

# **La participación en el COMACO-Yalí. Debilidades y potencialidades: una experiencia en la gestión colaborativa de las Áreas Protegidas en Nicaragua**

## ***Participation in the COMACO-Yalí. Weaknesses and potentialities: an experience in collaborative management of protected areas in Nicaragua***

**Alba Soler i Masgrau**

Máster de Cooperación al Desarrollo. Especialidad en Procesos de Desarrollo y Gestión de Proyectos de la UPV.

[albasolermasgrau@gmail.com](mailto:albasolermasgrau@gmail.com)

### **Resumen**

Este estudio realizado en el Departamento de Jinotega, Nicaragua, es fruto de las inquietudes de dos organizaciones locales que impulsaron un proceso participativo para llevar a cabo una gestión colaborativa, entre gobierno estatal y el COMACO-Yalí (organización civil), en un área protegida muy importante del país.

Con este trabajo se pretende identificar las fortalezas y debilidades del COMACO-Yalí para mejorar su funcionamiento interno y hacia el exterior a través de metodologías participativas. El problema se abarcó desde el paradigma interpretativista, a través de métodos cualitativos y en base a una triangulación de la información. Basando el marco analítico en conceptos como intereses funciones o formas en base a la participación, obteniendo como resultados algunas recomendaciones para la sostenibilidad del proyecto.

**Palabras clave:** Áreas protegidas, participación, gestión colaborativa

### **Abstract**

This study conducted in the Department of Jinotega, Nicaragua, is the result of the concerns of two local organizations that promoted a participatory process to carry out collaborative management between state government and the COMACO-Yalí (civil society organization), in a very important protected area in the country.

This study aims to identify the strengths and weaknesses of COMACO-Yalí to improve its internal operations and outwards functioning through participatory methodologies. We worked in this problem from the interpretative paradigm through qualitative methods and based on a triangulation of information. Basing the concepts analytical framework functions or forms as interest based on participation, obtaining as results some recommendations for project sustainability

**Keywords:** Protected areas, participation, collaborative management

## 1.- Introducción

El trabajo que se presenta a continuación es la plasmación de un estudio realizado en el departamento de Jinotega, Nicaragua con el Comité de Manejo Colaborativo del Área Protegida Reserva Natural Cerros de Yalí, COMACO-APRNCY (en adelante COMACO). Este comité es fruto de los esfuerzos del Proyecto Alianza Terrena (en adelante Terrena), gestionado y ejecutado por dos de las ONGD más influyentes de la zona: La Cuculmecca y ONGAWA (anteriormente Ingenieros Sin Fronteras -ISF-).

Terrena, a través de la ley 207 o Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, encuentra la oportunidad de crear un espacio de participación, horizontal y deliberativo con la finalidad de que la población a través del Comité sea, junto al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (en adelante MARENA), un actor vinculante para la gestión del Área Protegida (en adelante AP). En el proceso de conformación del COMACO se encontraban todos los actores vinculados a la AP, tanto pobladores, productores y organizaciones sociales, como instituciones locales y departamentales. Este proceso se basó y diseñó desde una perspectiva de la participación, con la finalidad de que esos mismos mecanismos se utilizaran como base de funcionamiento y logística del Comité en el futuro.

La inquietud presentada por ONGAWA y La Cuculmecca trascurridos dos años de su conformación, fue indagar sobre la evolución experimentada en el COMACO desde la visión de la participación, para así identificar carencias a fin de mejorarlas en el futuro y llegar al objetivo marcado por estas ONGD: que el Comité sea autosostenible como espacio de concertación y participación para la efectiva gestión de la AP.

Así pues, es esta demanda la que impulsa este análisis, el cual se realiza desde primeros de noviembre del año 2012, hasta finales de mayo del año, 2013. La recogida de información se efectuó entre octubre del 2012 y febrero del 2013, en la ciudad de Jinotega y en el territorio de la misma AP.

El objetivo que se pretende alcanzar es la identificación de las potencialidades y debilidades del COMACO para mejorar su funcionamiento en términos de participación. Para ello se recurrió a las aportaciones de Alexandre A. Frediani, el cual dispone, a la voluntad del estudio, tres dimensiones de análisis, proporcionando focos de atención a diferentes ámbitos del Comité: participación dentro del COMACO; participación del COMACO en las instituciones (MARENA y Alcaldías) y; relaciones entre actores.

Este marco analítico se materializa a través de las metodologías aplicadas en el estudio. En este caso se tomaron dos premisas para obtener la base del análisis: desde el paradigma interpretativista, el cual apunta a que la realidad tiene que ser necesariamente interpretada y no solamente observada,; Y, la triangulación de información para obtener unos resultados más rigurosos de un mismo proceso. Para todo ello, se aplicaron tres técnicas distintas: búsqueda y análisis de documentación oficial e informal relacionada con el Comité,; talleres participativos con las partes implicadas en el proceso; Y,entrevistas semi estructuradas a informantes clave de cada una de las partes implicadas en los procesos participativos del COMACO.

## 2.-Contexto

Desde principios de la década de los setenta del siglo pasado conceptos como medio ambiente o sostenibilidad fueron introduciéndose en el vocabulario de la sociedad contemporánea. Gracias a las diferentes convenciones internacionales como Rio 92, los temas medioambientales han ido ganando terreno en las agendas de las organizaciones internacionales y de los gobiernos de los diferentes países.

En el caso que se tratará aquí, no fue hasta la década de los noventa cuando el gobierno de Nicaragua toma acciones sobre el tema. Concretamente en el año 1991, el Estado de Nicaragua a través del decreto 42-91 declaró la mayoría de los cerros, macizos montañosos, volcanes y lagunas del país como AP, visualizando la importancia de la conservación con una base legal que la proteja.

Pero no fue hasta 1994 que se creó el actual Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA). Dos años después, en 1996, se publicó la Ley 217 o Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Es en esta ley donde el MARENA propone un nuevo modelo de gestión de las AP, basado en la gestión o “manejo” de manera colaborativa o conjunta con la sociedad civil a través de comités o asociaciones civiles. La idea del MARENA era y es que no hay una manera más eficiente para garantizar la conservación, manejo y uso racional de los recursos naturales que a través de la participación e involucramiento de los pobladores de las AP y los diferentes actores implicados en las áreas.

El caso que nos atañe, el Área Protegida Reserva Natural Cerros de Yalí (APRNCY) tiene sus peculiaridades. Ésta es una área situada en el norte de Nicaragua, en el departamento de Jinotega, perteneciendo al territorio municipal de tres alcaldías distintas: San Sebastián de Yalí (SSY), San Rafael del Norte (SRN) y La Concordia (LC).

La importancia de este área se debe a tres elementos esenciales: el nacimiento de una de las cuencas de agua más importantes del país; la existencia de diversos ecosistemas situados en una misma área: los bosques de pinos mixtos, los tacotales y los bosques tropicales mixtos, estos últimos son uno de los más antiguos de Nicaragua y actualmente sólo ocupan un 5% del territorio estatal; y por último por pertenencia de gran cantidad y variedad de animales como murciélagos, jaguares o quetzales (éstos dos últimos en peligro de extinción)

Aunque la APRNCY fuera declarada en 1991 junto a unas sesenta áreas más, no fue casi veinte años después que se iniciaron las intervenciones en el área, dejando hasta el momento en desconocimiento de los acontecimientos a la población afectada, tal y como expresa un productor de café en una de nuestras entrevistas:

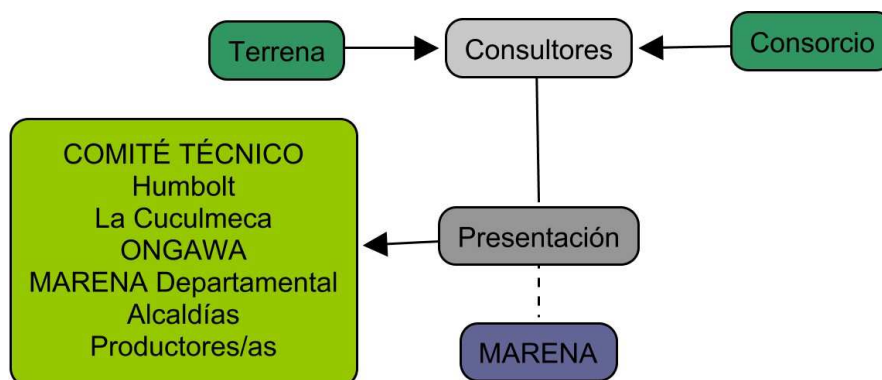
*“Bueno nosotros vivimos en el AP y oíamos de que estaba declarada por una ley, pero nunca un organismo, ni las municipalidades se habían dado la tarea de decirlo “ustedes viven en un AP pueden hacer esto y no pueden hacer lo otro” nosotros íbamos talando el bosque” [E10, 13:15] (Productor, enero 2013)*

Así que no fue hasta que entró el Proyecto Terrena en el 2008 (ejecutado por La Cuculmecha y ONGAWA) que la población y los demás actores del AP entraron a participar de manera activa en lo que en el futuro sería el COMACO. En un inicio el objetivo del Proyecto Terrena estaba enfocado a temas de acceso de agua potable y saneamiento, sin embargo, cuando iniciaron el proyecto se encontraron con que el APRNCY no contaba con ningún tipo de Plan de Manejo, explicitando así el abandono por parte de las autoridades políticas del AP.

Alianza Terrena hizo entonces un giro en sus actividades. En ese cambio podemos encontrar tres fases principales:

La primera de ellas fue un proceso de sensibilización y consulta medioambiental a la población del AP con el objetivo de hacer difusión de las características, beneficios y obligaciones de vivir en un AP. Según datos del diagnóstico de Alianza Terrena antes del proyecto más del 70% de la población no era conocedora de vivir en un AP.

**Figura 1: Esquema de actores redactores del Plan de Manejo del APRNCY**



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo hecho con el equipo de Alianza Terrena

La segunda, estuvo centrada en la redacción del Plan de Manejo de APRNCY. Para ello se conformó una consultoría técnica coordinada por Terrena, un consorcio que cofinanciaba el proceso de identificación y redacción conformado por dos organizaciones externas, y un Comité Técnico que valoraba el producto final antes de ser enviado al MARENA para su aprobación.

Y por último, la fase de conformación del COMACO. Alianza Terrena era consciente de la importancia de la participación de los actores involucrados en esa fase por ello impulsó la participación activa especialmente de los/las productoras, ya que son ellos los que viven y trabajan para, por y en la AP (aunque estuvieron presentes todos/as las/los actores involucrados en la AP). Entonces se inició un proceso de información sobre qué posibilidades daba la Ley 217 dirigido por el mismo MARENA Departamental, para posteriormente iniciar el proceso participativo entre los asistentes y de forma consensuada elegir la forma organizativa adecuada según los asistentes:

*“...se explicó las ventajas del co-manejo y del manejo colaborativo, partir de ahí es que se hicieron grupos de trabajo, cada grupo de trabajo propuso lo que era mejor, si una junta directiva u otro sistema, todos propusieron que fuera una junta directiva compuesta por X miembros, después se llevó a plenario y los distintos grupos presentaron sus propuestas y se decidió en consenso. Se trató de que todo fuera participativo y no impositivo...” [E2, 80:85] (Técnico de Alianza Terrena febrero 2013)*

El Comité fue construido desde una perspectiva orientada a la sostenibilidad en el tiempo y desde la perspectiva de la participación. Las evidencias encontradas en el

trabajo de campo apuntan, como se evidenciará durante este trabajo que gracias al acompañamiento, en este primer momento, del MARENA Departamental y Alianza Terrena fue posible la conformación del COMACO-APRNCY.

### **3.-Problema a analizar**

Tal y como ya se ha señalado en el apartado anterior el proceso de conformación del COMACO fue impulsado por Terrena para constituir una organización integrada por los actores que viven en y de la AP, creada para ser un “*espacio de participación y concertación que logre la efectiva gestión*” [E3. Técnico de ONGAWA, 678], con un objetivo muy concreto: “*tener independencia y ser auto sostenibles para implementar el Plan de Manejo del AP*” [E3. Técnico de ONGAWA, 683:684].

Los técnicos de Terrena siempre creyeron en la perspectiva participativa como la base de los procesos de constitución y funcionamiento del COMACO. Vieron en esta perspectiva los métodos idóneos para conseguir distintos objetivos: la oportunidad de empoderamiento para los actores no organizados del AP, la potenciación del liderazgo comunitario, la vinculación y comunicación horizontal entre diferentes organizaciones sociales que trabajan dentro de la AP, o la creación de espacios donde tuvieran voz y voto de manera horizontal e igualitaria tanto las instituciones públicas, como el resto de actores de la AP.

Desde Terrena se pensó que la mejor forma de que el Comité funcionara en el futuro desde un punto de vista participativo, era formular el proceso de constitución bajo esa perspectiva. Pero en ese proceso se identifica un aspecto que marcó la trayectoria del Comité: el COMACO no surgió fruto de las inquietudes de los pobladores, o de las organizaciones sociales, o del MARENA. Sino que fue Terrena quién aprovechó un espacio legal, viendo en él la oportunidad de crear un organismo social que representara la gestión de la AP desde la perspectiva de la población que vive en ella.

Es decir que: “*a ellos los conformaron*” [E3. Técnico de ONGAWA, 399], no se conforman. Por ello en este estudio se pretende hacer un análisis bajo la perspectiva de la participación de todo el proceso evolutivo del COMACO, desde su conformación hasta principios del año 2013, con los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

Identificar las potencialidades y debilidades del COMACO para mejorar su funcionamiento interno y hacia el exterior a través de metodologías participativas.

#### **Objetivos específicos:**

Averiguar qué niveles de participación se están experimentando en el proceso formativo/evolutivo del COMACO en tres dimensiones distintas participación dentro del COMACO; participación del COMACO en las instituciones (MARENA y Alcaldías) y; relaciones entre actores.

#### 4.- Marco analítico y metodológico

Tras la explicación del contexto, del objeto observado y de explicitar el problema que se quiere abordar, se desglosa a continuación el marco analítico para poder analizar de manera rigurosa el proceso participativo, apoyándose a través planteamientos teóricos Alexandre A. Frediani.

Este autor en su trabajo *Participation: from tyranny to human development? participatory capabilities in development planning*, hace una reflexión sobre una posible conjunción entre el enfoque de capacidades desarrollado por A. Sen (1999) y las perspectivas participativas. Construye así, un marco analítico específico para su aplicación del análisis de la participación en los proyectos de desarrollo a través de una comparativa entre las dos perspectivas identificando diferentes limitaciones, similitudes y complementariedades. Considerando siempre la participación como medio y fin a la vez, logrando así un proceso de participación estableciendo metas asociadas a un ejercicio determinado.

El autor propone tres dimensiones de la participación en clave de desarrollo humano: la primera de ellas es la participación en el seno del proyecto donde propone indagar sobre el grado en que se construyen *Ideales Democráticos* en relación a aspectos como el poder, la rendición de cuentas o la transparencia.

La segunda de las dimensiones son las *Instituciones Democráticas*, o cómo el proyecto contribuye a generar cambios a un nivel institucional más allá del propio proyecto. Se trata aquí de valorar cómo la experiencia concreta contribuya a institucionalizar cambios democráticos en el entorno institucional del proyecto analizado.

Y la tercera dimensión se refiere a cómo se construye la *práctica democrática* desde la base en forma de redes de colaboración, participación e incidencia por parte de organizaciones sociales.

Explicados los conceptos de referencia, se pasará a desglosar el marco construido con el objetivo de poder aplicar un análisis adecuado a la realidad concreta del COMACO. Éste se divide en tres dimensiones inspiradas en la obra de A.Frediani:

**Figura 2: Dimensiones del análisis participativo para el COMACO**



Fuente: Elaboración propia a partir de la construcción del marco analítico concreto para el caso

La primera dimensión se refiere al análisis de participación en el seno del Comité: *Participación en el COMACO*, esta dimensión se considera de vital importancia ya que en ella se explorara la participación existente de los miembros que componen el Comité. De esta dimensión se vertebran varios elementos: la caracterización de la participación dentro del COMACO, la cual intenta responder a preguntas como ¿quién participa? ¿De qué manera se da esa participación? O ¿cómo era esa participación en el inicio del Comité y cómo es ahora? Todo ello con el objetivo de averiguar la horizontalidad, la transparencia o la rendición de cuentas dentro del COMACO. El segundo elemento que se pretende analizar es la coordinación de los procesos de participación dentro del comité con el objetivo de indagar en el grado de consenso, la claridad de objetivos, los liderazgos existentes dentro del grupo o la planificación y recursos disponibles.

La segunda de las dimensiones, es la que se denomina *participación del COMACO en las instituciones*. En esta dimensión se analizará el tipo de relación que existe entre el Comité y las instituciones públicas, como las tres alcaldías que se encuentran dentro del AP o el ministerio competente en la gestión de las AP: el MARENA. En este caso los objetivos son descubrir que espacios de participación existen entre las dos partes; cuales de estos se han conseguido o cuales han sido cedidos; en qué medida la relación y la interacción entre ambos ha cambiado formas de participación de ambos; o qué mecanismos se han utilizado para ir conquistando espacios institucionales nuevos de participación. En estas dos primeras dimensiones también se incluirán elementos de análisis tales como la escalera de participación de Arnstein (1969), para así poder medir a través de los peldaños de la escalera, los diferentes niveles de participación en cada momento analizado.

La tercera y última de las dimensiones es las *Relaciones entre actores*. Con esta dimensión se pretende visualizar las redes organizativas, en clave de participación, que se han construido a través del trabajo en conjunto, y así poder analizar el trabajo en red conjunto.

#### **4.1- Metodología**

Siendo conscientes de la realidad del objeto de estudio, el COMACO-Yalí, de su origen y en contexto en el que se encuentra hace que nos replanteemos preguntas como: ¿Cómo se introduce la autora en su entorno? ¿Cómo se adentra en los procesos participativos del COMACO-Yalí? O, ¿cómo se puede indagar en los tipos de relaciones entre actores involucrados en el AP?

Primeramente, para poder responder a estas cuestiones, es pertinente determinar desde qué perspectiva se observará la realidad analizada. En este caso se ha considerado adecuado basarse en el paradigma interpretativista, porque, tal y como expresa Corbetta (2003): “*la realidad no puede ser solamente observada, sino que debe ser interpretada*”. En este sentido, el observador tiene que ser consciente de que siempre existe una interpretación de un hecho a fin de efectuar un análisis riguroso de la realidad social que se observa. Para ello se tiene que considerar tres cuestiones esenciales: el observador debe ser consciente de las normas sociales y culturales aprendidas en el lugar de nacimiento; la necesidad de una reflexión previa para así concretar desde donde se observa dicha realidad; reflexionar sobre las metodologías apropiadas para acercarse a la realidad concreta.

Para todas ellas hubo un proceso de reflexión y estudio, en la primera de ellas previamente al proceso de recogida de información se consideró pertinente invertir un tiempo en la inmersión de la realidad de los actores involucrados en el COMACO, tomando como contexto talleres participativos de un proyecto en la zona en ejecución. En la segunda de las premisas, tal y como se ha descrito en el apartado anterior, el marco desde el que se interpreta se basa en las reflexiones de Alexander A. Frediani, al considerarlo muy adecuado al contexto y a los objetivos. Y la tercera de las premisas era la metodología empleada en el análisis, la cual se basó en técnicas cualitativas. Se vieron pertinentes estas técnicas, ya que en este caso interesaba enfocar el análisis en el significado del proceso y no tanto en el hecho, aunque tampoco se haya de descuidar. Aún así, desde un principio, se creyó importante la realización de un diseño metodológico semiabierto, a fin de no determinar la investigación a un método y/o a unas técnicas determinadas, sino estar abierto a las posibilidades y limitaciones que se pudiera presentar durante el proceso de recogida de información.

De igual manera, no se tiene que descuidar que para obtener un análisis riguroso también se debe aplicar una triangulación de información para la verificación y la rigurosidad de la información. Como el foco del análisis está centrado en el COMACO, la triangulación se aplicará obteniendo información de diferentes fuentes implicadas, para poder realizar un trabajo que sirva para la mejora de la gestión y la participación del Comité y de los diferentes actores que la componen.

Así pues, las técnicas que se aplicaron en el proceso de recogida de información fueron las siguientes:

La revisión documental de diferentes fuentes, como: proyectos anteriores que trabajaron en la zona o con el COMACO, con el objetivo de obtener información a través de fuentes secundarias previas para realizar un análisis más riguroso.

Talleres participativos basados en la metodología del DRP (Diagnóstico Rural Participativo) con el COMACO. A fin de que a partir de su participación, ellos mismos, desentrañen las relaciones entre actores; sean conscientes del recorrido hecho hasta el día de hoy; observen las potencialidades de la organización; y que autoanalicen las estructuras de participación, tanto dentro del COMACO como con otras instituciones involucradas en la gestión de la Reserva.

Y por último, entrevistas semi estructuradas a diferentes miembros clave de las distintas partes involucradas en la gestión de la Reserva, a fin de observar las percepciones de las partes sobre un mismo tema.

Aún siendo muy variadas las técnicas aplicadas para el análisis, aquellas que proporcionaron más información para adentrarse en los procesos participativos fueron las entrevistas realizadas. En este punto es necesario puntualizar que durante las entrevistas, la autora de este trabajo, era una integrante de La Cuculmecha y para los miembros del COMACO representaba a esa misma organización. Así pues, cabe la posibilidad de que se encontraran reticencias no visibles a proporcionar información, que según sus criterios pudieran tener efectos negativos para el Comité. Hecho que se tiene que tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados de análisis obtenidos.



## 5.- Análisis

### 5.1.-Participación en el COMACO

En este primer bloque, el análisis apuntará hacia la dimensión interna del COMACO, caracterizando la participación y la coordinación de los procesos participativos que se han dado, o se están dando, en el seno del Comité.

#### 5.1.1.- Caracterización de la participación en el COMACO

##### 5.1.1.1- ¿Quién participa en el COMACO?

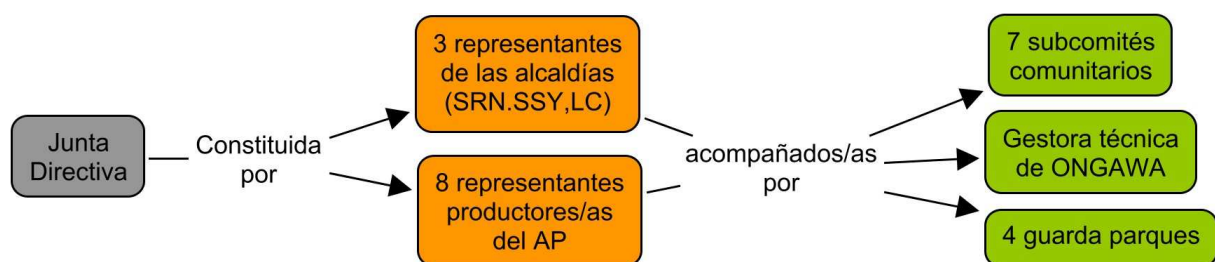
El COMACO, como ya se ha explicado en los apartados 3 y 4, es una formación que se impulsó a través de Alianza Terrena respaldado por MARENA departamental. La idea de esos dos actores cuando se inició el proceso de conformación era que el Comité fueran todas las personas que viven y trabajan en el AP: *“porque el COMACO somos todos, son toda la gente que viven ahí ...”* [E2. Técnico de Alianza Terrena,204]

El MARENA, con la ley 217, dio la oportunidad a la sociedad civil local organizada para que fueran *la otra mitad* de la gestión de las AP's, existiendo por una parte, el MARENA representando la ley y la esfera institucional y, por la otra, la población de la AP representando el conocimiento cercano y práctico del entorno a gestionar. Así pues, en el caso que ocupa, los actores involucrados activamente en el COMACO defienden que el Comité son *“todos”* [E5. Productor, 83].

Pero, a la vez, los directivos se han encontrado en situaciones en las que diferentes habitantes y productores les han expresado su sentimiento sobre el COMACO refiriéndose al Comité como algo ajeno a ellos, un ente extraño que no les representa. Se manifiesta así una realidad participativa distinta a la que se quiso en un primer momento.

En todo caso, la realidad participativa del COMACO es compleja. La asamblea general del Comité está compuesta por una amplia variedad de actores vinculados a la AP: la delegación del MARENA, las Unidades de Gestión Ambiental de las municipalidades, CAPS, Cooperativas, ONGD's, Policía, las tres alcaldías, productores y habitantes. Entre los miembros de la asamblea también están los miembros de la JD y sus colaboradores:

Figura 3: Organigrama de la Junta Directiva (JD) del COMACO



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo realizado con los técnicos de Alianza Terrena

Como se observa en la Figura 3, la JD sólo está representada por dos actores vinculados a la AP: los productores y las alcaldías. El que fueran estos dos y no otros fue una cuestión discutida en la asamblea constitutiva del COMACO, se consideró que los productores tenían que ser la esencia del Comité y que las alcaldías: *“aportan económicamente”* [E3. Técnico de ONGAWA, 235]. Además, *“... si un representante de una alcaldía se para (se levanta e interviene en una reunión), consideras... que estamos bien representados porque es él el que representa al municipio”* [E2. Técnico de Alianza Terrena, 73:74]. Fuera de la JD, pero junto a ella, se sitúan los actores que trabajan para el COMACO: la gestora técnica contratada por ONGAWA, los cuatro guarda parques contratados a través de las ordenanzas de las alcaldías y los siete sub comités (o sub COMACOS) comunitarios, creados para poder abarcar de forma más directa los problemas de gestión del AP.

En definitiva, al organigrama teórico de cómo está formado el COMACO se podría afirmar que se caracteriza por una representatividad y pluralidad amplia. Pero la realidad es que esa asamblea general sólo se celebra como mucho una vez al año y el resto del tiempo el COMACO, es considerado mayoritariamente como la JD.

### **5.1.1.2.- Formas y tipos de participación: Escalera de participación, espacios y transparencia**

En este sub apartado, el análisis se centrará en explicar qué participación hay en el Comité. O dicho de otro modo, qué formas y tipos de participación se observan en el seno del COMACO. Para que el análisis sea más entendible, el apartado se dividirá en dos bloques de análisis, uno fijando la asamblea como objeto de análisis y el segundo acercando el foco a la JD y sus colaboradores, fijando así las formas y tipos de participación del quehacer cotidiano del COMACO.

#### **Asamblea del COMACO:**

Hasta el momento se han realizado tres asambleas generales, la de constitución, la reglamentaria del 2012 y la efectuada el pasado marzo (del 2013) para la reelección bianual de la JD, además de dos sesiones para la evaluación del Plan Operativo Anual ( en adelante POA).

En el caso de la primera asamblea (explicado ya en el apartado 4), fue Alianza Terrena y las autoridades departamentales del Ministerio quienes la convocaron, creando un espacio invitado participativo para el consenso. MARENA transmitió la información necesaria para que los participantes posteriormente decidieran el modo y las formas de funcionamiento del futuro COMACO, proceso que finalizó con la redacción del reglamento interno del Comité, en el que se implementaron las funciones necesarias para la estructuración interna del Comité. Permitiendo la creación de diferentes figuras de gestión, formando entre ellas vías de comunicación y de participación que, aunque se encuentran debilitadas, han creado las bases hacia la conformación de una red amplia para la viabilidad del manejo del AP.

Teniendo en cuenta la escalera de participación de Arnstein (1969), en esa primera asamblea se identifican dos peldaños de participación: *consulta* y *acción conjunta*. En la primera fase los asistentes fueron informados y consultados:

*“nos preguntaron, nos presentaron los modelos de co-manejo, donde las autoridades locales eran las que manejaban el AP y no los productores. Entonces*

*ellos nos preguntaban si nos gustaba más el co-manejo o el manejo colaborativo y nosotros optamos por el manejo colaborativo, y respetaron la decisión” [E5. Productor, 66:69]*

En la segunda asamblea dedicada a la redacción del reglamento, el proceso se caracterizó por la toma de decisiones a través del consenso entre los asistentes invitados, donde los técnicos ejercieron exclusivamente el papel de facilitadores.

A diferencia de la primera asamblea, en las posteriores fue la JD quien convocó, invitando a actores que ya fueron convocados anteriormente y a actores nuevos considerados estratégicos, a fin de integrar a todos los involucrados en el AP. El nivel de participación, en estas ocasiones, se vio reducido a un nivel informativo de las actividades y de los proyectos realizados, sin incentivar una participación activa de los asistentes para obtener un espacio de debate deliberativo. En estos casos, fueron espacios invitados, con un nivel de participación inferior que la asamblea constitutiva, situándose en el primer peldaño de participación real, *consulta*, ya que, aunque no se le negaba la participación a los asistentes, no se incitaba a una *retroalimentación de la información*.

En este punto, es interesante resaltar que la JD está compuesta por productores y técnicos de las alcaldías, siendo estos los que impulsan en la práctica las formas y niveles de participación, apuntando así, por debajo de los objetivos de horizontalidad, participación deliberativa y consenso marcados en el proceso de su conformación:

*“la Asamblea General será la máxima autoridad en la toma de decisiones y un órgano ejecutivo que será una JD” (extracto del reglamento interno, artículo 3)*

Una de las consecuencias observadas en estos espacios fue la participación pasiva de los productores y pobladores:

*“ellos están más habituados a la conversación y se enfrentan a productores rurales con sus características... entonces cuando alguien de la alcaldía plantea algo ¿qué le queda al otro?” [E3. Técnico de ONGAWA, 231:233]*

Materializando las jerarquías sobre el *status quo* entre pobladores y poderes públicos, limitando la participación activa del conocimiento práctico en contra de la mejora de la gestión de la AP.

#### **Junta Directiva del COMACO:**

En el caso de la JD, las formas y tipos de participación cuentan con ciertas peculiaridades. Como ya se explicó en el apartado 7.1.1., la JD está compuesta por representantes de las alcaldías y por productores. Pero en el quehacer cotidiano del COMACO se podría considerar que la JD, el ente ejecutor del Comité, también está compuesto por los guarda parques y la gestora, ya que entre todos ellos gestionan el COMACO a diario.

La figura de un técnico externo al ejecutivo ha provocado, en el paso del tiempo, que el nivel de participación sea menor del que podría ser. Después de observaciones realizadas en campo y el trabajo realizado con los técnicos de Alianza Terrena, se encontró una posible explicación a esta situación: la concepción asistencialista que se ha transferido, en los últimos años, tanto a técnicos como a beneficiarios, ha dañado los procesos de participación reales a corto/mediano plazo. Provocando, por una parte, que los beneficiarios se apoyen en un actor externo y, por otra, que los técnicos no sepan trabajar de otra manera o se vean “en la obligación” de apoyar a los grupos meta llegando a situaciones inconscientes de asistencialismo.

Esto justificaría niveles bajos de participación, provocados por dos elementos: la delegación de tareas propia de los miembros del ejecutivo en la figura de la gestora y la no apropiación y empoderamiento de la JD como autoridad competente de la gestión del propio entorno:

*“...muchas veces, por la misma falta de apropiación, no logran visionar (los miembros de la JD) bien que es lo que están haciendo en el COMACO, qué es lo deberían estar aportando, entonces muchas veces eso los limita a participar...”*  
[E3. Técnico de ONGAWA, 461:463]

Hay que señalar también que, en la redacción del reglamento interno, se contempló la figura de los sub-comités comunitarios. Grupos de trabajo que dependerían de la JD, elegidos a través de un proceso participativo y democrático por los habitantes y conformados con el objetivo de abarcar la mayor parte del AP, interactuando directamente con productores y habitantes.

Aunque los sub-comités estaban contemplados, nunca se conformó una estructura de participación y en la actualidad no tienen un funcionamiento fluido:

*“yo creo que [los sub-comités] no hacen nada por ahora.... Hay un subcomité en la sotana, cuando se encuentra a alguien Don Enrique le comenta pero no hay un espacio elaborado, construido para que esa estructura funcione”* [E3 Técnico de ONGAWA, 544:546]

Es decir, el espacio se creó sin una estructura de funcionamiento, y tampoco no fueron capacitados de la misma manera que la JD:

*“se ha tratado de capacitar a los subcomités... coordinado por el COMACO pero no se ha tenido el suficiente financiamiento para poder involucrarlos a todos en este proceso”* [E4. Gestora del COMACO 35:37]

Por consiguiente, la JD ha creado espacios de participación dentro de la estructura interna pero que aún no han obtenido los resultados esperados. Según los técnicos por falta de financiación para su capacitación, aunque también se puede apuntar a una falta de comunicación entre miembros dadas las distancias físicas entre unos y otros y por la geografía intrincada y, también, a la falta de apropiación del COMACO como grupo.

#### **Transparencia de información<sup>1</sup>:**

/ Según las evidencias encontradas, suelen ser los integrantes de la JD quienes manejan la información de gestión interna y con relación a contratos, ordenanzas y demás firmados con instituciones externas. No obstante, esto parece hacerse con un cierto grado de transparencia pues tal y como afirman informantes de diferente índole:

*“Se rinde cuentas, prácticamente toda la información que tiene la directiva se comparte porque se revisa informes semanales y mensuales”* [E4. Gestora del COMACO, 64:65]

*“Si, esas son las sesiones informativas mensuales en las que se informa de todo, con transparencia”* [E5. Productor, 34:35]

---

<sup>1</sup> En este punto, cabe recordar que durante todo el proceso de recopilación de datos, la autora de este trabajo, era una integrante de La Cuculmeca y para los miembros del COMACO representaba a esa misma organización. Así pues, cabe la posibilidad de que encontrara reticencias no visibles por precaución a que la información recopilada tuviera efectos negativos sobre el Comité en el futuro.

Dados los testimonios a los que hemos accedido, se puede afirmar que sí que existe una transparencia de toda la información que maneja la JD, transmitiéndose en cada una de las reuniones mensuales de coordinación, que en principio están abiertas a todo miembro del Comité que quiera asistir.

### **5.1.1.3.- Cuando y Cómo se da la participación en el COMACO**

En este sub apartado, se describirán, por una parte, los hechos relevantes del recorrido vital del COMACO, desde su conformación hasta finales de 2012 y, por otra, se identificarán los métodos y técnicas de deliberación que se emplean en el Comité.

La figura 4 es el resultado de un taller participativo con los miembros del COMACO sobre la línea del tiempo del Comité. En ésta se observan todos aquellos procesos y acciones clave que se han ido sucediendo a lo largo de los dos años de su existencia, reflejando la evolución del COMACO como grupo.

Según la ley 217, se exige la aprobación de un Plan de Manejo del AP para que el manejo colaborativo tenga unas líneas de acción específicas. En consecuencia a lo sucedido en ese proceso de redacción (explicado en el apartado 3), éste no vio la luz hasta ocho meses después de la conformación del Comité.

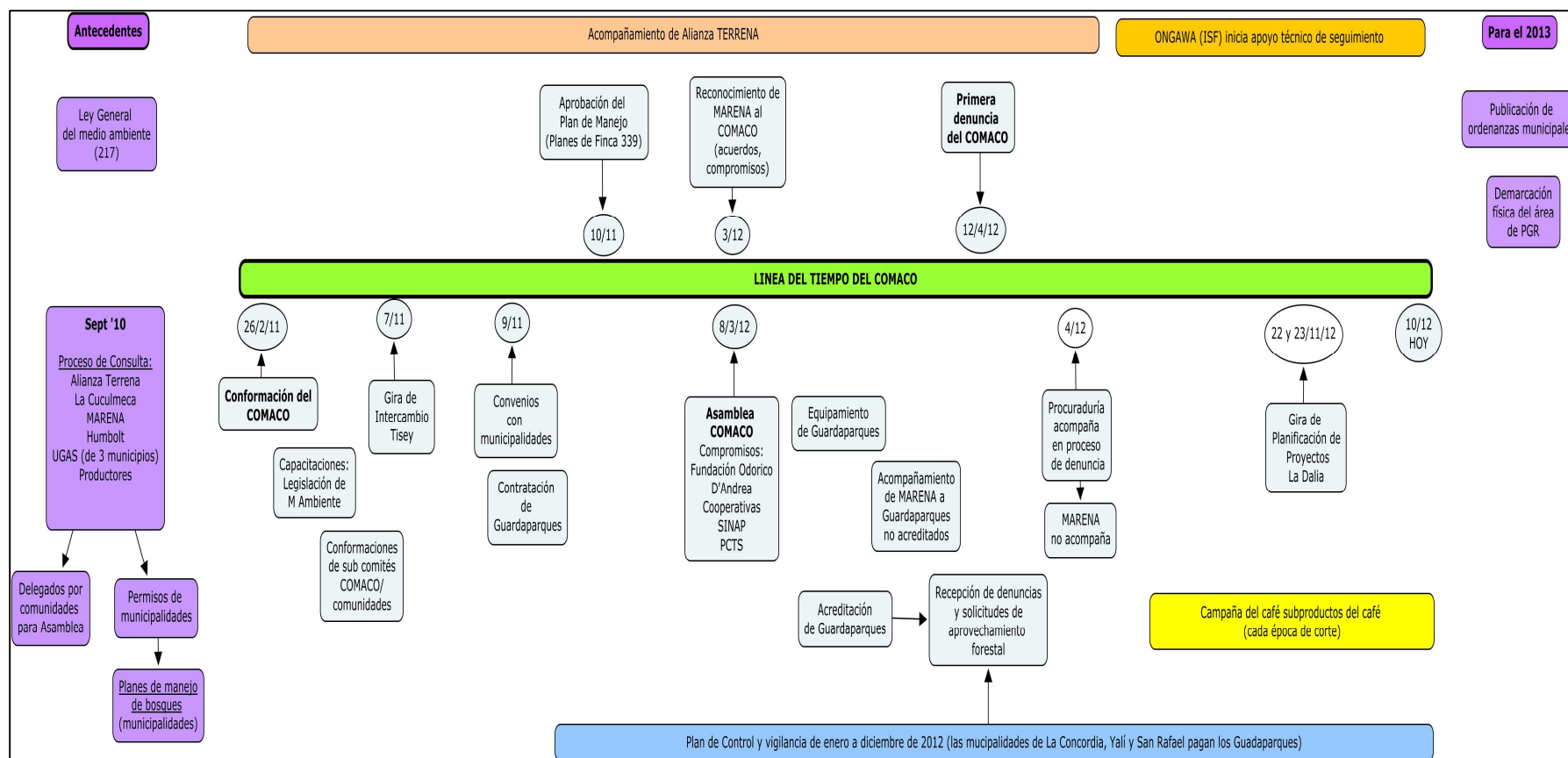
Este retraso de la publicación tuvo algunas consecuencias: en primer lugar, MARENA no podría ejercer el poder de reconocer la existencia del COMACO hasta que no hubiera un reglamento del AP. Por ello, hasta su publicación, el Comité tuvo que utilizar mecanismos alternativos a los establecidos por la ley, como reuniones informales, para lograr un apoyo técnico y financiero de las municipalidades con el fin de empezar a dar forma a su estructura. Gracias al reconocimiento y los compromisos de las alcaldías, se pudieron contratar los guarda parques que se encargarían de ejecutar el Plan de Control y Vigilancia de la AP.

En segundo lugar, después de la publicación del Plan de Manejo, el MARENA central no publicó el reconocimiento del COMACO como agente de manejo de la AP. Fue MARENA departamental la que, a través de un documento, expresó el reconocimiento informal del Comité. De hecho, MARENA central aún hoy no le ha otorgado la personaduría jurídica. Esto, según los testimonios, se debe a un enfrentamiento de intereses:

*“Lo otro que yo identifiqué es que hay un conflicto no sé de qué tipo entre MARENA territorial y MARENA central, porque cuando vino esta gente de MARENA central, cuestionaron mucho al COMACO y dijeron que ellos no tenían ningún respaldo institucional del MARENA” [E3. Técnico de ONGAWA, 400:403]*

Estos hechos provocaron que, a partir de la segunda asamblea general en marzo del 2012, el COMACO, junto a Alianza Terrena, buscaran apoyos y compromisos con actores implicados en el proceso de conformación del COMACO, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Figura 4: Línea del tiempo del COMACO-APRNCY



Fuente: elaboración propia a partir de talleres comunitarios participativos

Pero, como se observa en la Figura 4, hasta hoy el COMACO ha estado acompañado de algún modo por La Cuculmecca y ONGAWA, hecho que pone en entredicho la sostenibilidad del Comité, cuestión que se desarrollará más adelante.

Conocido ya el recorrido vital del COMACO, es interesante poner sobre la mesa cuales han sido los métodos aplicados por el Comité para motivar la participación de sus miembros.

Uno de los métodos más habituales que se utiliza en los procesos participativos para evitar desigualdades internas es la figura de un moderador/a, en este caso, la figura que lo representa es la gestora. Analizando el recorrido de esta figura con los técnicos de ONGAWA (los contratantes) se identificó que la gestora había adoptado un papel en el que acaparaba muchas de las funciones internas:

*“cuando se hizo el proceso de selección del gestor de COMACO esa era un punto clave, habilidades de manejo, actitud proactiva, manejar la información, buscar la información, esa es como la persona ideal. Lo que hay que hacer es cambiar los modelos de trabajo, cosa que hemos motivado nosotros mismos”*  
[E3.Técnico de ONGAWA 700:703]

En consecuencia, la gestora no respondería en todos los sentidos a la figura moderadora, siendo las reuniones internas el único espacio observado donde la gestora responde al papel creando lazos comunicativos entre todos los participantes. Se tiene que recordar que los actores de representación mayoritaria, tanto en la JD como en las asambleas, son productores y representantes de las alcaldías, pero que esta representación dista mucho de ser paritaria o, al menos, simétrica. Porque existen desigualdades muy profundas y los testimonios lo corroboran:

*“Lógicamente que sí, piensa que ahí están los productores que son un poco tímidos, y productores que son y pudieran haber sido buenos representantes, pero cuando están las instituciones locales, mirá que la mayor autoridad dentro de un municipio es la alcaldía...”* [E2. Técnico de Alianza Terrena, 70:72]

*“...si yo tengo que hacer otra cosa yo no voy a la reunión del COMACO, aunque quisiera pero si tengo otra que está dentro de la municipalidad, entonces igual pasa con Don Enrique porque él nada más es productor”* [E6 Técnico de la Alcaldía de La Concordia, 56:59]

Según los testimonios consultados, estas desigualdades están doblemente alimentadas. Por una parte, los representantes de las alcaldías anteponen sus labores de la alcaldía por encima del COMACO y eso provoca que, a la larga, el nivel de participación sea menor, con la esperanza de que, como los productores no tienen tantas responsabilidades -según algunas opiniones-, se ocupen de la gestión. Y por otra parte, la falta de empoderamiento de los productores como líderes comunitarios, tiende a que la voz de los habitantes y productores se quede bajo la voluntad de otros. Una situación totalmente exportable a las asambleas generales.

### **5.1.2.- Coordinación de los procesos participativos**

En el presente apartado se especificará qué resultados ha obtenido el COMACO en relación a la coordinación de procesos participativos estos dos últimos años.

Para poder analizar este tipo de cuestiones, se tiene que indagar en el grado de consenso que ha conseguido obtener. Como se ha ido viendo a lo largo del análisis, existe un consenso explícito en la toma de decisiones, pero este resultado esconde divergencias implícitas.

En primer lugar, no existe una aceptación plena del Comité por parte de las entidades políticas, tanto locales, como departamentales o estatales. Si fuese así, el COMACO ya hubiera obtenido una personaduría jurídica, contaría con la participación activa de los miembros de la JD que provienen de las alcaldías, o contarían con presupuesto estable para la sostenibilidad del proyecto. En segundo lugar, la aceptación social no es satisfactoria ya que, si la hubiera, la cantidad de participantes en asambleas y actividades del COMACO sería mucho mayor que la actual. Un indicio de esa poca aceptación y apropiación es la expresión de desprecio a la labor del COMACO por parte de algunos habitantes del AP:

*“algunos me han dicho que nada andábamos haciendo, pero tenemos 2 años y nada hemos hecho pero estas cosas hay que ir haciendo con tiempo, porque las cosas se logran con tiempo”* [E10. Productor, 117:119]

En contraste, la aceptación técnica ha sido importante, en tanto que los técnicos contratados son los que, desde el principio, creen en las necesidades de la participación dentro del Comité y siguen creyendo en el proyecto aunque Alianza Terrena haya terminado.

Por otra parte, para evaluar la coordinación participativa existen dos elementos relevantes más: la iniciativa y el liderazgo. Este Comité surgió a través de un proyecto de cooperación que intentó, en el momento de su ejecución, dar el liderazgo de futuras iniciativas al COMACO, a través de procesos de capacitación y sensibilización. En el caso que nos ocupa, el Comité es bastante particular ya que, supuestamente, un liderazgo político sólido en un proceso participativo obtiene más legitimación institucional, y en el caso del manejo colaborativo existía un doble liderazgo, MARENA-COMACO. Pero con el paso del tiempo, el Ministerio dejó de liderar el proyecto con la intención supuesta de que el COMACO fuese autónomo: *“para que no sea otro el que ande gestionando por ellos, empoderarlos a ellos y que llegue el momento puedas dejarlos solos (al COMACO), no?”* [E8. Delegado Departamental del MARENA, 32:34]. Así pues el liderazgo en este caso queda un poco difuminado por una falta de consenso en el proceso participativo.

Otros elementos a tener en cuenta para evaluar la coordinación de los procesos participativos son: la claridad de objetivos, la planificación y los recursos. En el caso de la claridad de objetivos, los miembros y técnicos involucrados en el COMACO argumentan que uno de los objetivos de la existencia del Comité es aplicar y hacer aplicar el Plan de Manejo del AP, orientando todas las actividades reflejadas en los POA's, que se redactan y evalúan cada año, hacia el cumplimiento del mismo.

*“no son ellos [MARENA y Alcaldías] los que le hacen el POA al COMACO, sino que el COMACO hace su POA, hace su presupuesto y le dice a las alcaldías: “esto es lo que vamos hacer y para esto es para que necesitamos la plata”* [E4. Gestora del COMACO, 14:16]

Como se explicita en la cita anterior, existe una planificación de actividades muy concreta con sus presupuestos, el problema se encuentra en los recursos financieros:

*“Además los fondos municipales para el medio ambiente es nulo o mínimo en algunos casos cuando ocurre, entonces eso muestra el desinterés que tienen las municipalidades por hacer efectiva la gestión de esos territorios que dan tantos servicios a la población y por otra parte MARENA no tiene capacidad de recursos para administrar esas AP...”* [E3 Técnico de ONGAWA, 66:69]



Y aquí encontramos el gran problema que rodea muchas iniciativas sociales, la financiación, los recursos económicos escasos. Oficialmente no se clarifica de donde tienen que provenir exactamente la financiación para que el COMACO pueda ejecutar sus actividades y mantenerse como Comité. Los únicos recursos económicos con los que cuentan son los transferidos por las alcaldías y estos son muy escasos.

## **5.2.- Participación del COMACO en las instituciones**

En este segundo bloque se analizará con qué instituciones tiene relación el COMACO, qué tipo de relación existe entre ellas y qué posible influencia ha ejercido el COMACO sobre ellas. Para así poder averiguar las peculiaridades de éstas relaciones y qué interés mueven a las partes para la participación en el gestión de la AP.

Tal y como se ha ido explicando en los primeros apartados, el COMACO tiene relación directa con dos actores institucionales: por una parte el MARENA, el cual ejerce como institución legal que maneja el AP junto al Comité y, por otra, las tres municipalidades, con representación dentro de la JD que, a su vez, es un actor externo e institucional del Comité.

### **5.2.1.- El COMACO y el MARENA:**

Dado el contexto, es interesante indagar sobre los espacios de participación compartidos con el MARENA en el transcurso de los últimos años, identificando dos escenarios diferenciados, tanto en los espacios como en las características participativas de los mismos:

El primero, se sitúa en el momento de conformación del COMACO. En ese momento, el Comité estaba inmersos en un proceso de sensibilización y capacitación ejecutado por MARENA. En este caso los niveles de participación experimentaron una evolución, en un primer momento los espacios invitados tenían un carácter totalmente informativo, pero en la fase que se trató el tema de cómo organizarse:

*“...se hicieron grupos de trabajo, cada grupo de trabajo propuso lo que era mejor, si una junta directiva u otro sistema, ...se llevó a plenario y los distintos grupos presentaron sus propuestas y se decidió en consenso...”* [E2. Técnico de Alianza Terrena, 81:82-83-84]

Es decir, aunque el espacio era de igual manera invitado, los niveles de participación se vieron incrementados hasta un nivel consultivo. La voluntad del MARENA en ese caso fue que dentro de las posibilidades que la ley ofrecía eligieran los asistentes.

Hasta ese momento MARENA departamental no había participado en un proceso participativo junto a un grupo tan heterogéneo. Aunque este proceso fuera impulsado por Alianza Terrena, fue la esencia del COMACO la que incitó a un proceso reflexivo del MARENA sobre las posibilidades de hacer y crear para obtener un mismo objetivo.

El segundo escenario se sitúa en el momento en que el Comité ya se ha conformado y es reconocido por la delegación del ministerio:

*“En ese caso MARENA reconoce al COMACO pero al mismo tiempo no le da el poder de gestión y administración de la reserva...”*[E1. Ex gestor del COMACO, 253:257]

El conflicto entre MARENA central y departamental ha provocado, por una parte, que el COMACO aún no cuente con una personalidad jurídica, afectándole como ente de gestión y administración de la AP. Por otra parte, puede que los choques internos en el MARENA condicionen la postura a adoptar frente al COMACO, provocando que *“...el MARENA hace rato que no esta con nosotros presente...”* [E10. Productor, 147:148]. Desde los testimonios se ha confirmado que la asistencia del MARENA ha sido muy puntual:

*“La otra vez que yo los vi fue en la evaluación porque el proyecto de ellos estaba finalizando e hicieron una sesión donde nosotros colaboramos y ¿qué vinieron hacer? Hacer una encuesta de que había hecho el COMACO durante el año. Se llevaron información y presentaron su informe.”* [ E3. Técnico de ONGAWA, 171:173]

Observada esta situación, el Comité cambió la actitud participativa frente al Ministerio siendo él mismo el que creaba espacios de participación propios a través de los recursos materiales y financieros cedidos por las ONGD's, de manera que el COMACO tuvo la posibilidad de ser quien invitara al MARENA a sus espacios propios de participación. Lo característico es que en estos espacios que estaban planteados desde una perspectiva, que incitaba a unos niveles de participación de *actuación conjunta*, se convirtieron en espacios con niveles muy bajos de participación. Como se observó en ciertas ocasiones, la presencia de representantes del MARENA incitaban a una no participación de la mayoría de los miembros del COMACO, y aquí se vuelve a un aspecto ya analizado, la no apropiación y empoderamiento de COMACO de su entorno.

Sin embargo este escenario también propició que el MARENA iniciara un proceso de reflexión de sus propias formas de funcionamiento y de participación interna. Aunque ningún representante del Ministerio afirmó tal cosa, existen testimonios externos que reflexionan sobre esta situación:

*“...algún momento el COMACO en algún momento ha llegado a cuestionar el trabajo del MARENA y quizás en algún momento ha sacudido un poquito el MARENA”* [E3. Técnico de ONGAWA, 608:609]

### **5.2.2.- El COMACO y las Alcaldías:**

En el AP se encuentran integradas tres municipalidades: San Sebastián de Yalí, San Rafael del Norte y La Concordia (en adelante SSY, SRN y LC respectivamente) que no intervinieron de forma directa en la reserva hasta que no se ejecutó el Proyecto Alianza Terrena, aún sabiendo que estaba declarada AP, justificando esta actitud argumentando de que ellos no eran la autoridad competente.

Aún siendo así, cuando Alianza Terrena invita a las alcaldías a participar de la conformación del COMACO, son las primeras en interesarse por integrarse en la JD con el argumento de que *“queremos mejorar, fomentar el turismo, que hayan ingresos, un lugar donde lleguen los turistas”* [E6. Técnico de la Alcaldía de La Concordia, 66:67]. Puede que en ese momento las alcaldías vieran al COMACO como un comité respaldado por diferentes ONGD's que les beneficiaría en impulsar el sector del turismo. En esa ocasión, la asamblea lo vio beneficioso ya que tener a

las autoridades locales dentro del ejecutivo permitiría una relación más fluida entre ambas.

Y así fueron las primeras en reconocer y redactar compromisos y obligaciones con el COMACO a través de ordenanzas municipales. A través de las tres ordenanzas, se implementó la financiación para mantener la estructura y las actividades del COMACO, y la contratación de cuatro de los cinco guarda parques acordados (faltando el de La Concordia). De estos resultados, se derivaron las coordinaciones puntuales con la cooperativa Flor de Pino para la facilitación de un espacio como oficina del Comité y el programa de control y vigilancia coordinado entre el MARENA y los guarda parques.

Sin embargo los intereses y líneas de trabajo de las alcaldías siempre han sido discordantes para una actuación conjunta. Hecho que ha sido provocado por distintos elementos:

Dependiendo del color político de la alcaldía, se ha observado, que la disponibilidad e interés en participar en el COMACO varía. Hasta ahora la alcaldía de LC había redactado la ordenanza municipal pero hasta enero del 2013 no pusieron en marcha los mecanismos financieros para efectuarlo, impidiendo una coordinación de los guarda parques en toda la AP.

Por otra parte, las voluntades de los líderes de cada alcaldía influyen en el desarrollo de iniciativas diferentes, impidiendo en muchos casos la tranquilidad financiera reflejada en las ordenanzas o el desarrollo fluido del funcionamiento interno de la JD. Esta idea se refleja a través de dos elementos:

La primera de ellas es la ausencia de voluntades de algunas alcaldías para la participación en acciones en el AP: *“Lo que hay que hacer es una triple alianza entre los tres municipios para que cuando termine el acompañamiento de ONGAWA las municipalidades tienen que asumir esa labor”* [E7. Técnico de la alcaldía de San Rafael del Norte, 155:156]. Siendo el representante de la alcaldía de SRN el autor de esta cita, una alcaldía que en la última asamblea general de marzo, informó la retirada del apoyo al COMACO, sin ningún tipo de explicación hasta ahora.

Y la segunda es la no participación de algunos representantes de las alcaldías que forman parte de la JD. Supeditando constantemente al COMACO a sus labores en las alcaldías, dejando de lado sus funciones en el JD y empeorando a lo largo del tiempo, con su función de nexo, las relaciones entre el Comité y las alcaldías.

Teniendo en cuenta las expectativas iniciales de las alcaldías, se puede entender la evolución tanto de los niveles como de los espacios de participación. Los niveles de participación, experimentan una evolución descendente que se inicia desde un nivel de *actuación conjunta* con espacios participativos creados conjuntamente con resultados como la redacción de las ordenanzas municipales; y termina, con niveles de participación muy bajos y sin espacios participativos, aspecto que proporciona una oportunidad al COMACO para mejorar sus mecanismos participativos, como Comité para lograr espacios participativos exigidos. En este punto se tiene que especificar que se habla de tres alcaldías distintas y que el análisis es global, lo cual no quiere decir que a niveles más concretos las cosas pueden variar.

### 5.3.- Relación entre actores

Llegando a este punto, en el que ya se han expuesto y analizado los procesos participativos en el seno del COMACO y la relación de este último con las instituciones públicas, este apartado se centrará en los procesos participativos existentes y potenciales con organizaciones no institucionales.

La asamblea general, como ya se ha dicho en diversas ocasiones, está compuesta por varias organizaciones sociales y cooperativas que trabajan dentro del AP. Éstas son convocadas e invitadas en todos los casos, pero son casi inexistentes los trabajos conjuntos entre ellas. Desde los inicios del COMACO, solo se han experimentado espacios participativos conjuntos en momentos puntuales:

*“hay trabajo puntual como por ejemplo con alguna cooperativa que es ConCafé un apoyo con su equipo técnico sensibilizar a los socios de la cooperativa como contribución con el esfuerzo que está llevando a cabo el COMACO” [E3 Técnico de ONGAWA, 338:341]*

El COMACO cuenta con algunos miembros de cooperativas y organizaciones sociales dentro de su JD. Por ejemplo, los anteriores presidente y vicepresidentes del Comité eran presidente de la Cooperativa Flor de Pino de SRN y miembro del CAPS de SSY respectivamente. De este modo se puede interpretar que no existe una concepción más global del entorno por parte de la directiva, ya que no ha habido en estos dos años una intención de vincular organizaciones a pesar de que algunos forman parte de varias de ellas.

Posteriormente a la realización de las entrevistas y del análisis de actores, se observó que el COMACO era consciente de la potencialidad que tiene el trabajo con otras organizaciones sociales. Pero la preocupación primordial del Comité ha sido, y es, conseguir la personaduría jurídica y la vigilancia del AP, por lo que se ha invisibilizado cualquier otra cuestión.

También existe otro tipo de organizaciones que intervienen en la AP: las ONGD, concretamente ONGAWA y La Cuculmecca. Éstas son las que, a través de procesos participativos ya iniciados con anterioridad, observaron la necesidad de emprender el camino hacia lo que hoy es el COMACO, creando espacios participativos que, en algunas ocasiones, el Comité ha sido capaz de apropiarse aunque no ha sabido desprenderse de la asistencia de las ONGD, ni tampoco ha encontrado los mecanismos para crear espacios concretos de participación para el trabajo en red.

Aún así existen acuerdos con las ONGD's trasferidos a través de materiales para la movilización de los operativos del COMACO, material de oficina, la contratación de una gestora técnica para el acompañamiento del Comité y la redacción de proyectos participativos comunitarios para la potenciación de alternativas económicas en el AP.

Todas estas implementaciones han tenido algunos impactos interesantes, gracias a los procesos participativos incentivados por el COMACO, siendo el mayor de ellos la construcción de un espacio participativo para todos los actores del AP. Sin la constitución del COMACO, no hubiera existido una asamblea en la que sus asistentes fueran tan heterogéneos como la misma sociedad y, aunque ese espacio lo creó Alianza Terrena, el Comité ha sabido mantener un espacio participativo, compartido por instituciones públicas, organizaciones sociales y pobladores no organizados.

Otro impacto importante ha sido la visualización del problema de la conservación en la zona. La movilización de los recursos disponibles del COMACO ha provocado que las cooperativas, las organizaciones sociales, las alcaldías o los productores inicien un proceso de reflexión sobre el entorno y su conservación. Aún considerados como aquellos que “*nada andábamos haciendo*”, han conseguido visualizar el problema y ponerlo encima de la mesa.

Todo lo anterior se ha logrado gracias a unas formas de funcionamiento basadas en la horizontalidad y la participación plural. En un primer momento, estos mecanismos fueron inculcados por Alianza Terrena, pero el COMACO ha conseguido integrarlas posteriormente. Y, aunque aún están presentes las jerarquías entre actores, basadas en el estatus sociales, los mecanismos participativos han ido mostrando sus resultados a través de la integración paulatina de actores sociales en el Comité en estos dos años. Mostrando así las posibilidades y potencialidades del COMACO como actor social en el AP.

## **6.- Debilidades y potencialidades del COMACO**

Este apartado estará dedicado a reflejar de manera más concreta las diversas debilidades y potencialidades del COMACO desde la perspectiva de la participación. El apartado se dividirá en dos bloques, debilidades y potencialidades, a modo de hacer un análisis concreto de una realidad compleja.

### **6.1.- Debilidades**

A lo largo del análisis se han ido observando diferentes debilidades del Comité que se explicitarán a continuación.

La primera identificada es la falta de apropiación de los actores del Comité como grupo. Para los técnicos de Terrena el COMACO lo componen todos los actores que viven y trabajan en el AP, pero hay muchos actores que se encuentran dentro del AP que desconocen la existencia del Comité, o lo sienten como ajeno a ellos. Y por otra, existen los miembros de la JD, que no participan por una falta de apropiación y/o una priorización de tareas en contra del desarrollo del COMACO, y aquellos que, por el *status quo* ven limitadas sus capacidades participativas en los espacios existentes.

Por un lado, a ésta no participación de los actores implicados en el AP, derivada de la falta de apropiación, se le pueden atribuir diferentes causas. Un nivel bajo de sensibilización de la población, o la utilización de mecanismos poco eficientes para la introducción de nuevos actores en el Comité, podrían explicar parte de esta debilidad. Sin embargo otro elemento sería la existencia de limitados espacios participativos, encontrando sólo en la asamblea general una abertura de participación mayor que en cualquier otra. Aún con su carácter cerrado, ya que los asistentes son invitados a participar, éste es en el único espacio identificado con más representación de los actores involucrados del AP. Sin embargo el carácter informativo de ésta, no propicia la generación de nuevos lazos de trabajo entre actores, ni el sentimiento de apropiación del COMACO.

Y por otro lado, la no participación en la JD se expresa con el no desempeño de las funciones requeridas por sus miembros. La no apropiación y la no voluntad de diferentes miembros para ejercer sus funciones ha conllevado a lo largo del tiempo

que la gestora vaya adquiriendo más roles a desempeñar, descargando así las tareas de las diferentes figuras de la JD y contribuyendo a la desvinculación de estos mismos de su papel en la directiva.

Otra debilidad identificada es el vacío legal en el que se encuentra el COMACO. El no reconocimiento del Comité como figura de autoridad en la gestión del AP por parte del MARENA central tiene diferentes consecuencias que debilitan las potencialidades participativas del Comité.

Estas consecuencias son de diferente índole. Por una parte, la falta de personaduría jurídica limita al comité a ser autónomo en la negociación de acuerdos con otras organizaciones, impidiendo la gestión de financiamiento estable, dependiendo constantemente de la asistencia financiera y técnica de ONGAWA y La Cuculmecha, y de la voluntad política de las alcaldías en el cumplimiento de sus compromisos en las ordenanzas.

Por otra parte, ese vacío legal les niega la posibilidad de ejercer como autoridad en el AP. El no reconocimiento provoca que el COMACO no tenga un papel legal de representación hacia los actores del AP, entorpeciendo potenciales negociaciones para un posible trabajo en red. Además, esta ausencia de la figura legal los deslegitima como autoridad en la zona. Sin ese reconocimiento las vías legales de gestión no los contemplan, entonces se ven desprotegidos a la hora de intentar hacer cumplir el Plan de Manejo, sobretodo por parte de los grandes productores, que toman las vías de influencia para hacer y deshacer dentro de sus propiedades.

Entonces, esa dependencia de las ONGD y esa deslegitimidad frente a los productores y habitantes del AP ha provocado que el alto nivel inicial de motivación para la participación en el COMACO por parte de algunos, se haya visto disminuida. Sobretodo por parte de los trabajadores de COMACO, gestora y guarda parques, que han visto infravalorado su trabajo por parte de productores y habitantes:

*“el guarda parque que renunció,... el documento que redactó de una denuncia de un productor... al final hubo una negociación entre el MARENA, la alcaldía y el productor y el que quedó el malo de la película fue el guarda parque”* [E3. Técnico de ONGAWA, 202:205]

Otra de las debilidades identificadas son las dificultosas vías de acceso y comunicación que existen en el AP. Esta zona se caracteriza por su geografía intrincada, con caminos difíciles de circular y sin un mantenimiento estable, además de que su población se encuentra muy repartida por todo el territorio, incrementando la distancia entre los miembros del COMACO. Así pues la realización de una reunión es a la vez un despliegue de recursos importante, empezando por el tiempo empleado por los participantes (cada vez que hay reunión se invierte casi un día) y terminando por la escasez de recursos del COMACO, la situación se ve más complicada. Estas cuestiones no son un aliciente para los miembros del COMACO, suponiendo la asistencia a una reunión frente a los ingresos que se obtienen en un día de trabajo, un coste de oportunidad a veces demasiado alto.

Y la última de las debilidades identificadas es la falta de capacitación y sensibilización de los miembros de la JD y de la población del AP. Desde la entrada del proyecto Terrena se intentó sensibilizar a la población a través de un proceso que se tradujo en un sinfín de talleres en las diferentes comunidades del AP, sin una obtención de los resultados esperados.

Los procesos que necesita una sociedad o grupo social para un cambio de concepción y de hábitos sobre una cuestión concreta suelen verse alargados en el tiempo. En este caso, los talleres de sensibilización y de capacitación medioambiental se realizaron durante la ejecución finalizando los talleres con el proyecto, dejando a la población “en proceso de”. Por ello unos actores poco sensibilizados y capacitados se traduce, como se ha podido ver en el análisis, en unos niveles generales de participación bajos.

Concluyendo las debilidades más importantes, del COMACO desde una perspectiva de la participación, que se han identificado en este análisis son: la falta de apropiación, el vacío legal, la falta de recursos, la dependencia de las ONGD's, vías de comunicación poco accesibles y niveles bajos de sensibilización y capacitación ambiental.

## **6.2.- Potencialidades**

Este sub apartado estará dedicado a la exposición de las diferentes potencialidades participativas detectadas durante el trabajo de campo y el análisis del COMACO.

Una de las grandes potencialidades detectadas durante el análisis ha sido la figura de los sub comités. Aunque estos no estén del todo activados, son de los pocos espacios participativos creados por el COMACO, los cuales tienen muchas posibilidades en su funcionamiento para conseguir una participación real de los diferentes actores en el manejo de la AP.

Los sub-comités a largo plazo, pueden convertirse en el actor gestor de referencia para los habitantes y productores del AP, si logran asumir el papel de actor de base, cercano a los habitantes y productores, dando las herramientas pertinentes para la apropiación de los actores sobre su entorno. Así pues, pueden convertirse en espacios participativos cercanos a la ciudadanía, que gracias a un posible trabajo eficiente incrementa la legitimidad del Comité como autoridad gestora del AP, el empoderamiento de la ciudadanía y consecuentemente la participación activa de los diferentes actores de la zona dentro del Comité.

Otra gran potencialidad participativa es la estructura del Comité. El COMACO es el primer ejemplo de gestión colaborativa que se experimenta en Nicaragua, creado expresamente para la gestión de una AP, todas las demás experiencias de gestión junto al MARENA son organizaciones ya existentes que se comprometen en la co-gestión de un AP.

Así, pues, el COMACO, gracias a Terrena, es pionero en crear un espacio de deliberación en el que se integran tanto a la sociedad civil organizada y no organizada como a las autoridades locales y departamentales. Pese a que las técnicas y modelos participativos utilizados hasta ahora en los diferentes espacios no han obtenido los niveles participación deseados, se ha creado un espacio deliberativo con un gran potencial para romper con la cultura organizativa tradicional de naturaleza jerárquica y construir un lugar de toma de decisiones, horizontal, deliberativo y de consenso.

La tercera de las potencialidades detectadas es la vinculación entre el COMACO y las ONGD's. Esta relación es las dos caras de una misma moneda, en el sub apartado anterior se expresó una debilidad pero también se le identifican potencialidades.

Como ya se ha explicado en el apartado anterior, el vacío legal en el que se encuentra el COMACO, le impide gestionar como entidad de autoridad de gestión. En este sentido, la relación con las ONGD's potencializa sus oportunidades de desarrollar las capacidades participativas mientras, paralelamente, se intenta conseguir esa personalidad jurídica.

El acompañamiento que han ido realizando tanto La Cuculmecha como ONGAWA les ha proporcionado los recursos necesarios para irse desarrollando y podría dar las herramientas suficientes para encontrar vías alternativas de sostenibilidad, que a la vez fueran creando nuevas redes de trabajo con actores que trabajan e intervienen permanentemente en el AP.

## 7.- Recomendaciones

En este último apartado del trabajo se expondrán diferentes recomendaciones para la mejora de los procesos participativos del COMACO. Todas estas sugerencias irán dirigidas al seno del COMACO ya que, desde el punto de vista de la autora, un buen funcionamiento interno, en clave de participación, es la base para la posterior mejora de las demás esferas de influencia del Comité.

Una de las principales recomendaciones va dirigida a la reestructuración de la JD. En este caso se han diseñado dos posibles fórmulas para una mejor participación en la figura de coordinación del Comité.

La primera de ellas es la disminución de miembros en la JD, pasando de once a la mitad, cinco o seis, de manera que se pudieran agilizar las coordinaciones de trabajo. Al disminuir el número de personas se podría dar más espacio participativo a los actores que trabajan con el Comité: guarda parques y sub comités, en este caso estos dos actores representarían el trabajo en campo y el contacto directo con los productores y habitantes.

En este caso los espacios de coordinación se podrían convertir en un espacio donde guarda parques y sub-comités informaran de la situación en la AP y la JD, a través de la representación de las autoridades locales y de líderes comunitarios, aportarían las opiniones desde una perspectiva más legislativa, llegando en cualquier caso, a un modelo ejecutivo más horizontal y de consenso en la toma de decisiones.

La segunda de estas formulas se basa en una reestructuración más profunda de la JD. En el modelo actual uno de los actores de la JD son las alcaldías, y como se ha observado en el análisis existe un bajo nivel de participación por parte de los técnicos de las municipalidades. Por ello, y por intentar recuperar la esencia en el que el COMACO son "*todos los actores*" [E5. Productor, 83], esta fórmula propone la conformación de una nueva JD, compuesta por habitantes, productores, CAPS y otras organizaciones sociales que trabajen en el AP, acompañados de los guarda parques, subcomités y de una Junta Asesora compuesta por cooperativas y alcaldías.

Con esta nueva estructura se mejorarían distintos aspectos del funcionamiento interno del COMACO: los representantes de las alcaldías tendrían la proyección política personal a través de la Junta Asesora, y el Comité no perdería el espacio de influencia con las autoridades locales; la junta directiva pasaría de estar representada por productores y alcaldías a crear un espacio más propicio a niveles de participación más altos, ya que se contaría con la intervención de la mayoría de



los actores implicados en el AP; y los guarda parques y sub comités contarían también con el mismo espacio de participación que en la primera propuesta.

Independientemente de la estructura que tome la JD, los actores que lo acompañan, gestora, guarda parques y sub-comités, necesitarían reformulación de sus funciones:

En primer lugar, la gestora tendría que responder al papel de moderadora dentro del Comité. Tal y como ya se ha explicado en el análisis, una figura que ejerciera de moderadora incrementaría, en este caso, el nivel de participación por parte de los miembros del COMACO, pues es importante que si el Comité quiere ser sostenible, esta figura desaparezca en el tiempo. En realidad la reformulación de esta figura comportaría un cumplimiento de las funciones de cada uno de los miembros de la JD, aspecto que tendría que considerarse a la hora de las reelecciones de las JD.

En segundo lugar, los guarda parques tendrían que abrir sus líneas de acción. Hasta ahora estos actores han centrado su labor en el control y vigilancia sobre ilegalidades dentro del AP. Sería positivo la ampliación de estas líneas hacia objetivos como la sensibilización de los pobladores sobre el manejo de la AP, y la coordinación de acciones sobre conservación que influyan a la AP.

Y por último, los sub-comités, tendrían que recrear su espacio participativo. Desde un inicio se conformaron como sub comités comunitarios con el fin de poder llegar a toda la población del AP desde la cercanía, pero aún sin tener un funcionamiento fluido se ha comprobado la incapacidad de llegar a su totalidad. Por eso se propone la conformación de estos mismos sub-comités por municipalidades, ya que la distancia física entre los miembros no tiene porque impedir una buena coordinación y posibilitando el trabajo en toda la AP desde la cercanía con los pobladores. En este caso, los sub-comités podrían ser los idóneos para la coordinación de actividades que se realicen desde el COMACO, al igual que podrían ejercer de vínculo entre cooperativas y otras organizaciones con el Comité, con la finalidad de abrir nuevas vías de participación y de trabajo en red.

Con la reactivación de los sub-comités y la ampliación de las tareas de los guarda parques, se conseguiría abrir toda una red de influencia y conexión entre el COMACO y los actores implicados en el AP. Para que una organización como el Comité funcione de manera fluida tiene que tener las vías comunicativas con todos los actores del AP muy activas. Sólo así se podrá conseguir una legitimidad y aceptación social que apacigüe la carencia de la personaduría jurídica, además de obtener potenciales apoyos financieros y logísticos de cooperativas y empresas que trabajan en la zona. Hay que recordar que la mayoría de los actores viven y/o se sustentan de los recursos de la AP, así que la conservación es interés de todos.

Para realizar todas estas recomendaciones se debería realizar, en primer lugar una revisión del reglamento interno. Fue en la asamblea general de conformación donde los actores asistentes, dentro de un proceso participativo, redactaron el reglamento, pues tendría que ser la misma asamblea la que hiciera una revisión del mismo. La gran mayoría de las personas con las que se interactuó afirmaba haber observado obstáculos para una participación abierta y horizontal en el COMACO, causa directa de falta de cumplimiento o de fallos derivados del reglamento. Entonces se ve oportuno, en este momento, después de pasados dos años de su conformación, que los actores implicados en el Comité se tomen un tiempo de reflexión para reformular todos aquellos aspectos que hasta ahora no han funcionado como se hubiera deseado.

## 8.- Referencias Bibliográficas

Corbetta, P., (2003) “Metodología y Técnicas de Investigación Social”. McGraw Hill, Madrid.

Fariñas, S., (2011) “El Enfoque Almanario como catalizador para el desarrollo de las capacidades colectivas y el fortalecimiento de la agencia fuerte. Estudio de caso en el contexto indígena de Sipacapa. Guatemala.” en Cuadernos de Investigación en Proceso de Desarrollo. Número 6, febrero 2011. Ed, Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes.

Frediani, A. (2010), “*Participation: From Tyranny to Human Development? Participatory Capabilities in Development Planning.*” Materiales docentes Máster en Cooperación al Desarrollo. UPV

Grupo de Trabajo constituido en la V Conferencia del ODP (2005) “Guía de evaluación de proceso participativos” San Sebastián.

McGree, R (2010) “Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder” Cuadernos de Investigación en Proceso de Desarrollo. Número 1, mayo 2010. Ed, Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes.

Verdejo, M (2003) “Diagnóstico Rural Participativo. Una guía práctica”. República Dominicana. Centro Cultural Poveda.

White, Sarah C. (1996) 'Depoliticising development: the uses and abuses of participation', *Development in Practice* 6 (1): 6–15