas “Comisiones Ambientales Municipales (CAM)”, en el marco de las comisiones internas que se crean en las municipalidades, compuestas por síndicos y regidores, con ayuda, algunas veces, de personas de la comunidad. Asimismo, se crean las oficinas técnicas ambientales, con el inconveniente de que hoy no en todos los municipios funcionan de la mejor manera y en otros todavía es inexistente.

Ahora bien, en el ámbito municipal, el problema surge cuando las competencias municipales son compartidas, por duplicidad de funciones, con instancias similares que desarrollan las instituciones públicas. Esta situación hace que en algún momento entren en contradicción; es decir, no queda claro quién realiza tal acción o actividad, si es el gobierno central o el municipio como gobierno local.

Algo importante de rescatar es que, comparativamente hablando, se puede decir que en 1990 las competencias principales tenían un perfil de servicio más definido como tal, pero poco generadoras de ingresos económicos. Mientras que en 1998, las principales competencias o servicios son fuente de ingresos y no necesariamente servicios municipales prestados. Básicamente, lo que establece la diferencia entre ambos periodos fue descentralizar, desde el gobierno central, el cobro y administración del impuesto de bienes inmuebles.

Tabla N°.4
Comparación de servicios municipales prestados.
(1990-1998)

Servicios municipales en 1990	Servicios municipales en 1998
1) Mantenimiento de caminos y calles	1) Administración de Impuestos de Bienes Inmuebles
2) Recolección de basura	2) Recolección de basura
3) Aseo de vías	3) Limpieza de caminos
4) Administración de cementerios	4) Patentes de varios tipos
5) Administración de parques	5) Detalle de caminos
6) Administración de Acueductos	6) Administración de Cementerios

Fuente: Estudio del Desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica, GTZ, 1998.

Sin embargo, como se observa en la prestación de servicios descritos, existen algunos vacíos, omisiones y traslajos. Por ejemplo, el nuevo Código Municipal (1998), estipula que las municipalidades deben encargarse de la administración de los servicios locales, los cuales incluyen electrificación, comunicación, agua y alcantarillado, recolección de basura y mantenimiento de calles y caminos. Por otra parte, las leyes ambientales (entre ellas la Ley del Ambiente) y nuevamente el mismo Código Municipal, fija responsabilidades en esta materia, desde la instalación de una oficina técnica ambiental y género hasta las comisiones ambientales municipales. No obstante, muchas de estas funciones se ven afectadas, para su accionar, por la intervención de otras instancias públicas, con mayor peso; por ejemplo, la Contraloría General de la República, ejerce bastante presión en los asuntos municipales. Sin duda, esto refleja el poder central y las relaciones de “poder vertical” que establece el gobierno central.

Completando esta problemática, que llamaría de “competencias o relación institucional”, al igual que los ministerios del Gobierno Central, esta Contraloría pide eficiencia y cumplimiento de funciones, pero no se dan las potestades y la capacitación necesaria para una eficiente administración y recursos necesarios. Más bien se “asfixia”, porque el control y “auditoria” de los ingresos y gastos, sin caer en extremos, se vuelve en un proceso burocrático que entraba la función municipal y ministerial. Sin embargo, de lo que sí podemos estar seguros es que siempre existirán controles, a veces con o sin razón, desde la administración central; en el fondo esto no es más que la representación del dominio estatal en lo local y municipal.

3.5- Descripción del origen de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM)

A partir de 1998, con la puesta en ejecución del nuevo Código Municipal, se establece la creación de Oficinas del Ambiente y la conformación e instalación por parte del Concejo Municipal en pleno de las CAM. Se conforman con síndicos/as o regidores/as (entre cuatro y siete miembros) y en algunos casos, como se dijo, líneas arriba, con colaboración de personas de las comunidades. Las CAM entran a

formar parte de las comisiones permanentes municipales que los 81 cantones de Costa Rica, a través de sus municipalidades, están en la obligación de establecer. Si se tuviera que “evaluar” su trabajo, se podría decir, con toda propiedad que el trabajo que realizan no es tan eficiente, pues aparte de ser una comisión nueva, el tema ambiental también es nuevo dentro del engranaje municipal. Su efectividad está totalmente condicionada a varios factores, entre ellos: voluntad política, capacidad técnico - financiera, la falta de preparación en materia ambiental y legal, y el poco contacto con las instituciones especializadas en la materia como el MINAE, fiscalías, entre otras.

El grado de participación de la sociedad civil en estas instancias descentralizadas no es uniforme, pues el mismo Código Municipal prevé la incorporación de otros actores comunitarios, que fungirán como “asesores” de la comisión, como se dejó ver. Sin embargo, esto no siempre es la tónica, pues la designación de los miembros sigue siendo una acción tradicional de designación política que está en manos del Concejo y su presidente municipal.

Entonces aunque son formas y estructuras creadas por ley, su eficiencia, se ve entorpecida más que todo por factores de índole político y técnico, en consonancia a la naturaleza de formación administrativa de la estructura municipal. Por un lado, se debe entender que la municipalidad es un ente de representación de diversas fracciones políticas de representación nacional o cantonal y por otro, es una estructura que ayuda a escalar o ascender a otros puestos de la administración pública, manifiestos en cada gobierno de turno. Esta situación de lucha política y de estadía temporal de las personas representantes muchas veces contraviene y “coarta” de alguna forma, el quehacer autónomo y de decisión de la comisión para dar respuestas, desde local, a los aspectos relacionados con lo social y ambiental, como legítimo derecho ciudadano.

En materia de competencias municipales de servicio, las acciones son medianamente amplias, pero por ejemplo, en lo que respecta a educación ambiental, como principio para la generación de eventos participativos es

restringido o inexistente, la razón es que desde la municipalidad no ha sido usual desarrollar estos procesos educativos, esto restringe el accionar y los proyectos de las CAM. Se puede decir con propiedad que, pocas veces los gobiernos locales se involucran en temas relacionados con educación formal o no formal, el que se hayan involucrado en algún momento los ciudadanos, ha sido porque desde la municipalidad se pide la colaboración en aspectos que han tenido que ver con infraestructura comunal y donación de materiales, etc.

Sin embargo, las nuevas competencias municipales (participación, ambiente, género, etc.) son incorporadas recientemente. Las municipalidades tienen la posibilidad de intervenir en materia educativa, responsabilidad que era exclusiva del Ministerio de Educación Pública, en el pasado.

También, en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Ambiente, se establece que:

“El Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas, fomentarán la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objeto será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible” (Ley Orgánica del Ambiente N°. 7554 de 1995).

Por otro lado, el estudio realizado por FUDEU establece “la posibilidad que se da a las Municipalidades de involucrarse en los procesos educativos de su cantón y de incluir la variable ambiental en ellos es un avance significativo que no debe ser despreciado” (...) aún más, el artículo 13 (de la misma Ley) señala que el fin de esta variable ambiental, no es contribuir con la conservación en sentido estricto, sino que pretende relacionar “los problemas del ambiente con las preocupaciones locales y la política nacional de desarrollo; además incorporará el enfoque interdisciplinario y la cooperación como principales fórmulas de solución destinadas a promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales” (FUDEU:2004:96).

No obstante, a pesar de las dificultades que se puedan presentar hoy, se evidencian tres aspectos que son fortalezas o pueden llegar a serlo en un futuro cercano:

1. Son instancias que han sido creadas por ley. Entonces su conformación es obligatoria en todos los cantones y municipios del país.
2. Con la formulación y puesta en ejecución de los planes reguladores municipales y otros permisos municipales (construcciones, patentes, limpieza de vías) y otras actividades que requieren de evaluaciones de impacto ambiental, los municipios, a través de estas comisiones, tendrán conocimientos para orientar y monitorear de buena manera y eficientemente sus potestades y quehaceres ejecutivos.
3. Finalmente “las comisiones municipales ambientales y sus oficinas operativas y ejecutivas resultan idóneas como órganos de gestión ambiental local, y al ser órganos de carácter local están más cerca de los problemas ambientales de sus cantones. La sociedad civil tiene más posibilidades de participar en estos niveles locales, en los cuales acostumbra a participar, en los que se cuenta con personal conocido y con niveles similares en cuanto a formación” (FUDEU:2000, 98).

Muchas actividades educativas y de información, en vista de la poca actuación de las instituciones que tienen que ver con el régimen municipal, el tema educativo y de capacitación de sus funcionarios es asumido por organizaciones no gubernamentales, quienes de manera independiente elaboran y ejecutan procesos de capacitación para que, en este caso, la estructura municipal sea más eficiente.

3.6- Descripción del origen de las organizaciones no gubernamentales que se estudiaron en esta investigación

Se entrevistó a los líderes de tres organizaciones no gubernamentales que realizan trabajos ambientales y comunitarios en el país. También se entrevistó al presidente de la FECON como el ente que coordina con la mayoría de ONG, en cuenta las que aquí trabajamos. Seguidamente se hará una descripción de cada una de ellas:

a-La Federación Costarricense de Conservación del Ambiente (FECON)²⁹

Creada en 1990, cuenta con cédula jurídica propia. Tiene una estructura organizativa compuesta por una asamblea de representantes y miembros de ONG del país afiliadas, una junta directiva con los puestos que normalmente se exige (presidente/a, secretario/a, tesorero, etc.). Atiende diferentes temas según la relevancia de lo que se esté dando en la coyuntura nacional y una oficina facilitadora, que ayuda con información y capacitación a las otras organizaciones afiliadas. El personal que labora permanentemente es de 6 personas.

La FECON aglutina a un conjunto de organizaciones que desarrollan acciones en el campo de la defensa, protección y recuperación del medio ambiente, y buscan elevar los niveles de conciencia ambiental de la población costarricense, además de articular un movimiento ambientalista nacional y perfilar un modelo de desarrollo alternativo que contribuya en la construcción de una sociedad justa y sostenible.

Las principales áreas de trabajo se resumen enseguida:

✓ Estudio y Análisis de la Realidad

Tiene como propósito el realizar estudios y análisis de la realidad ambiental nacional e internacional, que permitan a la Federación y a sus organizaciones integrantes fundamentar técnicamente los puntos de vista y pronunciamientos que elaboran sobre la problemática ambiental. Además, apoya en la identificación de temas de relevancia nacional con la finalidad de que la Federación pueda tener una mayor incidencia en la definición y orientación de las políticas ambientales nacionales.

²⁹ Según lo que se estipula en la Ley de Biodiversidad N°. 7778 de 1998, la FECON, es una red no Gubernamental que aglutina a 25 organizaciones que trabajan en la investigación, educación, defensa y recuperación del ambiente. Como colectivo, FECON, busca elevar los niveles de conciencia ambiental de la población y edificar un movimiento ambientalista nacional que incida en las políticas ambientales del país y en su modelo de desarrollo. Entre sus objetivos destaca el nivel de incidencia sobre política y legislación ambiental nacional.

✓ **Incidencia política**

Es la organización del trabajo relacionado con la denuncia, fiscalización y defensoría ambiental. Esta incidencia se organiza a través de tres grupos de trabajo temáticos: Bosques, Aguas y Energía. Estos se reúnen periódicamente, y están abiertos a la participación de organizaciones miembros y otras afines. Realizan recomendaciones sobre los temas en el ámbito político.

De esta manera, la FECON ocupa la representación del sector ambiental ante la Oficina Nacional Forestal, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y la Red Nacional de Cuencas.

✓ **Comunicación**

La organización aporta un espacio de enlace e intercambio, a través de un sistema de comunicación electrónica. Organizan además conferencias de prensa y se distribuyen comunicados de manera periódica. La organización es de la opinión que con esto se procurará la integración, la cohesión organizativa, el intercambio de información e ideas, y la sistematización de experiencias de gestión ambiental de las organizaciones miembros y por otro lado, la divulgación de sus puntos de vista sobre la problemática ambiental ante la opinión pública. Además, cuenta con un boletín, denominado *diálogos ambientales*, donde la ciudadanía puede expresar sus comentarios y opiniones sobre un tema en particular.

✓ **Planificación y Gestión de Recursos**

Esta área de trabajo procura la planificación, la gestión y la evaluación del uso de los recursos disponibles, así como la búsqueda de recursos para el trabajo federativo. Entre otras cosas, la organización participa como representante del sector ambiental ante el Fondo de Pequeñas Donaciones del GEF.

b- La Asociación Preservacionista de Flora y Fauna (APREFLOFAS)

La Asociación tiene 20 años de estar en funcionamiento y de tener relación permanente con la temática ambiental. Tiene cédula jurídica propia. Se define,

como una organización sin fines de lucro y se organizan administrativamente con un pequeño comité ejecutivo. Se mantienen de donaciones internacionales, dinero que en mayor porcentaje lo dedican a las áreas de trabajo que se definen:

- Educación Ambiental, dirigida a que no se tengan especies de vida silvestre en cautiverio y protección de los recursos naturales en comunidades y escuelas del país.
- Campañas radiales y televisivas relacionadas con los temas de deforestación y tenencia de especies silvestres en cautiverio.
- Cambio climático y calentamiento global (aumento del transporte y búsqueda de soluciones al transporte urbano en mayor medida).
- Recurso marino, relacionado con sobrepesca, de corporaciones internacionales que desfavorecen la pesca artesanal nacional.

En este momento, todos los países del orbe están pasando por una severa crisis ambiental. Muchas organizaciones como esta, se dan cuenta de ello, pero algunas se sienten impotentes para hacer algo. Ante ello, esta organización promueve la aplicación colectiva de “**El Poder de Uno**”. Se cree que muchas problemáticas ambientales se pueden solucionar si las personas hacen un esfuerzo para poner en práctica la aplicación cotidiana de buenas costumbres ambientales. **El poder está en Uno**: esta frase significa que cada una de las personas que conforman la organización sabe cuál es la misión: Trabajar arduamente por la preservación de todas las formas de vida, en este nuestro único hogar (...). El tercer Planeta desde el Sol. (Tomado de la www.preserveplanet.org:2005:10).

c- La Asociación Palmareña de Protección Ambiental (APRA)

Con personería jurídica propia, se desempeña en el campo ambiental desde los años noventa. Compuesta por abogados y personas colaboradoras de la comunidad. Su especialización es el asesoramiento legal para establecer denuncias ambientales y el capacitar sobre el como funcionan las diferentes direcciones o instituciones en el campo ambiental, como SETENA, Tribunal Ambiental, Defensoría, Procuraduría, etc. Ayudan a grupos comunitarios y asociaciones de desarrollo. Dan educación ambiental y legislación ambiental en escuelas y colegios.

Todo el trabajo lo hacen adhonórem y por eso no se consideran como una organización tradicional, con una junta directiva o una estructura organizacional específica, son cuatro abogados y la gente voluntaria que se acerca a colaborar. También participan en la donación a las comunidades y escuelas de bibliotecas ambientales compradas con fondos recuperados por indemnizaciones por daños ambientales, a través de conciliaciones o sanciones que ponen las instituciones ambientales.

Ha recibido amplia colaboración de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) quien ha colaborado con la venta y donación de libros para las comunidades. Otra tarea importante que tienen es que con las comunidades han realizado concursos, donde han aprovechado esto para tener información, como fotografías y documentos, etc. que son relevantes en diferentes casos que se elevan a juicio o para denunciar formalmente. Por ejemplo, hubo un concurso de denuncia ambiental, que tomó en cuenta las fotografías “feas o de los lugares sucios” y no como tradicionalmente se hace tomando en cuenta los lugares bonitos. Esto tuvo como propósito tener conocimientos para establecer denuncias ambientales, pues las fotografías que llegaron fueron de cerdos muertos en orillas de ríos y quebradas, ríos contaminados, botaderos de basura, otras fotografías daban cuenta del cómo se impactaba el paisaje con rótulos y sitios que tienen chatarra; esto sirvió para denunciar y arreglar algunos casos. Por otro lado, se generó una mayor conciencia en los y las ciudadanas del área de occidente donde se desarrolla su acción. En términos generales, se considera como una organización que ha contribuido para que se vaya produciendo un cambio de actitud en la comunidad y en las instituciones respecto al ambiente y su protección.

d- La Asociación Justicia para la Naturaleza (JPN)

Nace en 1994, como producto de una donación de la organización AIDA³⁰ en California. Se denomina como una asociación de interés público sin fines de lucro, no tiene una estructura organizativa y jerárquica claramente establecida. Se localiza en San José Costa Rica y promueve la protección ambiental a través de la acción legal. Es la ONG pionera en la región de América Central en dedicarse al litigio ambiental. En tal virtud, JPN provee representación legal sin costo a organizaciones y comunidades que necesitan asistencia legal en sus esfuerzos para proteger la biodiversidad, los bosques, los humedales y otros recursos naturales.

Surgen como una necesidad sentida de un grupo de abogados y abogadas (cuatro) después de los acuerdos obtenidos en la Convención de Río de Janeiro, Brasil, en 1992. En el principio 10 se establece la necesaria obligatoriedad de los Estados de incentivar la participación ciudadana, para mantener mejores condiciones de vida. Esto fue el objetivo central y la inspiración para conformarse como organización.

La misión de JPN es contribuir al desarrollo de la justicia ambiental en Costa Rica y la región, garantizando el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y saludable. JPN contribuye al desarrollo de la capacidad de la región para solucionar los conflictos ambientales a través de medios como proveer de servicios de litigación en casos cruciales; compartir el conocimiento adquirido; y brindar a otros el soporte necesario para proseguir y resolver conflictos. El objetivo general es ayudar a comunidades pobres, indígenas y otros grupos vulnerables a través de diversas acciones legales.

Los principales objetivos de JPN son:

³⁰ AIDA fue fundada en 1996 con la convicción que un grupo de organizaciones no gubernamentales de diferentes países de América, fortalecería notablemente la capacidad de todos y cada uno de sus miembros, para enfrentar la grave amenaza ambiental que las actividades económicas y la extracción de recursos naturales desenfrenada representan en la región. AIDA, una organización no gubernamental en crecimiento, independiente y registrada en California, que combina la experiencia de organizaciones sin ánimo de lucro de Derecho Ambiental en múltiples países del continente americano

- ✓ Proveer representación legal a comunidades, incluidas las indígenas y rurales, a organizaciones gubernamentales u otros grupos de ciudadanos afectados por daños ecológicos y al hacerlo de esta forma, encontrar una solución efectiva a los conflictos ambientales.
- ✓ Estar involucrada en el desarrollo de las leyes ambientales, el cumplimiento de acuerdos regionales de derecho ambiental y la presentación de casos importantes ante diversos foros para discusión tanto nacional como internacional.
- ✓ Apoyar la realización de seminarios educativos sobre Derecho Ambiental y servir como una fuente de consulta para ciudadanos interesados, comunidades, otras organizaciones, instituciones públicas y gremios profesionales. Además, colaborar con otras asociaciones nacionales, regionales e internacionales que tengan metas similares con el propósito de obtener justicia ambiental.

La organización considera que los programas toman en cuenta la naturaleza global del medio ambiente a través de cuatro objetivos que le dan sentido a la misión que se proponen:

- Incrementar el conocimiento acerca del Derecho Ambiental.

Objetivo: Compartir el conocimiento acerca de las técnicas existentes y las aproximaciones para resolver conflictos ambientales.

- Promover la defensa de las leyes ambientales.

Objetivo: Mejorar la protección y la defensa del ambiente.

- Coordinar esfuerzos ambientales interinstitucionales y regionales.

Objetivo: Fortificar la coordinación interinstitucional en materias ambientales.

- Crear un Centro de Documentación para litigantes en materia ambiental en América Central.

Objetivo: Ser un recurso para la gente y las comunidades comprometidas con la defensa del ambiente en América Central.

La asociación tuvo amplia participación durante la “lucha antipetrolera del Caribe” en 1998-1999, convocando y capacitando a la población. Hoy continúa trabajando con comunidades caribeñas que denuncian la contaminación de ríos del Caribe, por agroquímicos, utilizados en las bananeras en la zona y que afectan el recurso hídrico y la vida silvestre de los ecosistemas del área. La organización, recientemente, ganó una de estas denuncias a la Standard Fruit Company, y por medio de los mecanismos legales de conciliación y el proceso de “*suspensión a prueba*” que establece el nuevo Código Penal, parte de la cantidad de dinero que la empresa debe depositar por responsabilidad y reparación de daño al ambiente, lo tomará la asociación para capacitar en materia ambiental y que sirva a futuro para que los ciudadanos de las comunidades de las Barras del Colorado, en el Caribe, recojan pruebas de posibles contaminantes en esas aguas. Estas acciones las consideran como el principio para desarrollar procesos participativos que involucren a los y las ciudadanas en la gestión ambiental de sus comunidades.

Ahora bien, una vez conocido el perfil de lo que son los actores organizacionales estudiados, no queda duda que el trabajo se potencia a partir del desarrollo de eventos de capacitación e información en donde las comunidades y su gente son la materia prima para desplegar su acción. Las tres organizaciones estudiadas tienen como población beneficiaria a las diferentes manifestaciones sociales, las mismas fortalecen sus estructuras a través del conocimiento legal, organizacional y ambiental.

Se conocerá enseguida el punto de vista de los y las entrevistadas de las instituciones, aquí involucradas, es decir el MINAE y las municipalidades a través de las comisiones ambientales municipales.