

El Instituto del Banco Mundial organizó en junio de este año un seminario "virtual" (en Internet) sobre manejo sostenible del bosque. De los dos temas de discusión el primero fue *actividad maderera, administración de concesiones y forestería sostenible* y el segundo fue *participación y manejo forestal sostenible*. El seminario tenía como propósito consolidar una red de profesionales en este campo principalmente en tres regiones: Asia Oriental y Pacífico, cuenca amazónica y cuenca del Congo. El primer tema se dividió en tres subtemas: *experiencias actuales con concesiones forestales, papel del gobierno y desarrollo equitativo*. El segundo tema se dividió en otros tres subtemas: *pluralismo, capital social y manejo de conflictos y consenso*. Como se definió en el seminario, la cuestión del pluralismo se refiere a situaciones en que se involucran grupos distintos, a menudo interdependientes pero con una autonomía activa y con posiciones diferentes sobre asuntos críticos sustantivos (*Unasyva*, revista forestal de FAO, dedicó su número 194 a ese tema); la cuestión del capital social se refiere a las numerosas organizaciones de la sociedad civil y las redes sociales que, mediante relaciones basadas en la confianza y los valores comunes, vinculan a las personas en el gobierno, la sociedad y la empresa privada (el Banco Mundial mantiene un sitio Web con documentación abundante sobre el tema). Durante el seminario, el sociólogo costarricense Álvaro Fernández hizo una exposición en torno al tópico de la intervención de instituciones intermediarias en la relación estado-comunidad, intervención con la que se aumenta la escala del manejo forestal sostenible mediante la formación de redes y otros enfoques organizativos. Aquí transcribimos tal exposición.

Pluralismo, capital social y rendición de cuentas en la forestería sostenible. El caso Ston Forestal

ÁLVARO FERNÁNDEZ

En Costa Rica, un caso representativo de la intrincada y estratégica relación que puede establecerse entre *pluralismo, capital social y rendición de cuentas* lo constituye la campaña ambientalista (y la red de relaciones en torno suyo) que, entre 1993 y 1994, logró un cambio fundamental del proyecto de la Stone Container para establecer una plantación de 24.000 hectáreas de *Gmelina* -además de facilidades industriales y portuarias- en el sur del país. El caso ha sido descrito en forma detallada por Helena van den Hombergh en su reciente libro *Guerreros del Golfo Dulce* (1999).

Los acuerdos de 1989 y 1992 entre la subsidiaria de la Stone y dos gobiernos costarricenses consecutivos fueron revisados por una tercera administración en 1994 y principios de 1995, trasladando la proyectada localización de las instalaciones industriales y portuarias de la Stone desde una posición ambientalmente dañina en el área del Golfo Dulce (que amenazaba la biodiversidad de la Península de Osa, uno de los principales "puntos calientes" del país) a un vecindario socialmente más amistoso en el cercano puerto

de Golfito. Además, se agregaron nuevas condiciones al acuerdo de 1989, estipulando los deberes del gigante del papel respecto del monitoreo ambiental de sus actividades, así como respecto del rendimiento de cuentas (y, en efecto, su responsabilidad legal) en caso de perjuicios ambientales provocados por sus plantaciones o instalaciones industriales.

Este giro de 180 grados en el acuerdo entre la compañía y el gobierno costarricense sólo fue posible a través de un fuerte proceso de formación de *capital social* que se abrió lugar en el *status quo ante*. Lo cual no quiere decir que el impulso de cambio viniese sólo del exterior, porque la naturaleza pluralista del estado costarricense jugó un papel crucial. Pero resultó decisiva la presión de un movimiento ambientalista extremadamente activo y estratégicamente consciente, el cual -con gran apoyo internacional: incluyendo la visita del barco de Greenpeace- vivió un desenlace trágico: varios dirigentes ambientalistas recibieron amenazas anónimas durante la campaña y tres de ellos murieron en un incendio doméstico, todavía no explicado,

pocos días después de alcanzarse un nuevo acuerdo (un cuarto ambientalista murió misteriosamente algunos meses después).

En lo relativo a la constitución pluralista del estado costarricense, hubo tres instituciones intermediarias principales involucradas en el resultado positivo. Una fue la Contraloría General de la República, auxiliar de la Asamblea Legislativa, la cual, cuando fue requerida por los dirigentes ambientalistas, se tomó a pecho su mandato constitucional de auditar la legalidad de los contratos gubernamentales y salvaguardar el interés público. En una revocatoria clave del contrato que en 1992 otorgó a la Stone Container el derecho de construir facilidades portuarias en Golfo Dulce -con estatus de zona libre-, la Contraloría invocó una enmienda paralela a la Constitución -estableciendo el derecho fundamental a un ambiente sano-, así como nuevas obligaciones ambientales internacionales adquiridas por Costa Rica como resultado de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Una segunda institución intermediaria fue la recién creada Defensoría de los Habitantes (1993), la cual, dos semanas después de haber rechazado la Contraloría el contrato de 1992, siguió el mismo camino, criticando el establecimiento de un estatus de zona libre concedido a partir de una evaluación de impacto ambiental *ex post* en una zona que era parte de la Reserva Nacional Forestal Golfo Dulce. Tanto la Contraloría como la Defensoría censuraron la evaluación de impacto ambiental existente por ser incompleta, insuficiente e inadecuada.

Esta primera evaluación de impacto ambiental había sido presentada a finales de 1993 por la subsidiaria de la Stone a un tercer organismo intermediario en este drama: una comisión técnica para la evaluación de impacto ambiental recién formada por el Ministerio de Recursos Naturales, la cual aprobó la evaluación de impacto ambiental a principios de 1994, pero la administración gubernamental entrante no pudo soslayar las crecientes presiones de la campaña ambientalista: ni en el ámbito local (desde organizaciones comunales y gobiernos municipales en la Península de Osa hasta una coalición ambientalista en el ámbito nacional) ni internacional-

mente. Así se tomó la decisión de negociar un nuevo acuerdo.

Se creó una comisión del Poder Ejecutivo, con insumos de todos los actores involucrados, que llegó finalmente a un acuerdo sustancialmente distinto con la Stone Container. En el Ministerio del Ambiente (antes llamado *de Recursos Naturales*) se creó una nueva comisión de evaluación de impacto ambiental, de naturaleza más política, con representantes de las universidades y la sociedad civil. Además, se formó una comisión de monitoreo y evaluación, específica para el acuerdo con la Stone Container. Sin embargo, el establecimiento de esta nueva comisión sufrió un atraso de dos años, y no se constituyó hasta que el organismo de evaluación de impacto ambiental, más general y político, se había transformado otra vez (por la Ley Orgánica del Ambiente de 1995) en un grupo técnico sin ninguna representación externa al gobierno. Una puerta se abrió, pero luego se volvió a cerrar.

Como se señala arriba, la posición de la Contraloría y la Defensoría en torno a los acuerdos de 1989 y 1992 con la subsidiaria de la Stone marcó un punto crucial en esta historia. Pero la iniciativa decisiva y el ímpetu para todo el episodio provino del movimiento ambientalista. Sus dirigentes tuvieron la habilidad de construir sobre el capital social existente -localmente, en la Península de Osa; nacionalmente, en Costa Rica; y también internacionalmente- para promover una coalición ganadora, aunque efímera.

¿Qué lecciones pueden extraerse de esto? En lo relativo al pluralismo, al capital social y al rendimiento de cuentas en el manejo forestal sostenible, hay por lo menos dos cuestiones abiertas a una reflexión ulterior.

En primer lugar, la campaña para reformar la posición inicial de la Stone Container en Costa Rica logró un éxito táctico, pero aún no se ha ganado la guerra. La Stone se unió con la Jefferson Smurfit Corporation a finales de 1998 para enfrentar los retos de la recesión en el mercado internacional del papel y sus operaciones en Costa Rica entraron en un período estacionario. Recientemente, se ha informado que la subsidiaria fue adquirida por un consorcio local. En este marco, queda por verse si el acuerdo de 1995 se va a cumplir y monitorear en el momento en que

se inicien las actividades industriales y portuarias.

Dados los argumentos que circularon en el seminario del Banco Mundial, uno puede concluir que la rendición de cuentas en los esquemas de manejo forestal sostenible es posiblemente el eslabón más débil en la implementación de políticas en este campo. Lo mismo podría decirse respecto de Costa Rica, donde las comisiones oficiales de evaluación de impacto ambiental todavía carecen de la fuerza y la naturaleza representativa que requerirían para salvaguardar el interés público (como lo hizo la Contraloría en 1994). Y aunque en Costa Rica exista una infraestructura institucional pluralista, particularmente en lo relativo a los recursos naturales y al manejo forestal sostenible, parece que los movimientos sociales, construyendo de alguna manera sobre el capital social existente, aún deben conmovier y empujar esta infraestructura para que funcione.

Ello plantea una segunda cuestión de orden más general: ¿qué tipo de reglas y normas pueden articular constructivamente los organismos institucionalizados de la democracia republicana con los nuevos vientos que soplan de los movimientos sociales?

La respuesta tiene que ver con el papel de las organizaciones populares, los reformadores y los innovadores (véase: Bebbington y Kopp, 1999), así como con la *mediación patrimonial* (Babin y Bertrand, 1999). Además, creo que los estudios de Vincent y Elinor Ostrom sobre el *policentrismo* y el *gobierno de los comunes* pueden suministrar una orientación invaluable para este análisis (véase: Fernández González, 1998; Fernández González y Aylward, 1999).

Referencias

Babin, D. y A. Bertrand. 1999. "Managing pluralism: subsidiarity and patrimonial mediation", documento presentado en el seminario *Sustainable Forest Management*. World Bank Institute. 14-27 de junio.

Bebbington, A. y A. Kopp. 1999. "Networking and rural developing through sustainable forest management: frameworks for pluralistic approaches", documento presentado en el seminario *Sustainable Forest Management*. World Bank Institute. 14-27 de junio.

Fernández González, A. 1998. *Forest Policy and Local Institutional Arrangements in Costa Rica (A Proposal for Policy Monitoring and Comparative Institutional Analysis)*. Second Draft. International Forestry Resources and Institutions (IFRI) Training Program. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Bloomington, Indiana.

Fernández González, A. y B. Aylward. 1999. "Participación, pluralismo y policentricidad: reflexiones desde el manejo de cuencas en Costa Rica" (de próxima aparición en *Unasylva*).

Van den Hombergh, H. 1999. *Guerreros del Golfo Dulce. Industria forestal y conflicto en la Península de Osa, Costa Rica*. DEI. San José.