



Desafíos en la tenencia comunitaria de bosques en la RAAN de Nicaragua

Anne M. Larson · Jadder Mendoza-Lewis



Desafíos en la tenencia comunitaria de bosques en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua

Anne M. Larson
CIFOR

con

Jadder Mendoza-Lewis
IREMADES-URACCAN



Agradecimiento



Agradecemos a todos los investigadores que participaron en los diferentes aspectos de este estudio. Ellos son: Ceferino Wilson White, Adonis Arguello, Arellys Barbeyto, Taymond Robins Lino, Onor Coleman Hendy, Constantino Romel y Armando Arguello Salinas. Agradecemos igualmente a Marcos Williamson y Flor Rodríguez por los mapas utilizados en esta publicación. El estudio no habría sido posible sin el apoyo de los líderes y comunitarios de Tasba Raya, en particular de Francia Sirpi, Wisconsin y de Layasiksa. De igual manera, agradecemos a los representantes del gobierno regional, del Consejo de Desarrollo de la Costa Caribe, INAFOR, ONG, organismos donantes y de varias otras comunidades indígenas de la RAAN que nos brindaron su tiempo para las entrevistas. La ayuda de Masangni fue indispensable para completar el estudio de caso de Layasiksa. David Kaimowitz, Charles R. Hale y Deborah Barry hicieron comentarios sumamente útiles para mejorar el primer borrador de este texto, y Maricela Kauffmann hizo un trabajo de edición del español más allá de lo común que mejoró la forma y contenido de esta publicación. Finalmente, agradecemos a IDRC, la Fundación Ford y Profor/Banco Mundial por el apoyo financiero que hizo posible esta investigación.

® **Todo los derechos reservados.**

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de forma alguna o por medio alguno, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia o de otro modo, sin autorización previa del CIFOR.

Autores: **Anne M. Larson, Jadder Mendoza-Lewis**

Fotografías: portada **Pascal Chaput**, contraportada **Anne M. Larson**

Edición **Pascal Chaput** • Diseño gráfico **Enmente** • Impresión: **EDISA**, Enero 2009

Índice

Presentación	6
Introducción	7
Conceptos y consideraciones centrales	11
Conceptos centrales	11
Metodología y selección de sitios	16
Historia y contexto	21
Los títulos en la Costa Caribe antes de la Ley #445	22
Antecedentes de la Ley #445	25
Ley del Régimen de Propiedad Comunal	30
Demarcación, titulación y la coyuntura política	33
Otras políticas relevantes: las leyes forestales	38
Conclusión	39
Las comunidades de la RAAN y los estudios de caso	43
Territorio y bosque en las comunidades indígenas de la RAAN	44
Análisis de casos	48
Cambios en las formas de tenencia y en la conformación del territorio ...	49
Cambios en las formas de tenencia y en el uso de los recursos del bosque	58
Marco regulatorio	67
La cadena comercial de la madera	74
Indicadores de cambio	81
Conclusiones y recomendaciones	93
La conformación de territorios	93
La seguridad de la tenencia	99
La forestería comunitaria	100
Recomendaciones	103
Referencias	109

Presentación



Este libro presenta los resultados del estudio sobre derechos de tenencia y acceso a los recursos del bosque que se realizó en Nicaragua y otros nueve países, entre el 2006 y el 2008. Los estudios de caso nicaragüenses se focalizaron en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) con las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cómo han cambiado los derechos de tenencia a la tierra y bosques después de la promulgación de leyes, como la Ley #445, que garantizan los derechos de las comunidades indígenas a las tierras comunales? Específicamente: ¿ha mejorado la seguridad en la tenencia de las tierras indígenas? y ¿cuáles son los obstáculos para alcanzar una mayor seguridad?
- 2) ¿Cómo ha cambiado el acceso a los bosques y a los beneficios económicos de sus recursos? y ¿cuáles son los obstáculos para obtener mayores beneficios?

El análisis está basado en la exploración de esos temas a nivel regional y también en estudios de caso específicos en el territorio de Tasba Raya y en las comunidades de Laysiksa. La investigación en las comunidades y parte de la investigación a nivel regional fue realizada por el Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (IREMADES) de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN), bajo los auspicios del Center for International Forestry Research (CIFOR).

La investigación demuestra que ha habido un giro importante hacia la conformación de los territorios multi-comunales en los últimos años y que existen oportunidades para su plena implementación – y para profundizar la autonomía – en la coyuntura política actual. Esa combinación presenta una oportunidad inédita para avanzar en la implementación de los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, el estudio también presenta una serie de riesgos y desafíos políticos, sociales, ecológicos y técnicos vinculados a la tenencia y al acceso a los recursos forestales y sus beneficios. La reforma de la tenencia está definiendo nuevas reglas del juego que establecen el control directo de la tierra y los recursos naturales en las comunidades y territorios de la RAAN; así mismo conducen a transformaciones en las instituciones tradicionales comunitarias.

Introducción



Alrededor del globo, la gran mayoría de los bosques del mundo ha sido propiedad del Estado durante mucho tiempo. Sin embargo, en los últimos 20 años, esa situación ha empezado a cambiar (Sunderlin, Hatcher y Liddle 2008, White y Martin 2002). En Nicaragua, el reconocimiento de los derechos históricos sobre las tierras y territorios comunales ocupados tradicionalmente por los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas¹ forma parte de esta nueva tendencia internacional. Aunque no hay datos oficiales, las comunidades indígenas de las regiones autónomas de la Costa Caribe – primero por la Constitución política de 1987 y posteriormente por la Ley de Propiedad Comunal² (Ley #445) en 2002 – son reconocidas como propietarias de una parte considerable de los bosques, estimada en 2 millones de hectáreas y posiblemente superior al 50% de los ecosistemas forestales del país.

La Constitución nicaragüense también reconoce, de manera general, las formas tradicionales de organización de las comunidades así como el goce, uso y disfrute de sus recursos naturales. Para implementar ese nuevo marco, la Ley #445 establece los mecanismos institucionales para renovar el funcionamiento del gobierno comunitario así como demarcar y titular las tierras y territorios comunales. De un total de 29 reclamos de titulación inscritos en la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), instancia máxima para implementar la Ley #445, en la actualidad se han demarcado y titulado cinco territorios indígenas miskitu y mayangna, ubicados en la Reserva de la Biósfera de Bosawas, así como, a mediados de diciembre 2008, el territorio sumu/mayangna de Awastingni, en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y un territorio en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).³

Para un estudio internacional que analice las condiciones de los cambios de tenencia y de bosques a favor de las comunidades locales, el caso nicaragüense ofrece una experiencia de singular relevancia en varios sentidos. Eso incluye, por ejemplo, la combinación de las estructuras de gobierno autónomo y la Ley #445 con sus modelos de gobernabilidad; el porcentaje del territorio nacional nicaragüense (aproximadamente 45%) incluido en el régimen de autonomía; la importancia del bosque en esas regiones y el interés reciente en el desarrollo de la forestería

comunitaria. La aprobación de la Ley #445 y los cambios constitucionales anteriores ofrecen, además, suficiente tiempo para valorar y sistematizar su impacto en la práctica.

La aprobación de la Ley #445 se produjo 16 años después de la aprobación del Estatuto de Autonomía, o Ley #28⁴, que estableció el régimen de autonomía regional, también consagrado y ratificado por la Constitución Política de 1987. Los primeros gobiernos y consejos regionales autónomos fueron electos en 1990. Sin embargo, el reglamento de la Ley de Autonomía fue aprobado por la Asamblea Nacional hasta en julio del 2003, retrasando la plena implementación del régimen de autonomía. A pesar de estos problemas, uno de los aspectos más importantes en este proceso es que, para las comunidades de la Costa Caribe cuyas identidades están estrechamente vinculadas a sus tierras, territorios y recursos, la transformación en la tenencia está definiendo las reglas para establecer su control directo de la tierra y recursos naturales, o la base material de su participación en la autonomía política regional, territorial y comunitaria. Al mismo tiempo, ese proceso, en la práctica, ha generado nuevos intereses que compiten entre sí por la posesión y control de los territorios y sus recursos.

El presente informe está dirigido a identificar y analizar las oportunidades y desafíos que enfrentan las comunidades que son beneficiadas por la Ley de Propiedad Comunal y se plantea en forma de las siguientes interrogantes:

- ▶ ¿Qué ha significado este nuevo derecho de tenencia de la tierra y sus recursos para las comunidades indígenas? ¿Ha mejorado el control local sobre la tierra y los bosques?
- ▶ ¿Qué problemas han surgido de la formalización o reconocimiento legal de la tenencia y las autoridades tradicionales?
- ▶ ¿Ha mejorado el acceso de las comunidades a los recursos de los bosques y sus beneficios, por mecanismos como el mercado de la madera?
- ▶ ¿Cuáles son los obstáculos que impiden mejoras más sustanciales y cómo pueden ser abordados esos obstáculos por los formuladores de políticas públicas?

El análisis está basado en la exploración de esos temas a nivel de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) donde se estima una superficie superior a los 18 mil km² reclamada en uso tradicional y propiedad por las comunidades. El estudio se focaliza en los casos específicos del territorio de Tasba Raya y de las comunidades

de Layasiksa. La investigación en las comunidades y parte de la investigación a nivel regional fue realizada por el Instituto de Recursos Naturales, Medioambiente y Desarrollo Sostenible (IREMADES) de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN), bajo los auspicios de CIFOR.

Uno de los hallazgos principales del estudio es que, después de un reclamo inicial e incipiente a final de los años 1990 (CCARC 2000, Hale com. pers.), la visión de territorios multi-comunitarios integrados por “bloques de comunidades” ha tomado plena fuerza entre los dirigentes y las bases indígenas de la Costa – aunque no necesariamente en la misma forma ni por las mismas razones. Además, desde los movimientos políticos regionales representados por el partido político YATAMA⁵ así como desde las esferas del gobierno central, existe un interés y compromiso reiterados en la demarcación y titulación de los territorios y en la forestería comunitaria. Esa combinación presenta una oportunidad inédita para avanzar en la implementación de los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, también presenta una serie de riesgos y desafíos – políticos, sociales, ecológicos y técnicos – respecto a la tenencia así como al acceso a los recursos forestales y sus beneficios. En este momento de transición, hay muchas preguntas que responder y se desconoce hasta donde llegará este proceso de implementación. Sin embargo, es difícil imaginar que la tendencia principal relativa a la formación de los territorios se revierta. Por consiguiente, es urgente entender este proceso y sus riesgos así como apoyar a los nuevos territorios en construcción como nuevas unidades de gestión política, administrativa, social, intercultural y económica.⁶

Este informe tiene cinco secciones incluyendo esta introducción. La segunda parte aborda los conceptos centrales de la investigación, incluyendo la situación de tenencia antes de la Ley #445, y la metodología y selección de sitios. La tercera sección hace referencia principalmente a la historia, los alcances y la implementación de la Ley #445 y algunas otras políticas relevantes. En la cuarta sección, se detallan los hallazgos de la investigación, empezando con la situación regional y, en seguida, los estudios de caso. El informe concluye con una discusión de tres temas centrales – la formación de los territorios, la seguridad de la tenencia y la implementación de la forestería comunitaria – y recomendaciones de políticas y acciones para fortalecer la gestión exitosa del territorio y bosques en las comunidades indígenas.

Notas Introducción



-
- ¹ En el resto del texto, a partir de ahora, se hace referencia principalmente a pueblos indígenas, porque la investigación se centró exclusivamente en comunidades indígenas.
- ² Ley #445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. La ley fue aprobada en diciembre 2002 y publicada en enero 2003.
- ³ Awaltara Luhpia Nani Tasbaya, conocido como la Desembocadura del Río Grande.
- ⁴ Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.
- ⁵ YATAMA (Yapti Tasba Masrika Asla Tankanka) se creó como un movimiento insurgente indígena contra el gobierno sandinista en 1988. El movimiento surgió de la unidad de tres movimientos armados Miskitu y sus dirigentes: MISURA, MISURASATA y KISAN. Posteriormente, en los acuerdos de paz de 1989 y 1990, se convirtió en una organización social que participó como aliada de la Unión Nacional Opositora (UNO) en las elecciones presidenciales de 1990. En 2001, se convirtió en un partido político regional cuando cambios en la Ley Electoral eliminaron la participación de las organizaciones de suscripción popular en las contiendas electorales. En Julio del 2006, a través de la firma de los acuerdos de gobernabilidad, se convirtió en aliado del FSLN en las elecciones presidenciales de noviembre del 2006. Aunque gradualmente ha incorporado un discurso y membresía multi-étnica, YATAMA es una fuerza con predominancia miskitu.
- ⁶ Agradecemos a Charles R. Hale su apoyo para formular este párrafo.

Conceptos y consideraciones centrales



Esta investigación tuvo como objetivo principal entender los efectos de los cambios en los derechos de tenencia sobre tierra y bosques que se han empezado a experimentar en los últimos 20 años en las comunidades indígenas de la RAAN, Nicaragua. Los temas específicos del estudio incluyen las transformaciones legales y los derechos de tenencia; el marco de regulaciones asociado con la gestión forestal; el acceso al crédito y mercados para los productos forestales; y el papel de la organización comunitaria en la gestión de bosques, los derechos asociados y la distribución de beneficios. El propósito central del trabajo es evaluar en qué medida los cambios en los derechos de tenencia han logrado mejorar la seguridad en la tenencia y el bienestar y la calidad de vida de las comunidades beneficiarias, y cuáles son los obstáculos para alcanzar de mejor manera dichos objetivos.

El análisis realizado encuentra tres “momentos”: la formulación de los derechos estatutarios; la definición en la práctica de esos derechos a través del proceso de implementación de la ley; y el proceso que hay que seguir para poder obtener beneficios de los bosques (por ejemplo, ingresos por la venta de la madera). Esta sección del documento explica los conceptos centrales y metodología del estudio.

Conceptos centrales

Las comunidades indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua no son nuevos propietarios de la tierra y del bosque; tradicionalmente han tenido uso y posesión de esos territorios y derechos históricos consuetudinarios sobre la tierra y sus recursos, aunque no fueran siempre reconocidos por el marco jurídico. Es decir, el cambio de tenencia formalmente no les otorga “nuevos derechos” sino que reconoce derechos pre-existentes. Sin embargo, el proceso de reconocimiento o formalización de esos derechos es complicado y conlleva una serie de implicaciones prácticas y políticas que pueden beneficiar o perjudicar a las comunidades, ó a algunas comunidades ó comunitarios y sus bosques (Fitzpatrick 2005, 2006). Estas implicaciones tienen que ver con el ejercicio de los derechos otorgados sobre la tenencia de los territorios, tierras comunales y sus recursos y las autoridades

(nacionales, regionales, municipales, territoriales y comunales) que toman las decisiones relevantes sobre ese proceso a diferentes niveles. En la siguiente sección, se abordan dichos temas.

Para entender el cambio en los derechos de tenencia, hay que detallar “el conjunto de derechos” a los que la tenencia se refiere (Bruce 1989). Las relaciones de tenencia definen los sujetos individuales o colectivos que puede utilizar esos recursos, cuáles, cómo y cuándo. En el caso de la propiedad comunal sobre los recursos naturales, se entiende ese conjunto como acumulativo e incluye desde derechos de acceso y uso hasta derechos más profundos que incluyen la toma de decisiones, específicamente para el manejo de los recursos, la exclusión de terceros y la alineación de los derechos mismos (Schlager y Ostrom 1992). En este estudio, el acceso se refiere a la posibilidad de penetrar y disfrutar del bosque. El uso, o derecho de utilizar y retirar recursos, se refiere a la extracción para uso doméstico o comercial de los recursos forestales, aunque tienden a existir reglas y normas diferentes según el tipo de recurso y el tipo de uso. El manejo contempla cambios en los patrones internos o estructura del bosque, por ejemplo, el manejo forestal (a través de los planes de manejo), el enriquecimiento y también la conversión del bosque a otros usos. La exclusión se refiere al derecho de decidir quién tiene acceso al recurso. La alienación se refiere a la venta o alquiler del derecho que ha sido otorgado, que en el caso de la RAAN, se aplica a las tierras y/o territorios comunitarios. En el caso de Nicaragua, las comunidades indígenas tienen actualmente, por ley, derecho al acceso, uso, retiro, manejo y exclusión, pero no pueden alienar esos derechos; las tierras comunales son “inembargables, inalienables e imprescriptibles” (Arto. 3, Ley #445).

Este conjunto de derechos puede ser dividido o compartido de manera que diferentes actores pueden tener algunos derechos sobre un sólo bosque. Estos actores incluyen al Estado, la comunidad y/o un colectivo y los individuos (Meinzen-Dick 2006). Por ejemplo, el manejo, si se trata del uso comercial de madera, está sujeto a ciertas reglas impuestas por las instituciones especializadas del Estado. En muchos casos, como en Nicaragua, el Estado tiene el derecho de aprobar planes de manejo, otorgar permisos y recaudar rentas y tributos. En algunos casos el Estado, al entregar propiedades, retiene los derechos de alienar las tierras o territorios comunales.⁷ La comunidad o el colectivo puede decidir quién tiene derechos a determinados espacios del territorio comunitario, a qué tipo de recursos y bajo qué reglas. Los individuos o familias pueden tener sus parcelas agrícolas de manera permanente y también tener derechos de acceso a

los bosques comunales para leña u otros productos. La propiedad comunal no siempre tiene un área de propiedad común, que es manejada por toda la comunidad. Sin embargo, en las comunidades indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, se acostumbra a tener un área común, frecuentemente de bosque, y un área individual o familiar en el territorio comunitario.

Algunos de estos conceptos están presentados de manera muy resumida en la siguiente gráfica sobre el conjunto de derechos en bosques comunales indígenas en la Costa Caribe antes de la Ley #445 (ver gráfica #1). La figura presenta los cinco componentes del conjunto de derechos (en el eje vertical) y los sujetos con derechos (en el eje horizontal). Antes del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el caso de Awas Tingni, el Estado nicaragüense (gobierno central) se otorgaba el derecho de alienar las tierras indígenas que consideraba “tierras nacionales”, principalmente a través de entregas de tierras en la década de los 90 a desmovilizados ex-combatientes de la Resistencia y del ejército sandinista. Así mismo, el Estado tenía el derecho de otorgar concesiones madereras a terceros. Por la reforma constitucional de 1995, los Consejos Regionales Autónomos adquirieron el derecho de aprobar las concesiones. Sin embargo, en el caso de Awas Tingni, el gobierno central no cumplió con ese requisito, impidió además que la comunidad utilizara los recursos legales nacionales y eso llevó a la comunidad a denunciar la violación de sus derechos ante la CIDH. La CIDH dictó sentencia contra el Estado de Nicaragua a favor de la comunidad sumu/mayangna de Awastingni en septiembre del 2001, después de un largo proceso. Aunque la Constitución y Ley de Autonomía reconocen los derechos indígenas a sus tierras comunales (y entonces, en la gráfica, el derecho del colectivo de autorizar o negar derechos a terceros), el gobierno central no reconocía en la práctica esos derechos, y en general no solicitaba autorización a las comunidades indígenas para hacer las concesiones, salvo que tuvieran un título inscrito y reconocido por el gobierno.

Con respecto a la distribución de derechos internos, la gráfica señala, en particular, que el colectivo – o en este caso sus autoridades – autoriza las parcelas familiares. Por su parte, a nivel individual, los comunitarios generalmente tienen el derecho de hacer transferencias entre sí y manejar sus bosques y cultivos en dichas parcelas. Pueden utilizar los bosques comunales para necesidades de subsistencia, usualmente sin tener que solicitar autorización. De igual manera, pueden extraer madera para uso comercial, pero normalmente con permiso de las autoridades. Estos derechos “internos” no se representaban en las leyes del país sino que son parte de la tradición comunitaria, o derechos consuetudinarios.

Gráfica 1. Bosques comunales indígenas – antes de la Ley # 445

Conjunto de derechos				
Acceso				
Uso/retiro				Para subsistencia; uso comercial de madera con permiso de las autoridades comunitarias.
Manejo	Aprueba planes de manejo		Autoriza parcelas familiares	Toma decisiones sobre manejo en parcelas familiares
Exclusión	Autoriza concesiones	Aprueba concesiones	Debe autorizar el aprovechamiento por terceros	
Alineación	Entrega tierra a ex-combatientes y campesinos			Transferencia entre los mismos comunitarios
	Estado	Consejo Regional	Comunidad	Individuo
Los que tienen derechos				

El tema de autoridad se refiere a todos los tomadores de decisión. Hay autoridades a nivel estatal y también comunitario y territorial. Por su parte, las diferentes autoridades del Estado desempeñan un papel central en los siguientes aspectos: primero, otorgar el derecho estatutario; segundo, implementar ese derecho, por ejemplo en la forma de demarcación y titulación de propiedad; tercero, proteger los derechos comunitarios de competidores y cuarto, facilitar un ambiente necesario para la plena participación de las comunidades en el uso y comercio de los recursos. En las regiones autónomas de Nicaragua, además de las representaciones del Estado a nivel central y municipal, existen autoridades regionales.

En cualquier país, cuando el Estado reconoce o entrega nuevos derechos, o, en particular, un título, a nivel comunitario o territorial⁸, una entidad tiene que representar a la comunidad o al grupo de comunidades para “recibirlo”. Usualmente es esa misma autoridad la que representa a la comunidad en las relaciones externas respecto a sus recursos naturales, como por ejemplo en la firma de contratos de aprovechamiento con autoridades nacionales o concesionarios. Además, internamente, la comunidad generalmente tiene una autoridad que toma o implementa las decisiones del grupo sobre la distribución de tierra, sus recursos y derechos para los comunitarios. En las comunidades indígenas de la Costa, las decisiones externas e internas sobre la tierra y los recursos solían ser manejados por el *síndico* y el *wihita*, respectivamente. Sin embargo, en muchas comunidades el *síndico*⁹ ya está a cargo de las dos funciones. En el caso de territorios constituidos por múltiples comunidades, pueden haber autoridades comunitarias a dos niveles, y cuando el tamaño del territorio está en disputa, pueden haber más.

Comparando los procesos de implementación de nuevos derechos territoriales de comunidades indígenas en cuatro países de América Latina, Stocks (2005) encuentra dos desafíos centrales que tienen que ver con el tema de autoridades del Estado y comunidades. Respecto al primero, Stocks argumenta que el tiempo es el gran enemigo de la implementación de los derechos, porque la voluntad del Estado, que originalmente reconoció los derechos indígenas, se debilita frente a múltiples reclamos e intereses, que además tienden a crecer con el transcurso del tiempo. Finley Brook (2007) argumenta, por ejemplo, que con el transcurso del tiempo los conflictos en la RAAN se han incrementado. Con respecto al segundo desafío, Stocks encuentra que una de las debilidades más serias de estos procesos es institucionalizar procesos de gobernabilidad (gobernanza) – y la falta de representación democrática – a escala territorial. El autor argumenta que este problema complejo y difícil ha sido ignorado en la urgencia por

demarcar y titular pero “es un aspecto extremadamente vulnerable del movimiento indígena en defensa de la tierra.” Como se analizará posteriormente, esos desafíos – inherentemente contradictorios – también son válidos para la coyuntura actual en Nicaragua.

Metodología y selección de sitios

Este informe se basa en el trabajo de campo realizado entre septiembre del 2006 y diciembre del 2007 en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Nicaragua. La investigación regional incluyó más de 40 entrevistas con informantes clave (investigadores, académicos, oficiales de gobierno, dirigentes de ONG y líderes comunitarios) sobre temas históricos y actuales. Incluyó además participar en varios eventos y grupos de discusión con representantes gubernamentales y con organizadores de proyectos; sondeos en más de una docena de comunidades de cinco territorios; y revisar la literatura publicada y no publicada relacionada con el tema. El análisis de la región tuvo el propósito de entender las diferentes situaciones de tenencia, dinámicas poblacionales, el uso de los bosques y el cambio de la cobertura forestal así como los múltiples intereses y conflictos vinculados a esos temas. El nivel territorial, más allá de una sola comunidad, surgió como uno de los temas de investigación más importantes en los casos estudiados en Nicaragua.

De las dos regiones autónomas, se escogió la RAAN por su experiencia en la gestión forestal a nivel comunitario y gubernamental. El gobierno regional¹⁰ de la RAAN desarrolló una estrategia regional de desarrollo forestal en 2004 y trabajó en la organización e implementación de la forestería comunitaria en el año 2007. A nivel comunitario, los proyectos de forestería comunitaria más importantes se han desarrollado en la RAAN.

El objetivo de seleccionar Tasba Raya y Layasiksa como sitios para los estudios de caso (ver Mapa #1) fue presentar contrastes con respecto a dos temas: la introducción de demandas como un territorio o como una comunidad, y la naturaleza de la explotación de madera. Tasba Raya es un territorio al norte de la RAAN. Se formó a partir de un grupo de asentamientos de comunidades indígenas desplazadas, a raíz del fallo de la corte internacional de justicia de La Haya en 1960, de lo que actualmente es la mosquitia hondureña en la margen norte del Río Coco. Actualmente, está integrado por seis comunidades originales y unos asentamientos nuevos que se han ido consolidando también

como comunidades.¹¹ Tasba Raya eligió a sus autoridades territoriales en el 2005 y desde entonces ha estado trabajando por la demarcación como un territorio. El estudio buscó entender algunos aspectos a escala territorial pero se enfocó en dos comunidades, Francia Sirpi y Wisconsin, para tratar aspectos locales. Aunque su historia de asentamiento no es típica para la región, Tasba Raya tiene una historia más típica con respecto a la explotación de madera, con miembros de la comunidad vendiendo madera a las empresas madereras e intermediarios. La investigación en Tasba Raya (ver Wilson et al. 2007, Wilson y Mendoza 2008) se construyó sobre las bases del trabajo previo y continuo de URACCAN que apoya el desarrollo participativo y estrategias de gobernanza en esas comunidades. Un dirigente territorial de Tasba Raya participó en el equipo de investigación. Esa relación facilitó el flujo de información e incrementó la utilidad de la investigación para la comunidad misma.

Layasiksa introdujo su demanda para gestionar su demarcación y titulación como una sola comunidad. No obstante, consiste en dos comunidades – Layasiksa Laguna y Layasiksa Bosque – separadas por aproximadamente 50 km. A partir de enero del 2008, poco después de completar los estudios de campo para esta investigación, Layasiksa se unió a una tercera comunidad y formó, al igual que Tasba Raya, una organización territorial y un nuevo territorio, llamado “Prinzu Rau”. Esta investigación se enfoca en las dos comunidades de Layasiksa. Con respecto al aprovechamiento forestal, Layasiksa ha tenido el apoyo de parte de World Wildlife Fund (WWF)¹² en forestería comunitaria y ahora tiene la empresa forestal comunitaria más avanzada de la Costa Caribe. La investigación en Layasiksa fue más limitada en el tiempo¹³ (ver Coleman y Robins 2008), pero fue complementada por una serie de estudios y documentos, informes internos y otros aportes.¹⁴ Además, se realizaron varias entrevistas y discusiones con Masangni, nombre del grupo formado por miembros del equipo de técnicos profesionales que trabajaron con WWF, en Layasiksa, desde 2001 hasta 2007.

Notas
Conceptos y consideraciones centrales



-
- ⁷ Esto no parece ser el caso de las tierras indígenas y étnicas en Nicaragua. Aunque las tierras comunales no son alienables, se supone que el Estado no "retiene este derecho" porque el Estado tampoco tiene el derecho de alienarlas - porque los derechos de los indígenas a la tierra son pre-existentes y anteceden a la formación del Estado Nacional de Nicaragua y así son reconocidos en la Constitución.
- ⁸ En el caso nicaragüense, las autoridades territoriales no son antes del Estado, sino que están definidas en la Ley #445 como una extensión de la autoridad comunal.
- ⁹ Según Charles Hale (comunicación personal, 30 octubre 2007), la figura del síndico emergió en la época del Tratado Harrison-Altamirano para representar a las comunidades en las negociaciones con la Comisión Tituladora. Desde entonces, ha sido la principal autoridad indígena que representa las comunidades en sus relaciones externas. Aunque no se sabe si fue originalmente electo por la comunidad o señalado por una entidad externa, en los 100 años subsiguientes el síndico ha sido internalizado como un líder "tradicional" en casi todas las comunidades indígenas, tanto miskitu como sumu/mayangna.
- ¹⁰ El gobierno regional se refiere a los representantes elegidos en el Consejo Regional y al órgano ejecutivo, la Coordinación de Gobierno.
- ¹¹ Las 6 comunidades de Tasba Raya son: Francia Sirpi, Wisconsin, Miguel Bikan, Tasba Pain, Esperanza, Santa Clara.
- ¹² WWF se conoce también como World Wide Fund for Nature, dependiendo del país donde opere.
- ¹³ Un equipo de dos investigadores visitaron cada comunidad por 12 días. Otras visitas fueron interrumpidas por el huracán Félix en septiembre del 2007.
- ¹⁴ Por ejemplo, Mairena (2007), Soto (2007), Salazar y Gretzinger (2004), informes financieros de Kiwatingni, una evaluación interna de WWF y documentos elaborados para el proceso de demanda de tierras (descripciones e historias de comunidades, apuntes de reuniones).

Historia y contexto



Las dos regiones autónomas de la Costa Caribe comprenden casi la mitad del territorio nacional, 70% de los bosques (MAGFOR-PROFOR-INAFOR 2001), 12% de la población total (INEC 2005), y la gran mayoría de la población indígena, afrodescendiente y étnica del país: miskitu, creole, sumu/mayangna, rama y garífuna. Según el censo nacional del año 2005, la población miskitu constituye el grupo mayoritario con 121 mil personas, seguidos por los creole (20 mil) y los sumu/mayangna (10 mil). Los dos grupos indígenas mayoritarios en la RAAN son los miskitu y los sumu/mayangna. De acuerdo al mapa de pobreza del 2005, siete de los ocho municipios de la RAAN están entre los cuarenta municipios más pobres del país, con niveles de pobreza que alcanzan el 68% en Rosita, 87% en Prinzapolka, y de pobreza extrema con niveles del 27% y 49%, respectivamente en ambos municipios. Únicamente Puerto Cabezas tiene niveles de pobreza menores, pero todavía con el 47% de la población en pobreza y 16% en pobreza extrema Banco Mundial, 2008.

La Costa Caribe ha sido caracterizada históricamente por los bosques de trópico húmedo y una infraestructura vial mínima y altamente susceptible al deterioro a que la someten 10 meses de lluvia por año. En las zonas costeras y de humedales, el tránsito por río o por mar es común y a veces, es la única alternativa. La cobertura forestal de la RAAN y RAAS en el año 2000 era todavía extensa, con 72% y 60% respectivamente. Los bosques de las dos regiones son dominados por latifoliados, con 1.9 millones de hectáreas en la RAAN y 1.6 millones en la RAAS, pero en la RAAN en particular, también hay bosques importantes de pinos, con un poco más de 0.4 millón (MAGFOR-PROFOR-INAFOR 2001). La RAAN tiene 16 áreas protegidas en áreas de pino, latifoliado, manglares y humedales. La más importante es la Reserva de Biosfera Bosawás, que se extiende desde la RAAN hacia el oeste y a los departamentos de la región central de Nicaragua, y abarca un total de 730,000 ha (Thorslund 2003).

Esta sección presenta los aspectos relevantes de la historia y el contexto de los bosques comunales en la RAAN. La primera parte resume la situación de los títulos en las regiones de la Costa Caribe antes de la Ley #445 – una historia que resalta el poco interés que había, en general, en respetar los derechos territoriales indígenas. La segunda parte resume el proceso legal y político que llevó a la

promulgación de la Ley, frente al interés del gobierno central en la madera y a la colonización. La tercera parte explica la ley y su alcance y la cuarta, su (lenta) implementación y la nueva oportunidad que representa el gobierno nacional actual. La quinta parte resume algunos cambios en las leyes y políticas forestales relevantes, los cuales – aunque hay algunas contradicciones – también representan oportunidades importantes.

Los títulos en la Costa Caribe antes de la Ley #445

La administración de las tierras de la Costa Caribe tiene una historia larga que ha sido documentada por Roldan (2000) y otros. Algunas comunidades ya poseían territorios titulados a su nombre desde 1915. Estos primeros títulos fueron entregados a las comunidades indígenas de la Costa Caribe por la Comisión Tituladora de la Mosquitia establecida por el Tratado Harrison-Altamirano en 1905. Mediante este tratado, Gran Bretaña reconoció la soberanía de Nicaragua sobre la Costa Caribe y se estableció la comisión para otorgar títulos a comunidades en la antigua Reserva Mosquita (PNUD 2005). Por problemas de corrupción y anomalías, una nueva comisión empezó a trabajar en 1915. Por primera vez en la historia del país, las comunidades indígenas recibieron títulos, algunas como comunidades y otras como grupos de comunidades.

Los títulos otorgados por la Comisión Tituladora post Harrison-Altamirano no reconocían los derechos sobre todas las áreas que utilizaban las comunidades, sino sólo sobre la parte utilizada para la producción agrícola. La Comisión estableció un máximo de 8 a 12 manzanas por familia para ser titulado (CCARC 2000), y las dividió en diferentes zonas geográficas según la vocación del suelo. Layasiksa, por ejemplo, recibió una parcela para agricultura más cerca de la costa y otra parcela, hacia la zona montañosa destinada a la actividad forestal y la ganadería. La Comisión no reconoció los derechos sobre los territorios que las comunidades utilizaban para cacería o recolección de recursos alimenticios, medicinales y forestales. (El diagnóstico sobre la tenencia de la tierra realizado por el Central America and Caribbean Research Council, CCARC, en el año 2000 encontró que estos antiguos títulos constituyeron la “piedra angular” de los reclamos actuales.) El área total titulada en ese entonces sumó aproximadamente 70,000 hectáreas (ver cuadro 1).

Entre 1920 y 1987, los títulos otorgados en la región fueron entregados por los Institutos de Reforma Agraria. A mediados del siglo XX, la migración espontánea

y proyectos oficiales de colonización en las décadas de 1960 y 1970 estimularon la migración de miles de campesinos mestizos hacia las tierras de la RAAN, especialmente en el sector del triángulo minero. Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005), el Instituto Agrario Nacional (IAN) entregó más de 76,000 hectáreas para terrenos con título individual. Pero también incluyó a indígenas como es el caso de los asentamientos de Tasba Raya. Con las negociaciones de paz después de la guerra de la década de los 80, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) entregó títulos sobre 94,000 hectáreas para comunidades indígenas y 14,000 hectáreas para el asentamiento Tasba Pri.

Cuadro 1. Estimado de tierras entregadas en la Costa Caribe

Institución	Años	Beneficios	Forma de tenencia	Cantidad de hectáreas
Comisión Tituladora*	1905-1920	Comunidades indígenas	Comunitaria	70,448
Instituto Agrario Nacional (IAN)*	1963-1979	Mestizos colonizadores	Privada	76,887
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA)*	1986-1989	Comunidades indígenas y Tasba Pri	Comunitaria	107,833
INRA	1994-1996	Ex-combatientes	Bloques colectivos	s.d.
INRA	1990?-s.d.	Mestizos	Privada	s.d.
Jueces locales	Recién suspendido en todo el país	Mestizos colonizadores/ otros privados	Privada (títulos supletorios)	s.d.
Comisión Nacional d} Demarcación y Titulación (CONADETI)**	2003- 2007	Comunidades indígenas	Comunal (solo uno inscrito)	578.900 (154,200)

* Datos del PNUD (2005)

** Datos de Stocks et al. (2007). Se refiere a las comunidades de BOSAWAS (entonces una parte estaba fuera de la RAAN). El dato representa el área definida por GPS. No incluye los dos títulos entregados a finales de 2008.

Después de la guerra en la década de los 80 contra el gobierno sandinista, el gobierno de Violeta Chamorro entregó títulos también a ex-combatientes de la resistencia y del Ejército y fuerzas de seguridad sandinista, en particular entre 1994 y 1996. Esas tierras beneficiaron a ex-militares y ex-combatientes, tanto mestizos como indígenas. Los títulos supletorios, entregados por jueces locales, han existido desde hace muchos años y debido a que no todos están inscritos en el Registro de la Propiedad, no existen datos sobre la cantidad de tierras entregadas bajo esa modalidad. La entrega de títulos supletorios fue suspendida recientemente en todo el país. Se sabe que también el INRA y la Oficina de Titulación Rural (OTR) extendían documentos que acreditaban a los campesinos en la región como dueños de parcelas. Por su parte, el gobierno de la RAAN también atendía una diversidad de situaciones, conflictos y solicitudes relacionadas con la propiedad, pero con pocos recursos. Se sabe por ejemplo que el Consejo Regional otorgó un reconocimiento, a través de una resolución administrativa, a Layasiksa, por una demanda de 35,000 hectáreas en 1996. Sin embargo, los Consejos no podían otorgar títulos en esos años, y solo pueden hacerlo hoy en día a través de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) que, de acuerdo al Arto. 41 de la Ley #445, es presidida de forma alterna por los 2 presidentes de los Consejos Regionales (RAAN y RAAS).

La entrega de tierras a particulares en áreas reclamadas por comunidades indígenas ha incrementado los conflictos en la región, entre indígenas y mestizos así como entre comunidades indígenas circunvecinas o adyacentes. Hay superposición de derechos de propietarios con títulos de dominio, títulos supletorios y otros tipos de documentos, y hay no-indígenas con propiedades particulares dentro del terreno comunal reclamado (Williamson 2003). También, hay conflictos entre campesinos “viejos vivientes” de la región y los nuevos inmigrantes (Mena y Zúñiga 2004). Adicionalmente, existen conflictos entre comunidades indígenas adyacentes, que en parte por su interpretación de la Ley #445, han ampliado su demanda territorial, sobretodo cuando existen recursos naturales aprovechables y crecimiento demográfico. En particular, hay conflictos en zonas donde quedan importantes remanentes de bosques que no han sido explotados por su difícil accesibilidad. Los traslapes y conflictos contribuyen a la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

Antecedentes de la Ley #445

La promulgación de la Ley de Propiedad Comunal (Ley #445) constituye un hito importante para los derechos de tenencia de la tierra en Nicaragua. Sin embargo, no fue el *primer* paso para asegurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas.

El Capítulo VI de la actual Constitución Política de Nicaragua, aprobada el 9 de enero de 1987, reconoce el derecho de las comunidades de la Costa Caribe a preservar y desarrollar la identidad cultural, formas de organización y propiedad, al igual que al gozo, uso y disfrute de sus aguas y bosques. El 2 de septiembre de ese mismo año, la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley #28)¹⁵. El Estatuto estableció el régimen político administrativo de las regiones autónomas y la subdivisión territorial interna en dos regiones, la RAAN y RAAS. La Ley de Autonomía creó el marco para establecer los Consejos Regionales Autónomos como “...instancia de máxima autoridad del gobierno regional autónomo” (Reglamento Ley #28). Los consejos son una entidad deliberativa, resolutive, formuladora de políticas públicas regionales y de negociación. Las coordinaciones de gobierno son las instancias ejecutivas de los gobiernos regionales. En 1990, a través de elecciones populares, se eligieron los primeros 45 miembros de los dos Consejos Regionales. A esos 45 consejales, se suman los diputados regionales ante la Asamblea Nacional como miembros plenos de ambos consejos.

El ejercicio de la autonomía, sin embargo, no ha sido fácil. Los gobiernos centrales en general no han apoyado la profundización de la autonomía, sino que han buscado mantener “la subordinación política, económica y cultural” de la Costa Caribe y su existencia como una reserva de recursos naturales en función de los intereses nacionales primordialmente (PNUD 2005). Sin embargo, han habido avances, en particular en la educación y salud. También se han realizado acuerdos de coordinación con entidades del gobierno central que trabajan otros temas como la pesca, finanzas, descentralización municipal, transporte y medio ambiente. En las Regiones Autónomas, por su parte, ha sido difícil ponerse de acuerdo entre los distintos actores, que incluyen tres pueblos indígenas (rama, miskitu y sumu/mayangna) y tres comunidades étnicas (creole, garífuna y mestizo), frente a las presiones y demandas del gobierno central. Algunas dificultades para la gobernabilidad de la región se basan en la alta polarización política, la escasa coordinación entre los Gobiernos y Consejos Regionales Autónomos así

como entre las representaciones de los ministerios de línea, autoridades regionales, municipales, territoriales y comunitarias (Fruhling, González y Setter 2007). Existen muchos conflictos de competencia entre dichas entidades que ni siquiera el reglamento de autonomía, aprobado en 2003, ha dejado claro. Sin embargo, el reglamento facilitó la implementación operativa del régimen de autonomía, permitiendo poner en práctica las funciones normativas y regulatorias de las instituciones administrativas de las Regiones.

La Ley #445 también entró en vigencia en 2003. Esta ley formalmente reconoce los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sobre los territorios tradicionalmente en uso y posesión de las comunidades, y también establece el marco para la demarcación y titulación y para el reconocimiento oficial de las autoridades comunitarias indígenas y afrodescendientes. La Ley #445 fue aprobada como resultado de una lucha larga y compleja. Fue el resultado de las demandas de las comunidades indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas de la Costa Caribe y, en parte, por la oportunidad que fue abierta por la decisión de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de la comunidad sumu/mayangna de Awas Tingni vs. Nicaragua. La comunidad de Awas Tingni interpuso una demanda internacional en contra del Estado de Nicaragua por haber concedido en 1995, en sus tierras tradicionales y sin el consentimiento de la comunidad, una concesión forestal a SOLCARSA, una compañía maderera coreana. Los representantes legales de la comunidad habían luchado en vano en contra de la concesión en los tribunales nacionales, a pesar de un fallo de la Corte Suprema en 1997 que estableció la inconstitucionalidad de la concesión por no haber obtenido la aprobación previa del Consejo Regional Autónomo de la RAAN, conforme lo establece la Constitución de Nicaragua (Wiggins 2002).

En el año 2001, la CIDH falló a favor de Awas Tingni, sosteniendo que “el derecho humano internacional al gozo de los beneficios de la propiedad... incluye el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus tierras tradicionales y tenencia de recursos” (Anaya y Grossman 2002). Encontró además que el Gobierno de Nicaragua había violado la Convención Americana de Derechos Humanos al igual que los derechos de la comunidad a la propiedad comunal como lo garantiza la Constitución Política de Nicaragua. La Corte ordenó al Estado que adoptara las medidas legislativas y administrativas relevantes necesarias para crear un mecanismo efectivo para demarcar y titular las tierras tradicionales de Awas Tingni y otras comunidades indígenas, “tomando en consideración el derecho

consuetudinario, valores, usos y costumbres de la comunidad” (extracto de la sentencia citada en Wiggins 2002). La decisión de la Corte fue sorprendente y sin precedentes. En otros casos y en otras cortes habían reconocido que las tierras fueron ocupadas antes de la llegada de los colonizadores pero, “en deferencia a la soberanía de los estados post-coloniales”, no habían decidido “a favor de los derechos consuetudinarios indígenas en tierras nacionales” (Stocks 2005).

El Banco Mundial también jugó un papel importante en la presión sobre el Gobierno de Nicaragua, entonces bajo el Presidente Arnoldo Alemán, para que desarrollara las medidas legales que protegieran los derechos de propiedad de los indígenas. El Banco incluyó la presentación (aunque no la aprobación) de un proyecto de ley sobre tierras indígenas a la Asamblea Nacional como condición para desembolsar uno de sus préstamos. Este proceso comenzó antes del fallo de la CIDH en el caso de Awas Tingni, pero fue influenciado por el caso, y al final la aprobación de una ley fue mandado por la CIDH. Sin embargo, el gobierno de Alemán presentó la propuesta de ley, únicamente para cumplir con la letra del condicionamiento del Banco, pero sin previa consulta con las comunidades indígenas o sus aliados.

Los líderes políticos, indígenas y profesionales costeños respondieron con fuertes críticas, organización y movilización para apoyar un anteproyecto de ley de propiedad comunal que reflejara mejor las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de Nicaragua. Las dos universidades de la Costa Caribe, URACCAN y BICU, abogados reconocidos, organismos no gubernamentales (ONG), el Consejo de Ancianos, líderes comunitarios, los Consejos Regionales y otros dirigentes políticos finalmente llegaron a un consenso en cuanto a una propuesta única, que fue presentada por los Consejos Regionales Autónomos a la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional. La Ley #445 fue aprobada finalmente, aprovechando una coyuntura política clave, el día posterior a que el ex-presidente Alemán fue despojado de su inmunidad.

Hasta ese momento, el Gobierno de Nicaragua había justificado su control sobre los recursos de los bosques en tierras de los pueblos indígenas, alegando que estas eran “tierras nacionales” a pesar del reconocimiento constitucional de la propiedad comunal. Los procedimientos legales solamente se cambiaron hasta el punto de requerir aprobación de parte del gobierno regional. Muchas compañías madereras, por su parte, habían comenzado a incluir negociaciones directas con comunidades con la intención de evitar una oposición local que pudiera

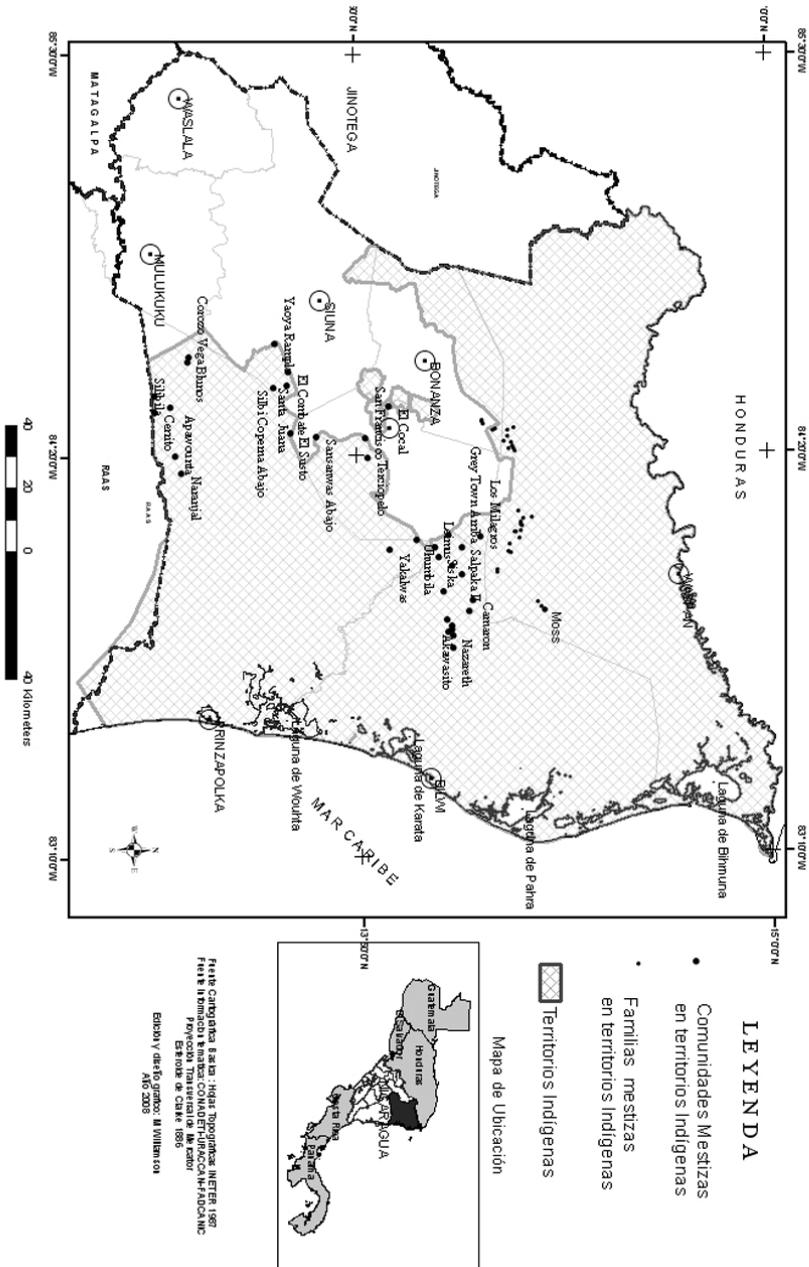
interferir con su acceso a la madera. La participación oficial de las comunidades en este proceso se inició hasta el 2003, con la Ley #445, y también la nueva Ley Forestal, a excepción de algunos procesos propios de las comunidades como Layasiksa, que tenía un primer plan de manejo facilitado en el período 1998-1999, por un ONG en el marco del Programa Centroamericano PROARCA. Por otro lado, hasta hoy en día en Bilwi, municipio de Puerto Cabezas, existe una oficina del gobierno central (Administración Nacional de Recursos Forestales, AdForest) que tiene mandato de la administración de los recursos forestales en tierras nacionales.¹⁶

Los conflictos con el Gobierno Central no fueron el único incentivo para exigir una ley que protegiera los derechos de propiedad de las comunidades indígenas. La principal amenaza para la integridad de los territorios indígenas proviene de la migración de campesinos y ganaderos originarios de los departamentos y municipios circunvecinos del Centro y Pacífico del país. Ellos buscan expandir la frontera pionera en tierras supuestamente baldías, de comunidades indígenas, que pueden conseguir a más bajo precio que en sus municipios de origen. Esta migración ha sido un elemento central en el aumento de la población y los cambios demográficos de la Costa Caribe. Un análisis de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005 demuestra que el aumento de la población en la Costa fue casi el doble que el aumento de la población a nivel nacional entre los años 1995 al 2005. Entre 1950 y 2005, la población de la Costa Caribe aumentó nueve veces, la tasa más alta de crecimiento en el país (INEC 2005). Por su parte, el gobierno central tiene interés en el proceso de demarcación para asegurar las supuestas “tierras nacionales”, identificando así las tierras que “quedaran fuera” (Stocks 2005).

En la RAAN, las invasiones de colonos a las tierras indígenas han ocurrido principalmente en los bosques latifoliados de las cuencas de los ríos Wawa, Kukalaya y Prinzapolka (ver mapa #2). Algunos asentamientos de colonos se han formado con poca oposición de las comunidades indígenas; otros han sido enfrentados más agresivamente por las comunidades. Hay asentamientos que han recibido la aprobación de los líderes comunitarios o miembros de las comunidades que han vendido lotes de forma ilegal. En todos estos procesos, tiende a predominar la falta de información plena y consentimiento de la comunidad afectada. Los dos sitios de nuestros estudios de caso han tenido que enfrentar estos problemas de invasión de sus tierras y bosques.

MAPA 2: COMUNIDADES MESTIZAS EN TERRITORIOS INDIGENAS

REGION AUTONOMA ATLANTICO NORTE
 Ubicación de comunidades mestizas en territorios indígenas.



Fuente: Elaborado por Marcos Williamson/URACCAN, en base a datos de URACCAN y FADCANIC

Ley del Régimen de Propiedad Comunal

El Estatuto de Autonomía es visto generalmente como “lo que fue posible en ese momento”. Sin embargo, para muchos proponentes, esta ley carece de la suficiente precisión y alcance para reconocer y promover plenamente los derechos a la libre determinación de los costeños. La Ley de Propiedad Comunal, por el contrario, representa un cambio más radical en los derechos fundamentales de los indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas. Reconoce las formas tradicionales de posesión de tierra y los derechos de propiedad históricos (Acosta 2004). De igual importancia es que establece una transición entre las instituciones de gobierno tradicionales y oficiales al reconocer la personería jurídica de las comunidades al igual que a las autoridades que las representan, según su uso, costumbres y tradiciones (CALPI n.d.). En las comunidades indígenas de Nicaragua, estas autoridades generalmente son de carácter electivo y no hereditario.

La Ley de Propiedad Comunal crea el marco institucional para la demarcación y titulación. Creó la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), una organización compuesta por los presidentes de los Consejos Regionales, representantes de los gobiernos municipales y central y un/a delegado/a de cada grupo étnico de las Regiones Autónomas. Muchas personas consideran que el tamaño de esta organización dificulta la toma de decisiones y aumenta el costo económico de sus reuniones. Además, la experiencia hasta la fecha indica que la gestión de CONADETI es obstaculizada por razones partidarias, cada 2 años, cuando se alterna y traspasa la presidencia de la Comisión de una región a otra.¹⁷ La CONADETI está encargada de dirigir el proceso, tomar decisiones sobre las solicitudes de demarcación y titulación y coordinar con la Oficina de Titulación Rural (OTR) para entregar los títulos aprobados. La implementación operativa debe ser realizada por las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT) en las dos Regiones Autónomas. Las CIDT están compuestas por el presidente del Consejo Regional, delegados del gobierno municipal y central y un representante de cada grupo étnico.

Los conflictos entre comunidades vecinas deben ser resueltos, de ser posible, por vía de la negociación entre las comunidades mismas con el apoyo de sus autoridades territoriales. Los que no logran resolverse de esa manera pasan al Consejo Regional, que debe tomar una decisión con el apoyo técnico de la CIDT correspondiente. Layasiksa está en el proceso de negociación con sus vecinos. Un conflicto por traslapes entre la comunidad sumu/mayangna de Awas Tingni y Tasba Raya fue resuelto por el Consejo Regional, a pesar de que ni Awas Tingni ni Tasba Raya aprobaron esa decisión.

La Ley #445 también establece las pautas básicas sobre la forma de abordar los casos de terceros¹⁸ en los territorios indígenas. Esas pautas establecen que los colonos con legítimos títulos entregados antes de 1987 y con posesión de sus tierras pueden permanecer, siempre y cuando lo demuestren. Estipula también que, en el caso que deseen irse, deberán vender sus “mejoras”¹⁹ a la comunidad. Aquellos que tienen títulos ilegítimos deberían ser indemnizados de “las mejoras” y las tierras devueltas a la comunidad. Aquellos sin títulos pero que deseen permanecer deben pagar derechos de arriendo o retirarse. Estas reglas no están muy claras entre la gente en el terreno y algunas personas indígenas (y colonos) creen que todos los colonos deberán retirarse cuando la comunidad reciba su título. Tampoco está claro qué debe hacerse con los títulos oficiales entregados por el gobierno después de 1987, especialmente en cumplimiento de los acuerdos de paz, donde el Estado nicaragüense entregó tierras a los ex-combatientes de ambos lados del conflicto. Esta situación es relevante para las dos comunidades que son parte del estudio de caso del presente análisis.

Con respecto al concepto de *territorio* utilizado por los pueblos indígenas, Grunberg (2003) hace la aclaración pertinente cuando señala que “territorio es derecho de pueblos y tierra es derecho de personas”. El territorio se encuentra bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo. La tierra se encuentra por el contrario, sobre una parte del área territorial, puede pertenecer a personas individuales o jurídicas, y por cierto encontrarse bajo formas legales de propiedad individual o colectiva. El primero otorga el *control sobre los recursos y los procesos sociales*, basado en la auto-determinación, el segundo reconoce derechos al uso económico sin interferencia por parte de terceros. Hoy, cuando los pueblos indígenas reclaman derechos se refieren a lo primero: es decir, al control sobre lo que sucede socialmente en sus ámbitos de vida, sobre todo sobre la explotación de los recursos en estos espacios (Kuppe 1994:3, citado en Grunberg 2003:7).

La Ley #445 permite demarcar el territorio como una comunidad o como un conjunto de comunidades, al que normalmente se le conoce como bloque comunitario (CCARC 1998). Algunas comunidades tenían una historia común bajo una organización a escala de grupo. Por ejemplo, en el diagnóstico de CCARC, se señala que desde los títulos emitidos por la Comisión Tituladora del Tratado Harrison-Altamirano, hay referencias a los bloques; tal es el caso de los bloques de las 10 comunidades y el de Karata. Para las otras comunidades, la idea de demarcarse en territorios multi-comunales empezó a tomar fuerza, en general, poco tiempo después de promulgarse la Ley de Autonomía. Según los investigadores que llevaron a cabo ese diagnóstico (CCARC

1998), si se “hubiese realizado en la década de los 80, caracterizada por una amplia movilización costeña en torno a los derechos territoriales y la autonomía, probablemente la figura del bloque no hubiera surgido,” porque el reclamo central era la autonomía y el territorio de toda la Costa (Gurdián, Hale y Gordon 2002). El diagnóstico del CCARC jugó un papel importante en levantar la conciencia política sobre el tema, pero en el año 2002 después de 10 años de gobierno autónomo con pocos resultados “la visión de la autonomía territorial había perdido mucho de su poder simbólico” (Gurdián, Hale y Gordon 2002). La gran mayoría de las comunidades indígenas y étnicas se habían agrupado en bloques (o incluso, formaron estos bloques durante el estudio) de 2 o más comunidades (116 de un total de 128 estudiadas distribuidas en 17 bloques) que en general tenían un muy bajo nivel de integración entre sí, teniendo, por otro lado, un cierto nivel de afinidad y relación histórica (CCARC 2000). De las 128 comunidades estudiadas por el CCARC, sólo 12 prefirieron ser demarcadas como comunidades individuales, y estas 12 incluían 6 de las comunidades ahora agrupadas en el territorio de Tasba Raya.

En cuanto a las instituciones de gobierno de estos territorios, la Ley #445 crea las figuras de autoridades territoriales como “los órganos administrativos de la unidad territorial que representan legalmente” (Artículo 5). Estas autoridades deberán ser elegidas por la asamblea territorial de acuerdo a las costumbres y tradiciones de las comunidades, o sea “conforme a los procedimiento que adopten” (Artículo 3), y después certificadas por las autoridades regionales. La asamblea territorial está compuesta por todas las autoridades comunitarias tradicionales de todas las comunidades del territorio y es la máxima autoridad en el territorio. Así también la Ley #445 reconoce a las autoridades comunales, y las define como aquellas de orden tradicional que administran los asuntos internos de cada comunidad.

Los derechos a los recursos naturales están protegidos por la Ley #445, que garantiza “el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de tierras tradicionales y sus recursos naturales” (Artículo 2). El Artículo 10 otorga a las autoridades comunales tradicionales el derecho de autorizar la venta de recursos naturales a terceros, siempre cuando sean mandados expresamente para ello por la Asamblea Comunal²⁰ (o por la Asamblea Territorial²¹ en el caso de recursos de uso común en un territorio). De igual forma, toda extracción de recursos (instigadas por actores externos) debe obtener aprobación de la comunidad o debe llevarse a cabo un proceso de negociación que involucre indemnización y participación de la comunidad en el proyecto. Así mismo, aunque la ley no reconoce expresamente el derecho

a negar la concesión, existe una presunción de que al final, la comunidad debe aprobar cualquier proyecto de ese tipo porque al término de la negociación, los comunitarios deben firmar un convenio al respecto. La Ley #445 identifica al Consejo Regional Autónomo como ente facilitador para buscar la aprobación por parte de la comunidad a favor del aprovechamiento de los recursos.

A pesar de estos derechos de propiedad claros y bastante integrales, las disposiciones de la Ley #445 respecto a los recursos naturales no consideran a las comunidades totalmente como propietarias.²² La mayoría de los artículos se refiere a los recursos del subsuelo y la declaración de áreas protegidas.²³ En estos casos, interesados externos propondrían una concesión de subsuelo o el gobierno central propondría un área protegida. Los procedimientos específicos de negociación se refieren únicamente a esas situaciones, mientras que las cláusulas específicas que mencionan los bosques se refieren, por lo menos mínimamente, a las iniciativas de las comunidades mismas.²⁴ La ley #445 no hace mención concreta alguna sobre iniciativas locales para manejar los recursos. La ley #445 tampoco menciona el tema de la forestería comunitaria, y muchos aspectos de su implementación en lo forestal se consideran de forma similar a los procesos instigados desde afuera. El sentido principal de la ley parece ser el de proteger a las comunidades de las acciones de terceros que podrían aprovecharse de ellas.

Demarcación, titulación y la coyuntura política

La implementación de la demarcación y titulación se había movido muy lentamente hasta el año 2007. Desde la aprobación de la Ley de Propiedad Comunal en el 2003 hasta el 2005, no se habían autorizado presupuestos operativos a CONADETI y las dos oficinas de CIDI, y una vez que lo tuvieron, no quedó claro como se gastaron los fondos. La mayor parte del presupuesto fue utilizada para viáticos y transporte para los integrantes de la CONADETI. De igual manera, los presupuestos aparentemente fueron altamente inflados, y fueron administrados con poca transparencia (Acosta 2006). La Comisión estuvo paralizada por meses en el 2006 porque el presidente de la RAAN se negó a entregar la administración de la CONADETI después de los dos años acordados, al presidente del Consejo Regional de la RAAS. Además, esos cambios provocan renovación de personal y cambios en las prioridades programáticas de acuerdo al interés de cada Consejo Regional. Lo mismo sucedió nuevamente, con el traspaso de la presidencia de la CONADETI al presidente del Consejo Regional de la RAAN en el año 2008.

A pesar de todos esos obstáculos, la demarcación ha continuado, y el gobierno actual, tanto regional como central, tenía la meta de entregar varios títulos en 2007, lo cual no se logró. No obstante, previo al traspaso en el año 2008, la CONADETI entregó un título en la RAAS, en la Desembocadura de la Cruz de Río Grande; y en diciembre 2008, se entregó el título de Awas Tingni en la RAAN. En muchos casos, los avances se han logrado principalmente porque las comunidades y organizaciones territoriales han conseguido el apoyo de ONG, donantes y otras entidades para llevar a cabo los diagnósticos que les son requeridos. Un informe de la CONADETI de junio del 2006 demuestra que 22 comunidades o territorios de la RAAN estaban en alguna etapa del proceso de demarcación y titulación (Acosta 2006).

Los primeros títulos fueron entregados bajo el gobierno del presidente Enrique Bolaños en 2006, pero aparentemente esta “titulación” fue más un evento mediático que otra cosa porque los documentos que les fueron entregados a los dirigentes comunitarios de los territorios dentro de la Reserva Biosfera de Bosawas, en realidad no eran títulos. Sólo uno de estos “títulos” fue inscrito, gracias en gran medida a que dirigentes de uno de los territorios supuestamente titulado, Mayangna Sauni As, dieron seguimiento activo al tema. Aun así, el procedimiento de titulación y la naturaleza del título mismo han sido muy controversiales. La discusión fundamental fue en gran parte sobre la forma de reconocer derechos a las comunidades beneficiarias y sobre si los títulos deberían pasar por los procedimientos de la reforma agraria previamente a su registro. En la discusión, estaban en juego asuntos legales y altamente simbólicos. La Constitución y la Ley #445 reconocen los derechos históricos de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Esto reconoce implícitamente que el Estado *nunca ha sido* y nunca será el propietario de estas tierras.

Sin embargo, las autoridades del gobierno central, amparadas por opiniones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, alegaban que el único procedimiento de registro de tierras es el establecido por la Ley Agraria. Su argumento era que la tierra o territorio debía ser previamente reconocida como propiedad del Estado para que el Estado pudiera legalmente entregar títulos a un tercero. El Código Civil “ordena que en caso de inexistencia de cuentas registrales de un inmueble debe proceder mediante minutas descriptivas e inscribir el mismo a nombre del Estado de la República para posteriormente poder transferir el dominio a favor de las comunidades indígenas; ya que es un principio jurídico que nadie puede transferir lo que no le pertenece” (CEJUDHCAN 2006). Un líder comunitario

de Mayangna Sauni As aceptó esta condición, pero fue fuertemente criticado por muchos otros líderes de la Costa por haberlo hecho. Al asumir la presidencia en 2007, el gobierno del presidente Ortega, que formó una alianza con la organización política miskitu, YATAMA, anuló ese título y entregó uno nuevo, argumentando vicios en la naturaleza del título (*La Prensa* 18 de mayo 2007).

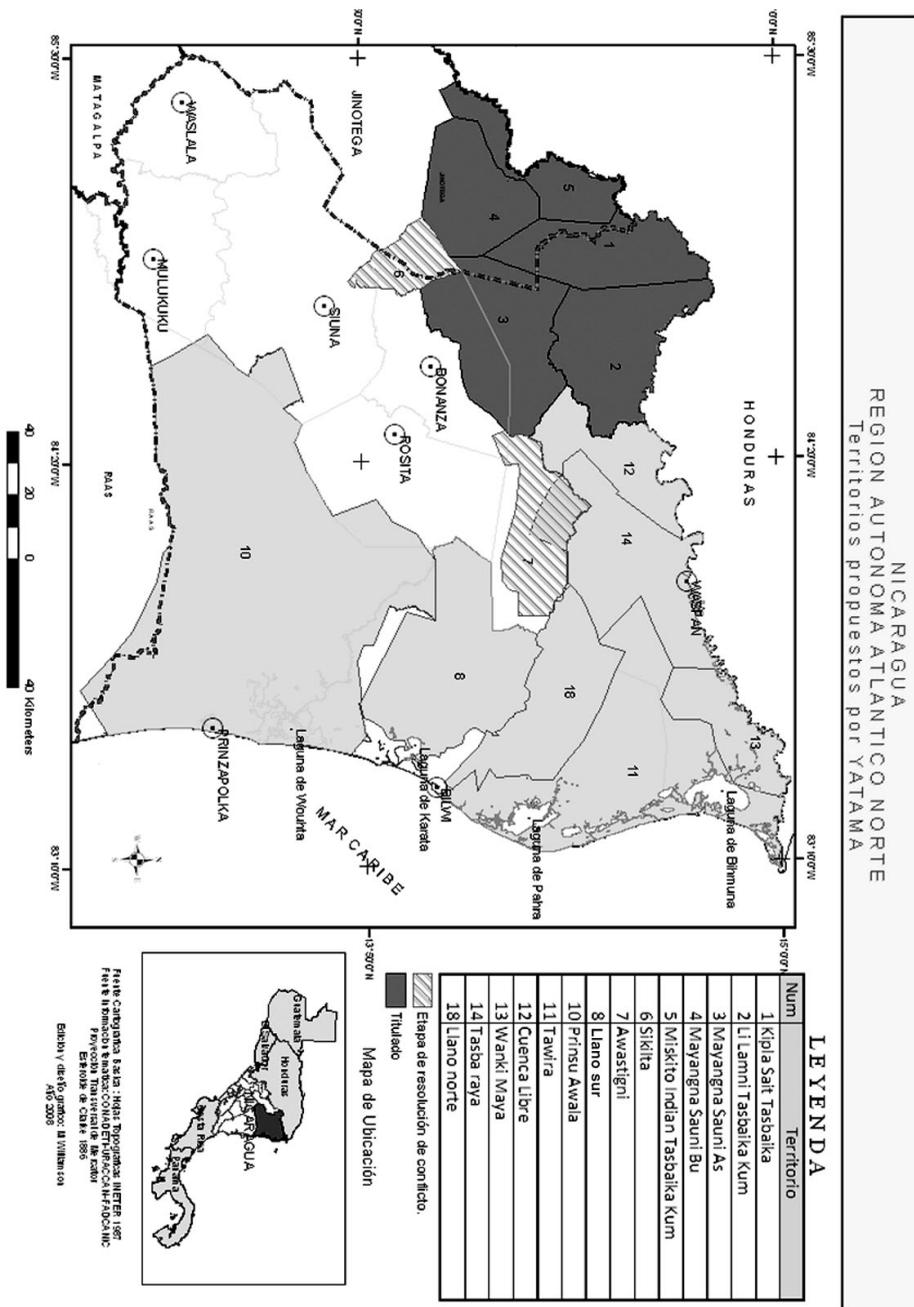
La alianza YATAMA-FSLN ha sido particularmente importante para el entorno político actual en las Regiones Autónomas, especialmente en la RAAN donde estos dos partidos dominan el gobierno autónomo. Desde hace varios años, el FSLN y Yatama han mantenido una alianza que les ha permitido compartir el poder político allí. El 2 de mayo de 2006, el líder de Yatama, Brooklyn Rivera, firmó un acuerdo de gobernabilidad con el entonces candidato a la presidencia por parte del FSLN, Daniel Ortega, prometiéndole el apoyo de Yatama a su candidatura a cambio de su diputación de parte de la alianza. Mediante el acuerdo, el candidato Ortega comprometió su apoyo a Yatama en asuntos específicos relacionados con la demarcación, autonomía, elecciones en la Costa, la frontera agrícola y los bosques, entre otros.

Aunque no todos los miembros de Yatama favorecían la firma del convenio con su antiguo enemigo, muchos reconocieron que los gobiernos de la UNO y liberales, entre 1990 y 2006, ignoraron y trataron de socavar la autonomía de la Costa de forma sistemática. Rivera argumentó en una entrevista radial que el FSLN, “a pesar de tener una confrontación” con la Costa, era el único que “ha aprendido más a respetar las aspiraciones de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas de la Costa”. Después de ganar las elecciones, el FSLN comenzó a cumplir con varios de los compromisos del acuerdo de gobernabilidad. Uno de esos compromisos es el de incluir a costeños en puestos ministeriales en el gobierno central. Por ejemplo, los puestos de director y sub director en el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), el de vice-ministro del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y el vice-ministro de Relaciones Exteriores (MINREX) son costeños, y el primer vice-ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) también fue costeño. El principal dirigente de YATAMA, Brooklyn Rivera, también fue elegido como diputado nacional en la Asamblea Nacional. Estas autoridades del gobierno central junto con las autoridades regionales electos conforman el Consejo de Desarrollo de la Costa del Caribe, que ha llevado la delantera en decisiones relacionadas a las regiones autónomas tales como los esfuerzos de rehabilitación temprana, planes de desarrollo y las políticas forestales después del huracán Félix, en septiembre 2007.

Rivera ha tratado de convencer a líderes comunitarios para que lleguen a acuerdos para constituir territorios y proceder a la demarcación y titulación. El y otros dirigentes costeños quieren diseñar territorios que cubran un área importante de tierra, que no deje espacio para “tierras nacionales” especialmente en las áreas de la Costa Caribe con población mayoritariamente indígena o afrodescendiente (ver mapa #3). Estiman que deben agilizar el proceso mientras la coyuntura y la correlación de fuerzas en el terreno político les es favorable. En una reunión en Waspam entre las autoridades regionales y los líderes comunitarios en mayo de 2007, Rivera anunció que los procedimientos para la demarcación y titulación serían simplificados para facilitar el proceso. Su argumento fue que las comunidades deberían de formar territorios mayores para “hacer un proceso rápido de demarcación”, enfatizando que no es “por tener la tierra, sino para poner nuestro gobierno en medio” del gobierno central y la Costa y tener más fuerza para enfrentar al gobierno central y la invasión de colonos (CRAAN 2007). Rivera habló así mismo, sobre la importancia de resolver el asunto de la demarcación y titulación para poder avanzar con los otros puntos establecidos en el acuerdo de gobernabilidad FSLN-YATAMA.

Uno de los puntos más importante de este acuerdo, es la propuesta de reconfigurar los distritos electorales para eliminar las estructuras municipales impuestas por el gobierno central y devolverle el poder político a los territorios y comunidades indígenas (el Consejo Regional de la RAAS actualmente tienen mayoría mestiza con 26 de los 45 consejales; en la RAAN, 19 son mestizos). La propuesta se basa en la conformación de los nuevos territorios, en vez de los municipios, como las unidades de gestión política; en este caso, los territorios no pretenden ser otros municipios, sino sustituir la figura y competencias de éstos. En concreto, la propuesta de reforma a la Ley #28 plantea la sustitución gradual de los municipios por los territorios y distritos multiétnicos. En este caso, el territorio debe garantizar los derechos comunitarios a sus tierras y recursos y, al mismo tiempo, debe constituir la base para una relación orgánica entre el territorio y el gobierno regional. Este cambio, sin embargo, requiere de una reforma constitucional, además de reformas a la Ley Electoral y la Ley de Autonomía. Estas propuestas de reformas están en negociación.

MAPA 5: TERRITORIOS PROPUESTOS POR YATAMA



Fuente: Elaborado por Marcos Williamson/URACCAN, en base a datos de entrevistas
Nota: Los territorios están enumerados para facilitar la comparación con mapa #4

Otras políticas relevantes: las leyes forestales

Otra ley muy relevante que fue aprobada en estos mismos años es la Ley Forestal. Hasta 2003, Nicaragua carecía de una ley forestal. En su defecto, el aprovechamiento forestal estaba normado por una serie de regulaciones. La Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, sentó las bases para una mejor gestión forestal. Esta ley establece que el dueño del suelo es el dueño “del vuelo forestal existente sobre él y de sus beneficios derivados” (Arto. 2). El Instituto Nacional Forestal (INAFOR) tiene la potestad de “vigilar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales de la Nación” (Arto. 7). La ley aclara que las concesiones forestales se dan solamente en tierras nacionales – “los que no tienen dueño” – bajo el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). La ley traslada también la aprobación de las concesiones en las regiones autónomas a los Concejos Regionales y aclara que, “en caso de que sea en tierras comunales, se seguirá el procedimiento de la Ley #445” (Arto. 47).

El reglamento de la ley (Decreto 73-2003) crea tres procedimientos para extraer la madera de bosques naturales en base al área de aprovechamiento: los planes de reposición, planes mínimos y planes de manejo. Los formatos correspondientes a esos 3 procedimientos tienen que ser firmados por un regente forestal – uno de los factores que hace difícil la participación de los comunitarios. Al mismo tiempo las disposiciones administrativas de 2004 crean la posibilidad de otro procedimiento más sencillo en comunidades indígenas para el aprovechamiento con fines comerciales, la cual se ha aplicado en la RAAN solamente para el aprovechamiento artesanal en bosques de pino.²⁵ Para garantizar el consentimiento de la comunidad para cualquier contrato de aprovechamiento, se requiere la firma del *síndico* (específicamente, el Artículo 41 de las Disposiciones Administrativas para el aprovechamiento forestal aprobada en 2004 estipuló que el “juez comunal”, o *wihta*, era la autoridad que debería dar su “aval” en nombre de la comunidad; sin embargo, en la práctica ha sido el *síndico* quien ha asumido esa función).

En 2006, la declaración de una emergencia forestal suspendió todo el aprovechamiento en el país. Unos meses después, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 585, o Ley de Veda para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal. Además de suspender los planes mínimos y planes de reposición, la veda, entre otras cosas, suspendió el aprovechamiento de varias especies (caoba, cedro real, entre otros). La Ley de Veda también prohibió la exportación de madera

en rollo, timber o aserrada y la extracción comercial en áreas protegidas; estableció zonas de prohibición del aprovechamiento, y creó nuevos trámites y procedimientos para el aprovechamiento. Uno de los resultados ha sido complicar todavía más un cuerpo normativo “muy confuso” (Hernández Munguía 2007).

Paralelo a estos cambios legales, ha habido otro cambio importante que tiene que ver con la forestería comunitaria. En 2004, el Consejo Regional de la RAAN publicó su Estrategia de Desarrollo Forestal, con el objetivo de fomentar el manejo y comercio forestal sostenible que contribuya, entre otras cosas, a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo de capacidades locales. La estrategia apunta a fortalecer la participación comunitaria en la planificación, ejecución, administración y comercialización del recurso forestal. En 2006-2007, tanto el gobierno regional de la RAAN como el gobierno central estaban desarrollando su estrategia para la forestería comunitaria. Así mismo, el Consejo de la RAAN formalizó su compromiso con esta modalidad de desarrollo forestal para la región a través de una resolución. La creación de bloques forestales comunitarios estaba en proceso cuando huracán Félix cambió el panorama de la región en septiembre de 2007, afectando casi un millón de hectáreas de bosque (Intelsig 2008).

Conclusión

No hay ninguna duda que la Ley #445 ha significado un avance contundente y sustantivo en la posibilidad de implementar y fortalecer los derechos indígenas a la tierra, que fueron establecidos en la Constitución Política, 15 años atrás. Como la Constitución, y el Reglamento de la Ley de Autonomía, su implementación – específicamente en lo referente a la demarcación y titulación de comunidades y territorios – ha sido lenta, obstaculizada por la resistencia del gobierno central y, también, por la mala administración y conflictos entre los diferentes niveles de gobierno y autoridad (regional, municipal, territorial y comunitario) en las regiones autónomas.

El acuerdo FSLN-YATAMA presenta una nueva oportunidad para avanzar tanto en la demarcación y titulación como en el proyecto de autonomía en general. Los intereses de “la Costa”, o por lo menos de algunos dirigentes costeños importantes, están representados en la administración y políticas del gobierno central como nunca antes en la historia política del país y de las relaciones entre el gobierno central y la Costa Caribe.

Paralelo a esto, existe un nuevo compromiso con una visión comunitaria sobre la gestión de bosques que emergía gradualmente en los últimos cuatro años. Esta visión fue impulsada por la cooperación externa, pero recientemente ha sido adoptada por el Consejo Regional de la RAAN y apoyada por la dirección de INAFOR. La forestería comunitaria presenta otra oportunidad importante para mejorar la gestión forestal y aumentar los beneficios locales de los bosques a las comunidades indígenas.

Al mismo tiempo, la formación de los territorios indígenas establece un nuevo nivel de autoridad y gobierno, con sus propios derechos y responsabilidades. Además, en la actualidad, esos nuevos o eventuales territorios pueden convertirse en las nuevas delimitaciones político-administrativas de la Costa. Lo que está en juego, entonces, tiene implicaciones no solamente “hacia abajo” con respecto al acceso y gestión de los recursos por los comunitarios sino también “hacia arriba” con respecto al gobierno de ambas regiones autónomas, RAAN y RAAS.

La sección siguiente permite analizar las oportunidades y riesgos asociados con la demarcación y titulación de la tierra y con la gestión forestal comunitaria a la luz de la situación actual de las comunidades indígenas de la RAAN seleccionadas para este estudio.

Notas
Historia y concepto



-
- ¹⁵ La Ley #28 fue aprobada por el gobierno sandinista como parte de las negociaciones de paz con grupos indígenas insurgentes durante la guerra civil de la década de los 80.
- ¹⁶ Otro conflicto con el gobierno central se ha centrado en la administración de las Áreas Protegidas que ha producido conflictos con el pueblo rama en la reserva Cerro Silva y las comunidades miskitu y sumu/mayangna en la reserva de Bosawas. En estos casos, el Estado ha intentado mantener su dominio en las zonas núcleos, siendo este último uno de los principales factores generadores de conflictos en territorios donde previamente se han hecho los pasos necesarios para sanear, demarcar y titular.
- ¹⁷ En la RAAN, tiende a predominar los intereses, conflictos y perspectivas de la alianza FSLN-YATAMA mientras que en la RAAS, predominan los intereses, conflictos y perspectivas del Partido Liberal Constitucionalista (PLC).
- ¹⁸ Se denominan como “terceros” en la Ley #445 a inmigrantes en los territorios indígenas que no gozan de los derechos colectivos de la propiedad comunal. Normalmente se les denomina “campesinos mestizos”, en tanto que indígenas provenientes de otras comunidades no son catalogados como terceros.
- ¹⁹ Las mejoras no son las tierras, son los bienes muebles e inmuebles tales como cultivos, temporales o permanentes, árboles o inversiones en infraestructura (cercos, corrales, viviendas) que el colono o usuario tenga en el terreno en cuestión.
- ²⁰ “Todos los miembros de la comunidad”, en nuestros dos estudios de caso, se refiere a todos los adultos, hombres y mujeres.
- ²¹ Todas las autoridades comunales en las comunidades que comprenden un territorio.
- ²² Se podría argumentar que, en todo el país, los dueños de la tierra solamente tienen derechos de usufructo, ya que la Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales (ley 217) y la Constitución reconocen los recursos nacionales como propiedad de la nación; el proyecto de ley de diversidad biológica también así la maneja.
- ²³ Con respecto a las Áreas Protegidas, se crea un vínculo directo de administración con el gobierno a escala centralizada, no dando oportunidades de manejo con municipalidades u otras instancias.
- ²⁴ Por ejemplo, el Artículo 13 dice “la autoridad municipal podrá extender el aval correspondiente [para extracción de madera en propiedades comunales] *sólo cuando la comunidad lo solicite* o ceda sus derechos a terceros” (énfasis nuestro).
- ²⁵ Se trata de permisos que no necesitan planes de manejo.

Las comunidades de la RAAN y los estudios de caso



Esta sección presenta los hallazgos de la investigación dándole primero una mirada a la región y después introduciendo los resultados de los estudios de caso. El estudio regional permite hacer una caracterización general, no exhaustiva, de la situación actual respecto a los territorios, formas de tenencia y la forestería comunitaria. Esta mirada también permite situar los estudios de caso en la región y entender la vinculación de las lecciones aprendidas con la región en su conjunto.²⁶ En relación a los territorios y formas de tenencia, se encontró, por un lado, falta de claridad y por otro, la existencia de una variedad de tensiones debido a la conformación de territorios grandes. En algunos de esos casos, hay menos interés en los territorios multi-comunales y mayor preocupación por los conflictos entre comunidades vecinas. Por otro lado, existe mucho interés en la demarcación territorial sobre todo donde hay altos niveles de colonización, estimándose que así se podrá detener la venta o toma de tierras. En relación a la gestión forestal, la mayor parte de las comunidades no ha tenido beneficios concretos nuevos. Ello se debe en parte a que los ingresos generados por el aprovechamiento no trascienden de un reducido grupo de comunitarios o sus dirigentes y/o por la dificultad de entrar en el negocio de la madera sin apoyo externo.

Después de la presentación regional, se presenta el análisis en base a los estudios de caso. Los hallazgos se abordan por tema, después de una breve presentación de los dos territorios estudiados. Se inicia con el cambio de tenencia y sus efectos en la práctica, incluyendo la relación entre las comunidades/territorios y actores externos, la organización interna de las reglas y normas sobre la tierra y la formación de territorios. A continuación se explica la gestión de los recursos forestales con respecto a la seguridad de la tenencia de la tierra, el papel de los síndicos, las reglas y normas internas sobre los bosques y la formación de empresas comunitarias forestales. La presentación de los resultados de la investigación sigue con una discusión del marco regulatorio forestal. La penúltima sección analiza la participación de las comunidades de la RAAN en la cadena comercial de la madera, con énfasis en la experiencia de Kiwatingni, la empresa

forestal comunitaria de Layasiksa. Finalmente, se presenta algunos indicadores de cambio – ecológicos, económicos y sociales – en los territorios estudiados.

Territorio y bosque en las comunidades indígenas de la RAAN

Pocas comunidades en la RAAN han recibido títulos sobre sus territorios. Sin embargo, recientemente, el proceso de demarcación y titulación parece estar avanzando y según el presidente actual de CONADETI tienen como meta culminarlo en el 2010. En relación a los bosques, según Thorslund (2003), muchas comunidades de la Costa Caribe han recibido títulos supletorios, principalmente porque son un requisito para el aprovechamiento forestal, pero dichos títulos se aplican exclusivamente al área de extracción. Los títulos supletorios dan cierto respaldo al derecho de la comunidad sobre ese bosque, pero no son derechos definitivos.

Los conflictos más importantes relacionados con la tenencia de la tierra tienen que ver con las áreas complementarias, es decir: “los espacios ocupados tradicionalmente por las comunidades, bajo el concepto de tierras comunales y que en la actualidad no está incluidos en su título de propiedad” (Ley #445, Arto. 3). Estas áreas se encuentran frecuentemente entre comunidades vecinas, y los conflictos intercomunales sobre linderos son habituales. Si bien hay respaldo para la demarcación territorial, también existe mucho interés en demarcar, o al menos aclarar, esos linderos intercomunitarios, que son directamente relevantes en la vida cotidiana. En la comunidad sumu/mayangna de Wasaking, un líder comunitario comentó: “La figura del territorio es nada más para la titulación”, enfatizando que el nivel comunitario tiene mayor importancia en la toma de decisiones de la comunidad.

En el caso de los territorios, diversos factores explican su naturaleza y formación. Existen territorios cuya existencia como bloques tiene muchos años. Hay otros territorios con afinidades “naturales” por estar integrados por comunidades cuyos residentes son familiares de una comunidad “madre”. Sin embargo, en general, la información existente en las comunidades sobre la formación de los territorios es confusa o escasa. También hay tensiones y conflictos. Por ejemplo, hay tensiones cuando un grupo de comunidades quiere separarse y conformar su propio territorio. Tal es el caso de las seis comunidades del grupo SIPBAA en relación al grupo original, o en el caso de Layasiksa que se analiza posteriormente. En otros casos, hay comunidades o dirigentes comunitarios que quieren estar en

un territorio, pero que han sido colocados en otro. Tales son los casos de Bihmuna y Cabo Viejo en la desembocadura del Río Wangkí. Finalmente, existen comunidades que prefieren ser demarcadas como comunidades individuales y no como parte de un territorio, como Kamla, Prata, Tuara y Kum (Antonio 2008).

La elección de autoridades territoriales ha ocurrido desde antes del actual proceso de demarcación y titulación pero, en algunos casos, hay desconocimiento sobre esas autoridades, la forma de elegir las y sus funciones. Aunque en la práctica, las autoridades territoriales todavía han tenido un papel limitado, desempeñan un papel importante en la demarcación y distribución de los recursos territoriales. Como se mencionó previamente, el Consejo Regional tiene que certificarlas,²⁷ y en la práctica, la persona acreditada por el Consejo es la que tiene acceso a los fondos destinados para el territorio: por ejemplo, el porcentaje de los impuestos generados por concesiones o aprovechamiento de recursos naturales de una comunidad del mismo territorio. En la investigación se conoció de un caso en que las autoridades territoriales electas no fueron las que el gobierno regional acreditó. También hay reportes de que los partidos políticos manipulan las elecciones comunitarias y territoriales así como a los candidatos participantes; ejemplos de eso fueron los casos de las elecciones en el territorio del Llano Sur y en la comunidad de Kamla (Antonio 2008). También, en varias comunidades existen autoridades “paralelas” donde ambos grupos dicen representar a la comunidad. En otros casos, no hay registros actualizados sobre los *síndicos* y *wihtas*.

Es posible que la demarcación a nivel territorial resulte más urgente en comunidades ubicadas en sub-regiones con altos niveles de colonización, como Prinzapolka, que en otras, por ejemplo, en donde los mestizos o “terceros” que allí viven han sido aceptados por la comunidad. En Prinzapolka, los entrevistados hablaban de un mercado de tierras dinámico que está cambiando la relación cultural con la tierra y sus recursos y creen que la demarcación es importante para detener ese proceso.

Los recursos forestales

Los recursos forestales son una parte importante de los medios de vida y de la economía de la región. Los bosques se utilizan para establecer áreas agrícolas, cazar, obtener leña y madera, plantas medicinales y frutas. Algunas comunidades reportan que han vendido madera desde hace varias décadas. En el pasado también se extraía látex y fibras. El cambio principal, en años recientes, es que el Estado

ya no puede vender madera de los bosques comunales sin el consentimiento de la comunidad, y la promoción de la forestería comunitaria, todavía de forma incipiente, como nueva política de gobierno.

Las reglas internas sobre el uso de los bosques varían entre comunidades, pero hay similitudes importantes. Las autoridades encargadas de velar por los recursos naturales son el *wihta* y el *síndico*, pero en muchas comunidades la figura del *síndico* resulta ser más importante para distribuir los recursos a lo interno de la comunidad o para comercializarlos con agentes externos. Las comunidades se caracterizan por tener una parte de sus tierras asignadas a cada familia, principalmente para la agricultura. Estas tierras pueden utilizarse y heredarse como propiedad familiar; otra parte del territorio es comunal. En algunas comunidades, el uso doméstico de los recursos del bosque comunal no requiere autorización. Sin embargo, la venta de madera debe ser autorizada por la correspondiente autoridad comunal. Hay casos en que los comunitarios dicen que requieren de la aprobación del *síndico* para cortar cualquier árbol, aunque sea para uso doméstico, pero no hay evidencia de que estas reglas se cumplen.

Las comunidades de la RAAN han comercializado madera formal e informalmente y continúan haciéndolo. A inicios del 2007, la Secretaría de Recursos Naturales de la RAAN (SERENA) tenía registrados 32 planes de aprovechamiento en Prinzapolka (principalmente en bosques de pino); 16 en Puerto Cabezas (principalmente en bosques latifoliados) y 16 en Waspam (en pinos y latifoliadas). La gran mayoría de esos planes estaba en áreas menores a 500 hectáreas. En ese año también, tenían registrados: 17 aserríos (portátiles y estacionarios) en Prinzapolka, 10 en Puerto Cabezas y 3 en Waspam. La presión por la madera se había trasladado de Rosita, al oeste, hacia el sur-este, a los bosques de Prinzapolka. Este último municipio es además el municipio con mayor crecimiento poblacional y colonización. Todos los aprovechamientos con planes menores (aquellos sin planes generales de manejo) fueron suspendidos, al terminar su año de vigencia, con la Ley de Veda (Ley # 585).²⁸

A pesar de la importancia de este mercado de madera, pocas comunidades consideran que se han beneficiado de sus recursos forestales. En las comunidades entrevistadas, las experiencias principales han sido con planes generales de manejo en bosques latifoliados con empresas madereras, pequeños permisos para la extracción y venta de madera de pino en Bilwi y la venta informal.²⁹ Hasta muy recientemente, en general los que más se han beneficiado de la comercialización

de la madera son grupos dentro de la comunidad, como por ejemplo los dueños de motosierras. Esta práctica parece ser ampliamente aceptada por el resto de la comunidad. Estos grupos a veces pagaron al *síndico* un monto, a manera de impuesto para la comunidad, pero ese pago a la comunidad no siempre fue exigido.

Las quejas principales tienen que ver con los precios que pagan los compradores así como sobre la distribución y utilización de los fondos provenientes de esas ventas que, en teoría, deberían beneficiar a las comunidades. Por una parte, se reconoce que muchos *síndicos* no tienen experiencia en este tipo de negociaciones y que son fácilmente manipulados por los madereros. Por otra parte, muy pocas veces se rinden cuentas claras sobre los fondos recibidos, y hay muchas quejas sobre la corrupción de *síndicos* y otros líderes. Por ejemplo, aunque no estuvieran autorizados por ley o por sus comunidades para hacerlo, algunos *síndicos* vendían madera y hasta propiedades comunales a terceros. Al mismo tiempo, sí ha habido algunos beneficios. Se menciona la obtención de algunos beneficios concretos como un motor fuera de bordo para la comunidad de La Esperanza (en el Río Coco), un fondo social para los enfermos, etc. Así mismo, se señala a personas que han trabajado como mano de obra en las empresas concesionarias.

La forestería comunitaria empezó a fortalecerse con la implementación de tres proyectos desarrollados por WWF. Luego, se formó la empresa Limi Nawah en una docena de comunidades de Prinzapolka, pero el proyecto fracasó por conflictos internos. Con el apoyo de GTZ, el gobierno regional empezó a apoyar la formación de un bloque de forestería comunitaria, pero como dijo un técnico municipal, “sólo los líderes de la comunidad conocen sobre este proceso, ya que no comparten la información, que obtienen al participar en talleres y reuniones, de interés para la comunidad.” Estas experiencias señalan dos debilidades principales. En primer lugar, en la organización comunitaria y el liderazgo tanto comunitario como regional. En segundo lugar, en la necesidad de proporcionar apoyo externo para entender las reglas para el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos forestales. Ambos temas se verán con más detalle en los estudios de caso.

Análisis de casos

Tasba Raya es un grupo de comunidades de la RAAN con una historia atípica, ya que son pocas las comunidades indígenas donde existen títulos de propiedad a nivel individual y que fueron desplazadas de forma voluntaria. Las comunidades de Tasba Raya surgieron en los años sesenta y a comienzos de los setenta, como resultado de la reubicación de los miskitu nicaragüenses de Río Coco abajo – una área de alto riesgo por inundaciones, poca tierra arable y conflictos fronterizos con Honduras.³⁰

Los asentamientos fueron diseñados por el Instituto Agrario de Nicaragua (IAN) en forma de cuadrículas con bloques de parcelas agrícolas asignadas y tituladas a familias individuales; aparte se designó un área comunal para las viviendas. Aunque el IAN oficialmente no tituló ni asignó más propiedad comunal que la mencionada, sus residentes alegan que les fue otorgado el libre uso de un área adyacente a las propiedades tituladas. Esta área la identifican a través de puntos de referencias específicos y la han utilizado como propiedad comunal para cacería y aprovechamiento de los productos del bosque y para asignación de nuevas propiedades a las familias que van creciendo, al igual que a nuevos miembros de la comunidad.

Así se fundaron seis comunidades, la primera en 1960 y las otras cinco entre 1969 y 1972. Unos tres asentamientos más se han ido consolidando como comunidades. Dos son “polos de desarrollo” establecidos después de la guerra de la década de los 80, pero la mayoría de sus residentes vive en las otras comunidades de Tasba Raya. Nuestra investigación, a nivel de comunidad, se focaliza en las comunidades de Francia Sirpi y Wisconsin.

Layasiksa es una comunidad mucha más antigua que las de Tasba Raya, que se estableció, según los ancianos de la comunidad, a finales del siglo XIX. Tiene uno de los primeros y únicos títulos otorgados a las comunidades indígenas de la Costa por la Comisión Tituladora de la Mosquitia, establecida por el Tratado Harrison-Altamirano en 1905. En 1917, la Comisión le otorgó a la comunidad un título por 2,060 hectáreas de tierra, divididas en un área para agricultura y otra para ganadería. En 1996, Layasiksa obtuvo una resolución firmada por el presidente del Consejo Regional otorgándole los derechos sobre 35,000 hectáreas ubicadas en el bosque latifoliado, que la comunidad reclama como parte de su territorio histórico. En 1998, un pequeño grupo de residentes se pasó a vivir en

esa área para protegerla de las invasiones de los colonos y comunidades aledañas y para aprovechar los recursos del bosque como una nueva fuente de ingresos. Así fundan la segunda comunidad, Layasiksa Bosque. Hoy en día 51 familias viven en Layasiksa Bosque, mientras que 118 familias todavía viven en la comunidad “madre”.

Cambios en las formas de tenencia y en la conformación del territorio

¿Cómo han cambiado los derechos de tenencia de las comunidades indígenas y por qué? ¿Qué han significado en la práctica los derechos otorgados por la Constitución e implementados a través de la Ley #445, especialmente respecto a la seguridad en la tenencia? Por la manera en que han evolucionado las políticas, prácticas y el modo en que las comunidades y territorios han respondido a las oportunidades (y amenazas) ofrecidas por los nuevos derechos de tenencia, no es posible definir un momento preciso en el cambio de tenencia en el conjunto de la RAAN. Es decir, el “cambio” ha pasado por varias etapas que incluyen: la Constitución Política y la Ley de Autonomía de 1987, resoluciones del consejo regional, la Ley #445 y los procesos de demarcación y negociación de linderos entre comunidades vecinas. Hasta el momento, ninguno de los dos sitios estudiados ha recibido nuevos títulos. Sin embargo, ya se han dado cambios en sus derechos de tenencia.

Por ejemplo, en los dos sitios estudiados, se afirma que el cambio de derechos empezó con la Constitución de 1987 que, según sus líderes, les reafirmó sus derechos a aquellas tierras, adyacentes a las áreas tituladas, sobre las cuales no tenían, ni tienen todavía, control formal.⁵¹ Para Tasba Raya, los efectos han sido en menor escala, por el alcance de sus títulos de propiedad privada. Para Layasiksa, la Constitución y la Ley de Autonomía ofrecieron una base importante para negociar la resolución del consejo regional que reconoció los derechos de Layasiksa sobre 35,000 hectáreas. La Ley #445 reafirmó los derechos de tenencia sobre las áreas complementarias para todas las comunidades, lo que constituye un obstáculo para el Estado. Sin embargo, en el proceso de demarcación eso podría implicar conflictos sobre la definición de linderos entre vecinos. La ley también concretizó el concepto de territorio y autoridades territoriales. Esta sección presenta los momentos y procesos importantes en Tasba Raya y Layasiksa en tres aspectos de la tenencia: sus relaciones externas (con el Estado, vecinos y terceros/colonos), las relaciones intracomunales y la formación de territorios.

Relaciones externas

Relaciones con el Estado. La demanda de Awas Tingni y la promulgación de la Ley #445 tuvieron efectos inmediatos en la relación entre las comunidades de la Costa y el Estado, ya que el gobierno central no pudo seguir tratando las tierras sin títulos como “tierras nacionales” baldías a su disposición. Específicamente, sin la aprobación de la comunidad, el Estado no podía otorgar concesiones madereras o de cualquier otro tipo, sobre los recursos naturales en las tierras reclamadas por las comunidades indígenas. Tampoco el Estado podía enajenar las así llamadas “tierras nacionales” a terceros. Dentro del territorio reclamado por Tasba Raya, el gobierno de Violeta Chamorro asignó 26 títulos sobre bloques de tierra, principalmente de bosque, a 260 ex-combatientes (en colectivos de 10 personas cada uno) como parte de los acuerdos de desmovilización de 1996. Como resultado se entregó aproximadamente 11,500 hectáreas. En Layasiksa, en 1995, el gobierno central también otorgó 5,000 hectáreas del bosque comunitario a ex-combatientes. En los dos territorios, parece que la mayoría de los beneficiarios eran originarios de estas comunidades.

El gobierno central, a través del Instituto Nacional Forestal (INAFOR), además de entregar tierras aprobó, en el 2001, dos concesiones forestales en áreas que traslapaban con las mismas tierras que el consejo regional había reconocido a favor de Layasiksa cinco años atrás. Esa resolución del consejo no le garantizó a Layasiksa la seguridad que esperaba sobre estas tierras. En este mismo caso, INAFOR reconoció algunos derechos comunitarios a dos comunidades aledañas, Kukulaya y Haulover, en vez de Layasiksa. Estas dos comunidades también reclamaban esos bosques y desarrollaron planes de manejo forestal en 1999 y 2000 (Salazar y Gretzinger 2004).

Relaciones con comunidades vecinas. Tanto Layasiksa como Tasba Raya han participado en procesos de resolución de conflictos con sus comunidades vecinas. La Ley # 445 establece los procedimientos para resolver conflictos limítrofes entre comunidades. Eso incluye llamar a los líderes de las comunidades y territorios aledaños para que “pongan todos los esfuerzos de diálogo y acuerdos necesarios” para resolver sus conflictos. Cuando los esfuerzos de mediación fracasan, la decisión pasa por varias etapas en el consejo regional, hasta que llega al plenario del consejo para el veredicto final. Layasiksa empezó este proceso de manera formal en 2008 (posteriormente se analiza la conformación del territorio). El reclamo de territorio de Awas Tingni tiene un traslape con un área de 41,000

hectáreas reclamada por tres comunidades de Tasba Raya como tierra utilizada por sus comunidades. En este caso, es probable que el conflicto haya sido agravado por las diferencias inter-étnicas entre las comunidades de los dos territorios: Awas Tingni es una comunidad sumu/mayangna y las comunidades de Tasba Raya son miskitu. En diferentes ocasiones durante las negociaciones, Awas Tingni ofreció ceder desde 1,000 hasta 15,000 hectáreas. Sin embargo, las comunidades miskitu de Tasba Raya mantuvieron firme su reclamo sobre la totalidad de las 41,000 hectáreas en disputa.

En gran medida, debido a las presiones y fechas límites impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el conflicto fue resuelto finalmente por el Consejo Regional mediante la Resolución #26, del 14 de febrero 2007. En la resolución de las 41,000 hectáreas en disputa, se autorizan 20,000 hectáreas a Awas Tingni y 21,000 a Tasba Raya. De las 21,000 entregadas a Tasba Raya, 3 de sus comunidades – Francia Sirpi, Santa Clara y La Esperanza – recibieron 7,000 hectáreas cada una. Aunque por ley, esa decisión representó formalmente la conclusión del asunto, al menos en lo concerniente a los procedimientos administrativos, aparentemente ninguna de las comunidades involucradas considera la resolución legítima, porque todas estiman tener derechos sobre un área mayor a la asignada. La legitimidad es importante para garantizar la seguridad hacia el futuro, a fin de lograr que las partes en litigio respeten la decisión.³² Muchas veces, esa legitimidad se construye a través del proceso de demarcación, negociación y del reconocimiento del fundamento y legalidad de los procedimientos mediante los cuales se tomó la decisión.

Relaciones con terceros. Aunque la Ley #445 estableció 1987 como fecha límite para las adquisiciones legales de tierras en territorios indígenas, no parece haber interés en reclamar aquellas tierras concedidas a los ex-combatientes indígenas. Esto se debe en parte porque la mayoría de esos ex combatientes viven en las comunidades del territorio y gozan de respeto porque se levantaron en armas durante la guerra. Sin embargo, recientemente en Layasiksa, un miembro de la comunidad, alegando ser su representante legal, fue reportado intentando vender la tierra. Esto sería completamente ilegal según la Ley de Propiedad Comunal, y los co-propietarios de Layasiksa dieron los pasos necesarios para denunciar esas acciones ante las autoridades competentes (Ramírez, com. pers.).

Los terceros más problemáticos son los colonos, y la ley deja claro que la invasión de tierras indígenas por colonos es ilegal. Esto, en conjunto con un mejor nivel

de organización de las autoridades comunales y territoriales, ha dado a los líderes comunitarios mayor valor para enfrentar a los colonos y otros invasores y, en cierto sentido, hasta de tomar la ley en sus propias manos cuando lo consideren necesario. En Tasba Raya, mientras se realizaba el trabajo de campo para este estudio, un pequeño grupo de mestizos invadió un área de bosque, no para establecer un asentamiento sino para talar árboles. Los rumores sugirieron que existían vínculos con un familiar de uno de los actuales miembros del gobierno regional, lo cual podría haber hecho que los dirigentes comunitarios tuvieran mayor precaución o fuesen más mesurados en su actuar. Sin embargo, decidieron enfrentar a los invasores, quienes se retiraron con sus motosierras y la mayoría de sus herramientas, dejando atrás tres barriles de combustible y la madera que habían cortado. Todo fue confiscado por la comunidad. Los líderes comunitarios alegaron que fue la Ley #445 la que les dio la autoridad y el valor para actuar.

Parte de las tierras de Layasiksa fueron también invadidas por colonos en el 2004. El incidente recibió atención nacional y hasta la visita de una delegación de alto nivel de la cooperación inglesa que incluyó al Vice-Ministro del Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña (DFID). Layasiksa tomó la ley en sus manos para forzar la salida de los colonos. Estos tenían varios años de estar viviendo en el área y su población seguía creciendo debido a la llegada de nuevas familias, y con ellas su reclamo a tierras también se incrementaba. Las autoridades de Layasiksa, a lo largo de dos años, intentaron resolver el problema a través de los canales oficiales. Para ello, presentaron demandas en los juzgados de Rosita y Siuna. Demandaron también ayuda a los miembros del Consejo Regional solicitando la intervención de la Comisión de Demarcación del consejo así como al alcalde de Prinzapolka. Según el diario La Prensa (8 de febrero, 2004): “La completa falta de respuesta de las autoridades judiciales, policiales y políticas de la zona, a dos años de reclamos de los miskitu de Layasiksa, causó que éstos decidieran solucionar esta situación por sus propios medios”. El conflicto dejó dos muertos y finalmente atrajo la atención e intervención del gobierno. Los colonos abandonaron el área con la promesa del gobierno de que recibirían otras tierras.³³

Relaciones internas

Como se mencionó previamente, la mayoría de las comunidades indígenas de la RAAN tiene sus propias formas de organizar la distribución de tierra que incluyen áreas familiares, que son tratadas como si fueran terrenos “privados”, y áreas

comunales, de uso común. Parece lógico suponer que una ley que reconoce los derechos consuetudinarios no necesariamente debe afectar la distribución y gobierno *interno* de la tierra y recursos. Sin embargo, en ambos casos, se han producido cambios. En el caso de Layasiksa, los cambios internos al momento de este estudio³⁴ estuvieron más relacionados con los nuevos arreglos forestales (descritos posteriormente) que directamente con un cambio de tenencia. No obstante, es importante reconocer que el primero no habría sido posible sin el segundo.

En el caso de Tasba Raya, la formación del territorio, la elección de autoridades territoriales así como el apoyo de URACCAN y ONG locales a las autoridades comunitarias y territoriales, han logrado mejorar los sistemas de gobierno interno. El territorio tiene ahora mayor transparencia en sus decisiones así como normas y sanciones más claras sobre el uso del bosque y sus recursos. De igual manera, la Ley #445 plantea un tema nuevo e interesante relativo al control comunitario sobre los derechos individuales sobre la tierra. Eso incluye los títulos individuales entregados en Tasba Raya y los bloques de bosques otorgados a los colectivos de ex-combatientes. Hasta hace poco, los dirigentes comunitarios carecían de influencia sobre las propiedades privadas de los miembros de la comunidad. Pero un problema que han enfrentado es la comercialización de esos terrenos, que atraen foráneos, a veces mestizos, a la comunidad, con diferentes modelos en el uso de la tierra y sus recursos naturales. Específicamente, los productores mestizos tienden a talar mayores áreas de bosque para convertirlos en pastos en lugar de dejarlos en barbecho para la regeneración forestal (ver Stocks et al. 2007). Por otra parte, en el caso de siete Bloques Colectivos, como se conocen a las tierras entregadas a ex-combatientes, estos vendieron sus bosques a una empresa maderera. Esto causó gran preocupación entre los dirigentes comunitarios de Tasba Raya.

La Ley #445 aporta un nuevo control a la comunidad sobre las ventas de tierras, declarando que “las mejoras deberán ser vendidas a la comunidad” en lugar de venderse a intereses externos a la comunidad. A partir de eso, dirigentes de Tasba Raya han establecido normas para tratar de detener la venta de sus tierras a intereses foráneos a la comunidad. Estas incluyen notificarle al comprador y vendedor sobre la ilegalidad de la transacción, expulsando o llevando a cabo acciones que impidan que el comprador pueda lograr el acceso a las tierras compradas. También notifican a las autoridades gubernamentales correspondientes y prohíben que cualquier persona que venda tierra adquiera nuevas tierras en áreas comunales. Respecto a la tierra comunal, uno de los efectos indirectos del

cambio de tenencia ha sido el intento por parte de las autoridades comunitarias y territoriales de hacer cumplir efectivamente las normas y reglas sobre el manejo de las tierras y recursos.

Formación del territorio

Uno de los cambios más relevantes respecto a la tenencia comunitaria ha sido la decisión de formar territorios multi-comunitarios tanto en Layasiksa como en Tasba Raya. En ambos casos, la decisión no fue tomada a la ligera. Tasba Raya se constituyó como un territorio en 2005 y Layasiksa inició el proceso en 2008, después de concluido el trabajo de campo de este informe. Cabe preguntarse, ¿por qué tomaron esta decisión?

La Ley establece el procedimiento para unirse como un territorio y elegir autoridades territoriales. A finales de la década de los 90, cuando el Caribbean and Central American Research Council (CCARC) realizó su análisis de las demandas de tierra en la Costa, seis comunidades que ahora son parte de Tasba Raya expresaron su deseo de ser demarcadas como comunidades individuales en lugar de ser parte de un solo bloque o territorio. En particular, a los residentes les preocupaba la posibilidad de perder los títulos de propiedad individual que ya tenían, en el caso de participar en el proceso de demarcación territorial bajo la figura del bloque de comunidades. Esa preocupación fue en parte aliviada por la Ley #445, que explícitamente respeta los títulos agrarios siempre y cuando los propietarios estuvieran ocupando las tierras previamente a 1987.

Más recientemente, las comunidades de Tasba Raya comenzaron a considerar de interés estratégico unirse bajo la figura del territorio. El factor principal ha sido plantear una demanda colectiva por la tierra debido a su litigio sobre el traslape territorial con la comunidad de Awas Tingni. Pero también está relacionado con la protección de sus intereses comunes como comunidades que tienen una historia diferente y atípica. De igual manera, está vinculado a su lucha contra las invasiones de tierra por colonos y su interés de constituirse como un solo frente unido. En el fondo, creían que estaban en desventaja en las negociaciones externas si continuaban organizándose en base a la figura de comunidades individuales. El proceso de formación del territorio y de sus autoridades territoriales, realizado con el apoyo de proyectos y facilitadores externos, ha jugado un papel importante en incrementar las capacidades locales y la organización interna.

La formalización de las autoridades comunitarias y la tenencia tradicional presentan oportunidades y riesgos. Desde su perspectiva, las comunidades de Tasba Raya tienen una afinidad natural por su composición e identidad étnica, su historia común con su forma de tenencia, su proximidad y los intercambios socio-culturales y productivos a través de los años. También, hay que sumar los vínculos familiares, el desarrollo de sistemas de negociación, mediación y resolución de conflictos sin violencia respecto al acceso y uso de los recursos en las áreas compartidas. Sin embargo, su concepción sobre el territorio que les pertenece no se corresponde con la de los dirigentes políticos regionales de la RAAN. El llamado de Brooklyn Rivera, máximo dirigente de YATAMA, en mayo del 2007 para demarcar rápidamente áreas más grandes estaba en parte dirigido a los líderes comunitarios de Tasba Raya. La propuesta de YATAMA exige un territorio mucho más grande (ver número 14 en mapa 3). El asunto fundamental para los comunitarios es lo que su demanda significaría en términos de acceso a los recursos, la distribución de sus beneficios y el papel de las autoridades territoriales en su futuro.

Por su parte, durante nuestra investigación, Layasiksa se refirió a sus dos comunidades como una “comunidad” y no como un territorio, ni se organizó como tal hasta enero del 2008, cuando se constituyó el territorio Prinzu Rau. ¿Qué cambió? Es probable que la razón principal de su decisión estuviese relacionada con la coyuntura del momento, en la cual Layasiksa también ha sido presionada para ser miembro de un territorio mucho más grande, Prinzu Awala. Por consiguiente, al igual que Tasba Raya, se vieron en desventaja en las negociaciones externas si no adoptaban el nuevo modelo, que debieron adaptar a sus intereses. En el 2007, obtuvieron financiamiento del DFID para llevar a cabo el diagnóstico, las negociaciones con vecinos y la demarcación de su reclamo territorial.

Los líderes de Layasiksa han estado reclamando un área que, según sus cálculos, tiene una extensión total de 135,000 hectáreas. Los conflictos específicos se dan en un área de 3,000 hectáreas, que incluye un espacio reclamado por la comunidad vecina de Isnawas (donde está parte de la concesión de la empresa PRADA que compró las instalaciones de SOLCARSA en Rosita) y una laguna usada tradicionalmente para la pesca por Walpasiksa. En estos dos casos Layasiksa ha acordado ceder el área en reclamo (Masangni, 2008). Un tercer conflicto, con Prinzubila, ha sido resuelto (por lo menos temporalmente) al incluirse a esta comunidad dentro del territorio Prinzu Rau, que tiene un área estimada de 115,600 hectáreas. El conflicto limítrofe más serio es con Kukalaya, que reclama

derechos sobre los bosques que reclama Layasiksa. Parte del territorio de Kukalaya ha sido invadido por colonos. La comunidad no ha sido beligerante en la protección de sus tierras frente a estas invasiones y, según dirigentes de Layasiksa y otros observadores, al menos un dirigente comunitario ha vendido tierras a los colonos. Los dirigentes de Layasiksa alegan que la demanda de Kukalaya por la tierra de Layasiksa es resultado del fracaso de esa comunidad en defender su propio territorio y que los comunitarios no lograron controlar a sus propios dirigentes.

Los dos territorios han tenido experiencias que les llevan a desconfiar de los modelos impuestos desde arriba. Al momento de esta investigación, Tasba Raya, a lo largo de dos años, no había logrado registrar o certificar a sus autoridades electas. Según los líderes comunitarios, las autoridades regionales les habían dicho que tenían que seguir otro modelo (en términos de número de autoridades y cargas) que el escogido, a pesar de que la Ley #445 dice que esta decisión pertenece a las comunidades. Ellos creen que esa posición del consejo se debe a que la comunidad está influenciada por otro partido político (PLC) opositor a la alianza FSLN-YATAMA en el poder en la RAAN. De igual manera, podría estar relacionada con la propuesta de Tasba Raya de constituirse en un territorio más pequeño que el propuesto por YATAMA. Layasiksa ha tenido problemas similares con la acreditación de su *síndico*. En una ocasión, acreditaron a un miembro de la comunidad que no había sido electo por la comunidad. El *síndico* de Layasiksa fue certificado posteriormente, pero como la certificación debe realizarse anualmente, la misma enfrentó atrasos en el 2008.

La certificación de las autoridades comunitarias tiene repercusiones directas en ambas comunidades. Según las leyes del país, un porcentaje de los impuestos y regalías sobre la extracción de recursos naturales deben ser devueltos a las comunidades. Según los procedimientos establecidos por el gobierno regional, el representante comunitario con autoridad para acceder a esos fondos, que representan el 25% en el caso de la extracción de madera, es el *síndico* certificado para el territorio. Tasba Raya nunca ha tenido acceso a ellos. En Layasiksa, argumentan que en el 2005 fue el *síndico* de Prinzu Awala quien retiró la mayoría de los fondos y el resto del dinero fue retirado por una persona acreditada pero no elegida.

Síntesis: Seguridad en la tenencia

- ▮ Los cambios en los derechos de tenencia empezaron con la Constitución Política y Ley de Autonomía de 1987, no con la Ley #445. Sin embargo, es la implementación de esta ley la que ha dinamizado el proceso y puede ofrecer mayor seguridad hacia el futuro.
- ▮ Hasta el momento, la mejora más clara en términos de seguridad de derechos está vinculada a la relación con el Estado. El Estado ya no otorga concesiones sin el consentimiento comunitario, para aprovechar recursos o entregar tierras a terceros en tierras reclamadas por las comunidades. Se supone que, después de la demarcación, ese principio se aplica a las tierras ubicadas dentro de los territorios comunales titulados.
- ▮ En relación a comunidades vecinas, los conflictos se han incrementado. Los procesos de negociación requieren de tiempo y fondos. La formación de territorios puede posponer algunos de los procesos de diálogo y negociación entre comunidades vecinas en el mismo territorio, pero no resuelve el problema de fondo. Las resoluciones finales del Consejo Regional sobre el tema no generan confianza en el proceso o en la legitimidad de las decisiones.
- ▮ En general, las comunidades se sienten más “seguras” en sus derechos territoriales frente a la invasión de tierras indígenas por colonos mestizos, aunque ninguna de esas comunidades posea todavía su título definitivo. En algunas comunidades, se espera que la demarcación y titulación incrementen su seguridad en sus derechos de posesión territoriales. Sin embargo, esa seguridad sólo aumenta en la práctica si el Estado apoya a las comunidades indígenas en la protección de sus derechos y defensa de su territorio. Hasta el momento, el papel del Estado (gobierno central y regional) ha sido débil, y la alternativa de que las comunidades “tomen la ley en sus propias manos” no parece ser la mejor.
- ▮ Con relación a la distribución de derechos internos dentro de la comunidad o territorio, la gestión colectiva se ha fortalecido en Tasba Raya y en Layasiksa. En los dos sitios ese cambio está asociado a la Ley #445. En Tasba Raya, se debe a la formación del territorio, el apoyo de ONG, URACCAN y algunas previsiones de la ley, que, entre otras cosas, les permite tratar de ejercer algún control sobre las ventas de tierra. En Layasiksa, el cambio se debe al fortalecimiento de sus derechos sobre los recursos y la formación de la empresa forestal comunitaria (discutidos en la siguiente sección).

► Tasba Raya y Layasiksa han decidido formar territorios por razones estratégicas, en parte para obtener una mejor posición negociadora en relación a la formación de territorios propuestos por los dirigentes políticos actualmente en el poder en la RAAN. En ambos casos, la concepción comunitaria del territorio se sustenta en lazos de parentesco y afinidades históricas con las comunidades vecinas. En el caso de los dirigentes políticos regionales, los intereses y prioridades que ellos han explicitado tienen como objetivo lograr la demarcación y titulación durante la actual administración del gobierno central, reformar el sistema electoral en base a los territorios y, como resultado, fortalecer “la Costa Caribe” frente a las futuras administraciones de gobierno central. Aunque esta concepción pudiera ser de interés para los costeños en general, la experiencia de las comunidades ha socavado su confianza en los líderes.

Cambios en las formas de tenencia y en el uso de los recursos del bosque

¿Cómo han cambiado los derechos de acceso a los bosques y la gestión forestal? La combinación de la Ley #445 y de la Ley Forestal parece haber abierto la puerta para que las comunidades desempeñen un mayor papel en las decisiones sobre la gestión forestal. Mínimamente, tienen el derecho a impedir el aprovechamiento en sus áreas comunales, y en el otro extremo, tienen la posibilidad de organizar sus propias empresas forestales comunitarias. Aunque las dos comunidades objetos del estudio tienen varios años de experiencia en la venta de madera, en mercados formales y también informales, Tasba Raya ha visto pocos cambios respecto a su relación con el aprovechamiento de sus bosques, mientras que Layasiksa ha experimentado un cambio sustancial. Esta sección discute cuatro temas: la relación entre gestión forestal y seguridad en la tenencia de la tierra; el papel de los *síndicos*; las reglas y normas internas de manejo y la forestería comunitaria.

Gestión forestal y la seguridad en la tenencia de la tierra

Layasiksa, después de la resolución del consejo regional mediante la cual le otorgó 35,000 hectáreas, mejoró su acceso directo al bosque, al establecer una segunda comunidad en el área de bosque latifoliado resuelta por el Consejo Regional como propiedad de Layasiksa. En ese período, miembros de la comunidad vendieron madera de manera informal, pero no hay registro de esas actividades. Como se mencionó previamente, en dos áreas que traslapaban con estas tierras, INAFOR autorizó concesiones a empresas madereras que habían negociado con las comunidades vecinas de Kukalaya y Haulover. Dichas concesiones fueron sus-

pendidas después de uno y dos años respectivamente. La primera fue cerrada por INAFOR por anomalías y la última retiró sus operaciones cuando Layasiksa protestó la venta de madera de sus tierras comunales (Ramírez, pers. comm).

Al mismo tiempo, dirigentes de Layasiksa firmaron su propio acuerdo con la empresa maderera PRADA, que elaboró un plan de manejo para 4,950 hectáreas. En este tiempo, el ONG regional, Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC) y luego World Wildlife Fund (WWF) ya habían comenzado a trabajar en Layasiksa para promover un proyecto forestal comunitario, que actualmente abarca un total de 4,467 hectáreas. Desde entonces, Layasiksa ha consolidado gradualmente su control sobre la mayor parte de las 35,000 hectáreas reconocidas por el Consejo Regional. Simultáneamente ha desarrollado una demanda adicional por un territorio mayor. En el caso de Layasiksa, es claro que sus derechos de tenencia hicieron posible la inversión de WWF y que al mismo tiempo, la gestión forestal comunitaria, con apoyo de WWF, fortaleció sus derechos de tenencia.

Papel de los síndicos

Como se mencionó previamente, la Ley de Propiedad Comunal y el marco de regulaciones forestales establecen que la comunidad tiene que aprobar la extracción de sus recursos. No obstante, en la práctica, es el *síndico* quien tiene la competencia, como autoridad local, para representar la decisión legal del colectivo, y su firma es necesaria para avalar negociaciones relativas al territorio comunal. Desafortunadamente, ese mecanismo ha dado mucho poder a un solo individuo, por lo general sin experiencia y con pocos conocimientos, en un contexto donde los mecanismos tradicionales de control social se han deteriorado. Esto ha generado problemas relacionados con la probidad y conducta de los *síndicos*.

En Francia Sirpi y Wisconsin, las dos comunidades de Tasba Raya analizadas a profundidad en el trabajo, no existen registros sobre la extracción de madera de las tierras comunales. Los arreglos con la empresa maderera AMERINICA en 2003, que utilizaba planes mínimos, resultaron en ingresos económicos para algunas familias en Francia Sirpi que oscilan entre US\$1,000-2,000. Sobre otros contratos, los comunitarios dijeron que después de un negocio entre el *síndico* y una empresa maderera, cada familia recibió menos de US\$2.00 cada una y nunca recibieron información específica sobre la cantidad de madera

extraída o al monto de dinero recibido por el *síndico*. En otro caso, una empresa empleó al *síndico* como contratista, quien luego negoció los contratos con los comunitarios y representantes de los Bloques Colectivos. Nuevamente en ese caso, no hubo informes sobre los términos de la contratación del *síndico* o sobre el uso de los ingresos que se generaron. Hasta la fecha en Tasba Raya, y en muchas otras comunidades, la única sanción por el mal manejo de fondos por parte de dichos *síndicos* ha sido su no re-elección por la comunidad. Sin embargo, en Tasba Raya, se han tomado medidas para prevenir abusos futuros. Entre otras medidas, se creó una norma que establece que cualquier empresa interesada en el aprovechamiento de la madera debe hacer una presentación completa de su oferta ante la asamblea comunitaria y que la decisión sobre la autorización de la oferta en cuestión debe ser tomada por un grupo de dirigentes comunitarios y no únicamente por el *síndico*.

En Layasiksa, la experiencia fue similar hasta la llegada de WWF. Se carecía de informes confiables sobre el uso de los fondos generados por el aprovechamiento de la madera en experiencias previas. Cuando los comunitarios solicitaban información, no lograban entender lo que se les entregaba. No existían normas o reglas escritas, o claridad respecto al cumplimiento de las reglas orales. Tampoco existía sanción alguna por incumplimiento de dichas reglas. Sólo un pequeño grupo de personas se beneficiaba de la venta de la madera. Un *síndico* se fugó con todos los fondos y después de ser reemplazado, logró llevarse fondos adicionales de la cuenta bancaria de la comunidad.

Reglas y normas internas

En los dos sitios de la investigación y previo a los esfuerzos actuales por mejorar la gestión colectiva de los recursos, la apropiación privada de los recursos comunes fue una práctica aceptada. En muchos casos, los usuarios no pedían permiso ni informaban a las autoridades comunitarias. Esta práctica incluía no sólo el uso de recursos, especialmente madera, para uso doméstico sino también para su comercialización. En la actualidad, las reglas son más complejas. Las autoridades de Tasba Raya tratan de hacerlas cumplir de manera que los dirigentes comunitarios aprueben todo aprovechamiento de madera (al igual que toda asignación de tierra comunal). Las normas se basan en acuerdos verbales y son reguladas por los *síndicos*. La extracción de madera requiere que se especifique el número de árboles y las especies que serán extraídas, con un límite máximo de 5,000 pies tablares. Exige, además, que el área sea inspeccionada primero por el *síndico*.

Sin embargo, estas reglas parecen ser un objetivo que todavía no se ha logrado implementar efectivamente. Una norma que las autoridades sí han logrado hacer cumplir es una pequeña cuota que oscila entre 25 y 100 córdobas (aproximadamente US\$ 1.25 y US\$ 5.00) por cada aprovechamiento forestal. El fondo generado por esos recursos se invierte en el mantenimiento de los caminos comunales.

Los dirigentes de Layasiksa, donde toda la tierra es comunal, iniciaron esfuerzos para organizar y controlar el manejo de los recursos forestales más efectivamente, al igual que los de Tasba Raya. Entre otras cosas, hicieron las reglas más estrictas y ahora resulta más difícil para personas individuales vender madera. En principio, todos los comunitarios tienen acceso a los recursos forestales comunales para uso doméstico (leña y madera) y no necesitan autorización del *síndico*, a menos que la madera tenga un destino fuera de la comunidad.⁵⁵ El acceso a leña o madera para ser comercializada requiere del permiso del *síndico* quien a su vez deberá cumplir con todos los requisitos legales establecidos por INAFOR. Ese aprovechamiento comercial individual únicamente ha sido otorgado bajo circunstancias extraordinarias. Por ejemplo, tres áreas de 50 hectáreas cada una fueron otorgadas a ex-dirigentes de la comunidad que hacía más de 7 años habían asumido deudas a nombre de la comunidad, para construir caminos y extraer madera y que todavía estaban pendientes de cancelar. Al mismo tiempo, esas áreas fueron afectadas por el huracán Félix en septiembre 2007. Actualmente, existe una gran presión para vender la madera caída antes de que se pudra, e INAFOR y el Consejo Regional han creado trámites nuevos y más sencillos para salvar la madera de estas áreas afectadas por el huracán Félix. Sin estos planes, sería casi imposible para un comunitario aprovechar madera comercial de manera legal, porque todo aprovechamiento requiere de un plan general de manejo. Layasiksa tiene que manejar todo su territorio de manera legal por tener una empresa comunitaria con madera certificada por el Forest Stewardship Council (FSC).

Desarrollo de una empresa forestal comunitaria

El gobierno regional, INAFOR, la cooperación internacional multilateral y bilateral así como las ONG han empezado a apoyar la forestería comunitaria en comunidades indígenas. Por ejemplo, la universidad regional Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) recibió fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para elaborar los “planes de manejo forestal comunitarios” en Tasba Raya. Se supone que la apropiación de los planes de manejo por parte de las comunidades aumentaría su capacidad para negociar con potenciales compradores en lugar

de funcionar únicamente como receptoras de ofertas. También debería de aumentar los precios de venta, ya que el comprador no tiene que elaborar el plan de manejo exigido por ley. Bajo estas circunstancias, dichos planes podrían haber sido escritos de manera que reflejen los intereses de la comunidad en relación a las áreas de extracción de madera, uso de especies y así sucesivamente. Sin embargo, esos no fueron los resultados. De hecho, los planes fueron hechos exclusivamente con los Bloques Colectivos sin la participación de las comunidades. De igual forma, de acuerdo a la información recabada, las pocas experiencias de negociación ocurridas en el proceso tuvieron como resultado sólo un pequeño aumento en el precio de venta. Al momento de nuestro estudio, no era claro si alguno de estos planes en realidad había sido puesto en práctica antes del huracán Félix.

El cambio más importante, posiblemente en toda la RAAN, respecto a la gestión forestal fue el establecimiento de la empresa forestal comunitaria Kiwatingni y la elaboración de su propio plan de manejo. WWF inició el trabajo con Layasiksa en 2001 para organizar y apoyar este proceso financiera y técnicamente. Para eso, capacitó a los comunitarios en los aspectos técnicos de manejo forestal, tala y aserrado, así como en formación empresarial y gerencial. Esas capacitaciones incluyeron la construcción de nuevas viviendas con el apoyo financiero del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) utilizando la madera producida por las primeras prácticas de extracción. Hoy en día la comunidad maneja y supervisa toda la operación pero tiene muy poca maquinaria propia. Para la extracción, la comunidad tiene que subcontratar equipo pesado y subcontrata el aserrado³⁶ y transporte.

Aunque WWF tenía inicialmente un énfasis técnico, pronto se hizo evidente que para construir una operación forestal comunitaria efectiva y sostenible era necesario resolver problemas sociales y organizativos. Uno de los asuntos más difíciles tuvo que ver con la naturaleza de la organización que se iba a constituir para manejar la empresa y su relación con las estructuras de autoridad tradicional. Miembros de la comunidad visitaron las concesiones forestales comunitarias en Petén, Guatemala, para conocer esa experiencia. También revisaron el conjunto de opciones legales disponibles en Nicaragua. Aunque la Ley #445 estableció el derecho a la personería jurídica de las comunidades indígenas, esta opción no existía antes del 2003 y por lo tanto, no había experiencia previa alguna con esa alternativa en el país. Además, y probablemente sea el aspecto más importante, la observación y relatos sobre experiencias previas en Layasiksa no generaban

confianza en las capacidades de las estructuras tradicionales para gestionar este esfuerzo de manera competente y transparente.

Con la asesoría de WWF, la comunidad identificó el modelo de una cooperativa como la alternativa legal más apropiada. Aunque el modelo cooperativo vigente no contempla la posibilidad de que la comunidad en su conjunto pueda ser integrante de la cooperativa o que la comunidad pueda demandar a la cooperativa que presente informes a la comunidad, Layasiksa elaboró un acuerdo para reformar el modelo oficial de cooperativa basándose en la Ley #445. La nueva estructura se subordina a las estructuras de autoridad tradicional, que también se constituyó en miembro de la dirección de la empresa. La Asamblea Comunal (integrada por todos los miembros adultos de la comunidad) elige a su Junta Directiva. La Junta de Vigilancia está compuesta por los dirigentes tradicionales tales como los ancianos, el *síndico*, el *wihita* y dirigentes religiosos.

Los problemas generados por la superposición de modelos organizativos han sido bien explicados por los mismos líderes comunitarios. En un intercambio crítico de experiencias entre los proyectos forestales latinoamericanos de WWF y los oficiales de esta ONG, se llegó a la conclusión de que el éxito o fracaso de un proyecto forestal que involucre a comunidades indígenas está estrechamente vinculado “a la identificación con la cultura, idiosincrasias y formas de ser de las comunidades indígenas y pueblos étnicos” y que esto “debe ser la base para emprender cualquier iniciativa para el manejo forestal sostenible”. Los participantes enfatizaron este punto, criticando el énfasis exclusivo en los aspectos técnicos en detrimento de los temas socio-culturales que empoderan a la comunidad. Ellos declararon que uno de “los errores más comunes” fue “creer que se asegura la sostenibilidad social, ambiental y económica en las actividades productivas forestales, por el simple hecho de equipar la EFC (Empresa Forestal Comunitaria) con maquinaria y equipo” (Martínez, Torres y Gretzinger 2006).

A pesar de esas tensiones, el proyecto ha sido bastante exitoso y ha tenido ganancias importantes en 2006 y 2007. Esos ingresos son distribuidos, desde 2007, según un plan de inversiones, hecho entre la empresa y la comunidad, de acuerdo a la Ley General de Cooperativas. Ese plan incluye reinversión en la cooperativa, capital operativo e inversiones en la comunidad. No se distribuyen dividendos.

Con Kiwatingni, los comunitarios también se benefician con empleos que no tenían antes, a excepción de los empleos en pequeña escala generados por el acuerdo con PRADA. A pesar del hecho de que la cooperativa todavía tiene que subcontratar algunas operaciones, los comunitarios participan en casi todas las actividades. Ellos trabajan en el inventario forestal, marcado de árboles, tala, acarreo, orientación de los tractores, preparación de las arboledas y caminos, aserrado y venta de madera entre otros aspectos. En el proceso de extracción, el único trabajo en el que no participan es en conducir los tractores. La aserrada es subcontratada, pero los comunitarios supervisan todos sus aspectos incluyendo el control de calidad y la clasificación de la madera. El transporte es subcontratado, pero los comunitarios acompañan el producto desde el aserrío hasta el comprador.

Síntesis: Cambios en la tenencia y gestión forestal

La gráfica #2 resume la forma en que los derechos de tenencia de las tierras y bosques comunales en la RAAN han sido experimentados, después de la promulgación de la Ley de Propiedad Comunal. La gráfica muestra algunos de los cambios mencionados en la sección anterior, como el nuevo papel del Estado, su coordinación con el Consejo Regional a través de CONADETI para demarcar y titular las tierras indígenas, sustituyendo la práctica previa de entregar tierras a terceros o aprobar concesiones de forma inconsulta con la comunidad. El Consejo Regional y las comunidades ahora aprueban todo el aprovechamiento (derecho no respetado anteriormente) relativo a la gestión forestal. Esas tres entidades, más los gobiernos municipales, comparten el 25% cada uno de los impuestos sobre el aprovechamiento forestal. En lo relativo al manejo, la comunidad puede contratar su propio regente y así tener mayor control sobre el manejo del bosque, aunque siempre tiene que cumplir con las reglas y trámites establecidos por el gobierno.

Gráfica 2. Distribución de derechos en bosques comunales después de la Ley #445

Conjunto de derechos				
Acceso				
Uso/retiro				Aprovecha madera para uso doméstico con permiso del juez o <i>síndico</i>
Rentas	Recibe el 25% de los impuestos de aprovechamiento ³⁷	Recibe el 25% de los impuestos de aprovechamiento	Recibe el 25% de los impuestos de aprovechamiento	
Manejo	INAFOR aprueba planes de manejo	Aprueba planes de manejo	Debe contratar regente y/o aprobar manejo por terceros; autoriza parcelas familiares	Toman decisiones sobre manejo en parcelas familiares
Exclusión		Aprueba todas las concesiones de extracción de recursos naturales	Aprueba todo aprovechamiento por terceros	
Alineación	Demarcación y titulación a través de CONADETI	Demarcación y titulación a través de CONADETI	Tierras comunales son inalienables, inenmargables, inajenables	Transferencia entre los mismos comunitarios
	Estado	Consejo Regional	Comunidad	Individuo
Los que tienen derecho				

- Por un lado, la mayor seguridad en la tenencia hace posible la inversión en la gestión forestal comunitaria. Por otro, la gestión forestal organizada puede aumentar la seguridad de tenencia sobre el bosque para la comunidad que lo maneja. También es notorio que la empresa forestal comunitaria de Layasiksa no solo fortaleció el reclamo de Layasiksa, sino que incrementó las capacidades de sus miembros para desarrollar y negociar su demanda territorial.
- Aunque las comunidades han ganado el derecho de decidir sobre el aprovechamiento de sus recursos por terceros, la posibilidad de ejercer plenamente ese derecho depende de la capacidad, transparencia y responsabilidad de los dirigentes comunitarios a cargo así como de los mecanismos de rendición de cuentas. Hasta hace poco, los dos territorios analizados, como muchos otros, han tenido problemas con sus *síndicos* y con el liderazgo en general. El desconocimiento y

falta de experiencia combinado con la pobreza y la tentación disminuyen los beneficios comunitarios. Estos problemas, bastante generalizados en la RAAN, demuestran una debilidad significativa de gobernanza local, frente a los desafíos y oportunidades que plantea el aprovechamiento de la madera.

- ▮ El acceso a los bosques no ha cambiado de forma significativa en Tasba Raya. En contraste, en Layasiksa, el cambio ha sido importante. Estas diferencias se deben en gran medida al tipo y alcance del apoyo externo recibidos por cada una de estas comunidades. Mientras el apoyo forestal a Tasba Raya se limitó a hacer algunos planes generales de manejo (dirigidos más hacia los bloques colectivos que al bosque comunal), Layasiksa ha tenido por varios años la presencia y acompañamiento de WWF, y ahora de Masangni, con las correspondientes inversiones, financiamiento y capacitaciones.
- ▮ Aunque parece natural asumir que siempre ha existido la apropiación privada de recursos comunes para usos de subsistencia, en Tasba Raya y en Layasiksa, también ha existido la apropiación de esos recursos para su comercialización. En el pasado, al menos en algunas comunidades de la RAAN, esto se hacía con el permiso del *wihita* o *síndico* y algunas veces haciendo algún pago a la comunidad. Sin embargo, esas estructuras de control se deterioraron con la guerra, la migración y el crecimiento demográfico. La reconstrucción de las estructuras comunitarias tradicionales ha sido difícil y aún más difícil ha sido crear principios y una cultura de apropiación comunitaria de los recursos comunes. En los casos analizados ha mejorado la importancia de “lo colectivo” y se ha hecho un esfuerzo importante para aclarar normas y reglas y hacerlas cumplir. De igual manera, aunque en menor medida, se han hecho esfuerzos por crear y hacer cumplir sanciones para castigar la infracción de esas normas. Esto ha tenido más éxito en Layasiksa, gracias al desarrollo de la empresa forestal comunitaria.
- ▮ Los técnicos de WWF aprendieron, en el campo y por experiencia, la importancia de brindar igual o mayor atención a los aspectos sociales y culturales que a los aspectos estrictamente técnicos del manejo forestal comunitario. Los mismos comunitarios expresaron que el éxito de un proyecto de forestería comunitaria está sustentado más en la identificación con la cultura y formas de ser de la comunidad y la construcción de la iniciativa a partir de esa identidad comunitaria que en aspectos técnicos y financieros. Eso también se vincula a un aspecto muy difícil y sensible, a saber: la creación de nuevas estructuras de

gobernanza comunitaria. WWF encontró muchas debilidades en las estructuras comunitarias existentes. Eso dificultaba la construcción de la transparencia y responsabilidad requeridas para lograr una gestión de recursos justa y equitativa. No obstante, la creación de nuevas autoridades y centros de poder está acompañada por la generación de nuevas tensiones y conflictos.

Marco regulatorio

Esta sección examina en mayor detalle el sector forestal haciendo énfasis en el marco regulatorio. Previamente se mencionó que únicamente Layasiksa se ha involucrado plenamente en la forestería comunitaria. Los dirigentes y comunitarios de Tasba Raya argumentaron que el sector forestal tenía demasiadas normas, regulaciones y condiciones para entender realmente lo que se tenía que hacer sin el apoyo del gobierno. Explicaron así mismo, que la comunidad carecía de la capacidad financiera y técnica para hacer su propio plan de aprovechamiento. Finalmente, explicaron que los altos costos en impuestos y papelería para cumplir con las regulaciones limitaban la participación comunitaria. El discurso reciente de las autoridades regionales a favor de la forestería comunitaria todavía no ha logrado convencer a los comunitarios sobre la factibilidad de realizar acciones concretas para poner en práctica el marco regulatorio. Adicionalmente, el comportamiento del gobierno en la implementación de las regulaciones contradice en muchos sentidos ese discurso.

Las comunidades indígenas en la RAAN venden madera a través de mecanismos formales e informales. Hasta el año 2006, de acuerdo a la Ley Forestal, existían tres tipos de permisos disponibles, cuyos requisitos eran más estrictos a medida que las áreas de aprovechamiento eran mayores. Los planes más sencillos, planes mínimos y planes de reposición, fueron suspendidos por la Ley de Veda (Ley #585) de junio de ese mismo año. Sin embargo, en algunos distritos de la RAAN, se había creado otro tipo de permiso³⁸ específicamente para facilitar la comercialización de madera de pino producida artesanalmente por las comunidades indígenas³⁹ como se explica posteriormente.

Según las leyes vigentes, todo aprovechamiento forestal en bosques naturales requiere de un Plan General de Manejo (PGM), hecho por un regente. Las áreas mayores a 500 hectáreas, además del PGM, requieren adicionalmente un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y un Plan Operativo Anual (POA). Para ahorrar costos y trámites, generalmente se formula y presenta el primer POA con el PGM.

Existen guías metodológicas diferenciadas, establecidas por INAFOR, dependiendo si los PGM son para bosques de pino o para bosques latifoliados. Para lograr la aprobación de esos planes y conseguir el permiso de aprovechamiento, deben presentarse los siguientes documentos:

- ▶ Carta solicitando la aprobación del permiso;
- ▶ PGM y POA;
- ▶ Nombre del regente designado;
- ▶ Título o documento demostrando la posesión sobre la propiedad;
- ▶ Cesión de derechos en original y copia (en el caso que el dueño ceda sus derechos a otra persona o empresa).

El procedimiento⁴⁰ en la RAAN incluye una visita al campo coordinada entre INAFOR, la Secretaría de Recursos Naturales (SERENA) del Gobierno Regional y la oficina técnica ambiental (o persona designada) de la alcaldía correspondiente (también se puede invitar a MARENA y la Procuraduría), el regente designado y representantes de la comunidad. Si hay problemas, el regente tiene que rectificar el plan y de ser necesario, se hace otra visita de campo. El representante de cada institución remite su informe respectivo a su autoridad respectiva: en el caso del técnico de la alcaldía, al alcalde, el delegado municipal de INAFOR al delegado del distrito y el representante de la SERENA al Consejo Regional.

El siguiente paso es una audiencia pública⁴¹, que requiere la presencia de las tres instituciones mencionadas previamente, el dueño y el regente. La audiencia finaliza con un acta de aprobación. Posteriormente se hacen los pagos correspondientes para el gobierno regional (con cánones establecidos mediante resolución del Consejo Regional). El Consejo Regional, en un procedimiento establecido desde la veda, da su aprobación a través de la firma del presidente de la Comisión de Recursos Naturales. El permiso final lo emite INAFOR. Según INAFOR, se pide el orden de pago, que cubre el costo de las inspecciones y los impuestos sobre la madera tumbada,⁴² previo a su traslado. Después del pago en la Dirección General de Ingresos, INAFOR autoriza el traslado con las guías de transporte.

La aprobación del EIA⁴⁵ está bajo la jurisdicción de la SERENA. Para su formulación se entrega una hoja de solicitud, mapas, perfil del proyecto, etc., con un depósito de US\$ 1,000.00. Posteriormente, SERENA hace la inspección de campo con un equipo inter-institucional y elabora los términos de referencia. Al completarse el estudio, el mismo equipo inter-institucional lo revisa. La alcaldía correspondiente tiene que dar su aval. El solicitante tiene dos oportunidades para hacer correcciones. Cuando el EIA ha sido aceptado, pasa a la consulta pública. Aquí se hace un resumen, anunciando previamente la disponibilidad del estudio a través de diversos medios y sitios (en la radio por ejemplo). El público tiene cinco días para hacer comentarios. El proceso se completa con el dictamen de la SERENA y posteriormente de la Comisión de Recursos Naturales. El paso final es la aprobación del documento por el plenario del Consejo Regional. Navarro (2008) identificó aproximadamente 30 pasos para conseguir un permiso en áreas mayores de 500 hectáreas.

El costo de un plan de manejo general es de aproximadamente US\$ 2.00 por hectárea y el costo de la evaluación del impacto ambiental es de aproximadamente US\$ 1.00 por hectárea. Ambos documentos cubren el conjunto del área bajo manejo. Los Planes Operativos Anuales (del área de extracción anual) tienen un costo que varía entre US\$ 9.00 y US\$ 12.00 por hectárea (en bosques latifoliados). No hay datos disponibles sobre la inversión real de WWF para brindar apoyo, así como capacitación técnica y organizativa a Layasiksa, del 2001 al 2007. Para satisfacer las regulaciones iniciales de un permiso para extraer madera, se invirtieron US\$ 10,000.00 en los planes de manejo y US\$ 40,000.00 en la evaluación de impacto ambiental que cubrió un área mayor que la del territorio para el manejo forestal. WWF invirtió, además, US\$ 3,000.00 para obtener la personería jurídica de la cooperativa “Kiwatingni”. La cooperativa Kiwatingni obtuvo también la certificación del Forest Stewardship Council cuya evaluación inicial costó US\$ 11,000.00. Ese gasto y los gastos anuales subsiguientes fueron financiados por los donantes (Masangni, pers. comm).

La coordinación de todas las instituciones de gobierno para hacer estos trámites resulta en una serie de atrasos que incide en el cumplimiento con las obligaciones contraídas en los contratos de venta. Se dan atrasos y confusiones por problemas logísticos y negociaciones con varias autoridades a distintos niveles. Hay tres niveles de aprobación: la municipalidad, el gobierno regional e INAFOR; es decir, la autonomía municipal y regional han añadido más participantes al

marco de regulaciones. Por ejemplo, el Consejo Regional añadió un cobro por las inspecciones que varía entre US\$ 500.00 y US\$ 1,200.00 según el tamaño del aprovechamiento y la distancia al sitio de inspección. Navarro (2008) calculó los costos de transacción en US\$ 22.00 por metro cúbico de madera en rollo. Esos costos incluyen además de los costos directos, el tiempo invertido en el proceso y espera de la autorización. Utilizando el mismo formato, pero con datos de Layasiksa, Arguello (2008) calculó un costo estimado de US\$ 14.00 por m³ para la madera en rollo y de US\$ 44.00 por m³ para la madera aserrada. En ambos casos, dichos costos representan alrededor del 10% de los costos totales del producto maderable. Por otro lado, esos costos no incluyen todo el tiempo invertido. También es posible que Layasiksa haya logrado reducir costos (por ejemplo en transporte, alimentación y hospedaje) gracias al apoyo del grupo de profesionales, conocido como Masangni,⁴⁴ que antes trabajaba con WWF, y al hecho que tanto Masangni como el *síndico* de Layasiksa residen no en la comunidad sino en Bilwi, la capital regional.

La declaración nacional de emergencia forestal, que suspendió la actividad forestal en el país por varios meses y posteriormente la Ley de Veda, así como las resoluciones del Consejo Regional en diferentes momentos (más recientemente a raíz del huracán Félix) implican cambios en las reglas, así como atrasos y confusión adicionales. Incluso, la veda introdujo al ejército, como nuevo actor, que, según varios entrevistados, “no entiende la parte técnica.” Hasta muy recientemente, la reacción de los diferentes miembros de los gobiernos central y regional a la falta de control sobre el aprovechamiento forestal ha sido la de “tomar decisiones que van al otro extremo,” es decir tratando de parar o excluir totalmente el aprovechamiento forestal. Para proyectos como el de Layasiksa, que ya tiene altos costos y un pequeño margen de ganancia, estas políticas implican atrasos que atentan directamente contra la viabilidad de la forestaría comunitaria. Según sus cálculos,⁴⁵ Kiwatingni perdió más de US\$ 28,000.00 por atrasos asociados con la emergencia forestal y la veda. Ese monto incluye únicamente el deterioro de la madera así como castigos y mora relativos a sus contratos de venta. El monto no incluye la falta de trabajo por 4 meses para más de 50 familias. Los miembros de Kiwatingni perdieron contratos con clientes extranjeros por incumplimiento y se dificultó la comercialización. Su excedente fue solamente de US\$ 16,815.00 en el año 2006. Eso quiere decir que las pérdidas de la cooperativa fueron casi el doble de sus ganancias para ese año.

Cuadro 2. Relevancia de los requisitos comunes para permisos forestales en tierras comunales de la RAAN

Requisitos comunes	Relevancia en territorios indígenas de la RAAN
Título de propiedad	El certificado de posesión es aceptable en comunidades indígenas
Personería jurídica	No se necesita establecer otra entidad u organización; la personería jurídica se confiere automáticamente a las autoridades comunales en virtud de la Ley #445. Sin embargo se creó una cooperativa (Kiwatingni) en Layasiksa.
Aprobación de la comunidad	La firma del representante (<i>síndico</i>) se acepta como prueba del consentimiento de la comunidad
Plan General de Manejo	Sí. El mismo debe ser firmado por el regente y ser aprobado por el Consejo Regional, INAFOR y tener la opinión no vinculante del gobierno municipal
Plan para la distribución de ingresos	No es requisito
Estudio de impacto ambiental	Sí, para áreas mayores de 500 hectáreas
Certificación FSC	No es requisito del gobierno pero sí, de WWF para sus proyectos
Plan operativo anual	Sí
Informes	El regente tiene que hacer informes mensuales

Cuadro 3. Costos para cumplir con requisitos formales (en base a la experiencia de Layasiksa)

Regulaciones / Actividades	Costos
Impuestos/otros pagos forestales	Impuestos nacionales según especie y volumen (entre US\$1.5.00 y US\$18.00 por m ³); impuesto municipal: 1% del valor de exportación y 1.5% del valor en el mercado local por el aserrado. Finalmente, impuestos sobre ingresos y valor agregado.
Creación de unidad de manejo	No hay datos. WWF y otros donantes invirtieron por varios años en capacitación técnica y organizativa, acompañamiento, etc.
Instrumentos sobre manejo	PMF: US\$ 10.00 por ha; EIA: US\$ 7.00 por ha. Incluye sólo costos directos. Una parte de los costos directos y de los costos de certificación, pagado por donantes.
Cumplimiento de los contratos	POA: Entre US\$ 10.00- US\$12.00 por ha. Adicionalmente US\$ 11,000.00 para lograr certificación (pagado por donantes).

Los permisos comunitarios para el pino permiten observar algunas cuestiones subyacentes relacionadas con el marco regulatorio y la extracción de madera en la región. Los permisos comunitarios constituyen trámites semi-formales establecidos hace varios años a través de un acuerdo local entre varias autoridades en la RAAN para apoyar a las comunidades indígenas. Este tipo de permiso no existe en la ley⁴⁶ y lógicamente, tendría que haber sido suspendido con la Veda Forestal cuando se suspendieron otros tipos de permisos menores. Sin embargo, de acuerdo a las autoridades locales, ha sido difícil suspenderlos debido a la presión social. En el 2002, el proceso contemplaba obtener un permiso de la autoridad comunitaria correspondiente (*síndico*), ratificado por el juez local (*wihta*). El permiso se limitaba a un máximo de 3,000 pies tablares dos veces al año. La madera era aserrada con motosierra en el bosque y se pagaba una cuota a la Cooperativa Forestal Indígena⁴⁷ por el permiso de transporte. Finalmente, la madera se entregaba al puesto de venta (Ampie 2002) y le pagaban impuestos a la alcaldía e INAFOR.

Muchas comunidades participantes no seguían todos estos pasos ni pagaban todos los impuestos correspondientes, por consiguiente, la existencia de procedimientos más sencillo en ese momento no logró que los comunitarios cumplieran sus obligaciones. La pregunta es, ¿por qué?. Muchos comunitarios indígenas creían que la única autorización y pago *legítimos* eran los hechos al *síndico* y juez de la comunidad y que eso era suficiente. Consideraban que el gobierno sólo estaba interesado en obtener el dinero y no en la sostenibilidad del recurso (Ampie 2002). Además, puesto que la capacidad de un camión típico (8 toneladas) es de 5,000 pies tablares, era común llevar esa cantidad en lugar de los 3,000 pies tablares autorizados ya que el costo del transporte sería el mismo. Al cierre de este estudio, INAFOR informó que únicamente estaban en operación dos “permisos comerciales locales”.⁴⁸

Durante la temporada seca del 2007, según datos de INAFOR, sólo cuatro Planes Operativos Anuales (POA) que cubrían 328 hectáreas y 18,586 m³ de madera estaban en operación en la RAAN (INAFOR 2007).⁴⁹ Desde el 2006, la veda forestal ha prohibido la extracción de caoba y cedro real. Según la ley, actualmente es ilegal aserrar madera en el bosque: la madera en rollo debe ser aserrada en una industria registrada. Antes de la veda, aserrar con aserrío de marco todavía era permitido para los permisos menores. Sin embargo, es evidente que los mercados informales de madera seguían activos al momento de nuestro estudio. La investigación sobre este tema fue interrumpida por el huracán Félix.

A raíz de estos daños, las autoridades regionales (e INAFOR) aprobaron cambios temporales en las regulaciones y trámites forestales. El propósito fue facilitar las condiciones para que las comunidades cuyos árboles habían sido tumbados por los vientos pudiesen extraerlos mediante disposiciones administrativas⁵⁰ que facilitaban los trámites para aprovechar la madera del bosque tumbado. INAFOR y las autoridades regionales han coordinado esfuerzos para tratar de cumplir con las necesidades básicas que tienen las comunidades tales como la reconstrucción de sus viviendas y su demanda para aprovechar la madera. Para eso se creó una guía simplificada, conocida como el Plan de Aprovechamiento Forestal (PAF). El PAF tiene como propósito que todo permiso sea canalizado por la comunidad, es decir, que el beneficiario directo sea la comunidad. Mediante el PAF la comunidad se encarga de hacer todas las gestiones destinadas a la reconstrucción. Sin embargo, también había una fuerte demanda para aprovechar la madera para su comercialización y generar ingresos en las comunidades afectadas. La comercialización de la madera tumbada sólo ha sido autorizada muy recientemente.

Síntesis: Marco regulatorio

- ▮ Existe un marcado contraste entre las políticas y programas de los gobiernos central y regional respecto al apoyo para la forestería comunitaria y la percepción de las comunidades en la RAAN. A pesar de la estrategia forestal y actividades que estaban en marcha antes del huracán Felix, los comunitarios todavía experimentan muchos obstáculos para su participación plena en el aprovechamiento forestal, y no perciben que las autoridades relevantes faciliten estos procesos.
- ▮ Los procedimientos actuales resultan engorrosos, burocráticos y alejan a los comunitarios porque no los entienden y por los altos costos que implican. Esos costos incluyen la contratación del regente para hacer el plan de manejo así como el costo de viajar a Bilwi para conocer los procesos, reunirse con las autoridades indicadas y posteriormente completar todos los pasos requeridos por una diversidad de entidades. Los cambios en las reglas del juego sólo aumentan la confusión existente. Al final, resulta mucho más fácil vender la madera en pie (aunque sea a bajo precio) y dejar al maderero o intermediario cumplir con los innumerables requisitos.

- ▶ En general, los comunitarios, con la excepción de los vinculados a proyectos como los de WWF, no le dan mucha importancia al hecho de cumplir con los requisitos legales para vender su madera. Los procedimientos que se consideran *legítimos* son los pasos que se dan a nivel local o territorial, y parece que estos se cumplen con mayor frecuencia. Los requisitos establecidos fuera de estas esferas por los gobiernos central, regional y municipal son vistos como formas de aprovecharse de las comunidades para cobrar impuestos indebidos. Los requisitos legales para obtener los permisos no se asocian a una preocupación justificada por la sostenibilidad del recurso forestal.

La cadena comercial de la madera

Las comunidades de la RAAN se han articulado a los mercados de productos forestales principalmente a través de la venta de madera en pie. Generalmente, la forma de hacerlo es a través de arreglos informales y por tanto ilegales, o a través de planes de manejo. El contraste entre los casos de Tasba Raya y Layasiksa es importante, porque Layasiksa demuestra lo que se puede hacer con apoyo externo adecuado para la forestería comunitaria, algo que Tasba Raya no ha podido lograr. Sin embargo, al mismo tiempo, la experiencia de Layasiksa también señala algunos problemas y desafíos de esta alternativa. A continuación, se analizan las lecciones de esa experiencia para buscar opciones replicables (sin inversiones masivas) y sostenibles (sin tanto apoyo externo) a largo plazo.

En la práctica, hay una variedad de productos y formas en que las comunidades extraen y venden productos forestales en la RAAN. Esa diversidad incluye la producción de artesanías (madera y tuno) y botes; productos no-maderables como resina y semillas de pino; leña y carbón; y madera en pie, en rollo, timber o tablas (Roper 2003). La comercialización de árboles en pie puede estar dirigida a intermediarios en pequeña escala o en concesión a una empresa maderera. En general, la venta de árboles a intermediarios se hace en el mercado informal, porque la madera no se extrae de áreas con planes de manejo. Roper (2003), comparando modelos de aprovechamiento, encontró que esta modalidad dejaba muy poco del valor de la madera (3.4-7.3%) en la comunidad y que algunos intermediarios engañaban a los comunitarios. En contraste, el mayor control local sobre la producción parece aumentar el beneficio local. Sin embargo, esto muchas veces también se basa en arreglos informales e ilegales. Dichos arreglos informales incluyen la venta de madera aserrada en timber o tablas, modelo, que según Roper, es donde la comunidad capta una mayor parte del valor de la madera, aunque los ingresos tienden a

concentrarse en manos de un reducido grupo. La comparación de tres cadenas de venta de caoba en Rosita también encontró que un grupo de comunitarios a cargo de organizar y controlar la venta ilegal de caoba obtenía precios mucho más altos que otros que vendían su caoba a intermediarios (una cadena con varios niveles, que reducía sustancialmente la ganancia al dueño de bosque) o a un aserrío local que exportaba la madera (Flores y Mendoza 2006).

Estimaciones de varios actores sugieren que el mercado informal de madera representa un porcentaje importante del total, quizás un 40-50% (Ampie 2002, Tijerino 2002⁵¹). Aunque no hay estudios detallados todavía que analicen los efectos de la veda en el aprovechamiento ilegal, la evidencia anecdótica sugiere que el efecto de la veda no ha sido el que sus proponentes deseaban.

Los mercados informales funcionan a través de una red relativamente establecida de compradores locales e intermediarios. El transporte de madera ilegal es facilitado de varias maneras que incluye esconder la madera, utilizar redes sociales, pagar sobornos, o alegar que la madera es para uso doméstico. Como se mencionó previamente, en base a la Ley #445, resulta legal extraer madera para uso doméstico con el permiso del juez de la comunidad. Como muchos comunitarios tienen casas en los asentamientos más urbanos como la capital regional, Bilwi, les está permitido transportar esta madera de la comunidad a sus hogares. Intermediarios y empresas madereras también utilizan permisos existentes para el “lavado” adicional de madera.

Con la excepción de unas cuantas empresas forestales comunitarias en la RAAN, como la de Layasiksa, las ventas formales e informales suelen ser instigadas por los madereros e intermediarios. En Tasba Raya, los comunitarios que antes del huracán Félix vendieron madera a menudo ignoraban y parecían poco interesados en conocer si el comprador poseía o no algún tipo de permiso legal. En la actualidad, dado que cualquier extracción requiere de un plan general de manejo (y post- huracán Félix de los PAF), ese problema es más evidente. Muchos miembros de la comunidad indígena consideran los árboles como una fuente de dinero que complementa otras actividades productivas y que les ayuda a resolver emergencias. Considerar otras opciones, tales como la elaboración de planes generales de manejo por las comunidades, sólo ha empezado recientemente con la promoción de la forestería comunitaria por el gobierno regional y donantes en la región.

Esto nos lleva nuevamente a la experiencia de Layasiksa. Layasiksa vende madera bajo dos modalidades. La primera es mediante un contrato de concesión a PRADA, la empresa maderera. PRADA tiene su propio plan de manejo y Layasiksa le vende árboles en pie. En la segunda modalidad, la empresa comunitaria Kiwatingni tiene su propio plan de manejo. Ella misma hace la extracción, contrata la maquinaria para llevar los troncos, subcontrata un aserrío para procesar la madera y contrata camiones para transportar la madera aserrada a los compradores, localizados mayoritariamente en Managua. Kiwatingni vende tres productos principales: madera en rollo, madera aserrada y desechos. La formación de la empresa forestal comunitaria ha sido factible gracias a extensas capacitaciones, apoyo técnico y acompañamiento por parte de WWF, y ahora Masangni. Masangni ha jugado un papel central en corregir los flujos asimétricos de información y para negociar mejores contratos y precios de venta. También, ha jugado un papel clave para descifrar y sortear los obstáculos de la burocracia, que ha cambiado las reglas repetidas veces a lo largo de los últimos dos años (comenzando con la emergencia forestal, seguido por la Ley de Veda y el huracán Félix).

Una comparación entre las dos concesiones que tiene Layasiksa demuestra que la venta de madera en pie deja solamente un poco más del 1% del valor total generado en la comunidad, desde su extracción hasta la venta en Managua. Eso contrasta con el 43% que queda en la comunidad en la operación comunitaria.⁵² Sin embargo, la rentabilidad del conjunto de operaciones de Kiwatingni llegó a sólo 9%. De incluirse los costos de la asistencia técnica y capacitación como costos de producción, en la actualidad cubiertos por Masangni, las utilidades de Kiwatingni en 2007 sumaron a unos US\$ 17,600.00 (Arguello 2008). Sin incluir esos costos, la empresa logró un balance positivo de más de US\$ 30,000.00 en el 2007.

Por tener dos tipos de operaciones y, además, vender tres tipos de productos a través de Kiwatingni, la experiencia de Layasiksa permite examinar algunos desafíos que enfrentan las operaciones forestales comunitarias cuando se integran a la cadena de valor de la madera. Ambos planes de manejo operan en bosques latifoliados y venden especies no preciosas. El contrato con PRADA es por 10 años para suplirles madera en pie, a US\$ 6.00 dólares por metro cúbico. La comunidad firmó el contrato sin ninguna provisión para renegociar el precio en el transcurso de los 10 años. Por lo tanto, la empresa estaba obligada a vender a esos precios aunque los precios de la madera estaban incrementándose. (Gracias a su capacidad de negociación lograron aumentar el precio de la madera a US\$ 7.00 dólares en el 2008). La comunidad no participa en las decisiones asociadas con la

extracción, selección de especies, etc. Solamente un reducido grupo de comunitarios son contratados como obreros por la empresa PRADA.

Kiwatingni tiene una operación diversificada que vende madera en rollo a PRADA, madera aserrada por pedido (sobre todo en el mercado de Managua), así como troncos y pedazos de madera que normalmente serían descartados. En el 2007, Kiwatingni vendió 523 m³ en rollo a un precio promedio de US\$ 67.00 por m³. Logró vender también 335 m³ de madera aserrada a un precio promedio de US\$ 448.00 por m³ y 66 m³ de desechos a un precio de US\$ 254.00 por m³ (Arguello 2008). Como la empresa tiene poco equipo de su propiedad, tienen que contratar a proveedores de servicios para realizar varios aspectos de su operación. Solo dos proveedores de servicios en la región tienen suficiente maquinaria para las actividades extractivas. El primero se encuentra a una distancia considerable de ellos y el otro es una compañía asociada a PRADA. La comunidad tala la madera, la empresa la acarrea. Kiwatingni decide qué madera se venderá como troncos y qué madera será aserrada. Hay varios propietarios de aserríos portátiles y la comunidad siempre ha trabajado con el mismo propietario.

Al mismo tiempo, los comunitarios han sido capacitados para trabajar en todas las fases de la operación, desde la tala, aserrado, la comercialización final y venta del producto. De esa forma, los comunitarios reciben salarios en una variedad de tareas y también supervisan las operaciones de los proveedores de servicios. Esto último ha implicado un proceso de capacitación y empoderamiento para los comunitarios, ya que los proveedores de servicios como los operadores de los aserríos no están acostumbrados a ser supervisados o corregidos por un comunitario que vela por la calidad del producto. La comunidad contrata camioneros locales para transportar los troncos y la madera aserrada según sea necesario. Masangni continúa jugando un papel importante en la contratación, supervisión, capacitación y acompañamiento a la comunidad. Kiwatingni contrata a Masangni por sus servicios como regentes para elaborar y supervisar el plan operativo anual.

Sin embargo, vender árboles en pie a PRADA, a US\$ 6.00 dólares por metro cúbico, libre de todos los costos, inversiones y riesgos, tiene sus ventajas. Según cálculos basados en los datos de costos e ingresos de Kiwatingni en 2006 y 2007, la venta de madera en rollo operó con pérdidas netas. En el 2007, esa operación generó pérdidas totales de aproximadamente US\$ 30,000.00 dólares (ver cuadro # 4). El costo principal fueron los servicios de extracción (62% de los costos, según datos de 2008). Una parte importante de ese costo fue el pago a la empresa que

provee el servicio de transporte de la madera tumbada hasta el patio de todo tiempo. En el 2008 por ejemplo, Kiwatingni pagó un total de US\$ 67.00 dólares por m³ al contratista Raúl Laguna por las siguientes actividades: construcción de caminos y patios; arrastre, carga y descarga; transporte al patio de todo tiempo de Kiwatingni, así como al patio de PRADA. Como no hay competidores viables, Laguna mantiene cierto monopolio sobre esos servicios. El contratista posee un módulo de extracción constituido por un tractor D6, un tractor D5, un tractor D4, 1 montacarga 950, un montacarga 750, un Skidder CAT 750, un Skidder John Deer, dos camiones chingos, dos rastras Freightliner y una motoniveladora en funcionamiento. Como no fue posible conseguir información sobre sus costos, no sabemos qué proporción de ese monto es ganancia de su empresa y qué porcentaje representan los costos de operación.

Cuadro 4. Costos de producción de madera en rollo de Kiwatingni 2008 (US\$ por m³)

Actividad	Costos US\$	Estructura %
Planificación	17.5	14
Aprovechamiento/Alistado	12.24	10
Aprovechamiento/Extracción	78.69	62
Post Aprovechamiento	18.00	14
Costos totales	126.42	100

Fuente: Arguello 2008

A pesar de operar con pérdidas, Kiwatingni ha continuado vendiendo madera en rollo a PRADA por dos razones: primero, el precio de PRADA, a pesar de ser menor que el de otros compradores, es más flexible respecto a la calidad, dado que su producto principal es el plywood y segundo, más importante aún es que PRADA provee todo el combustible necesario para la operación comunitaria. Por consiguiente, la relación con PRADA facilita la liquidez de Kiwatingni evitándole tener que buscar préstamos para obtener capital de trabajo.

Por su parte, la venta de madera aserrada deja buenas ganancias, a pesar de que la comunidad también contrata los servicios de aserrío. En 2007, por ejemplo, las utilidades sumaron un total de US\$ 32,790.00 dólares. El costo por m³ fue de US\$ 380.00 y los ingresos de US\$ 478.00 dólares por m³. Los desechos maderables también generan utilidades importantes con muy alta rentabilidad, pero forman una pequeña parte del total vendido (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Ingresos, egresos y utilidades de Kiwatingni en el 2007

Categoría	Volúmenes	Ingresos US\$	Egresos US\$	Utilidades US\$	% Rentabilidad
En rollo	522.73	35,022.58	63,481.11	-28,458.54	-45
Aserrado	334.60	159,890.56	127,101.16	32,789.41	26
Desechos	66.00	16,790.40	3,550.14	13,240.26	373
Total		211,703.54	194,132.41	17,571.13	9

Fuente: Arguello 2008

El mercadeo se hace directamente con los clientes en vez de utilizar intermediarios. Masangni juega un papel central en el mercadeo. Masangni, WWF y otros donantes que apoyan a Layasiksa han desempeñado una función importante en la negociación de precios, promoviendo el uso de especies menos conocidas y cabildeando por el uso de madera certificada. Los compradores se encuentran en Managua, la capital del país, a varios días de camino de la comunidad. Masangni, al igual que los donantes, tiene oficinas en Managua. El *síndico* de la comunidad está radicado en Bilwi, la cabecera regional y sede del municipio de Puerto Cabezas. En Bilwi, el *síndico* puede cabildear a nombre y en representación de la comunidad. También, puede participar en numerosos eventos promocionales e informativos nacionales e internacionales. No existen grandes compradores que compren todas las especies, tamaños y calidades que se venden. Sin embargo, uno de esos compradores adquirió el 70% de la madera aserrada de Layasiksa en el año 2007. No hay contratos oficiales, y por tanto no hay obligaciones legales para el comprador ni para el vendedor, solo una “nota” oficial indicando volumen, calidad, especies, dimensiones, precios, modo de pago y otros.

Los hallazgos sobre las pérdidas asociadas a la venta de madera en rollo sugieren que este modelo de forestería comunitaria necesita fuertes inversiones para alcanzar el nivel de procesar, ofertar y comercializar madera aserrada y construir el conjunto de la compleja estructura técnica y de gobernabilidad necesario para manejar operaciones tan extensas y eventualmente ser rentable. Los problemas económicos de la empresa Kiwatingni también muestran: (i) una falta de competencia en algunos aspectos de la provisión de servicios que resulta en un elevado costo

de producción; (ii) la falta de acceso a los mercados financieros, de ahí la dependencia en relaciones económicas no favorables tales como la venta de troncos a PRADA; (iii) la baja rentabilidad global a pesar de altos volúmenes de ingresos, de ahí elevados riesgos financieros; (iv) las dificultades para conseguir información debido a la ubicación; y (v) la necesidad de un apoyo considerable y constante, externa, en particular con respecto al mercadeo. Al mismo tiempo, la comunidad obtuvo aproximadamente US\$ 20,000.00 en salarios; así mismo, US\$ 0.43 de cada dólar generado a lo largo de la cadena desde la planificación hasta la venta, regresó a la comunidad (Arguello 2008). Esas cifras se comparan favorablemente con los US\$ 0.014 obtenidos por otras comunidades por la venta de árboles en pie (Flores y Mendoza 2006). Los beneficios del modelo Layasiksa, en términos del incremento de capacidades locales y empoderamiento, no pueden ser cuantificados.

Síntesis: la cadena comercial

- ▀ Muchas comunidades o grupos de comunitarios participan activamente en los mercados de madera. Algunos cortan y comercializan la madera, en rollo, timber o tabla, por su cuenta. Cuando están bien organizados, esto parece aumentar los beneficios, pero en la mayoría de los casos, no incluye un plan de manejo y se hace de manera informal, o ilegal, o con los permisos comerciales locales mencionados arriba. También los beneficios, en general, son para grupos reducidos y no para la comunidad en su conjunto, a pesar de que sean recursos comunitarios.
- ▀ Resulta más fácil vender madera en pie que entrar en la cadena de madera de otra forma. Sin embargo, eso limita los beneficios locales a sumas mínimas para el vendedor o para la comunidad. También es probable, en el marco de las regulaciones actuales, que ese tipo de operación sea ilegal. Eso implica riesgos para el vendedor { comprador y pérdidas de ingresos para el Estado así como la ausencia de planes de manejo, que deben garantizar la sostenibilidad y calidad de los recursos forestales.
- ▀ Es evidente que el aprovechamiento de la madera y la venta de madera en rollo en Layasiksa genera una pérdida neta. Esa pérdida puede deberse a los factores siguientes: el nivel de mecanización que demanda la operación (aunque esto también permite un mayor volumen de aprovechamiento); las distancias a recorrer; los altos precios del combustible; las ganancias de la empresa de servicios. La falta de competencia entre proveedores de este servicio aumenta los precios.

- ▶ El modelo de empresa comunitaria forestal como el de Layasiksa requiere una alta inversión financiera, técnica, social y organizativa en la comunidad. Al aumentar la escala, de un individuo o grupo a una comunidad entera, aumentan los beneficios y también los costos económicos y riesgos. WWF y después Masangni apoyaron la formación técnica de los comunitarios, la organización comunitaria, el financiamiento del proyecto, y la formación de liderazgo y un sistema de rendición de cuentas. La cooperación externa y Masangni han apoyado la negociación con la burocracia estatal y con los proveedores de servicios y los compradores. No se sabe todavía si este esfuerzo será sostenible sin apoyo externo.
- ▶ El crédito para este tipo de operaciones tiende a proceder de donaciones o de créditos subsidiados por ONG y donantes. En tal sentido, el modelo parece difícil de replicarse masivamente. Finalmente, al ser facilitado por empresas madereras, el modelo deja la comunidad en una posición de desventaja en sus negociaciones.

Indicadores de cambio

Para ambos sitios de la investigación, el estudio quería medir indicadores de cambios en el tiempo respecto al manejo del bosque, ingresos y la equidad. El objetivo fue tratar de evaluar si el cambio de tenencia había tenido algún impacto tangible sobre algunos aspectos de la vida de los comunitarios y sus recursos forestales. Uno de los problemas inmediatos que surgió fue identificar el año en que ocurrió el “cambio de tenencia”, como se mencionó previamente. Un segundo problema fue la falta de datos para los períodos precedentes. El tercer problema fue relacionar el cambio medido y su efecto, con la supuesta causa, es decir, el cambio de tenencia. A pesar de esto, la información recopilada ofrece elementos para hacer algunas observaciones relevantes sobre estos temas.

Los Bosques

La deforestación en Tasba Raya y Layasiksa, entre 1987 y 2005, ha sido muy moderada en relación a otras áreas cerca de las carreteras o con mucha inmigración de colonos (ver Intelsig 2008), aunque no fue posible conseguir datos específicos confiables sobre los dos territorios.⁵³ El estudio de imágenes satelitales de Intelsig (2008) demuestra muy poca deforestación en Tasba Raya en el período comprendido entre 1987 y 1999. La deforestación tiende a incrementarse entre 1999 y 2005.

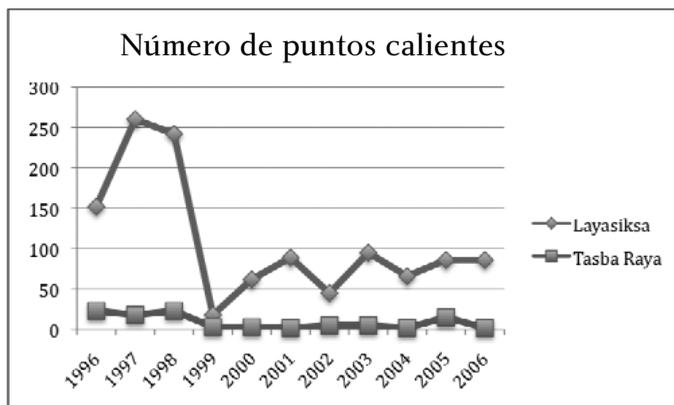
Los comunitarios de Wisconsin y Francia Sirpi estiman que el uso de tierra para la agricultura por familia ha aumentado de 0.2-0.4 hectárea en el período 1990-1995 a 0.4-1.0 hectárea en el año 2007. Las imágenes de satélite también demuestran algunas pequeñas áreas en recuperación en ambos períodos.

En términos de calidad, la percepción de los habitantes es que su bosque está muy degradado, por el uso de recursos para el autoconsumo y para la comercialización. La comercialización se incrementó especialmente desde el año 2000. Los comunitarios indicaron que, antes de la guerra, la recolección de leña se hacía en un área localizada a unos 10 a 20 minutos de la comunidad. Actualmente, tienen que caminar entre 30 y 60 minutos con el mismo propósito. El aprovechamiento forestal (legal) que se hizo en áreas privadas de la comunidad, desde 2003, fue con planes mínimos, que no requerían planes de manejo, y se hicieron sin manejo alguno. También ha habido mucha extracción ilegal, especialmente en zonas aisladas y colindantes con el Río Wawa, que sirve para trasladar por agua la madera ilegal (White y Mendoza 2008).

En Layasiksa, las imágenes de satélite muestran una superficie mayor de área deforestada en el período 1987-1999, que se reduce en el período 1999-2005. También se aprecian algunas pequeñas áreas en recuperación dentro de esos dos períodos. Antes de la llegada del proyecto, la intervención del bosque fue mediante cortes selectivos, donde sólo se aprovechaban los árboles de caoba y cedro real, con comunitarios aprovechando la madera de forma individual y con algunos planes de manejo y planes mínimos de aprovechamiento. Encontrar un área productiva para establecer el plan de manejo de Kiwatingni fue difícil. Finalmente se logró ubicar en un bosque intervenido donde no se encontraron especies valiosas, y en el que se trabaja con 22 especies diferentes para realizar aprovechamientos anuales.

Se supone que el desalojo de colonos de Layasiksa en 2004 y la recuperación de las áreas entregadas en concesiones madereras por otras dos comunidades entre 2001-2002 podrían fomentar la recuperación de esos bosques. Sin embargo, los bosques tenían pocos años en proceso de recuperación cuando fueron afectados por el huracán Félix. Un análisis forestal post-huracán calculó el daño en la concesión de Kiwatingni en aproximadamente el 70% del volumen de madera aprovechable (Rámirez, comm. pers.).

En relación a las quemas agrícolas e incendios forestales (puntos calientes), ha habido un claro descenso en los dos territorios en el período comprendido entre 1996 y 1998 y los años más recientes (ver gráfica 4). En general, existen más puntos calientes en Layasiksa que en Tasba Raya durante todos los años. Sin embargo, es probable que los cambios vistos en cada territorio tienen que ver más con patrones climáticos que cambios en decisiones sobre el manejo de quemas o incendios. Los comunitarios de Tasba Raya opinan que había más apertura de nuevas áreas agrícolas entre 1996 y 1998 y también menos uso de técnicas alternativas de siembra, lo cual podría explicar el aumento de quemas en estos años. En el 2005 reportaron sequía, debido al fenómeno de “la niña”. Finalmente, debe considerarse que 1998 fue uno de los peores años respecto a incendios forestales en el país.



Fuente: Wilson y Mendoza (2008) en base a datos oficiales

Quizás lo más importante en relación al cambio de tenencia con los bosques es que, en ambos casos, han logrado proteger sus territorios reclamados de la invasión de colonos y también de algunas invasiones de personas buscando extraer madera. En Layasiksa, ese esfuerzo parece haber sido más exitoso que el de Tasba Raya, quizás debido al apoyo externo y al nivel de organización de Layasiksa, mientras que Tasba Raya tiene una historia compleja con una población mayor y mas diversa. Otro factor diferenciador es que el proyecto forestal en Layasiksa ha promovido el ordenamiento territorial. Por ejemplo, para impedir el cambio de uso del bosque, la comunidad ha impuesto ciertas normas: se ha definido un área para las actividades agrícolas y se ha establecido que las actividades agropecuarias se deben de realizar en la llanura para no contribuir al deterioro del bosque.

Ingresos

Hay algunas mejoras en los ingresos por la gestión forestal en los dos territorios pero mucho menos en Tasba Raya que en Layasiksa. En Tasba Raya, algunos comunitarios recibieron entre US\$ 1,000 y \$ 2,000 de los contratos con AMERINICA. Cinco familias utilizaron estos fondos para establecer tiendas pequeñas en la comunidad, pero ninguna prosperó. Con otras empresas, como MAPRENIC, 30 personas participaron en la extracción de madera como asalariados temporales por menos de dos meses. Los ingresos generados de un aprovechamiento forestal en áreas comunales fueron repartidos entre 198 familias, mediante los cuales cada familia percibió unos US\$ 2.00, de un total de unos US\$ 340.00. Debido a la dispersión y modalidad de distribución de los fondos, estos no contribuyeron a mejorar sustancialmente la situación de los comunitarios (Wilson y Mendoza 2008). Los mismos comunitarios consideran que los beneficios colectivos del aprovechamiento y manejo forestal han sido bajos por dos razones. En primer lugar, por las limitadas capacidades locales para negociar y articular con las cadenas de valor. En segundo lugar, por la desorganización y falta de una visión de desarrollo comunal y territorial a largo plazo que sirva para orientar y condicionar las negociaciones individuales (Memoria 2008).

En Layasiksa, la empresa generó entre US\$ 17,000.00 y US\$ 30,000.00 dólares en ganancias en el 2007, dependiendo de la forma de cálculo de esos ingresos. En 2006, las ganancias, también por un monto de US\$ 17,000.00, se generaron a pesar de las pérdidas significativas provocadas por la emergencia y veda forestal. En el cuadro #6 se explica la forma en que se distribuyó la porción de las ganancias generadas en el 2006 en la comunidad.

En el 2007, la cooperativa desarrolló un plan de inversiones con los líderes y miembros de la comunidad. Este plan calculó la distribución de las ganancias según se presenta en el cuadro #7, con el 58% para reinvertir en la cooperativa y un 30% para tres fondos comunitarios diferentes destinados a proyectos sociales y de inversión. El 12% restante, según la Ley de Cooperativas, debe distribuirse con un 10% destinado a la reserva legal de la cooperativa y 2% para el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

Cuadro 6. Distribución de ganancias en 2006

Concepto	Monto C\$	Monto US \$
Medicina tradicional	1,502.23	83.92
Transporte comunitarios (sector Bosque)	2,640.00	147.48
Apoyo a los ancianos	18,750.00	1,047.49
Apoyo a la iglesia morava (sector Laguna)	10,000.00	558.66
Apoyo a la iglesia morava (sector Bosque)	10,000.00	558.66
Apoyo a la iglesia católica	10,000.00	558.66
Apoyo a los estudiantes	6,800.07	379.89
Contribución a familiares de fallecidos	1,080.00	60.33
Apoyo a comunitarios (sector Bosque)	12,156.00	679.12
Asambleas Comunitarias	17,150.00	958.10
Gastos de la Junta Directiva (apoyo social)	5,792.00	323.58
Cancelación de deuda de la comunidad a Wilibardo Vanegas	10,543.44	589.02
Apoyo económico a comunitarios	6,762.26	377.78
TOTAL	C\$113,176	US\$ 6,322.69

Fuente: Masangni

Cuadro 7. Distribución de las ganancias de Kiwatingni

Concepto	%	Quien decide
Aporte al INFOCOOP	2	Ley 499*
Fondo para apoyo social a comunitarios (Laguna y Bosque)	4	Comunidad
Fondo de Educación Cooperativa	10	Ley 499
Fondo de Reinversión de la Cooperativa	10	Ley 499
Fondo de Reserva Legal	10	Ley 499
Fondo para Invertir en la comunidad (Laguna y Bosque)	16	Comunidad
Fondo para capital de operaciones productivas forestales	48	Comunidad
Total	100	

Fuente: Masangni, *Plan de inversiones de Kiwatingni (2007)*

*Ley General de Cooperativas

Los ingresos generados por la concesión a PRADA son manejados por el *síndico* y distribuidos para apoyar proyectos comunitarios sociales y de inversión según las decisiones de la Asamblea Comunitaria. Por ejemplo, hace poco, se decidió utilizar esos fondos para construir viviendas para tres ancianas viudas.

Con Kiwatigni, los comunitarios también acceden a empleos que antes no existían. Se generan más de 50 empleos directos que benefician a más de 80 personas en la época de aprovechamiento forestal, aserrado y comercialización de la madera que benefician indirectamente a más de 300 comunitarios. Gracias al empleo de mano de obra comunitaria se han percibido ingresos anuales de aproximadamente US\$ 18,000.00 en 2006 y US\$ 22,000.00 en 2007. Además, los empleos con Kiwatigni pagan mejores salarios que puestos similares en la región. Adicionalmente los trabajadores reciben otros beneficios como seguro, comida, atención médica, equipos de seguridad y capacitación. El salario por jornal está en un rango que oscila entre 60 y 150 córdobas (aproximadamente US\$ 3.00 y US\$ 7.50) dependiendo del nivel de responsabilidad. La mayoría de los puestos sólo existe durante los tres meses de la época de aprovechamiento y se distribuye equitativamente en la medida de lo posible para permitir la participación de todos los hombres (hay muy pocos puestos para mujeres) que deseen participar, tomando en cuenta su capacidad y desempeño.

Como no existe documentación sobre los ingresos del aprovechamiento de madera previos a los que ofrece la empresa comunitaria⁵⁴, no es posible cuantificar el cambio, su significado e impacto. Sin embargo, hay varias observaciones importantes. En primer lugar, previamente, los ingresos beneficiaron exclusivamente a las pocas personas que vendían la madera, aunque la madera procediera de las tierras comunales. Según las normas existentes en ese entonces, ese uso comercial del bosque comunal debió ser aprobado por el *síndico* y el beneficiado debió entregar parte del ingreso al *síndico* para que lo administrara en beneficio de la comunidad (Soto 2007). Sin embargo, pareciera que esas normas no se hacían cumplir. En segundo lugar, se vendía principalmente solo dos especies preciosas, caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro real (*Cedrela odorata*), los cuales ya son escasas. En contraste, Kiwatigni vende 22 especies. En tercer lugar, cuando la comunidad inició su organización para vender la madera de manera colectiva, no había mucho control sobre los ingresos, y la mayor parte de esa comercialización parece haber “llenado los bolsillos” de un reducido grupo de comunitarios. Finalmente, los empleos que antes existían con PRADA todavía existen y PRADA todavía proporciona empleo a algunos comunitarios. Al mismo

tiempo, actualmente hay mucho más empleos y muchos comunitarios tienen capacidades de las que carecían previamente.

Equidad

El tema de la equidad de género se midió en relación al acceso a la tierra en Tasba Raya, la empresa forestal en Layasiksa y a los cargos de autoridad en ambos lugares. También, se analizó la existencia o no de una organización de mujeres. En general, la participación de las mujeres es mínima, tanto en la propiedad de la tierra, como en los empleos en Kiwatingni y en los puestos de liderazgo comunitario. Por otro lado, se han producido esfuerzos importantes en Layasiksa para que los puestos de trabajo en Kiwatingni sean distribuidos de la forma más equitativa entre los varones de sus dos comunidades.

En el año 2002, en Tasba Raya, se formaron organizaciones de mujeres en Francia Sirpi y Wisconsin con el apoyo de diferentes organismos gubernamentales y ONG. En 2007, la organización de mujeres de Francia Sirpi se había desintegrado por falta de seguimiento y participación. En Wisconsin, existían dos organizaciones de mujeres. La primera con 43 integrantes y la segunda con 51, ambas se disputaban la representación de las mujeres. En el 2003, la conformación del territorio originó que la presidenta de la organización de mujeres ocupara un espacio dentro de la Junta Directiva de la comunidad, pero solo hay una mujer dentro de un total de 10 integrantes de ese órgano. También, se logró averiguar otras disparidades entre hombres y mujeres en esas comunidades:

- ▮ Según grupos focales, se estima que únicamente 25 lotes de propiedad de 331 entregados entre 1969 y 1972 a familias reubicadas en Tasba Raya se encuentran en posesión de mujeres. Eso representa aproximadamente el 7.56 %;
- ▮ Las asambleas comunales no asignan lotes de tierra comunal a mujeres solas; únicamente a aquellas “que tengan pareja” (esto es una norma no escrita pero que se cumple en la práctica);
- ▮ A nivel comunal, se reconoce la organización de mujeres, pero no es una figura institucionalizada y aceptada en su totalidad dentro de la estructura organizacional comunitaria. De igual manera, no existe un puesto o función reservada para mujeres en las estructuras comunales tradicionales;

- ▮ Los derechos de herencia sobre la tierra y los recursos naturales (aunque no exista escritura) básicamente son transferidos y reconocidos por la organización comunitaria a los hijos varones. Las hijas y esposas del padre o marido fallecido respectivamente, se vuelven propietarias únicamente cuando no hay hijos varones de por medio, y se espera que el hijo albergue a su madre y sus hermanas solteras).

En Layasiksa, el tema de la equidad se midió en relación a la empresa forestal comunitaria. Como se mencionó previamente, Kiwatingni hace un esfuerzo para garantizar que la distribución de empleos sea equitativa. De acuerdo al requerimiento de personal para los cargos definidos y en coordinación con los jueces comunales, se hace un proceso de selección de las personas que han solicitado trabajo. Los que viven más cerca, en Layasiksa Bosque, tienen turnos de 15 días, y los que provienen de Layasiksa Laguna tienen turnos de 30 días. El número de trabajadores por turno es de 25 comunitarios como promedio. El monto salarial depende de la responsabilidad y cargo.

Con respecto a la equidad de género específicamente, la participación de mujeres en la empresa es muy limitada. De todos los trabajos generados por la empresa, las mujeres sólo trabajan en puestos de cocina. Son dos las mujeres que trabajan en la cocina, una de cada comunidad, durante 15 o 30 días hábiles dependiendo de su origen al igual que los hombres. Se ha buscado otras formas de insertar a las mujeres en el trabajo forestal de la cooperativa, pero no ha sido fácil. Algunas mujeres han participado en capacitaciones dirigidas a la empresa comunitaria; además la empresa tiene un programa de artesanía inicialmente apoyado por WWF y actualmente tienen un pequeño fondo de inversión dirigido a mujeres. Hay una mujer en la junta directiva de Kiwatingni.

Síntesis: Cambios en la situación del bosque, ingresos y equidad

- ▮ La falta de datos confiables, especialmente para años recientes, la influencia de otros factores y la falta de un año específico que marque un “cambio” que todavía está en proceso, no permiten establecer una relación directa entre el cambio de tenencia y el estado de los bosques. El impacto del huracán Félix hace más difícil la tarea de establecer una correlación clara y directa entre factores y cambios. La deforestación en estos dos sitios ha sido sustancialmente menor que en otras regiones de la RAAN más cercanas a las vías de comunicación, especialmente el eje vial principal, y por tanto, más accesible a la invasión de

colonos. Sin embargo, Layasiksa ha tenido invasiones pero tiene un control efectivo sobre su territorio y por eso es factible que el aprovechamiento de sus recursos tenga efectos positivos a mediano plazo.

- ▶ La actividad forestal en Layasiksa ha tenido impactos positivos en la comunidad. La generación de empleos ofrecidos por la empresa comunitaria ha generado ingresos individuales, y apoyo para proyectos comunitarios en inversión y apoyo social. Solamente las fuentes de empleo alcanzan un monto de unos US\$ 20,000.00 en ingresos anuales para los comunitarios que antes no tenían. En el 2006, además de la inversión en la empresa forestal, fueron invertidos más de US\$ 6,000.00 en la comunidad. En contraste, en el caso de Tasba Raya, los ingresos de las actividades forestales beneficiaron, en general, exclusivamente a las familias participantes, en el caso de las tierras privadas. Los fondos provenientes del aprovechamiento en áreas comunales se redujeron a nada por la forma de distribuirse un pequeño ingreso en partidas iguales.
- ▶ La participación de la mujer en los derechos a la tierra (en Tasba Raya) y en la empresa forestal (en Layasiksa) es muy limitada. En los dos territorios, hay muy pocas mujeres en posiciones de liderazgo. Sin embargo, después de finalizar esta investigación, una mujer fue electa coordinadora comunal en la comunidad de Francia Sirpi (Tasba Raya).

Notas
Las comunidades de la RANN y los estudios de casos



-
- ²⁶ En relación a estos temas específicos, el estudio no encontró muchas diferencias entre los dos pueblos indígenas más importantes de la RAAN, miskitu y sumu/mayangna. Sin embargo, en las comunidades sumu/mayangna, existe mayor desconfianza hacia el gobierno regional y el liderazgo YATAMA, en su mayoría miskitu. Las comunidades sumu/mayangna no se sienten representadas por la dirigencia miskitu.
- ²⁷ La autoridad territorial no tiene una base tradicional, pero la Ley #445 establece que las autoridades territoriales serán elegidas en la asamblea de autoridades comunitarias, de acuerdo al procedimiento que ellas adopten. En dicha elección, se supone que debe de estar presente un representante del Consejo Regional correspondiente como testigo. En caso contrario, la asamblea territorial sólo necesita remitir el acta de elección al secretario del Consejo Regional para su registro. De acuerdo a la Ley #445, la elección debe ser certificada (por el Consejo Regional, según los Artículos 7 y 8, y por el gobierno municipal, según el artículo 9), y la autoridad debe ser inscrita en el registro que tiene el Consejo Regional.
- ²⁸ Entre enero y junio 2007, INAFOR sólo aprobó tres planes operativos anuales en el distrito Puerto Cabezas-Waspam, y diez en el distrito de Las Minas (Prinzapolka-Rosita-Siuna-Bonanza) (INAFOR 2007).
- ²⁹ Muchas veces los mercados informales están basados en permisos legales que se utilizan para cortar madera en otras áreas o para cantidades no contempladas. Los comunitarios no necesariamente están al tanto del tipo de permiso que tiene (o no) el maderero o intermediario.
- ³⁰ A raíz del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 1960, parte de la Mosquitia nicaragüense fue cedida a Honduras, después de la guerra en Mocorón, en 1958.
- ³¹ Ese momento, que coincidió con el inicio del regreso de las familias que habían abandonado sus comunidades fue también el comienzo del período de post-guerra para la Costa.
- ³² En algunos estudios sobre tenencia de la tierra, la legitimidad es reconocida como más importante que el título mismo, para garantizar la seguridad en la tenencia de la propiedad (Hayes 2007).
- ³³ A pesar de ese conflicto, la asamblea de la comunidad autorizó la presencia de un mestizo con aproximadamente 500 hectáreas dentro del territorio de la comunidad de Layasiksa.
- ³⁴ La formación del territorio también puede tener efectos directos internos. En el caso de Layasiksa, la formación del territorio comenzó cuando la investigación había finalizado.
- ³⁵ La Ley #445 permite que miembros de la comunidad tengan acceso a la madera para uso doméstico aunque sus hogares están ubicados fuera de la comunidad.
- ³⁶ Los aserríos que se adquirieron durante la capacitación no fueron los apropiados para la operación y todavía no han sido reemplazados.
- ³⁷ Otro 25% para el Estado se entrega a los gobiernos municipales
- ³⁸ Los permisos comunitarios para el pino, llamados permisos comerciales locales.

- ³⁹ Otro autor ha argumentado que esos permisos para áreas más pequeñas no facilitaron el acceso comunitario a la venta de madera de pino, porque el bajo volumen comercial por hectárea exigía áreas mayores, que a su vez requerían necesariamente de planes generales de manejo (Ampie, 2002).
- ⁴⁰ Entrevistas con Miguel Abella (INAFOR) y Hanzel Zuniga (SERENA).
- ⁴¹ Se hace la audiencia pública únicamente para el PGM. Todos los otros pasos se refieren al PGM y los POA.
- ⁴² Se paga el 6% del valor de la madera según especie.
- ⁴³ Hay muchas críticas sobre la utilidad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) porque no es un documento accesible o utilizable por la comunidad. Su producción implica una gran inversión en dinero y tiempo. De tal manera que el documento EIA tiende a convertirse en un mero requisito.
- ⁴⁴ Masangni en miskitu, significa "Semilla verde". Es una cooperativa de profesionales, en su mayoría de origen miskitu, ubicados en Bilwi, RAAN. Los profesionales asociados tienen un profundo conocimiento de las condiciones locales y al menos cinco años de experiencia en las actividades relacionadas con el manejo forestal y el desarrollo empresarial comunitario en la RAAN. Los objetivos de Masangni son: contribuir al desarrollo económico con equidad para aprovechar los recursos naturales de forma responsable; asegurar la rentabilidad de las actividades productivas de las Empresas Forestales Comunitarias; mejorar la gestión empresarial de las Empresas Forestales Comunitarias y promover la certificación forestal voluntaria (http://masangni.org/es_index.htm).
- ⁴⁵ Presentación de Rufino Johnson en enero 2007 e Informe de Aprovechamiento de Kiwatingni, 2006.
- ⁴⁶ Parece estar relacionado con un artículo (#41) en las disposiciones administrativas de 2004, pero no existe ni en la Ley Forestal, ni en su reglamento.
- ⁴⁷ Según Ampie (2002), esta cooperativa "se dedica a realizar actividades de aprovechamiento y comercialización de madera a través de sus socios en un puesto fijo de venta llamado <<mercado de la madera>>. La particularidad es que cada socio vende su madera de forma individual."
- ⁴⁸ En 2007, los trámites para estos permisos implicaban la aprobación también del gobierno regional y el pago de impuestos forestales y de ingresos; el INAFOR extendía el permiso de transporte (Sánchez 2007).
- ⁴⁹ Nótese que estos datos sugieren un volumen de extracción de casi 60 m³ por hectárea - una cantidad exagerada.
- ⁵⁰ Resolución administrativa 75-2007. Aprovechamiento de árboles caídos por efecto del huracán Felix en la RAAN/INAFOR.
- ⁵¹ Un estudio de Tijerino y Shible (2003) mostró que los aserraderos nacionales procesaban 350,000 m³ de madera anual, pero INAFOR sólo había autorizado 213,000 m³, o sea el 60%. Ese cálculo no toma en cuenta la madera en rollo que sale del país de manera ilegal.
- ⁵² El primer estimado no incluye el pago por su mano de obra al reducido grupo de comunitarios que trabajan en esa operación. Eso podría significar un modesto aumento en el porcentaje que beneficia a la comunidad.

- ⁵³ Un análisis de datos comprendidos entre 1990 y 2002 sobre el territorio de Tasba Raya, demuestra un incremento de aproximadamente 10,000 hectáreas de bosque latifoliado, y un decremento de aproximadamente 3,000 ha de pino así como un área de 7,000 ha, para uso agropecuario. Una comparación de mapas entre 1987 y 2005 en Intelsig (2008) demuestra que los bosques latifoliados tienen mayor densidad, pero algunas áreas de pinos y mixtos son actualmente áreas agropecuarias. Sin embargo, los cambios ocurridos en esos 18 años parecen ser mínimos. Un análisis de datos de 1983 (datos de MARENA) y 2000 (datos de MAGFOR) estima un aumento en bosque latifoliado de aproximadamente 7,000 ha y un decremento de unas 5,000 ha en las tierras agrícolas (Rodríguez, com. pers.). En Layasiksa, el cambio más relevante parece ser el incremento del área inundada.
- ⁵⁴ Intentos de recopilar datos sobre este aspecto han sido infructuosos. A lo sumo, se han logrado datos poco crebles, para el personal de WWF que ha trabajado muchos años en Layasiksa o para los autores.

Conclusiones y recomendaciones



Las preguntas centrales de esta investigación tenían el propósito de entender el proceso y analizar los resultados del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre sus tierras comunales. El análisis está basado en la exploración de esos temas a nivel regional y también en estudios de caso específicos en el territorio de Tasba Raya y en las comunidades de Layasiksa. Las preguntas centrales se enfocaron en los cambios experimentados en el ordenamiento jurídico y en la práctica especialmente en lo relativo a derechos de tenencia de la tierra y bosques. Interesaba analizar especialmente los siguientes aspectos:

- ▶ ¿Ha mejorado la seguridad de la tenencia de las tierras y territorios comunales? y ¿en qué forma?
- ▶ ¿Cómo ha cambiado el acceso a los bosques y a sus beneficios económicos? y ¿cuáles son los principales obstáculos para tener mejores beneficios para las comunidades?

La reforma de tenencia está definiendo las reglas del juego que establecen el control directo de la tierra y de los recursos naturales en las comunidades y territorios de la RAAN. A lo largo del análisis, resaltan tres temas en la formación de esas reglas: la conformación de los territorios; la seguridad de la tenencia; los modelos y la gestión de la forestería comunitaria, incluyendo el marco regulatorio. Esta sección analiza cada uno de esos temas, y el informe finaliza con una serie de recomendaciones que surgen de esta discusión.

La conformación de territorios

La investigación sobre los temas de tenencia y bosques nos lleva al hallazgo principal de este estudio: que en los últimos años, se ha producido un giro importante hacia la conformación de territorios multi-comunales. Así mismo, se concluye que en la coyuntura política actual, existen oportunidades inéditas para la plena implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y profundizar la autonomía. En el diagnóstico participativo del CCARC, realizado entre 1997 y 1998, el concepto de territorios multi-comunales

fue reconocido como una nueva prioridad en la manera de visualizar el derecho a la tierra en la implementación de la autonomía de la Costa Caribe (CCARC 2000). Pero, en muchos sentidos, era todavía una visión incipiente, o un “reclamo inicial” (Hale, com. pers.). Hoy en día, ese reclamo inicial está siendo implementado plenamente desde la dirigencia costeña en el poder y desde las bases comunitarias, a pesar de la lentitud de CONADETI en impulsar la demarcación y titulación. Es decir, la visión del territorio multi-comunitario ha tomado plena fuerza en la Costa Caribe.⁵⁵ Sin embargo, las prioridades e intereses de la dirigencia y de la base no son necesariamente coincidentes.

En la coyuntura actual, hay un interés y compromiso renovados para demarcar y titular las tierras comunales que, por primera vez, tiene el apoyo pleno del gobierno central. Después de tantos años de resistencia desde el Estado ¿por qué ahora? Se supone que hay dos razones principales. En primer lugar, desde la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) relativa a los derechos indígenas en Nicaragua, hasta cierto punto, ha existido interés en aclarar cuáles tierras y recursos están dentro de la categoría de territorios indígenas tradicionales a fin de aclarar también cuáles son finalmente las tierras “nacionales” o del Estado. En segundo lugar, y más importante, el Frente Sandinista firmó un acuerdo de gobernabilidad con YATAMA para constituir una alianza política previo a las elecciones nacionales del 2006. Ese acuerdo establece en detalle una serie de demandas de YATAMA sobre la autonomía. Esa alianza ha sido parte de una estrategia política del FSLN para ganar apoyo social y político en la Costa Caribe después de la confrontación entre el gobierno sandinista y los pueblos indígenas en la década de los 80.

En la práctica, eso significa que existe una oportunidad inédita para avanzar en la implementación de los derechos de las comunidades indígenas. Aunque se desconozca con certeza los alcances y consecuencias de las reformas propuestas, es difícil imaginar que se revierta la tendencia central de formar territorios multi-comunales. Por consiguiente, es necesario entender los desafíos y riesgos de este proceso en base a la experiencia actual, a fin de poder apoyar mejor la formación, consolidación y administración de los nuevos territorios.

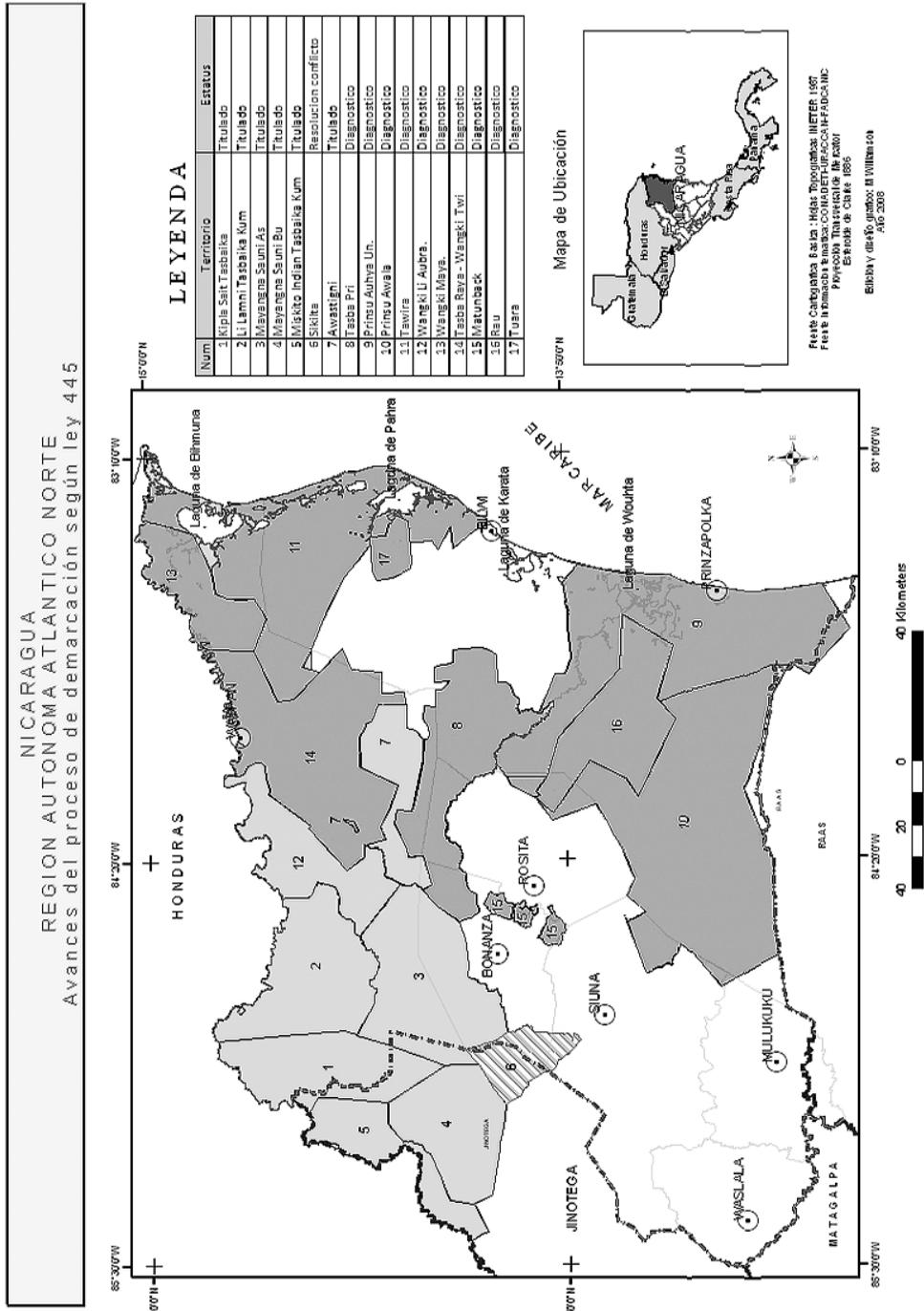
Desde la época del diagnóstico del CCARC, pareciera que la noción del territorio multi-comunitario ha surgido como una visión más unificada y común entre el liderazgo y las comunidades de la Costa. Sin embargo, existen todavía diferencias importantes entre esos dos actores. Desde la perspectiva de los líderes, los territorios

propuestos son más grandes e incorporan a todas las comunidades indígenas (ver mapa 3). Aunque una de sus prioridades es lograr la demarcación de manera más expedita, detrás de la nueva propuesta de configuración subyace la intención de eliminar las municipalidades y redibujar el mapa geopolítico y electoral de la región. Estos cambios requieren una reforma constitucional.

Para las comunidades, según los ejemplos estudiados, los territorios han surgido desde una lógica más local, sustentada en la tierra y en las relaciones históricas, económicas, sociales, culturales y políticas desarrolladas entre comunidades vecinas y afines. Para construir esos territorios, los dirigentes comunitarios han trabajado conjuntamente para mejorar las estructuras y prácticas de gobernanza comunitaria y territorial. Su decisión de formar un territorio ha sido estratégica, por sus relaciones conflictivas con otras comunidades vecinas (el caso de Tasba Raya para enfrentar la demanda de Awas Tingni) y para enfrentar unificadamente a invasores y colonos. Desde la perspectiva comunitaria, la figura del territorio también ha sido útil, para posicionarse frente a las demandas y presiones de sus propios líderes políticos. Es decir, el territorio se ha hecho necesario, casi inevitable, para tener mayor voz y poder en el debate.

El mapa 4 muestra el estado de los territorios actualmente (datos no oficiales). En comparación con el mapa 3, se puede notar los sitios donde ha habido resistencia u oposición, de alguna manera exitosa, respecto a la propuesta inicial desde “arriba”. Por ejemplo, Prinzipolka se ha dividido en tres territorios, y Layasiksa, ahora “Prinzu Rau”, aparece como un territorio separado. También ha desaparecido el territorio del Llano Norte y otros se han modificado. Sin embargo el territorio de Tasba Raya continúa siendo parte de un territorio mayor.

MAPA 4: AVANCES DEL PROCESO DE DEMARCACIÓN 2008



Fuente: Elaborado por Marcos Williamson/ URACCAN, en base a datos de Bosawas/MARENA, URACCAN, WWF, BICU, FADCANIC y CONADETI

Como se mencionó previamente, Stocks (2005), en su análisis, utiliza el ejemplo de cuatro países sudamericanos para subrayar dos necesidades contradictorias en la formación de territorios indígenas. Por un lado, el tiempo es enemigo del avance en el proceso de demarcación y titulación. El gobierno que aprobó la legislación a favor de los nuevos derechos territoriales reduce su ímpetu inicial al constatar la cantidad de tierra reclamada. Al mismo tiempo, los reclamos de otros competidores (indígenas y no-indígenas) se incrementan y por consiguiente la resistencia al reconocimiento y titulación de tierras indígenas en general ha aumentado. Por otro lado, el “talón de Aquiles” del movimiento indígena por la tierra ha sido la gobernanza de los territorios. Sin embargo, la construcción de mecanismos de gobernanza efectiva en territorios, donde no ha existido una historia o tradición de gobierno, necesita tiempo. En Nicaragua, el primer aspecto sugiere que hay que aprovechar las oportunidades cuando aparezcan a fin de avanzar en el proceso de demarcación y titulación. Tal es el caso del apoyo actual del gobierno central a este proceso. El segundo aspecto, el tema de la gobernabilidad territorial, constituye una advertencia y reto importantes.

Las visiones desde el liderazgo y desde las comunidades son diferentes pero no tienen que ser necesariamente contradictorias. La necesidad de lograr el control político y territorial, frente a los intereses del gobierno central, ha sido parte de una demanda histórica de los indígenas de la Costa Caribe, especialmente desde el pueblo miskitu frente a otros grupos étnicos, costeños y no costeños. Sin embargo, la tensión de fondo es causada por la desconfianza hacia el gobierno central y sus intenciones, especialmente hacia el Frente Sandinista, por la historia de la guerra en la década de 1980 y hacia los dirigentes políticos costeños actuales.

Otros factores que contribuyen a la desconfianza es que en primer lugar, no todos los costeños son miskitu y algunos rechazan su dominación de la Costa. De igual forma, no todos los miskitu están de acuerdo con YATAMA y no todos los miembros de YATAMA confían en su máximo dirigente, Brooklyn Rivera. En segundo lugar, la desconfianza surge desde experiencias difíciles como las que han tenido Tasba Raya, Layasiksa y otras comunidades, para acreditar y registrar a sus autoridades electas, la falta de acceso a fondos destinados a la comunidad o territorio y la falta de transparencia, participación y consulta en las decisiones que les conciernen. Aunque hay momentos en que los líderes de la Costa han manifestado los objetivos de las reformas propuestas (ver por ejemplo *La Prensa* 29 diciembre 2007, *El Nuevo Diario* 2 mayo 2007), no siempre es así. Tampoco hay muchas oportunidades o mecanismos efectivos para discutir esas propuestas, entenderlas

a fondo y opinar sobre ellas. También, existe desconfianza sobre los intereses reales que subyacen a las propuestas. Por ejemplo, un grupo de líderes de Río Coco y Waspam “rechazaron las reformas” y llamaban principalmente a celebrar “una consulta amplia de todos los sectores de la población costeña” (*El Nuevo Diario* 31 julio 2008). Varios profesionales costeños entrevistados para este estudio y que, en el pasado, han participado en amplias consultas importantes en la Costa, lamentaron lo que consideran como una nueva ola de centralización en la toma de decisiones.

Hay muchos aspectos de las propuestas de reforma que necesitan aclararse. Entre otros temas pendientes están los siguientes: ¿qué sucederá con las comunidades que quedan fuera de los territorios? ¿cómo será el funcionamiento electoral para las autoridades territoriales y regionales (y municipales si no se eliminan)? y ¿cuál sería la relación entre comunidad, territorio y gobierno regional? La práctica y estilo de negociar “a puerta cerrada” tiende a aumentar las suspicacias y rumores⁵⁶.

Para las comunidades, lo que está en juego es el control del territorio y de sus recursos y su participación política. Crear otro nivel de autoridad requiere mucho trabajo y tiene consecuencias concretas porque las autoridades territoriales tienen poder de decisión sobre la tierra, los recursos naturales y la distribución de los beneficios del territorio. Si hay comunidades, territorios formados por ellas y se les superpone otro nivel de territorio que posteriormente se convierte en “municipio”, además de los niveles propios del gobierno regional y nacional, la pregunta es: ¿cuál es el poder de cada uno de esos niveles y sobre qué decisiones y recursos tiene potestad? ¿Dónde están los márgenes de autonomía política de cada nivel de gobierno? ¿Cómo se reparten los recursos destinados para “el territorio”? Todavía más importante de esclarecer son las reglas del juego, y la construcción de mecanismos de gestión y vigilancia transparentes y participativos, a medida que aumentan los recursos económicos destinados a la región tal como se espera que suceda en los primeros meses del 2009.⁵⁷

La seguridad de la tenencia

La investigación pretendió entender la forma en que habían cambiado los derechos de tenencia para las comunidades indígenas. Así mismo, quería entender en qué medida la seguridad de tenencia había aumentado o disminuido, como parte del proceso de mejorar (porque todavía no se logra “garantizar”, como manda la ley) los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras y territorios. En general, no existe mucha inseguridad sobre las tierras y bosques que las comunidades han utilizado cotidiana y tradicionalmente y donde han mantenido su control efectivo. Además, se puede argumentar que existe mayor seguridad en relación al Estado, que ya no puede aprovechar recursos o entregar concesiones de tierra o recursos en áreas reclamadas por la comunidad sin su pleno consentimiento. La mayor inseguridad actual se da respecto a los terceros y vecinos, en particular sobre las áreas que la Ley #445 señala como “complementarias”, las cuales tienden a ser tierras más alejadas de los asentamientos comunitarios y que tienen mayor probabilidad de tener traslapes en su uso.

En relación al Estado, la seguridad de las comunidades disminuye en la medida que es posible que el Estado logre el consentimiento sin el debido proceso de información y consulta (basado en el consentimiento libre previo e informado)⁵⁸. La seguridad también se ve disminuida por la pobreza y la necesidad. Dentro de las comunidades y territorios, se puede argumentar que la inseguridad aumenta a medida que incrementa la desconfianza hacia las propias autoridades.

Respecto a los terceros, hay dos problemas. El primer problema es para los que tienen que salir de los territorios con indemnización según la ley, y es que no siempre existirán los fondos necesarios para reconocer las “mejoras” como la ley exige (Finley-Brook 2007). El segundo problema es que, hasta ahora, el Estado nicaragüense (en sus expresiones del gobierno central y del gobierno regional) no ha brindado el apoyo necesario para enfrentar las invasiones de tierras comunales por colonos mestizos. Aunque en algunas comunidades han logrado rechazarlos o desalojarlos por iniciativa de la comunidad, eso no es necesariamente la mejor solución. Muchas comunidades consideran la titulación como una forma de garantizar sus derechos frente a los colonos invasores, pero un título es solo un pedazo de papel si carece del respaldo del gobierno que lo emitió (Bromley 2005). Adicionalmente, mientras existan tierras alejadas de los centros poblacionales comunitarios, siempre corren el riesgo de ser invadidas. En ese contexto, el manejo forestal parece ser una forma de lograr una presencia y control de la comunidad sobre estas áreas.

En general, la percepción es que los conflictos entre comunidades vecinas han aumentado a través del tiempo. Sin embargo, todos opinan que si esos conflictos son entre miembros o comunidades del mismo pueblo o grupo étnico, no son tan difíciles de resolver. Sin embargo, los procesos de negociación necesitan tiempo y financiamiento y una autoridad que les legitime. Aunque no es lo ideal, es necesario tener una entidad como el Consejo Regional Autónomo para que resuelva, en última instancia, esos conflictos. Sin embargo, el razonamiento y justificación de sus decisiones sobre el tema deben ser transparentes y explícitos. Al mismo tiempo, algunos de los conflictos más importantes para los comunitarios no podrán resolverse durante el proceso de demarcación y titulación, porque hasta cierto punto, para agilizar la demarcación y titulación, se ha buscado evitar conflictos, incorporando a las comunidades litigantes dentro de los mismos territorios. Sin embargo, esos conflictos pueden incrementarse con el tiempo, si no se atienden debidamente.

La formación de los territorios también ha añadido nuevos elementos de inseguridad. Por una parte, en algunas comunidades existe inconformidad al preferir no ser parte de territorio alguno. Otras quisieran pertenecer a un territorio distinto y/o proponen otra configuración del territorio. Finalmente, como se mencionó previamente, hay inseguridad por no tener claros los efectos que la conformación de los territorios podría tener sobre sus derechos.

La forestería comunitaria

Aunque la experiencia de Layasiksa es muy interesante y en muchos sentidos ha sido exitosa, no es un modelo ampliamente replicable. Muchas comunidades de la Costa ya participan en los mercados de madera y la forestería comunitaria no debe entenderse exclusivamente como un modelo de gestión que requiere fuertes inversiones y amplio apoyo externo. También, la situación de la RAAN ha cambiado con los efectos del huracán Félix. Todo esto se debe tomar en cuenta en el análisis de los hallazgos de la investigación.

Hay un modelo “típico” de la forestería comunitaria que ha sido implementado en diversas comunidades en América Latina (ver Larson et al 2008). Es un modelo basado en la gestión de madera empresarial e industrial, con inversiones sustanciales en equipo y apoyo técnico y frecuentemente con productos destinados al mercado internacional. El modelo está basado en el supuesto de que las comunidades quieren y pueden operar de igual manera que las empresas madereras y en algunos

casos, se ha demostrado que pueden operar de esa manera. Sin embargo, ese modelo no toma en cuenta que las prioridades de una empresa industrial y de una empresa comunitaria no son semejantes. Por ejemplo, no se debe medir su éxito solamente por su nivel de rentabilidad y su organización social y raíces culturales son aspectos centrales en la experiencia comunitaria.

Ese modelo, generalmente, tiene un origen externo; tiene poca comprensión sobre aspectos socio-culturales más profundos como los derechos tradicionales de una comunidad indígena; y no está construido sobre la capacidad y experiencia de auto-gobierno existente en la comunidad. El resultado puede ser la generación de conflictos y nuevas tensiones dentro de la comunidad, la no-internalización del proyecto y la dependencia sobre recursos externos para sostenerlo. Layasiksa pasó por algunos de esos problemas y su experiencia demuestra que son problemas superables. Por eso, es necesario buscar otros modelos de forestería comunitaria, replicables y sostenibles, que eviten problemas innecesarios.

Si la forestería comunitaria se entiende como la gestión comunitaria de bosques en términos mucho más amplios que la visión propia de ese modelo, se puede analizar hasta qué punto las comunidades indígenas de la RAAN ya participan en ella; así mismo, cómo y qué tendrían que cambiar para mejorar su experiencia en forestería comunitaria. Por un lado, muchas comunidades indígenas participan en los mercados de madera y tienen o han tenido reglas y normas de uso para aprovechar, doméstica y comercialmente los recursos de sus bosques comunales. El uso comercial ha sido más controlado que el uso doméstico y el uso de la madera ha sido más controlado que el uso de otros productos del bosque. Sin embargo, no siempre ha sido exigido el cumplimiento de esas reglas; han faltado sanciones efectivas y el liderazgo ha sido débil. Por otro lado, se acostumbra permitir que los comunitarios, individualmente, extraigan madera de los bosques cuya propiedad es común, para venderla comercialmente. Esa realidad y las experiencias en Tasba Raya y Layasiksa sugieren la existencia de un ámbito de gobernanza colectivo importante pero debilitado, que demanda una reconstrucción de la “visión colectiva” como primer paso para su fortalecimiento,

Para construir un nuevo “modelo” de forestería comunitaria, especialmente en los bosques afectados por el huracán Félix, un paso importante sería reducir las expectativas de grandes ingresos y ganancias y empezar a construir el modelo desde lo local y desde la experiencia actual. De hecho, en las experiencias exitosas de forestería comunitaria, como en los ejidos de México y el Petén en Guatemala,

es importante reconocer que, para las comunidades que viven dentro de los bosques, el factor que define el éxito no es un concepto abstracto de rentabilidad sino los beneficios directos y sostenibles, especialmente el acceso a fuentes de trabajo. En la medida en que se identifican más como *comunidades* que como *empresas*, sus metas incluyen la sostenibilidad comunitaria, especialmente de su cultura en el caso de comunidades indígenas. Los ingresos de la forestería comunitaria se invierten sobre todo en los siguientes rubros: primero, la empresa misma; segundo, proyectos comunitarios; tercero, el pago de salarios y cuarto, en algunas comunidades, en distribuir ganancias (Antinori y Bray 2005). La forestería comunitaria puede aumentar los puestos de trabajo en la comunidad, ofrecer una alternativa de empleo temporal a largo plazo y permitir que los hijos de los comunitarios estudien fuera y regresen eventualmente a trabajar en la empresa comunitaria.

No debe haber un modelo único de lo que se quiere implementar sino un nuevo modelo para facilitar un proceso más orgánico, gradual y en menor escala. Se podría considerar no sólo la venta de madera sino la gestión del bosque, y de esa forma tomar en cuenta un desarrollo integral que incluya, por ejemplo, productos no maderables, ecoturismo comunitario e incentivos bajo planes de pago por servicios ambientales y/o los nuevos fondos relacionados al cambio climático. Se debe aprender de experiencias que se han construido desde lo local en otros países y comunidades, especialmente con bosques afectados por huracanes y enfatizar una metodología de “aprender haciendo”.

En base a otras experiencias en América Latina y el mundo (Larson y Ribot 2007, Pacheco et al. 2008, Oyono 2004), no es de extrañarse que el marco regulatorio, a pesar del discurso e interés de parte de algunas de las autoridades de gobierno, no facilite y más bien obstaculice la participación de las comunidades en la gestión forestal. En términos de derechos, podría decirse que una parte de los derechos que las comunidades han ganado han sido reducidos, hasta cierto punto, por el marco regulatorio. Eso no significa que deba anularse la regulación sino que debe considerarse la forma en que el marco regulatorio es percibido por las comunidades mismas, entender porqué persiste la informalidad e ilegalidad en el mercado de la madera y analizar como reformar el marco regulatorio para que realmente facilite la forestería comunitaria.

INAFOR, hasta ahora, ha visto la ilegalidad como un problema generado por trámites burocráticos y engorrosos. Considera por tanto que la solución pasa por simplificar esos trámites. Eso representa una parte importante del problema. Sin embargo,

los comentarios de los comunitarios indican otro tema de igual importancia: que el cumplimiento de las regulaciones depende de su legitimidad, que a su vez depende de la percepción de los objetivos del gobierno al pedir esos trámites, impuestos y sanciones así como del comportamiento y legitimidad de las autoridades mismas. Actualmente, se percibe que los trámites existen únicamente para cobrar impuestos y no para promover la sostenibilidad del recurso. Además, no se percibe que los impuestos se reinviertan en beneficio de las comunidades. Una alternativa importante sería diseñar un nuevo tipo de plan de manejo, más integral y factible de formular por los mismos comunitarios.

Recomendaciones

Territorios y autoridades externas e internas

- ▮ La creación de múltiples niveles de representación implícitos en la formación de territorios multi-comunitarios tiene como resultado un aumento considerable en el tiempo y funciones de los líderes comunitarios. Para una sociedad y cultura que hasta ahora han sido relativamente horizontales y donde las autoridades tradicionales más allá del nivel comunitario fueron instituidas en época reciente, ese es un reto mayor que no debe de ser tomado a la ligera. Deberá ponerse mucho énfasis en discutir y visualizar lo que implica crear esas nuevas estructuras, permitiendo tiempos adecuados para experimentar con la creación de las reglas del juego (formas de selección, tiempos de rotación de puestos, líneas de mando, desagregación de competencias, etc.).
- ▮ Para armonizar las necesidades políticas actuales de crear territorios grandes con las demandas de las comunidades de territorios más pequeños, debería ser posible crear varios niveles territoriales. Sin embargo, es necesario aclarar las políticas de uso y la esfera de responsabilidad y autoridad de cada nivel, incluso respecto a la distribución de fondos para “el territorio”. Por ejemplo, las autoridades de los territorios más pequeños deben tener derechos y garantías sobre la administración de los recursos naturales y los fondos provenientes de su aprovechamiento.
- ▮ La organización local es una prioridad en todo sentido. Hay que construir una base sólida para crear nuevas autoridades a nivel territorial y para cualquier otra entidad o institución de gobernanza tales como autoridades a distintos niveles, organizaciones y redes de comunidades y organizaciones forestales.

Eso requiere discusión y capacitación sobre formas de liderazgo, rendición de cuentas, sanciones, negociación y manejo de conflictos, etc.

- ▶ Es necesario apoyar la institucionalización de los nuevos territorios y también fortalecer los procesos implícitos en su institucionalización. Las propuestas relativas a la conformación de los territorios así como los planes de gobernabilidad en los nuevos territorios y las políticas futuras de la Costa deben ser transparentes, inclusivos y sujetos a discusión, con la participación plena en la toma de decisiones de todos los costeños; debe representar el ejercicio pleno de auto-determinación. Hay que respetar y fortalecer las capacidades de las comunidades como instancias de gestión y no considerarlas simplemente como clientes o entes dependientes del gobierno central o regional.
- ▶ El sistema de registro de las autoridades comunales y territoriales debe ser sencillo, transparente y conforme a la ley, debiendo respetar la voluntad de las comunidades.
- ▶ Se debe continuar consolidando y expandiendo la participación de las mujeres en los cargos de autoridad comunitaria y territorial.

Tenencia de la tierra

- ▶ Hay que invertir en el proceso de manejo y resolución de conflictos entre territorios y organizar un proceso para negociación de conflictos entre comunidades en el mismo territorio.
- ▶ En aquellos casos en que no sea posible lograr acuerdos negociados para dividir satisfactoriamente entre las partes litigantes un área en disputa, se puede intentar o sugerir la creación de áreas de manejo conjunto, siempre que prevalezca el respeto mutuo y existan instituciones que apoyen ese proceso.
- ▶ Los procedimientos para enfrentar las invasiones de colonos deben ser claros para evitar la toma de tierras y la violencia. El Estado tiene la obligación de defender los derechos históricos de las comunidades y los títulos que se les otorgan. Por eso se necesita designar y capacitar a una entidad o actor del gobierno regional para que incida y tenga competencia real en esos casos.

- ▮ Las políticas hacia terceros no son claras en las comunidades. Tampoco son claros los procedimientos para enfrentar las ventas de tierras, como por ejemplo, para los que tienen títulos agrarios. De igual manera, debe aclararse la situación legal de las tierras entregadas por el gobierno después de 1987 y el papel de las autoridades comunitarias cuando se trata de la venta de esas tierras o de sus recursos naturales.
- ▮ Es necesario apoyar a las mujeres para que participen y ejerciten sus derechos adquiridos por herencia o asignación sobre las tierras comunales.

Forestería comunitaria

- ▮ Para muchas comunidades, el bosque ha sido el catalizador de la defensa territorial. La gestión y aprovechamiento forestal formal también es una forma de reclamar y defender la tierra. Eso puede ser muy relevante cuando se trata de invasiones de colonos pero es más delicado cuando se trata de relaciones entre comunidades vecinas. Es importante aclarar los derechos de tenencia entre comunidades vecinas antes de hacer contratos o concesiones forestales.
- ▮ Las estructuras de gobernanza, las relaciones sociales y la cultura comunitaria son la base fundamental de la forestería comunitaria. Esos aspectos tienen la misma importancia que la base material y la gestión técnica de los recursos. La asistencia técnica que no está precedida y acompañada de trabajo en los aspectos sociales y organizacionales, así como sobre las bases tradicionales de la economía comunitaria, tiene alta probabilidad de fracasar o tener efectos no deseados.
- ▮ Se puede considerar iniciar la gestión comunitaria de bosques con operaciones más pequeñas e integrales mediante las cuales no sólo se gestione la madera. Esas operaciones implicarían una inversión menor que la de empresas como la de Layasiksa. Se puede empezar con actividades menos mecanizadas, construyendo sobre actividades y capacidades actuales, para crear eventualmente mayores capacidades técnicas, económicas y organizativas. Al consolidar cada paso, la incorporación de los grupos en entidades empresariales podría evolucionar a niveles mayores y no debe pretenderse alcanzar esos niveles superiores inmediatamente.

- ▶ Debe apoyarse la participación de las mujeres en todos los aspectos de la gestión de bosques en que quieran y puedan participar. Para eso, debe tomarse en cuenta las siguientes actividades: productos no maderables del bosque y/o elaboración de artesanías de esos productos; participación de mujeres jóvenes en capacitaciones de todo tipo; participación de mujeres en tareas más livianas como por ejemplo la planificación, marcado y selección de árboles. Así mismo, en tareas administrativas como contabilidad, negociación de contratos, toma de decisiones sobre la distribución de fondos, etc.

- ▶ La creación de nuevas estructuras de gobernanza dentro de la comunidad es un tema muy delicado. No existe una respuesta única sobre este aspecto. No siempre resulta mejor utilizar las estructuras tradicionales ni tampoco es siempre mejor crear nuevas organizaciones. Debe tenerse mucha sensibilidad sobre este tema y construir las instituciones a partir de las necesidades y deseos de cada comunidad.

- ▶ Se debe construir la forestería comunitaria en comunidades afectadas por el huracán Félix a partir del conocimiento de las experiencias en otros países y con la metodología de aprender haciendo. Estudios más extensos de la cadena forestal podrían ayudar a entender los obstáculos y alternativas para la gestión forestal comunitaria, incluso sobre otros productos no maderables del bosque.

- ▶ Hay que reconocer la historia y tradición de la apropiación privada de los recursos colectivos. Eso implica trabajar también en (re)construir una visión colectiva, de responsabilidad y beneficio colectivo creando reglas y normas claras para el uso de los recursos comunales. También, deben crearse sanciones factibles y efectivas desde las comunidades. Cuando se tome la decisión de que un grupo, dentro de la comunidad, tenga acceso a los recursos comunes con fines comerciales, se deberán observar claramente las reglas y normas establecidas, garantizando que un porcentaje de los beneficios llegue a la comunidad en su conjunto.

- ▶ Se debe explorar opciones para financiar las actividades comunitarias forestales con créditos blandos de mediano y largo plazo que permitan una mayor independencia de los compradores.

Marco regulatorio

- ▶ Para conseguir un permiso forestal, el criterio debe ser la sostenibilidad y tener una visión integral del bosque y no sólo el interés de comercializar la madera. También, debe de considerarse la continuidad cultural del uso o valor del bosque.
- ▶ Simplificar los trámites implica descentralizar hasta el nivel más básico posible; las instancias del gobierno deben ser instancias facilitadoras que no dificultan la creación de unidades productivas comunitarias. La descentralización supone, también, mantener la separación de funciones entre la administración de permisos y el control de la ilegalidad.
- ▶ Los procesos legales para conseguir permisos deben incluir la reducción del número de instancias que toman decisiones sobre el tema y el número de pasos a seguir. Implica facilitar la participación de los comunitarios de tal manera que el proceso no requiera de un alto nivel académico para entenderlo y facilitar el flujo de comercio legal.
- ▶ Se puede considerar el desarrollo de nuevos tipos de planes más integrales y comunitarios de manejo del bosque.

Investigación

- ▶ Se debe intercambiar y compilar las experiencias post-huracán en otros países especialmente sobre los siguientes temas: manejo de la madera tumbada; manejo de incendios; recuperación de los ecosistemas forestales y capacitación sobre estos temas. Ese intercambio y compilación pueden también servir de base para enfrentar en el futuro experiencias similares.
- ▶ Se puede estudiar, promover e implementar un modelo de forestería comunitaria alternativa más replicable, a través de la investigación-acción y el aprender haciendo.

Notas
Conclusiones y recomendaciones



-
- ⁵⁵ Ver Hale (1992), Howard (1993), Gurdián, Hale y Gordon (2003) para algunas discusiones sobre los derechos a la tierra, desde la perspectiva de dirigentes y de comunidades de la Costa Caribe.
- ⁵⁶ Un ejemplo de rumor es que la reforma busca fortalecer la base y mandato electoral de YATAMA, garantizando así su hegemonía en la RAAN.
- ⁵⁷ Por ejemplo, la Comunidad Europea, Banco Mundial y FIDA y el Sistema de Naciones Unidas con fondos de AECID, podrían destinar recursos sustanciales para la RAAN, principalmente como rehabilitación temprana post- huracán Félix y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el 2009.
- ⁵⁸ Ejemplo de carencia de consentimiento libre e informado es aceptar como prueba de "consentimiento", la firma de un solo representante, en este caso el *síndico* de la comunidad.

Referencias



Acosta, M.L. 2004. *Régimen legal de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe nicaragüense*. Managua: URACCAN/ Editarte.

Acosta, M.L. 2006. Awas Tingni versus Nicaragua, y el proceso de demarcación de tierras indígenas en la Costa Caribe Nicaragüense. *WANI* 47: 6-15.

Ampie Bustos, E. 2002. La producción forestal no controlado en el Municipio de Puerto Cabezas, Región Atlántico Norte: Estudio de caso. Nicambiental/ ODI/ DFID/ Banco Mundial: Managua.

Anaya, S.J. y C. Grossman. 2002. The case of Awas Tingni v. Nicaragua: A new step in the international law of indigenous peoples. *Arizona Journal of International and Comparative Law* 19(1): 1-15.

Antinori, C. y D. Bray. 2005. Community forest enterprises as entrepreneurial firms: economic and institutional perspectives from Mexico. *World Development* 33(9): 1529-43.

Antonio, M. 2008. Who do the Coast lands belong to and who will get them? *Revista envío*. No. 329.

Arguello, A. 2008. Cadena de valor de la madera de la cooperativa Kiwatingni en Layasiksa-RAAN. CIFOR/ Masangni: Managua.

Banco Mundial. 2008. Nicaragua Poverty Assessment. Washington, DC.

Bromley, D.W. (2005) *The Empty Promises of Formal Titles: Creating Potempkin Villages in the Tropics*. University of Wisconsin.

CALPI, n.d. Conociendo la Ley 445. Managua: Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas.

CCARC. 2000. Diagnostico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Reproducido en *Demarcación Territorial de la Propiedad Comunal en la Costa Caribe de Nicaragua*, eds. A. Rivas and R. Broegaard, 2006. Managua: MultiGrafic.

CEJUDHCAN. 2006. El Estado de Nicaragua Obstaculiza el Proceso de Inscripción de Títulos de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas de BOSAWAS. Boletín Informativo Trimestral. 2 (2): 3-4.

Coleman Hendy, O. y T. Robins Lino. 2008. Informe de investigación sobre el proyecto de gobernanza forestal: comunidad de Layasiksa, Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Nicaragua. Enero.

CRAAN (Consejo de la Región Autónoma Atlántico Norte). 2007. Ayuda Memoria: Asamblea territorial de Tasba Raya, Waspam, Llanos y Río Abajo y el Territorio MISRAT, Municipio de Waspam Río Coco – RAAN. Bilwi, Nicaragua. 19 mayo.

Finley-Brook, M. 2007. Indigenous land tenure insecurity fosters illegal logging in Nicaragua. *International Forestry Review* 9(4): 850-864.

Fitzpatrick, D. 2005. 'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure. *Development and Change* 36(3): 449-475.

Fitzpatrick, C. 2006. Evolution and Chaos in Property Rights Systems: The Third World Tragedy of Contested Access. *The Yale Law Journal* 115: 996-1048.

Flores, S. y R. Mendoza. 2006. Desafío para mejorar el acceso de pequeños productores al mercado: el caso del Triángulo Minero en la RAAN. Managua: Nitlapan-UCA.

Fruhling, Pierre, González, Miguel y Setter Buvollen, Hans. 2007. *Etnicidad y Nación. El desarrollo de la autonomía de la costa atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. F&G editores: Guatemala.

Grunberg, Georg. 2003. Control y gestión ambiental de los territorios indígenas en Centroamérica. *Wani Revista del Caribe nicaragüense*, Octubre-Diciembre no. 35. Pág. 6-42.

Gurdián, G., C. Hale y E. Gordon. 2002. Derechos, recursos y memoria social de la lucha: Reflexiones sobre un estudio acerca de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y negra en la Costa Caribe de Nicaragua. Reproducido en *Demarcación Territorial de la Propiedad Comunal en la Costa Caribe de Nicaragua*, eds. A. Rivas y R. Broegaard, 2006. Managua: MultiGrafic.

Hale, C. 1992. Nociones contenciosas de los derechos sobre la tierra en la historia miskita. Reproducido en *Demarcación Territorial de la Propiedad Comunal en la Costa Caribe de Nicaragua*, eds. A. Rivas y R. Broegaard, 2006. Managua: MultiGrafic.

Hayes, T. 2007. Does tenure matter? A comparative analysis of agricultural expansion in the Mosquitia forest corridor. *Human Ecology* 35(6): 733-47.

Hernández Munguía, J.G. 2007. Diagnostico de Política y Legislación, Managua: FAO/FNPP, borrador junio.

Howard, S. 1993. Autonomía y derechos territoriales indígenas: El caso de la RAAN. Reproducido en *Demarcación Territorial de la Propiedad Comunal en la Costa Caribe de Nicaragua*, eds. A. Rivas y R. Broegaard, 2006. Managua: MultiGrafic.

INAFOR. 2007. Permisos y volumen de madera aprobados en el periodo Enero – Junio 2007. Managua. Memorándum.

INEC. 2005. Resumen Censal. VII Censo de Población y IV de Vivienda. www.inec.gob.ni/censos2005/ResumenCensal/Resumen2.pdf (accessed April 4, 2008).

INTELSIG. 2008. Análisis multitemporal aplicando imágenes satélite para la cuantificación de los cambios de uso de la tierra y cobertura en BOSAWAS-RAAN y en los departamentos de Rivas, Carazo y Granada, Informe Final. Programa Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Fomento de Capacidades Empresariales (MASRENACE). GTZ/GFA. Managua.

Larson, A. y J. Ribot. 2007. The Poverty of Forest Policy: Double Standards on an Uneven Playing Field,. *Sustainability Science* 2(2): 189-204.

MAGFOR/INAFOR/MARENA. 2001. Mapa Forestal de Nicaragua 2000. Managua.

Mairena Cunningham, E. 2007. *La Gestión de los Recursos Naturales en Comunidades Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua: Potencialidades y Dilemas de la Gestión Colectiva*. Managua: Nitlapan.

Martínez, E., G. Torres y S. Gretzinger. 2006. Intercambio de experiencia entre empresas comunitarias indígenas para la organización de las actividades productivas forestales en America Latina. Informe final. WWF/ Global Forest and Trade Network: Bilwi, Puerto Cabezas.

Masangni. 2008. Ayuda Memoria: Taller de solución de conflictos con la participación de comunidades vecinas. Mimeo.

Meinzen-Dick, Ruth. 2006. Shifting Boundaries of Tenure Systems and Security of Access to Common Property. Paper presented at 11th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Ubud, Bali, Indonesia, June 19–23.

Memoria. 2008. Devolución de resultados del estudio: Tenencia y acceso forestal y el rol de las instituciones informales en las comunidades indígenas de Francia Sirpi y Wisconsin. URACCAN/ IREMADES/ CIFOR: Tasba Raya, RAAN.

Mena, David y Zúñiga, Mariela. 2004. *La ley 445 o la Ley que regula el régimen de la propiedad colectiva en pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica, los ríos cocos, indio y maíz y su efecto en el territorio de Tasba Pri*. Trabajo final para optar al diploma en derecho indígena. URACCAN-IEPA.

Oyono, R. 2004. One Step Forward, Two Steps Back? Paradoxes of Natural Resources Management Decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1): 91-111.

Pacheco, P., D. Barry, P. Cronkleton y A. Larson. 2008. The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America. CIFOR Governance Series. Center for International Forestry Research (CIFOR): Bogor, Indonesia.

- PNUD. 2005. Las regiones autónomas de la Costa Caribe. Human Development Report. Managua: UNDP.
- Roldan Ortega, R. 2000. Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua. Programa RAAN-ASDI-RAAS.
- Roldan Ortega, R. 2004. Models for recognizing indigenous land rights in Latin America. Biodiversity Series Paper #99. World Bank Environment Department.
- Roper, J.M. 2003. An assessment of indigenous participation in commercial forestry markets: The case of Nicaragua's Northern Atlantic Autonomous Region. Forest Trends: Washington, DC.
- Salazar, M. y S. Gretzinger. 2004. Plan estratégico para la administración forestal comunitaria en Layasiksa. RAAN, Nicaragua: WWF.
- Schlager, E. y E. Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*: 249-62.
- Soto, F. 2007. Dos experiencias en forestería comunitaria en la RAAN de Nicaragua. In *Manejo de bosques, áreas protegidas y comunidades locales en Nicaragua*, ed. A. Ruiz García, Managua: Nitlapan.
- Stocks, A., B. McMahan y P. Taber 2007. Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve. *Conservation Biology* 21(6): 1495-1505.
- Stocks, A. 2005. Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34: 85-104.
- Sunderlin, W., J. Hatcher, y M. Liddle. 2008. *From exclusion to ownership: Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform*. Rights and Resources Initiative: Washington DC.
- Thorslund Anderson, O. 2003. Estudio Sectorial Forestal de la Costa Atlántica. MARENA/ Fondo Nórdico de Desarrollo/ Corredor Biológico del Atlántico/ Carl Bro: Managua.

Tijerino, S. y G. Shible. 2003. Estudio cadena forestal productiva de Nicaragua. Documento de consultoría. DED, Managua.

White, A. y A. Martino 2002. Who Owns the World's Forests? Washington, DC: Forest Trends.

Wiggins, A. 2002. El caso de Awas Tingni: O el futuro de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense. Reprinted in: *Demarcación territorial de la propiedad comunal en la Costa Caribe de Nicaragua*, eds. A. Rivas y R. Broegaard, 2006. Managua: MultiGrafic.

Williamson C., D. 2003. Tipología de conflictos sobre propiedad comunal en el municipio de Puerto Cabezas. *Wani Revista del Caribe nicaragüense*, Octubre-Diciembre No. 35.

Wilson White, C. y J. Mendoza Lewis. 2008. Indicadores de vida: comunidades de Francia Sirpi y Wisconsin, Territorio de Tasba Raya, RAAN, Nicaragua. Informe de investigación CIFOR/IREMADES-URACCAN.

Wilson White, C., C. Romel, T.R. Lino, J. Mendoza Lewis y A. Larson. 2008. Tenencia y acceso forestal y el rol de las instituciones informales en las comunidades indígenas de Francia Sirpi y Wisconsin, Territorio de Tasba Raya, Municipio de Waspam. Informe de investigación CIFOR/IREMADES-URACCAN.



En las regiones autónomas de Nicaragua, ha habido un giro importante hacia la conformación de territorios multi-comunales en los últimos años, y existen oportunidades para su plena implementación – y para profundizar la autonomía – en la coyuntura política actual. Esa combinación presenta una oportunidad inédita para avanzar en la implementación de los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, hay una serie de riesgos y desafíos políticos, sociales, ecológicos y técnicos vinculados a la tenencia y al acceso a los recursos forestales y sus beneficios. La reforma de la tenencia está definiendo nuevas reglas del juego que establecen el control directo de la tierra y los recursos naturales en las comunidades y territorios de la RAAN; así mismo conducen a transformaciones en las instituciones tradicionales comunitarias.

