



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

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 21-29.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.4>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Jaime Valverde

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Legislación Ambiental, descentralización y comanejo de recursos en Costa Rica

Environmental Legislation, decentralization and resource management in Costa Rica

Jaime Valverde



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

LEGISLACIÓN AMBIENTAL, DESCENTRALIZACIÓN Y COMANEJO DE RECURSOS EN COSTA RICA

Por **Jaime Valverde**

Casi todos los acuerdos internacionales referentes a lo ambiental suscritos por Costa Rica claman por mayor participación ciudadana y cambio de la función del estado: de ejecutor a regulador, en torno a lo cual, además, hay consenso nacional –debido, en parte, a la variedad de modos de entender el asunto. Empero, el avance en esa materia no es grande por la falta de voluntad política; donde es mayor es en el campo de los recursos naturales: la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación constituye una muestra. Las leyes del Ambiente, Forestal y, especialmente, la de Biodiversidad dan asidero jurídico a la participación en el manejo de los recursos estableciendo instancias de discusión y control descentralizadas, mas no contemplan el comanejo, aparte de lo cual son inconsistentes entre sí. Por ley, las municipalidades tienen competencia en materia de manejo de recursos, pero hace falta políticas y voluntad para hacerlo efectivo.

Almost all international environmental agreements prescribe for Costa Rica increased participation and a change in the function of the state from implementor to regulator. Around this issue there is also an apparent national consensus due to the different ways of understanding the issue. Nevertheless, progress has been slow for lack of political will, particularly with regard to the management of natural resource. The creation of the National System for Protect Areas is a clear example of this. The environmental law, the forest law and particularly the biodiversity law give legal status to participation with regard to natural resource management, creating decentralized control institutions, but do not foresee cooperative management. Moreover the provisions of these laws with regard to participation are inconsistent. By law the municipalities have legal competence in natural resource management, but the political will to make this effective does not exist.

El autor, sociólogo, es consultor y profesor de la Universidad Nacional.

Existe una amplia legislación, nacional e internacional, atinente al ambiente y el uso de los recursos naturales, que constituye el marco legal en el que se da el manejo de estos en el país. Lo variado de la legislación constituye una oportunidad para los actores interesados en la conservación de los recursos, pero eso mismo es fuente de confusión dado que unas leyes se superponen a otras, son, además, frecuentemente cambiantes y no siempre se tiene claro bajo el amparo de cuáles enfrentar unas u otras situaciones. Sea como sea, ese marco legal abre explícitamente posibilidades para la participación ciudadana en el manejo de los recursos naturales.

Condicionamiento externo

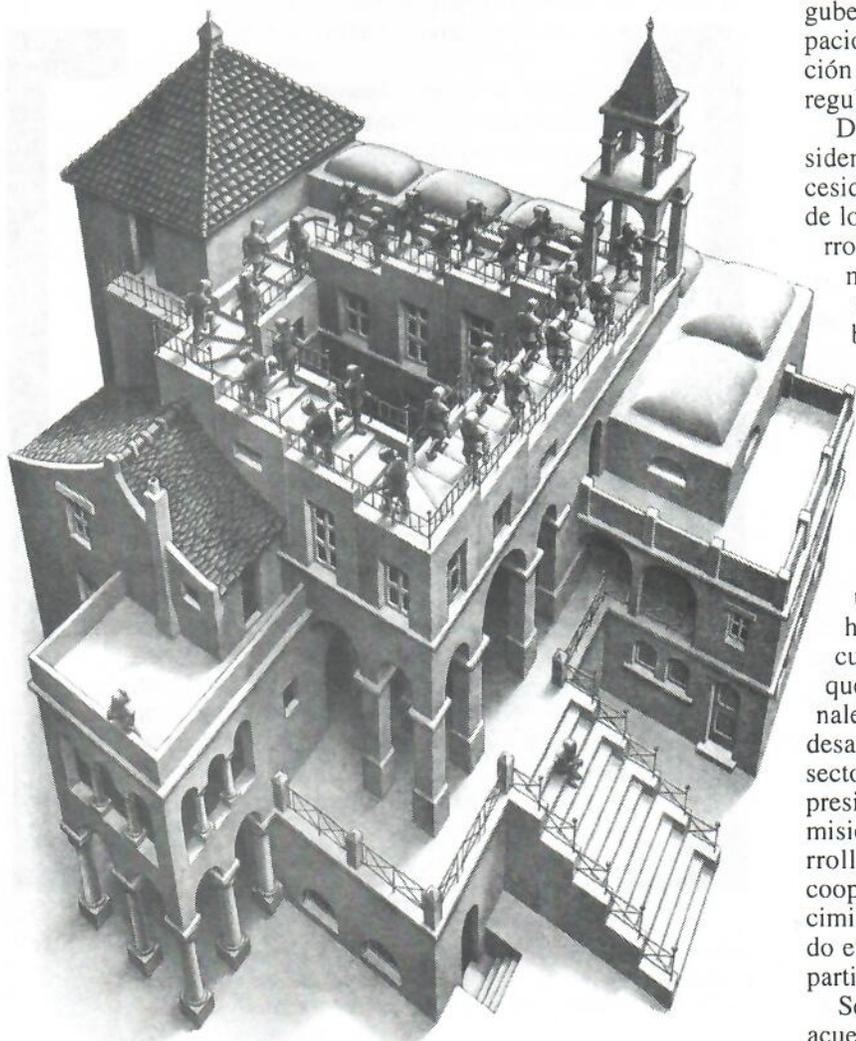
La participación es un mandato repetido y reforzado en casi todos los foros y acuerdos sobre ambiente y desarrollo sostenible. En la

Agenda 21 de la Cumbre de Río de 1992, por ejemplo, se plantea una serie de medidas tendientes a posibilitar una mayor participación ciudadana en el manejo de los recursos naturales: se propone velar por la plena y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la vida de la sociedad, incluidos los ambientales, así como aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural, tomando en cuenta el diseño y manejo de políticas ambientales.

Asimismo, en la Cumbre de las Américas se plantea la necesidad de que los gobiernos revisen los marcos que regulan la participación de los distintos actores, también el requerimiento de impulsar la participación ciudadana en la formulación de políticas que comprendan la conservación y el uso sostenible de los ambientes naturales y, además, la necesidad de formular políticas relativas al impacto ambiental de los proyectos de desarrollo y de elaborar y cumplir las leyes ambientales. Todo esto dentro de una perspectiva de fortalecimiento de la democracia y definición de mecanismos para ampliar la participación de los actores no gubernamentales. En síntesis: mayor participación ciudadana y transformación de la función del estado: de un papel ejecutor a otro regulador de la actividad.

De parecida manera, en las cumbres de presidentes de Centro América se subraya la necesidad de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en el marco del desarrollo humano: en la VI Cumbre (en Guatemala, en 1990) por ejemplo, se decide revisar y modernizar el sector público sobre bases de austeridad y eficiencia, para lograr un estado más eficaz, ágil y descentralizado; en la XI Cumbre (en Honduras, en 1991) se destaca la importancia de los procesos de descentralización para procurar el fortalecimiento de los gobiernos locales, y en la XIV Cumbre (en Guatemala, en 1993) se expresa el apoyo a las políticas de descentralización con un enfoque de desarrollo humano a nivel local. Con el objetivo de cumplir los compromisos asumidos en Río, que demandan la creación de consejos nacionales y un consejo centroamericano para el desarrollo sostenible con la participación del sector público y la sociedad civil, las cumbres presidenciales acuerdan la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo como mecanismo regional de cooperación. Esta instancia busca el restablecimiento del equilibrio ecológico promoviendo entre sus estrategias una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

Se ve, entonces, que existen antecedentes y acuerdos a nivel internacional que amparan



una inserción más decidida de los poderes locales y la sociedad civil en el manejo de los recursos naturales. A continuación se reseñará algunos hechos nacionales que han caracterizado ese proceso.

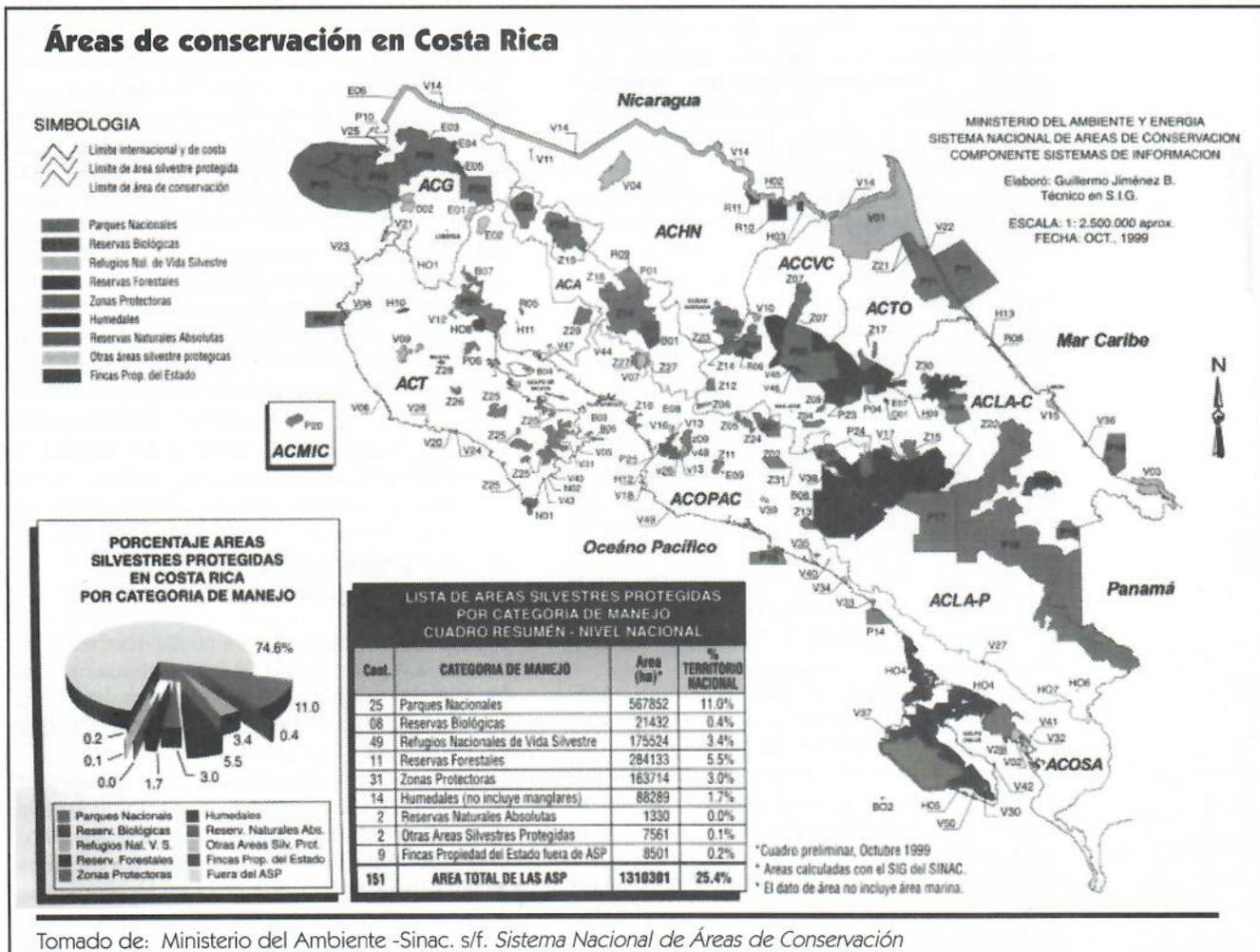
Reestructuración estatal, descentralización y Sinac

En las últimas décadas, en Costa Rica se ha desarrollado mucho la sensibilidad respecto de la problemática ambiental, pasando ésta a formar parte de la agenda nacional y a ser foco de la atención permanente de los medios de comunicación. Esto ha forzado a una toma de posición de los partidos políticos mayoritarios, los cuales han entendido que sin una plataforma ambiental no es posible responder a la sensibilidad política del momento.

Más allá de estas tomas de posición o condicionantes de la acción política, en todo el espectro político nacional -partidos, líderes de opinión, etcétera- la reestructuración estatal y la descentralización se ven como una necesi-

dad. Mas gran parte del consenso se debe a la variedad de formas de entender el asunto. El avance logrado es pobre dada la escasa voluntad política existente.

Y es justamente en el campo de los recursos naturales donde más progresos se ha dado o, por lo menos, donde más hay indicios de voluntad política. La creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), en 1994, constituye sin duda un paso en esa dirección. Éste se plantea como "un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo" que integra los sectores forestal, de vida silvestre y parques nacionales del Ministerio del Ambiente (Minae), e incluye la protección de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Su responsabilidad es dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos al manejo de los recursos naturales. Debe fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa en las 11 áreas de conservación en que por ley (con base en criterios biogeográficos y político-administrativos) queda dividido el país, definir políticas dirigidas a su consolidación y desarrollo, recomen-



dar la creación de nuevas áreas y aprobar las concesiones indicadas en la ley. (Área de conservación se ha definido como una unidad territorial regida por una estrategia de desarrollo y administración en la que entidades privadas y estatales manejan y conservan los recursos naturales procurando, conjuntamente con la sociedad civil, soluciones de desarrollo sostenible [Boletín..., 1999].

La creación del Sinac es coherente con la política estatal de reducción del gasto público: implicó recortes en la plantilla estatal y compactación de varias dependencias tendiente a evitar la duplicidad y lograr una racionalización de los recursos. Se trataba de crear una unidad central fuerte desde el punto de vista administrativo capaz de enfrentar el reto que plantea la ejecución de diversas leyes de manera más integral; de democratizar el acceso y hacer más eficientes los servicios atinentes a parques nacionales, a protección y manejo de vida silvestre y a política y gestión forestal por medio de su regionalización, porque anteriormente la mayor parte de los mismos, prestados por la Dirección de Parques, el Departamento de Vida Silvestre y la Dirección Forestal, estaban centralizados en San José (Ulate, 1998. *Com. pers.*).

En su inicio, el Sinac se abocó a la elaboración conceptual de su misión, objetivos y estrategia, orientándose según tres derroteros básicos paralelos: (1) desconcentración: traslado de recursos humanos y financieros; (2) descentralización: posibilidad de tomar decisiones en las regiones, y (3) democratización: posibilidad de participación de la sociedad civil.

El propósito era que en la sede del Sinac en San José se concentrara la dirección general con su equipo técnico, encargada de la definición de las políticas, y que en las áreas de conservación, que cuentan con una sede regional y varias subregionales operativas, se operacionalizarán las políticas y estrategias por seguir. En consecuencia, se procedió a definir un esquema administrativo similar para todas las áreas y se trasladó a éstas aproximadamente el 70% de los funcionarios que se ubicaban en oficinas centrales. Desde el inicio se planteó la necesidad de que los actores tuvieran un papel protagónico en la toma de decisiones y en su ejecución.

En la actualidad, la administración financiera aún está centralizada (contratación, manejo de fondos, etcétera), lo que indica ciertos límites del proceso de desconcentración administrativa, pero es a nivel regional donde se dan los permisos forestales, se define en gran parte lo relativo a servicios ambientales y a uso y manejo de los recursos, y la dirección regional de cada área tiene un peso importante en la toma de decisiones. Aún ahora, el Sinac

se halla en un momento de consolidación organizativa luego de haber superado el primer momento de elaboración conceptual, y tiene planteado el reto de su consolidación jurídica.

Si bien en los primeros años se logró una comunicación más fluida entre la dirección general del Sinac y las regiones, lo mismo no sucedía entre las regiones y las subregiones ni entre éstas y las distintas áreas protegidas. Una misma directriz era interpretada en forma diferente en los distintos niveles, lo cual entorpecía el funcionamiento general de la institución.

Otro aspecto que ha planteado dificultades internamente es la fusión de las tres áreas del Minae (Parques Nacionales, Vida Silvestre y Dirección Forestal) en una sola instancia, debido a diferencias importantes de visión entre unos y otros funcionarios, estilos de trabajo más o menos distantes de las comunidades, celos recíprocos, horarios más o menos rígidos, condiciones de contratación e incentivos desiguales. Debe sumarse a esto el reto que significa manejar amplios territorios, con fuerte presencia del sector privado y la sociedad civil, muchísimo más grandes y complejos que un refugio o un área protegida.

El patrón verticalista de relación estado - sociedad civil que antes imperaba no plantea los desafíos de relación con la comunidad existentes hoy. Asimismo, viejas heridas producidas en el marco de aquella relación pretérita perduran y constituyen una variable que influye ahora en muchos de los procesos de comanejo que se están planteando. La reticencia de algunos funcionarios para brindar información que solicita el ciudadano común es síntoma de la persistencia de una cultura institucional poco proclive al diálogo.

En términos generales, el desarrollo del binomio desconcentración - descentralización propuesto por el Sinac es bastante desigual según regiones. Varía apreciablemente la sensibilidad de los funcionarios respecto del proceso de descentralización y de participación ciudadana (Ibid.).

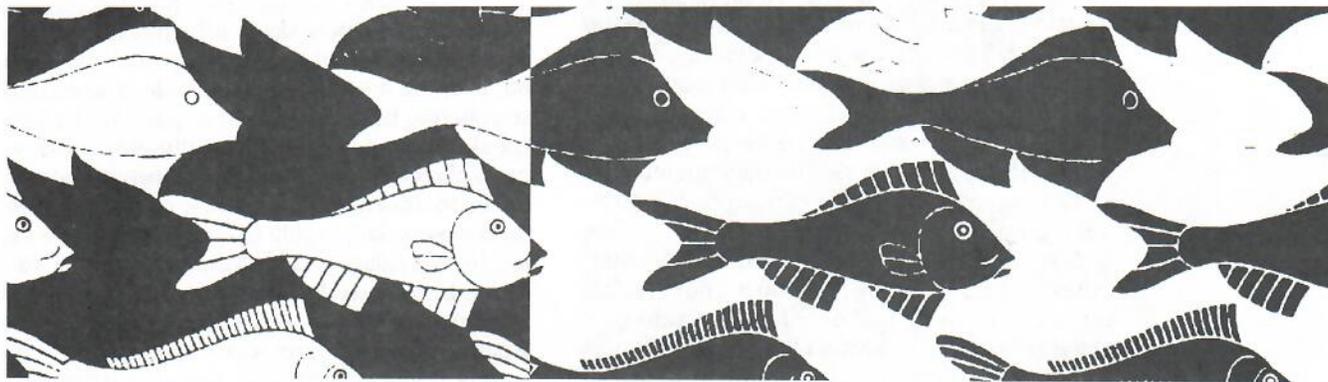
Legislación ambiental y participación

Las más importantes leyes costarricenses tendientes a regular el uso de los recursos naturales son: Ley Orgánica del Ambiente, de 1995, Ley Forestal, de 1996, y Ley de Biodiversidad, de 1998.

La Ley Orgánica del Ambiente plantea el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente sostenible para su desarrollo, así como el deber de conservarlo. La Ley Forestal, si bien centra su interés en la regulación de la actividad forestal, viene a reforzar de manera complementaria algunos aspectos con-

templados en la primera. La Ley de Biodiversidad, que es ley marco, es especialmente garante del desarrollo de las futuras generaciones, de la seguridad alimentaria, de la conservación de los ecosistemas del país, de la protección de la salud y del mejoramiento de la calidad de vida; esta ley tiene como objetivo "la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus recursos, así como la dis-

tura y Ganadería (Mag) y está conformada en gran parte por miembros de la sociedad civil: universidades, organizaciones de productores orgánicos, cámaras empresariales ligadas a la agricultura orgánica, agencias de certificación, etcétera. Por su parte, Setena se define como órgano de desconcentración máxima del Minae encargada del tema de impacto ambiental mediante el análisis y resolución de evaluacio-



tribución justa de los beneficios y costos derivados"; justicia social, integralidad (biodiversidad no es un recurso específico) y respeto cultural constituyen tres aspectos clave en esta ley, apareciendo el estado como el soberano de todos los elementos.

Ley Orgánica del Ambiente

La importancia de la Ley Orgánica del Ambiente desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil radica en la creación de los consejos regionales ambientales, que quedan planteados como máxima instancia de análisis, discusión y control de programas y proyectos ambientales a nivel regional, para lo cual se contempla el fomento de la participación ciudadana. Deben además pronunciarse sobre las actividades ambientales, atender denuncias y gestionar las acciones respectivas y el desarrollo de actividades de educación ambiental. Están integrados por representantes de la liga de municipalidades, de organizaciones ecológicas, de gobiernos estudiantiles y de cámaras empresariales. Deben velar por la aplicación de las políticas en materia ambiental, por la integración de las necesidades comunales, por el fomento de la participación de los diferentes sectores en el análisis, discusión y búsqueda de soluciones a los problemas regionales relacionados con la materia.

Aparte de los consejos regionales ambientales, la Ley del Ambiente crea la Comisión Nacional sobre Agricultura Ecológica y la Secretaría Técnica Ambiental (Setena). La primera es ente asesor del Ministerio de Agricul-

nes de impacto; asimismo debe atender e investigar denuncias sobre daños al ambiente, recomendar sobre políticas y proyectos de leyes ambientales, etcétera. La representación de la sociedad civil en esta entidad es mínima: solamente un profesional de las universidades estatales con especialidad en biología. Se crea asimismo el Tribunal Ambiental Administrativo, pero en el mismo no existe representación de la sociedad civil.

Ley Forestal

La Ley Forestal no crea otra instancia para velar por el recurso forestal, sino que se apoya en el Consejo Regional Ambiental, creado por la Ley Orgánica del Ambiente, ensanchando sus responsabilidades: le atribuye el deber de analizar los problemas de la región; coadyuvar al control de actividades y la protección; participar activamente en la formulación de políticas de incentivos a la reforestación, en la prevención y el combate de plagas y otras amenazas naturales a plantaciones y bosques estatales y privados; dar seguimiento y pronunciarse respecto de las políticas regionales de desarrollo forestal; autorizar la corta de árboles; recomendar las áreas prioritarias para incentivar; etcétera.

La Ley Forestal crea la Oficina Nacional Forestal responsabilizándola de hacer propuestas al Minae sobre políticas y estrategias de desarrollo en el campo forestal; ejecutar y apoyar programas de capacitación tecnológica e investigaciones; impulsar programas preven-

tivos para la protección del recurso; fomentar inversiones en el sector forestal; incorporar a las comunidades rurales a la reforestación; divulgar los beneficios del manejo y conservación del recurso; promover la creación y el fortalecimiento de grupos organizados para el desarrollo del sector forestal incorporando a los campesinos y pequeños productores a los beneficios del aprovechamiento, comercialización e industrialización de las plantaciones forestales, y asesorar a los consejos regionales ambientales en esta materia. La junta directiva de este organismo se encuentra conformada en su totalidad por actores de la sociedad civil relacionados con el uso y manejo del recurso forestal: productores, industriales, comerciantes, artesanos, productores de muebles y grupos ecologistas. Sus fuentes de financiamiento son el 10% de los impuestos a la madera y el 40% del monto percibido por decomisos.

Muy relacionado con la Oficina Nacional Forestal y los consejos regionales ambientales está el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), conformado, entre otros, por dos representantes del sector privado elegidos en el seno de la Oficina Nacional Forestal. Su objetivo es el financiamiento de pequeños y medianos productores para el fomento de reforestación, viveros, sistemas agroforestales, cambios de tecnología en el aprovechamiento y comercialización. Para el desarrollo de su actividad recibe aportes del estado (una tercera parte del impuesto a los combustibles fósiles), donaciones por conversión de deuda externa, por pago de servicios ambientales, el 40% del impuesto de la madera, emisiones de bonos forestales, etcétera. Algunos de los incentivos que otorga Fonafifo son: certificados de conservación de bosque: títulos valor nominativos negociables para pagar impuestos, tasas nacionales o cualquier otro tributo; exenciones de pago de impuestos; tierras con bosque como garante de hipotecas en el Sistema Bancario Nacional; incentivos para la reforestación; porcentaje del impuesto a la madera para asociaciones indígenas: éstas reciben el 10% del impuesto a la madera extraída de reservas indígenas para la fiscalización de la regencia forestal; pago por servicios ambientales: actualmente los productores reciben 12.000 colones anuales por hectárea, con lo cual se cubre el beneficio sobre el agua, la biodiversidad, el carbono y la belleza escénica -este apoyo está destinado a la conservación y no está orientado al estímulo de la producción.

La presión de productores campesinos agrupados en la Junta Nacional Forestal Campesina ha sido decisiva para el establecimiento de este sistema de estímulos, el cual ha contado con la resistencia y falta de voluntad política por parte de las autoridades respectivas y con limitaciones presupuestarias.

Si bien este Fondo tiene sus limitaciones consistentes en monto y cobertura, es un sistema que ha impulsado a muchos pequeños productores a entrar o mantenerse en una lógica de conservación y uso sostenible del bosque y brinda la posibilidad de que los estímulos sean canalizados por organizaciones de base. En la actualidad hay 34.000 ha. bajo la influencia de los estímulos de Fonafifo.

Ley de Biodiversidad

Como consecuencia de la influencia del Convenio Internacional de Biodiversidad y la maduración de los actores ambientales nacionales se concretó la Ley de Biodiversidad. Ésta plantea el respeto a las prácticas culturales autóctonas y el reconocimiento de y compensación por los conocimientos indígenas y campesinos de la biodiversidad; regula el aprovechamiento de la biodiversidad y la distribución -equitativa- de los beneficios derivados, poniendo especial atención a las comunidades locales e indígenas. Además, recoge logros democráticos como el de una activa participación social, estableciendo nuevas formas de participación que la anterior legislación no contemplaba. Con la creación jurídica que hace del Sinac, da origen a dos instancias de poder muy importantes: la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) y los consejos regionales de las áreas de conservación.

Conagebio es un órgano desconcentrado del Minae con una serie de funciones de mucha responsabilidad: formulación de políticas nacionales de conservación y uso de la biodiversidad; seguimiento a la estrategia nacional de biodiversidad; facilitación y coordinación de procesos de divulgación; asesoría a órganos del poder ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados y vela por que el uso de los elementos de la biodiversidad cumpla las políticas establecidas por la comisión. Se trata de una instancia muy participativa, integrada por representantes estatales y de la sociedad civil, designados cada uno por el sector que representa por un período de tres años: hay un representante del Minae, otro del Mag, otro del Instituto Costarricense de Pesca, otro del Ministerio de Comercio Exterior, otro de la Mesa Nacional Campesina, otro de la Mesa Nacional Indígena, otro de la Comisión Nacional de Rectores (universitarios), otro de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente y otro de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada. Este es un órgano de cogestión para la formulación de políticas.

Los consejos regionales de las áreas de conservación son también creados por esta ley atribuyéndoles más facultades que las que la Ley Orgánica del Ambiente otorga a los consejos re-

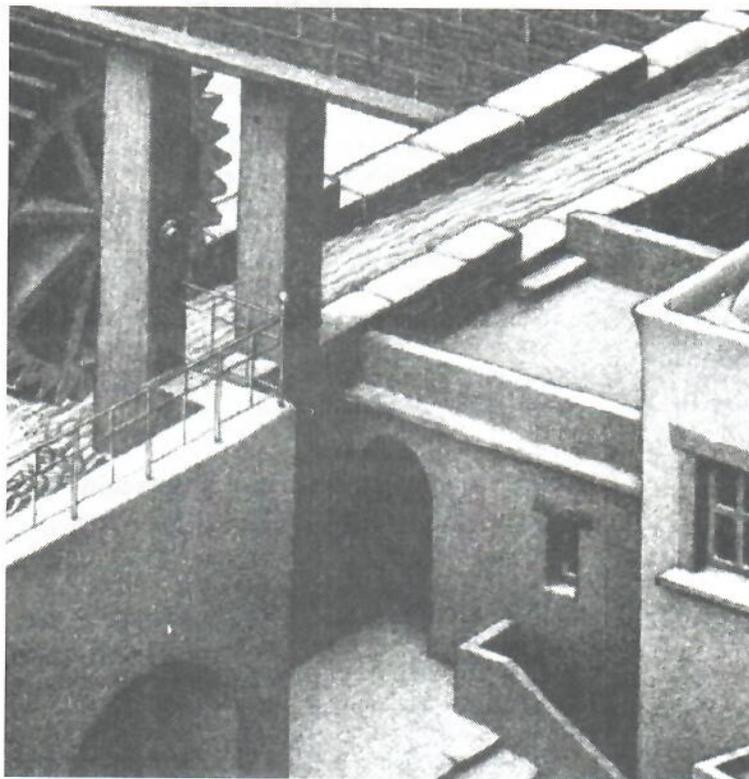
gionales ambientales -éstos son más consultores y aquéllos más ejecutivos. Sus funciones son: velar por la aplicación de las políticas en la materia; velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del área de conservación; fomentar la participación de los diferentes sectores del área en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos y el ambiente; presentar al Consejo Nacional la propuesta para el nombramiento del director del área mediante una terna; aportar las estrategias, políticas, lineamientos, directrices, planes y presupuestos específicos del área de conservación a propuesta del director del área y del comité científico técnico; definir asuntos específicos para el manejo de sus áreas protegidas y presentarlos al Consejo Nacional para su aprobación; recomendar al Consejo Nacional de Áreas de Conservación la creación, modificación o cambio de categoría de sus áreas silvestres protegidas; supervisar la labor del director y del órgano de administración financiera establecidos; aprobar en primera instancia lo referente a las concesiones y los contratos de servicios establecidos en el artículo 39, y cualquier otra función asignada por la legislación nacional o por el consejo nacional. En caso de funcionar en los términos que lo plantea la ley, estos consejos serían órganos importantes de cogestión en el nivel regional.

Cada Consejo elabora su reglamento, que debe ser aprobado por el Consejo Nacional. En las áreas donde por su complejidad fuera necesario se podría conformar consejos locales, lo cual fortalecería aún más el carácter democrático y descentralizado de aquella instancia.

La ley faculta a las diferentes áreas de conservación a tener financiamiento directo de cualesquiera entidades, asimismo posibilita una más efectiva coordinación interinstitucional dentro de cada área y una incorporación más decidida de la sociedad civil en la gestión ampliando sustantivamente la participación de los grupos de base.

La municipalidad y sus potestades en lo ambiental

El nuevo código municipal establece que es competencia de los gobiernos locales todo lo relacionado con los servicios e intereses cantonales, por lo que, obviamente, la protección y gestión de los recursos naturales es de competencia municipal. Y "las normas que se derivan del artículo 169 constitucional, y sobre todo aquéllas que tienen que ver con materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, crean el marco jurídico adecuado para que los gobiernos locales ejerzan la gestión del ambiente y de los recursos naturales de sus res-



pectivos cantones, sin menosprecio de las atribuciones y potestades que ciertas leyes otorgan en materias específicas a las municipalidades (como en materia forestal, en manejo de desechos, en educación ambiental, etcétera)" (Mora, 1999: 59).

Por otro lado, la Ley Orgánica del Ambiente estipula las siguientes funciones de los municipios: fomentar la participación activa y organizada de los habitantes de la República, hacerse representar en los consejos regionales ambientales, fomentar la educación ambiental, definir y ejecutar políticas de ordenamiento territorial y prevenir y controlar la contaminación del ambiente. Esta ley había normado que las municipalidades y los consejos regionales ambientales otorgaran permisos de tala menores: de no más de 20 árboles, pero una modificación a la ley escamoteó a las municipalidades tal función dejándosela sólo a los consejos.

Según la Ley Forestal es al estado a quien compete velar por el recurso forestal, pero dada la concurrencia de competencias de parte del estado y de la municipalidad ésta puede asumir esas funciones. Tal concurrencia posibilita que en la práctica, previos acuerdos, el Minae haga descansar responsabilidades en la municipalidad.

Por último, la Ley de Biodiversidad contempla la posibilidad de que la municipalidad tenga representantes ante los consejos regionales de las áreas de conservación.

Conclusiones

La legislación no contempla el comanejo

Las experiencias de comanejo de recursos naturales se desarrollan con enorme dificultad, ya que no sólo enfrentan el problema práctico de la conciliación de intereses divergentes, consustancial a ese tipo de experiencias, sino que la legislación actual ni siquiera contempla el comanejo, lo cual obliga a la creación continua de decretos para tratar de subsanar el desfase entre ese déficit de legislación y el desarrollo de los procesos locales. A pesar de los avances dados, subsisten vacíos importantes en la legislación ambiental.

Inconsistencia de la legislación

Los cambios que se están dando en cuanto a cómo manejar los recursos naturales en el país se inscriben en la tendencia de reestructuración del Minae, que se orienta hacia la desconcentración de funciones y abre paso a la participación de la sociedad civil. Más allá de esto, la legislación actual enfrenta tres problemas que frenan ese proceso: hay confusión de instancias, las funciones o énfasis difieren en cada ley y hay variabilidad en la legislación:

1. Las distintas leyes crean diversos órganos con funciones similares: los consejos regionales ambientales creados por la Ley Orgánica del Ambiente, los consejos regionales de las áreas de conservación creados por la Ley de Biodiversidad y aún funcionan en muchas zonas los comités regionales de desarrollo sostenible, creados al calor del convenio Costa Rica - Holanda. Como tales instancias demandan la participación local, los actores locales podrían estar siendo saturados de trabajo en ciertas regiones.
2. Cada ley pone distinto énfasis en la participación. La Ley Forestal le atribuye al consejo la ejecución de diversas tareas técnicas poniendo así en peligro su desempeño como órgano político de decisión, que es su fin primordial de acuerdo con la Ley de Biodiversidad.
3. El constante cambio en la legislación, independientemente de sus contenidos positivos o negativos en relación con la participación, afecta el proceso de apropiación que los actores locales pueden hacer de ella: ellos se confunden.

Precariedad de la Ley de Biodiversidad

La Ley de Biodiversidad, recientemente aprobada y que constituye ya un hito en lo que a legislación ambiental se refiere, aún no ha sido reglamentada y se encuentra en la actualidad bajo un recurso de inconstitucionalidad presentado por la ministra del Ambiente, lo que

hace evidente su precariedad. Algunos aspectos polémicos de esta ley son: (1) El inciso 4 del artículo 30 norma que se ha de presentar al Consejo Nacional una terna para el nombramiento del director del área. En respuesta existen sectores ligados al estado que critican esta posibilidad por el peso que tienen los sectores de la sociedad civil en el Consejo. (2) El inciso 5 del artículo 30 pauta que la aprobación de estrategias, políticas, lineamientos, directrices, planes y presupuestos específicos del área de conservación sea a propuesta del director del área y del comité científico técnico. En respuesta se reivindica que la definición general de las políticas corresponde al despacho ministerial. (3) El inciso 6 del artículo 30 da potestad a la Conagebio de planificar y ejecutar acciones en el ámbito de la biodiversidad y de conseguir fondos de manera independiente a través de la figura de los fideicomisos. En respuesta se cuestiona que un órgano resuelva sobre políticas de estado, tenga personería jurídica aparte y acceso directo a recursos externos; la ministra del Ambiente valora que en la práctica se está creando una institución más mediante un procedimiento no válido. Esta ley entraría en contradicción con otras leyes marco tales como la Ley de Administración Financiera, la de Administración Pública y la de Concesiones Públicas.

Parte de la complicación proviene de que el Sinac haya recibido su "bendición jurídica" de parte de la Ley de Biodiversidad y no del Ministerio del Ambiente, lo cual, aunado a su énfasis descentralizador, crea la sensación de que en la práctica se está creando una instancia independiente que no respondería directamente a las líneas ministeriales sino a las de Conagebio o a las de las áreas de conservación. Algunos actores de la sociedad civil involucrados en el proceso de aprobación de la ley consideran que la Conagebio debe ser órgano asesor adscrito al Minae sin la independencia que le confiere la ley. Pero está claro que este conflicto trasciende problemas estrictos de procedimiento y acusa contradicciones que surgen en el proceso de descentralización.

Posibilidades y limitaciones de las municipalidades en gestión ambiental

El análisis de la legislación vigente lleva a concluir que las limitaciones para un mayor involucramiento de las municipalidades en la gestión del desarrollo a nivel local y en lo ambiental provienen más de actitudes y decisiones de tipo político que de obstáculos o impedimentos jurídicos. Sin embargo, lo uno no se halla totalmente disociado de lo otro.

En un contexto donde la ciudadanía demanda progresivamente mayor calidad y profesio-

nalismo en la gestión de la municipalidad, existen problemas en el ámbito municipal para atender la cuestión ambiental con eficacia. Así, por ejemplo, el desconocimiento por parte de los funcionarios de las potestades y atribuciones de las municipalidades, la falta de dedicación exclusiva a la cuestión municipal, la escasa capacidad técnica para asumir la diversidad de retos que están planteados en el quehacer municipal, etcétera.

El escaso financiamiento de las municipalidades hace que en la práctica los fondos terminen destinándose a resolver tareas básicas del quehacer municipal y no a plantearse con seriedad el problema ambiental. Sería necesaria una reforma constitucional que asignara a las municipalidades una porción importante del presupuesto nacional para colocar a éstas en una mejor posición de cara a una gestión ambiental eficaz.

Si bien, pues, en el campo legal se han dado avances, hay vacío de políticas para lograr una gestión municipal más eficaz en el campo ambiental y en general. La normativa no es clara: las municipalidades tienen potestad de hacer "de todo" en el ámbito local, pero igualmente tienen esa potestad instancias centralizadas del estado como el Ministerio del Ambiente y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados. Se da un problema de concurrencia de competencias que en la práctica termina por resolverse a favor de las instancias centralizadas, dado que cuentan con mayor infraestructura y financiamiento que las municipalidades.

Avances y limitaciones en el pago de los servicios ambientales

Más allá de ciertas limitaciones concretas propias de un mecanismo novedoso, los incentivos que brinda Fonafifo para el pago de servicios ambientales constituyen una valiosa alternativa de apoyo a la conservación que

avanza en una línea clara de retribución a los campesinos por el beneficio que se obtiene con la protección de los bosques. Un indicador positivo al respecto es la gran demanda que en la actualidad tienen esos incentivos, lo cual plantea límites a la oferta. La limitación principal con la que ha topado hasta hoy el desarrollo de ese sistema de estimulación de la protección ecológica es la falta de decisión política: los gobiernos de turno no han entregado a Fonafifo ni siquiera la mitad del monto que deberían.

Referencias bibliográficas

Mora, Jorge. "Las competencias municipales en materia ambiental", en: Fonseca, M. *et al.* 1999. *Gestión ambiental descentralizada. Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe*. Litografía Ipeca. San José. *Boletín Informativo del Sinac*, N° 1, 1999.

Comunicaciones personales

Ulate, Ricardo (asesor del viceministro del Ambiente). 1998. San José.

