

Agendas concurrentes en la titulación colectiva del territorio en Awastingni y Bosawas, RAAN, Nicaragua¹

Claudia Liza Corona de la Peña^{2**}

Resumen

En la Costa Atlántica nicaragüense se vive un proceso de reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Este proceso responde a una fuerte demanda y organización de los costeños pero, al mismo tiempo, ha sido impulsado por organismos multilaterales como el Banco Mundial. El caso de la comunidad de Awastingni en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), es central en el tema de la titulación colectiva del territorio ya que, luego de un arduo proceso jurídico, esta comunidad logró una sentencia que obligaba al Estado a reconocer su territorio y a finales de 2008 le fue otorgado el título de propiedad sobre el 70% de la superficie reclamada. Con base en la información recabada en campo, observamos que Awastingni contrasta en varios aspectos con la experiencia de los primeros territorios indígenas legalmente reconocidos ubicados dentro de la Reserva de la Biosfera de Bosawas pero, en ambos casos, el Banco Mundial jugó un papel fundamental. Un recuento de ambas experiencias nos permitirá analizar los retos que conllevan el reconocimiento de los territorios indígenas en el marco de la actual legislación sobre demarcación y titulación de territorios indígenas en Nicaragua, del sistema interamericano de derechos humanos y de la actuación de los organismos multilaterales.

Palabras clave: Territorio, titulación, propiedad colectiva, pueblos indígenas.

Abstract

The Nicaraguan Atlantic Coast is now living a recognition process for the indigenous people collective property of their own territory. This process responds to the costeños strong demand and organization but, at the same time, had been enhanced by multilateral organisms like the World Bank. Awastingni constitutes a central case on this issue because, after a hard juridical process, this community gains a positive verdict in which the Nicaraguan State had the debt to give legal recognition for the Awastingni territory. On December, 2008 Awastingni obtained the property title of 70% of its territory claim. With information obtained in this region, we found some differences between the first recognized territories of Bosawas and the Awastingni experience, but in both cases the World Bank have had a principal role. A summary of both experiences will allow us to analyze the challenges on this item in the context of the legal right legislation, towards the Interamerican Human Rights System and the participation of multilateral organisms.

Key words: Territory, territories legal recognition, collective property, indigenous people.

1 * El presente artículo se basa en la tesis de maestría de mi autoría titulada: Ciudadanía y multiétnicidad: el caso de Nicaragua. Caracterización de la participación política en territorios indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, FLACSO-México, 2006 y contiene información actualizada.

2 ** Socióloga y Maestra en Ciencias Sociales. E-mail: fractalunar@yahoo.com

Fecha de recepción: Febrero del 2009. Fecha de Aceptación Marzo del 2009

Introducción

Ubicamos a Nicaragua como *caso extremo* por su importante avance en los procesos organizativos e institucionalización de las propuestas y demandas de los pueblos indígenas en relación con otros países latinoamericanos. En la mayoría de los países se han realizado reformas constitucionales de limitada aplicación práctica y en muchos casos encaminadas a establecer o mejorar los mecanismos de representación política. Colombia (1991), Bolivia (2009) y Ecuador (1998 y 2008), destacan por la realización de Asambleas Constituyentes desde las cuales se ha ampliado la categoría de ciudadanía a través de la inclusión de derechos diferenciados y, en mayor o en menor medida, se han reconocido los derechos territoriales de los pueblos a través de distintas figuras y procedimientos de titulación colectiva de territorios. De acuerdo con un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la práctica, estos procesos han enfrentado obstáculos como la falta de fondos suficientes para la compra de tierras así como la falta de ordenamiento y saneamiento –en relación con población sin derechos territoriales–, y los cada vez más frecuentes, conflictos por la tierra (Plant y Hvalkof, 2002:3-4).

En la Costa Caribe Nicaragüense, pueblos indígenas, mestizos y comunidades étnicas -creoles y garífunas-, tienen más de diez años construyendo instituciones para la multiétnicidad en el marco del régimen de autonomía.³ De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2005 organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y realizado por buena parte de investigadores y organizaciones costeños (PNUD: 2005: XVIII-XIX), el régimen de autonomía es definido como un marco institucional en el que se ejerce la libre determinación, se promueve el diálogo intercultural, el ejercicio de una ciudadanía activa así como la gobernabilidad y la base productiva.⁴

En la historia de la también llamada Costa Atlántica nicaragüense, el reconocimiento y/o recuperación del territorio ha sido una demanda constante que por un lado, enfatiza el sentido de pertenencia étnica de los pueblos y comunidades y, por otro, ha determinado la configuración del régimen autonómico en el que se establecieron dos regiones que abarcan casi la mitad del territorio nicaragüense.⁵ Dicha demanda tuvo su expresión jurídica en el Estatuto de Autonomía en donde se establecieron derechos territoriales tanto para el uso, goce y disfrute de las

3 Establecido desde 1987 mediante el Estatuto de Autonomía –marco jurídico general y principal del régimen autonómico- y puesto en marcha en 1990 con la instalación de los gobiernos y consejos autónomos para cada una de las dos regiones autónomas.

4 No está de más recordar que el régimen autonómico tiene antecedentes muy relevantes como es el colonialismo indirecto inglés y sus variantes, pero sobre todo el triunfo del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) en el contexto de la guerra fría. En este último periodo, se establecen las negociaciones entre el gobierno del FSLN y las organizaciones indígenas (1985) en un contexto de guerra de contrainsurgencia –en la que participó un importante número de población indígena como parte del FSLN y como parte de la misma contra. El FSLN tuvo que rectificar su perspectiva integracionista respecto de los pueblos indígenas y entrar a la discusión del anteproyecto de la ley de autonomía. Autores como Díaz-Polanco afirman que el establecimiento del régimen autonómico no podría entenderse sin el triunfo de la revolución sandinista.

5 Sobre la historia de la costa atlántica véase, Dunbar Ortiz (1986), La cuestión miskita en la revolución nicaragüense; González Pérez (1995), Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa Atlántica de Nicaragua; Jenkins, Jorge, (1986), El desafío indígena en Nicaragua: el caso de los miskitos; entre otros textos.

aguas, bosques y tierras comunales, como para la propiedad y transmisión de la misma en formas comunales o individuales (artículo 11); también se estableció que la propiedad comunal es un bien no enajenable, inembargable, imprescriptible y no susceptible de gravamen o donación (artículo 36). La reglamentación de estos derechos se logró hasta 2003, con dos de los hechos más significativos de la última década como son la aprobación de la *Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz* (enero 2003) de la que hablaremos más detalladamente, así como la aprobación del *Reglamento del Estatuto de Autonomía* (octubre 2003). Dicho reglamento fue resultado de una consulta realizada dieciséis años después de establecido el régimen autonómico por lo que es una muestra del grado de aceptación de la autonomía entre los costeños. En las experiencias de participación política de los pueblos indígenas que derivaron en la elaboración de ambos instrumentos legales, el auspicio económico y empuje del Banco Mundial (BM) fue clave y notorio en los dos procesos participativos de titulación colectiva del territorio; por ello, iniciamos con una breve exposición sobre la política del BM en este tema.



Figura No. 1 Departamentos y Regiones Autónomas de Nicaragua

Deininger y Binswanger (1999), especialistas del BM en esta materia, realizaron un estudio en el que muestran los dos ejes principales en los que se ha movido este organismo: la titulación individual y más tarde, la titulación colectiva. El contexto en el que se enmarca la tendencia más reciente, es el de las reformas estructurales de corte neoliberal, las cuales son consideradas en el documento como una “oportunidad” para revisar la política que hasta entonces promovía el BM en materia de: a) seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; b) apertura y fortalecimiento de mercados de tierras; y c) utilización de la tierra como garantía para acceder a créditos. Para el BM, la titulación de la tierra sigue teniendo estos tres objetivos aunque admite que ésta no es una panacea capaz de garantizarlos simultáneamente.

En su política de reforma agraria de 1975, el BM estableció cuatro principios: a) la utilidad de las unidades de producción operadas por las familias propietarias de la tierra; b) la importancia de asegurar los derechos de propiedad de la tierra para propiciar la inversión y sentar las bases para la compra-venta de tierras; c) la necesidad del mercado de transferir las tierras a los usuarios más productivos; y d) la importancia de una distribución igualitaria de este bien, ahí donde las externalidades han incidido en la distribución de la tierra y propiciado el minifundio. Los autores afirman que estos principios aún siguen vigentes pero establecen otras cuatro nuevas líneas que, a su juicio, deberían seguir los programas de titulación: e) tomar en cuenta que la tenencia colectiva puede tener un balance costo-beneficio más positivo que un título legal en el esquema de propiedad individual; f) los programas deben llevarse a cabo no sólo pensando en la eficiencia sino, además, en un plano de equidad; g) que la venta o los mercados de tierras impulsarán la eficiencia sólo si son parte de un esfuerzo mayor para el desarrollo del mercado rural; y h) las reformas agrarias ayudarán a combatir la pobreza si logran controlar más que socavar los mercados de tierras. Para implementar estos principios, los autores hablan de programas pilotos –Colombia, Ecuador y Brasil-, en los que ya se estaba probando la efectividad de los marcos legales e institucionales más adecuados a las condiciones locales (Deininger y Binswanger, 1999:248).

Sobre el inciso e), los autores explican que a diferencia de la política del BM de 1975 en la que se recomendaba abandonar los sistemas de tenencia colectiva de la tierra y en cambio, otorgar títulos individuales, a finales de los noventa se reconocía que algunas formas de tenencia colectiva de la tierra podían fortalecer la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra y proveer una –limitada- base para las transacciones comerciales de la tierra, que en ciertas condiciones son más redituables que las relacionadas con títulos individuales -específicamente se señala que la titulación colectiva es más adecuada en áreas con baja densidad poblacional.⁶ Así, consideraban que los gobiernos: 1) reducirían los costos que implica la generación de asociaciones productivas; 2) impulsarían la rendición de cuentas; y 3) facilitarían una gradual transformación de los sistemas de propiedad colectiva de acuerdo con las nuevas necesidades entre ellas, “posiblemente, la mayor individualización de los derechos de propiedad” (Deininger y Binswanger, 1999:248).

El documento no señala otra posible transformación de la propiedad colectiva más que la titulación individual y tampoco habla de la posibilidad de

6 El reconocimiento de la tenencia colectiva o comunal como una opción viable se basa en los siguientes argumentos: a) este sistema de tenencia es el más común en las zonas indígenas de América Latina; b) en algunos casos esta forma de tenencia permite la redistribución periódica de la tierra para las nuevas generaciones o pobladores; c) la baja eficiencia productiva que habitualmente se le atribuye es menor de lo que se pensaba porque los individuos tienen garantizados sus derechos sobre la tierra al haberseles transmitido vía herencia y porque estos sistemas se mantienen al proveer bienes públicos [construcción de escuelas, etc.] y permitir el aprovechamiento de sinergias colectivas [por ejemplo el trabajo comunitario] que no provee el sistema de tenencia individual; y d) aunque este sistema no permite transacciones comerciales sobre la tierra con externos, sí las permite al interior de la comunidad. Los autores señalan que, en lugar de reforzar una falsa dicotomía entre los derechos privados y comunales o tratar de privatizar para modernizar la tenencia de la tierra en un contexto en el que hay pocas condiciones para tal modernización, los responsables de la política agraria deberían de enfocarse en asegurar los derechos de propiedad de acuerdo al contexto y las limitaciones que este implique (Deininger y Binswanger, 1999:257-259)

que la titulación colectiva pudiese ser una forma más perdurable y generadora de desarrollo. Esto sugiere que la política del BM de reconocimiento de propiedad colectiva es entendida más como una *tersa transición* a la propiedad individual que como una apuesta por la titulación colectiva del territorio. De hecho, el estudio enfatiza las bondades de la titulación individual como por ejemplo, que ofrece mayor grado de equidad y eficiencia porque al asegurar los derechos de propiedad individuales se tienen mayores incentivos para hacer producir la tierra y además la tierra puede ofrecerse como garantía para futuras inversiones de acuerdo con los intereses de cada persona.

Por otro lado, como se menciona en el inciso f), la política del BM incorpora el aval de la población como condición para que los programas de reforma agraria o de titulación sean exitosos. Mientras que las reformas agrarias de hace treinta o cuarenta años fueron impulsadas más como banderas políticas e ideológicas y sus resultados no llenaron las expectativas creadas, los autores señalan que las reformas agrarias basadas en el consenso o en la participación voluntaria de la población, no comprometen el desarrollo y reducen las posibilidades de que se generen conflictos y violencia. En otras palabras, de acuerdo con el BM, los procesos de titulación deben basarse en la participación y aceptación de la política agraria por parte de la población objetivo, es decir, de quienes sean sujetos de derecho en materia de tenencia de la tierra.

Con base en los supuestos anteriores, este organismo multilateral ha implementado políticas y proyectos de titulación colectiva en territorios indígenas desde los años ochenta del siglo XX. De acuerdo con el estudio técnico del BID ya citado (Plant y Hvalkof, 2002: 58 y 69), el BM ha sido el organismo más activo en esta área mientras que la demarcación y titulación colectiva e individual de tierras indígenas ha sido sólo un componente más de algunos proyectos del BID impulsados desde los noventa. Posteriormente, en los 90's, la política del BM incluyó la realización de consultas a los directamente afectados; así por ejemplo, a finales de esta misma década, el fundamento de un proyecto para pueblos indígenas en el Ecuador se definía de la siguiente manera:

El fundamento básico de este proyecto, considerado por el Banco Mundial como el primero de su tipo, es trabajar a partir de las cualidades positivas de las culturas y sociedades indígenas, 'incluyendo un sentido de identidad étnica, apego a las tierras ancestrales y la capacidad de movilizar mano de obra, capital y otros recursos para promover el empleo y el crecimiento local'. Uno de sus componentes es el apoyo a la regularización de los derechos de aguas y tierras, comprendiendo: titulación y regularización de los derechos de tenencia de tierras en áreas productivas, forestales y protegidas seleccionadas. (Plant y Hvalkof, 2002: 70)

En el caso de la tenencia compartida o colectiva, el BM señala que los titulares encontrarán buenos incentivos para producir si tienen una relación de parentesco (Deininger y Binswanger, 1999:255). Plant -consultor del BID y especialista en asuntos indígenas- y Hvalkof -antropólogo, especialista en pueblos indígenas de la Amazonia-, aseguran que la titulación y demarcación de las tierras indígenas es una condición necesaria para que las comunidades indígenas desarrollen estrate-

gias económicas “a partir de una base sólida”, dentro de lo que llaman “desarrollo con identidad” (2002: 77). Esto es así, explican, porque los indígenas participan en el mercado en distintas modalidades, el mercado determina lo que deben producir y comercializar y, en muchos casos, interactúan con multinacionales y otros actores privados que observan en la propiedad colectiva un obstáculo para la inversión:

Estas comunidades pueden llegar a tener problemas para obtener crédito y servicios financieros, pero esto no es falla [sic.] de los pueblos indígenas en sí. Es el sector financiero privado que ha mostrado un prejuicio contra ellos al insistir en títulos individuales de tierras como colateral [garantía] para los préstamos (Plant y Hvalkof, 2002: 77).

En coincidencia con estos planteamientos, desde el multiculturalismo Kymlicka sostiene que los pueblos indígenas tienen derecho a crear “reservas territoriales”, pero que dicha *protección externa* puede traer consigo una *restricción interna* debido a que, como los indígenas en lo individual no pueden ofrecer sus tierras como garantía, no pueden acceder a préstamos y ello representa una “significativa restricción de la libertad de los miembros individuales”. Esto ha generado, afirma Kymlicka, la paradójica situación de que los pueblos indígenas que “poseen derechos sobre grandes extensiones de terreno y vastos recursos naturales no puedan pedir el dinero necesario para explotar dichos recursos” (Kymlicka, 1996: 69).

A partir de esta breve revisión, ahora presentamos los dos casos de titulación colectiva más emblemáticos de la RAAN.

Awastingni: territorio comunal en disputa étnica

Como es ya muy conocido en algunos círculos académicos y de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, Awastingni es una comunidad mayangna enclavada en la RAAN, con alrededor de 1300 habitantes -entre ellos un reducido número de miskitos. Desde 1995, la comunidad inició una lucha por el reconocimiento de su territorio en respuesta a las pretensiones del gobierno nicaragüense y de algunos miembros del gobierno autónomo, de otorgar una concesión forestal a una empresa extranjera en tierras que la comunidad considera parte de su territorio y que -hasta 2008- carecía de título de propiedad.⁷ Es así que, una vez agotadas las instancias nacionales, la comunidad de Awastingni interpone una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual -luego de que no se alcanzara una *solución amistosa* y de que la empresa continuara trabajando en la zona-, remitió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998. En agosto de 2001, ante la negligencia de las autoridades, la Corte IDH emite una sentencia favorable a la comunidad en la que declara que el Estado violó el derecho a la propiedad privada (art. 21) y el derecho a la protección judicial (art. 25) establecidos en la Convención Americana

⁷ En 1996, la concesión fue otorgada con el aval del Estado nicaragüense y frente a una respuesta dividida y cambiante por parte del Consejo Regional que incluyó su aprobación y también un amparo frente a la concesión.

de Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni.

Cuadro No. 1. Artículo 21 “Derecho a la propiedad privada”

Texto original	Interpretación de la CIDH
<p>Derecho a la Propiedad Privada Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.</p>	<p>Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención, protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua. (Corte IDH. 2001, párr. 148)</p>

La Corte estableció que el Estado nicaragüense había violado los derechos de los miembros del pueblo mayangna de la comunidad Awastingni y no los derechos del pueblo mayangna o de la comunidad de Awastingni; en otras palabras, para la Corte IDH, los sujetos de derecho son los individuos pertenecientes a dicha comunidad y no el pueblo o la comunidad caracterizados como sujetos colectivos de derecho.

La Corte estima que, a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, toda vez que no ha delimitado y demarcado su propiedad comunal, y que ha otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondientes. (Corte IDH. 2001, párr. 153)

La Convención Americana suscrita en 1969, es producto de un proceso de construcción socio-histórico de derechos en el que se empezó por reconocer las obligaciones de los Estados para con los derechos de las personas o individuos; que la Corte reconozca como sujetos de derecho a los individuos y no a los pueblos responde a esta perspectiva. Sin embargo, en lo que ella misma llama una “interpretación evolutiva”, incorpora dentro de las variantes de la propiedad a aquella que puede sustentarse de manera compartida o común, sentando un precedente fundamental para el reconocimiento de los sujetos de derecho de la propiedad colectiva como son los pueblos y comunidades tal como se reconoce hoy en el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁸

⁸ En este sentido, diferimos de la siguiente afirmación de Anaya y Grossman (2002) “In this case the Court held that the international human right to enjoy the benefits of property, particularly as affirmed in the American

En los puntos resolutive de la sentencia y en su carácter de órgano contencioso, la Corte decidió que el Estado debía crear un “mecanismo efectivo para la delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas”, así como “delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni” (Corte IDH: 2001).⁹

El tratamiento internacional de este caso, obligó al gobierno a presentar una iniciativa de ley para regular la propiedad comunal en la Costa Atlántica en 1998 ante la Asamblea Nacional -poder legislativo nacional-, sin embargo, los diputados costeños de aquél periodo solicitaron que dicha propuesta fuera consultada con los directamente afectados, antes de ser aprobada. Mientras que el Estado intentaba dar respuesta al proceso que se le seguía ante la Corte IDH, el Banco Mundial manifestaba su interés en que Nicaragua contara con un instrumento jurídico que facilitara la inversión privada en materia de recursos naturales.¹⁰

Se contó con otro interés concurrente que fue la presión norteamericana por, o en todo caso del Banco Mundial, por terminar de regular y de quitar obstáculos para que las regiones autónomas pudieran integrarse a un régimen de inversión, hacer ecoturismo, turismo, etc., todo tipo de inversión que pueda haber con los recursos naturales en las regiones autónomas.¹¹

Significativamente y de acuerdo con la política de titulación de tierras promovida por el BM, la Ley 445 sobre demarcación y titulación de los territorios indígenas se aprueba meses antes que el Reglamento del Estatuto de Autonomía.

Como varios de los proyectos impulsados por el BM, la construcción de un marco legislativo y los procesos de titulación tuvieron como base la participación política de los directamente afectados. El proceso de consulta que culminó con la aprobación de la ley, inició con la presentación de una iniciativa de ley desde el ejecutivo con el objetivo de regular la propiedad de la tierra y nuestros entrevistados señalan que incluso el BM había dispuesto ya un préstamo económico dirigido al ordenamiento de la propiedad como requerimiento previo para la canalización de inversiones.

Convention on Human Rights, includes the right of indigenous peoples to the protection of their customary land and resource tenure”, porque como señalamos arriba, la sentencia no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Por esta razón, compartimos lo dicho por Voutto (2004:242): “The Awas Tingni’s legal victory was but one step in the ongoing struggle for the recognition and protection of indigenous peoples’ rights.”

- 9 La Corte también decidió que el Estado debía “abstenerse de realizar, hasta tanto no se efectúe esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni”, entre otras formas de reparación del daño de tipo económico. Respecto del alcance de las medidas de reparación del daño hay una importante discusión que se refleja en los textos de Anaya y Vuotto.
- 10 La Costa Caribe nicaragüense representa el 46% del territorio nacional y en ella se localiza el mayor potencial del país en recursos naturales tanto forestales, pesqueros, mineros, entre otros, de todo el país; especialmente en la RAAN, se concentra por ejemplo el 39% del recurso forestal a nivel nacional y el 78% de la extracción forestal legal de la Costa Atlántica (PNUD 2005: 176)
- 11 Manuel Ortega-Hegg, Director del Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana de Managua (CASC-UCA), mestizo originario de Managua. Entrevistado por Claudia Corona septiembre 2005, Managua, Nicaragua.

En 1999, el gobierno nacional accede a la realización de la consulta solicitada por los diputados costeños y para la cual dispone de recursos del “Proyecto Corredor Biológico” del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA).¹² Esta “inesperada reacción”, como le llama Roldán (2000:270), obedeció tanto a las reclamaciones indígenas, al proceso de Awastingni ante la Corte Interamericana como también al apremio de los organismos internacionales como el BM.

En un principio la consulta sería coordinada por la universidad CIUM-BICU (Bluefields Indian and Caribbean University) pero más tarde se conformó la *Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial* a la que se incorporaron otros importantes actores, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales locales y externas con presencia en la Costa, representantes de los Consejos y Gobiernos regionales de la RAAS y RAAN, diputados costeños, las dos universidades costeñas (CIUM-BICU y Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URACCAN), así como profesionistas y personalidades que han seguido el tema de la titulación de tierras, al respecto un reconocido líder miskito nos comentó:

Hicimos una experiencia de trabajo muy interesante en la región que fue una comisión multi sectorial, multi política, multi étnica, multi religiosa, donde convocamos a diferentes sectores, organismos no gubernamentales, comunidades o líderes indígenas, luego personalidades que conocen el tema y han estado trabajando en el tema, e incluimos inclusive a los representantes ante el parlamento nacional de las regiones autónomas. Era una comisión de 37 miembros, una comisión grandísima para poder darle curso a la aprobación de esta ley de demarcación territorial.¹³

Una de las demandas principales entre los costeños y que se pudo discutir ampliamente durante este proceso, fue el hecho de que los beneficios económicos obtenidos por el aprovechamiento de los recursos naturales en las regiones autónomas, no eran canalizados hacia el desarrollo de la Costa, sino que quedaban en manos de empresarios nacionales o extranjeros, intermediarios, taladores ilegales, etc., también se discutió sobre la manera en que debían otorgarse las concesiones y quiénes deberían tener el poder de decisión al respecto.

No es posible describir detalladamente esta experiencia en el presente trabajo, pero es importante señalar que la participación en este proceso la caracterizamos como *política*, porque hacer política es tomar decisiones sobre asuntos comunes y

12 Dicho proyecto es un programa integrado que el Gobierno de Nicaragua está desarrollando desde 1996 con el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y otros donantes. Su nombre oficial es Corredor de Biodiversidad del Atlántico y está vinculado a otros programas como el PROTIERRA y el Corredor Biológico Mesoamericano, el cual cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El origen de estos programas puede ubicarse en la Conferencia Mundial del Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) celebrada en 1992. Al suscribir el Convenio Mundial de Biodiversidad emanado de dicha Conferencia, Nicaragua accede a los fondos económicos destinados a ello. Las cifras sobre las donaciones del GEF en esos años eran de 7.1 millones de dólares y 3 millones de “otros donantes” para los cinco años de duración del proyecto (Consejos Regionales, 1996).

13 Cesar Paiz Olmo, miskitu integrante de dicha comisión, catedrático de la URACCAN. Entrevistado por Claudia Corona, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

porque su resultado fue político en el más alto grado: una ley -que no es un reflejo de la propuesta gubernamental-; que tiene como objetivo garantizar el derecho a la propiedad comunal, al uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales mediante la demarcación y titulación de las mismas (Ver Cuadro No. 2); y con la cual se modificó la estructura de poder que, hasta entonces, dejaba en la indefensión a los pueblos y comunidades sobre sus derechos territoriales.

Cuadro No. 2. Objetivos de la Ley 445.14

Garantiza el derecho a la propiedad comunal, al uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales mediante la demarcación y titulación de las mismas.

Determina los procedimientos para cumplir el objetivo anterior tomando en cuenta la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de sus autoridades tradicionales.

Siguiendo a Pizzorno (1984:21), la participación política la definimos como una acción que se cumple en solidaridad con otros en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto los valores del sistema de intereses dominante. Es una acción que se desarrolla dentro de las relaciones de poder. Además, la distinguimos de la participación ciudadana porque aunque ambas involucran procesos de autoorganización, la participación ciudadana tiene resultados en el marco de decisiones tomadas previamente que no son modificadas sino aceptadas, mientras que la participación política incide directamente en la toma de decisiones y en la transformación de las relaciones de poder (Abres, 2000:5-7). También, se trata de una participación convencional porque el proceso de consulta y negociación del contenido de la ley se hizo a través de los canales institucionales -en especial talleres y reuniones en los territorios autónomos-, recayendo el peso sobre todo en los líderes locales y regionales sin que ello quiera decir que se haya realizado de una manera tersa o sin dificultades.

Por tanto, dado que hablamos de una participación política convencional, no estamos dando cuenta aquí de otra forma de participación política como son los movimientos sociales, porque la acción política influyó, en la esfera pública, de manera normalizada y legal o dentro de las instancias estatales. En los casos que aquí abordamos, el desafío colectivo, paradójicamente, sigue su cauce dentro de los canales institucionales nacionales e internacionales y ello se debe a la singularidad del caso nicaragüense luego de más de diez años de construcción del régimen autonómico.

Awastingni representó un desafío o una amenaza para el Estado nicaragüense al colocarlo en un proceso internacional que lo forzó a revisar y reformar su marco legal en torno a la propiedad de los territorios indígenas. Esta situación de vulnerabilidad del Estado representó una oportunidad para que, costeños de otras comunidades y pueblos, replantearan añejas demandas como la titulación de territorios y la equitativa repartición de los beneficios económicos por el uso

14 Artículo 2º, se incluyen algunos de los más importantes.

de los recursos naturales en sus territorios; no se trató de un proceso iniciado estrictamente por los costeños, sino que contó con el interés del BM. Este organismo marcó las líneas generales del proceso definiendo los tiempos para llevar a cabo el proceso al otorgar los recursos económicos, mecanismos y definición de las formas de consulta a través de talleres y reuniones, porque a decir de nuestros entrevistados, difícilmente se hubiera hecho un proceso de consulta tan amplio sin contar con los recursos del BM.

Hasta aquí podemos afirmar que el proceso de elaboración de la ley 445 derivó de dos oportunidades políticas la intervención de la Corte IDH en el caso de Awastingni y el impulso del BM a la titulación de los territorios. La primera nos habla de la apertura del acceso al poder dentro del Estado nicaragüense, porque el proceso fue presentado no en contra de las autoridades autonómicas sino en contra el Estado en su conjunto, es decir, planteó un tema que debía definirse desde el Estado unitario nicaragüense; la segunda, muestra la disponibilidad de *aliados* que ejercían presión hacia el Estado como fue la misma Corte IDH y el BM.

Tarrow, uno de los teóricos más importantes de los movimientos sociales, define las oportunidades políticas como elementos que fomentan o desincentivan las acciones colectivas contenciosas de aquellos actores que carecen de un acceso regular a las instituciones, tienen reivindicaciones nuevas o no aceptadas y constituyen una amenaza para otros; cuando éstos comparten un objetivo común, un grado de solidaridad constante y una interacción mantenida frente a sus antagonistas estamos ante un movimiento social. Sin embargo, aún cuando los actores sociales cuentan con canales institucionalizados para la resolución de sus demandas -en el caso de Awastingni el agotamiento de las instancias internas y posteriormente el procedimiento ante la Corte IDH y los canales legislativos y locales para la modificación de la versión de la ley 445 presentada por el gobierno la representación política-, también se requiere de condiciones u oportunidades en el entorno político para alcanzar sus metas. La demanda de titulación y la repartición equitativa de beneficios económicos por la explotación de los recursos naturales eran demandas añejas que no habían tenido cabida sino hasta ahora. Tarrow, afirma que la presencia y variación de dichas oportunidades dependen de si el Estado es *débil*, correspondiéndole una sociedad *fuerte* porque hay más canales de expresión y participación; o si el Estado es *fuerte*, correspondiéndole una sociedad *débil* porque la acción colectiva contenciosa resulta mucho más costosa. De acuerdo con ello, planteamos que en la Costa Atlántica la sociedad es *fuerte* porque existe una participación abierta y una acción colectiva convencional, regular y generalizada, sin que ello quiera decir que sus problemas más apremiantes estén resueltos o que sea una sociedad sin conflictos.



Figura No. 2. Alumnos de la escuela primaria en Awastingni

Negociación local: la implementación de la sentencia de la Corte IDH

De acuerdo con uno de los principales asesores de la comunidad,¹⁵ la ejecución de la sentencia enfrentó “dificultades inherentes como la falta de voluntad política, de conocimiento técnico y capacidad institucional por parte del Estado nicaragüense”.¹⁶ Llama la atención que dicho asesor no haya apostado demasiado por la resolución del caso en el marco del régimen autonómico -con razón en cuanto a que las autoridades regionales actuaron con posterioridad ante las afectaciones causadas por la empresa al territorio de la comunidad-, pero consideramos que no inscribirse en el proceso autonómico ha traído algunos efectos negativos como la identificación de la comunidad con “asesores extranjeros” o “sus abogados” y, sobre todo, que la comunidad se percibía a sí misma como aislada y con la vía internacional como la única alternativa.¹⁷

15 Nos referimos a James Anaya, asignado inicialmente por la Comisión Interamericana como asesor de la comunidad e investigador del Indigenous Peoples Law and Policy Program (IPLP) de la Universidad de Arizona. Nombrado como Relator para los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas de la ONU en mayo de 2008.

16 Por tal razón la comunidad, a través de sus representantes, acudió de nuevo ante la Corte Interamericana la cual emitió, a finales de 2002, una resolución en la que se dictaron medidas provisionales a fin de que Nicaragua tomara medidas urgentes y específicas para proteger los derechos e intereses de la comunidad en sus tierras tradicionales. Al cumplirse el plazo para la implementación de la sentencia (17 de diciembre de 2002), el equipo de James Anaya presentó un recurso de amparo en nombre de Awastingni ante el Tribunal de Apelaciones de Bilwi (Puerto Cabezas), solicitando que el caso fuera considerado por la Corte Suprema de Nicaragua e incluyendo entre las personas demandadas al Presidente de Nicaragua y varios ministros y funcionarios del gobierno. En tal recurso, la comunidad sostuvo que los funcionarios habían violado la Constitución y la legislación nicaragüenses “por no cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana, dejando sin protección los derechos territoriales de Awastingni.” Recurso de Amparo interpuesto ante el Tribunal de Apelaciones por la Comunidad a través de su apoderada y representante legal Lottie Cunningham (14 de enero de 2003).

17 Resulta significativa la expresión de Luis Rodríguez-Piñero Royo (2004:218), integrante del IPLP, respecto a la sentencia de 2001: “[...] Awas Tingni, rompía con un mito, el de la autonomía indígena en la Costa Atlántica de Nicaragua, y creaba otro, el de una pequeña comunidad mayangna que llevó al Estado ante un Tribunal Internacional [...]”, y de hecho, se centra en el impacto que la sentencia de la Corte IDH tuvo en la definición de la Ley 445.

En el contexto en que la titulación de Awastingni era considerada por algunas voces relevantes como un asunto difícil de resolver a corto plazo, los comunitarios, líderes y autoridades de la comunidad nos hablaron de sus reservas y dudas acerca de la Ley 445. Al aprobarse dicha ley, se esperaba que Awastingni fuera una de las primeras comunidades en titular su territorio y desde 2003 ya había completado una de las etapas del proceso de titulación que es el diagnóstico de la comunidad.¹⁸ Sin la amplia participación de la comunidad, el diagnóstico no hubiera sido posible, ya que incluye la información cultural muy completa del área reclamada que consta de 94, 393 hectáreas,¹⁹ además de un mapa del uso actual del territorio que abarca doce áreas distintas. Esta representación geográfica es interesante porque frecuentemente se cuestiona el hecho de que los territorios indígenas sean tan extensos en relación al número de pobladores, sin considerar que, como lo muestra el análisis cuantitativo de la cacería y pesca que se incluye en el diagnóstico, la sobrevivencia de la comunidad depende de una gran extensión de bosque debido a la manera en que utilizan los recursos naturales. Uno de los líderes de la comunidad nos explicó parte de las reglas que rigen la forma en que los comunitarios deben cazar o pescar; en general se busca no conservar los recursos y respetar la palabra de sus ancestros.

Piu es uno de nuestros ancestros, es un conecedor muy importante, él hablaba con el dueño de los animales, ellos hablaban con el dueño de los perros, ellos hablaban con los dueños de las plantas, él es uno de los líderes principales. Cuando matar un pavón, hay que solicitar a ese profeta Piu. Yo voy a ir a montar, él ordena sólo salir un pavón, entonces la gente, cuando llega un pavón, con esa misma flecha mata y regresa, porque cuando intentan de nuevo nunca van a hallar, porque Piu ya dio ordenes. Sólo con flecha y con anzuelo se permite la pesca. Con máscara se lleva todo y mata todo, buceando pues, así se mata todo.²⁰

Así que, luego de ser una de las comunidades más avanzadas en el proceso de titulación, los comunitarios identificaban una serie de intereses políticos en juego, un desconocimiento o incapacidad de las autoridades para aplicar la ley y

18 De acuerdo con James Anaya, en este proceso la comunidad fue asesorada por el Programa de IPLP y el trabajo fue realizado "por asesores contratados por el gobierno de Nicaragua con financiamiento del Banco Mundial". Nuestros entrevistados comentaron que para la realización del diagnóstico de la comunidad, el gobierno realizó una licitación pública a partir de la cual el diagnóstico fue encargado al Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA), a la Universidad Estatal de Idaho en los EE.UU. y a una agencia de cooperación llamada ALISTAR-Nicaragua. El "Diagnóstico de tenencia y uso de la tierra de la comunidad Mayangna Awas Tingni (RAAN)" se realizó en los meses de junio y julio de 2003 y fue presentado a finales de ese mismo año. En él se incluyen los antecedentes históricos de la comunidad recabados mediante técnicas etnográficas y de historia oral; una caracterización general de la población, la ubicación del área reclamada por la comunidad (medición con GPS o Global Positioning System); los usos que la comunidad da a dicha área; los conflictos de propiedad o uso con las comunidades vecinas; información sobre traslapes y concesiones forestales; así como constancias emitidas de 1984 a 2002 por autoridades nacionales, regionales y municipales con las que se pretendía acreditar la propiedad de áreas -dentro del territorio identificado por la comunidad-, a favor de otras comunidades o grupos principalmente de excombatientes.

19 Por ejemplo, se elaboró un mapa toponímico en idioma mayangna y ubicado mediante GPS (ubicación vía satélite), que contiene 553 nombres de "caños" (ríos), cerros, pueblos viejos, cementerios, correntadas (corriente fuerte de ríos), lugares históricos y sagrados, mojones y campamentos

20 Prof. Thilie Nelson quien fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, mayangna originario de Awastingni. Entrevistado por Claudia Corona Agosto de 2005, Awastingni, RAAN

una actitud que intentaba favorecer al pueblo miskito; incluso afirmaban que no fueron consultados para la elaboración de la ley 445 la cual, desde su punto de vista, carece de mecanismos concretos para su aplicación.



El diagnóstico fue entregado a la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT) –órgano emanado de la misma ley- como parte de la solicitud presentada por la comunidad para que se iniciara el proceso; posteriormente, y siguiendo las fases señaladas por la ley, la información revisada por la CIDT fue entregada al Consejo Regional a fin de que éste realizara las diligencias necesarias para resolver el conflicto entre comunidades que no pudo resolverse en la etapa anterior.²¹ El Consejo contaba con un plazo de tres meses para resolver el conflicto.

El Consejo parece que no tenía capacidad y entonces no pudo hacer la resolución del conflicto. Nos hemos reunido dos veces y personalmente siento que las autoridades no tienen competencia o no están capacitados para aplicar la ley 445, porque desconocen los mecanismos que deben de tener. Nos ponen a escuchar y luego nosotros nos peleamos, nos dicen cualquier cosa, ellos no tienen ninguna capacidad de mediar o decir mira esto no es así, pues esto debe ser por lo menos de esta manera. Además, en la ley 445 dice unos pasos pero no dice cómo deben de hacerlo.²²

21 Cabe señalar que tanto Melba Maclean, líder mayangna muy destacada, como los comunitarios entrevistados afirman que Awastingni no tiene conflicto con las comunidades vecinas, sino que después de haberse realizado el diagnóstico las comunidades vecinas empezaron a reclamar áreas del territorio identificado y también porque algunas comunidades ya tienen títulos en esta área como es el caso del bloque de Tasba Raya. “Siempre dicen eso pero nosotros no tenemos conflictos. Los que crean conflictos son los vecinos, encima de eso es un conflicto creado por un diagnóstico. Entonces los comunitarios vecinos se están extendiendo al territorio de Awastingni, [porque] dicen es un diagnóstico y no tiene validez.”

22 Melba Maclean Cornelio, líder mayangna originaria de Awastingni, Coordinadora del CIDCA en Bilwi. Entrevistada por Claudia Corona, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

Los comunitarios también nos expresaron su desconfianza en las autoridades de todos los niveles -especialmente las regionales-, e incluso comentaron que el gobierno debía de otorgarles el título de propiedad o de lo contrario acudirían de nuevo a las instancias internacionales con apoyo de sus asesores locales y extranjeros.

Los políticos quieren salir bien con las demás comunidades aunque no tengan razón. Los comunitarios, después de la última reunión, están viendo que, si esta tercera ronda de negociación no funciona, van a tener que pronunciarse incluso ante los mismos pueblos indígenas porque el gobierno aquí en la región es de Yátama, es una organización indígena, y ésta organización no está apoyando al proceso de Awastingni. Sentimos que [Awastingni] ha sido excluida de la agenda de ellos como organización cuando en su plataforma dice que también es parte de las comunidades indígenas sumo.²³

Desde la perspectiva de las autoridades, todo dependía de que las comunidades involucradas llegaran a un acuerdo y mencionaron la posibilidad de que la comunidad demandara “tierras que no le corresponden”.

Creo que llegaron a un acuerdo sobre los mojones para poder entrar al tema de titulación; el problema es que con el diagnóstico de Awastingni, se estableció un área pero hay conflicto con las otras comunidades indígenas vecinas, no hay acuerdo entre ellas. Hasta que lleguen a un acuerdo entre todos los vecinos se puede titular, porque no se puede otorgar un título sobre tierras que no son [sic.], que a la comunidad no le corresponden.²⁴

Al preguntar sobre la posibilidad de que se titulara como un bloque de comunidades en lugar de una sola comunidad, nos mencionaron algunos aspectos de la relación entre mayangnas y miskitos, sus diferencias culturales y la desconfianza de la comunidad debido a que muchos de los miskitos y mestizos llegaron al área a partir de acciones gubernamentales a nivel nacional, regional y municipal como la entrega de títulos apócrifos y la promoción de invasiones de tierra.

Estas comunidades [mayangnas] vivían bastante alejadas en los setentas, no salían a la ciudad; y estos mayangnas siguen siendo personas que no se mezclan con otros. El miskito es una persona más abierta, ha sido guerrero y han invadido. Awastingni lo que ha hecho es quedarse sola en la propia comunidad. [...] van a pasar muchos gobiernos, pero se debe ir avanzando con las demás comunidades.²⁵

23 *Ibíd.* (Yatama es actualmente un partido político con incidencia únicamente en la Costa Atlántica y sobre todo en la RAAN, su plataforma política incluye a todos los pueblos y comunidades de la costa, pero su liderazgo e influencia es sobre todo miskito.)

24 Carlos Alemán miskito integrante del Consejo Regional y Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del mismo Consejo que terminó su periodo en marzo de 2006. Entrevistado por Claudia Corona Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

25 *Ibíd.*

Igualmente los miembros de la comunidad afirmaron que la titulación en bloque no era viable debido a las diferencias culturales y una rivalidad histórica.

El gobierno pretende que estemos en bloque y ¡no puede ser!, no puede ser porque nosotros somos mayangnas, somos indígenas pero cada pueblo indígena tiene su propia cultura, su propio pensamiento, no puede ser así no más juntarnos. Lo malo es que tienen [los miskitos] una historia muy mala nosotros sentimos que nosotros somos más tolerables en cambio los vecinos no, no podemos estar así. Ellos mismos se tuvieron que dividir, separar para ser titulados cada quien por su comunidad.²⁶

Entre nuestros entrevistados pertenecientes a pueblos distintos al mayangna, prevalecía la opinión de que Awastingni se estaba aislando cada vez más al plantear sus derechos territoriales de manera individual y no en conjunto con las comunidades vecinas y que además la misma sentencia de la Corte IDH representa hoy un obstáculo porque obliga al Estado a titular el territorio de Awastingni tal como es concebido por sus habitantes.

Awastingni es una comunidad mayangna y la región es mayoritariamente miskito, siempre hay conflictos interétnicos mayangnas-miskitos. Lo ideal sería darle el título a todo el territorio y después que las comunidades negocien internamente las áreas de uso común, pero para eso debe de haber un consenso entre Awastingni y las diez comunidades que la rodean. Es un reto para la aplicación práctica de la ley, requiere de consenso y eso no lo entienden los abogados de Awastingni, ellos dicen cúmplase la sentencia. Las otras diez comunidades alrededor dicen cumplan la sentencia y nos violan nuestros derechos. Tampoco es que el gobierno central va venir a decir denle el título, la ley de autonomía dice que los diferendos por límites los resuelve la región, no los resuelve Managua ni los resuelve la Corte Interamericana, los resuelve la región.²⁷

Como se ve, las posturas se polarizaron: Awastingni en su carácter de comunidad mayangna –un pueblo que ha sido una minoría numérica e incluso política sobre todo en su relación con el pueblo miskito-, insistía en el reconocimiento de su territorio como comunidad monoétnica; y por otro lado, autoridades miembros del pueblo miskito califican como intransigente e inaceptable esta postura.²⁸

Por otro lado, otras voces conocedoras del tema refirieron que ha habido corrupción en el manejo de los recursos que llegaron a la comunidad,²⁹ aunque

26 Melba Maclean Cornelio, Entrevista agosto de 2005.

27 Mirna Cunningham Kain, destacada líder indígena miskitu originaria de Río Coco, quien ha participado en distintos cargos de gobierno en la región, ha sido directora de la URACCAN y consultora en distintos estudios realizados por el PNUD y otras instancias. Entrevistada por Claudia Corona, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

28 La rivalidad entre ambos pueblos fue evidente sobre todo durante la colonia, cuando por ejemplo, los tratados relativos al territorio únicamente hacían referencia al pueblo miskito. En la actualidad, todavía pudimos escuchar descalificaciones entre ambos pueblos y algunos de nuestros entrevistados nos hablaron de la predominancia política del pueblo miskito.

29 “Yo creo que la situación de la comunidad no ha cambiado en nada. El montón de reales que se le ha dado o

los comunitarios han explicado en varias ocasiones el destino que tuvieron los recursos económicos derivados de la sentencia.³⁰

En la situación actual, no se puede pretender el reconocimiento de los territorios indígenas tal como eran incluso antes de la colonización, pero ello no quiere decir tampoco que se pueda pasar por encima de sus derechos ancestrales como pueblos. Es decir, el hecho de que en la actualidad las comunidades de la Costa Atlántica tengan un importante carácter multiétnico así como presencia de población mestiza y zonas pobladas únicamente por mestizos, no puede ser ignorado por quienes han sido dueños del territorio, lo mismo sucede con aquellos casos en que la población miskito ha sido desplazada o ha emigrado a nuevos asentamientos en territorios ancestralmente mayangnas.

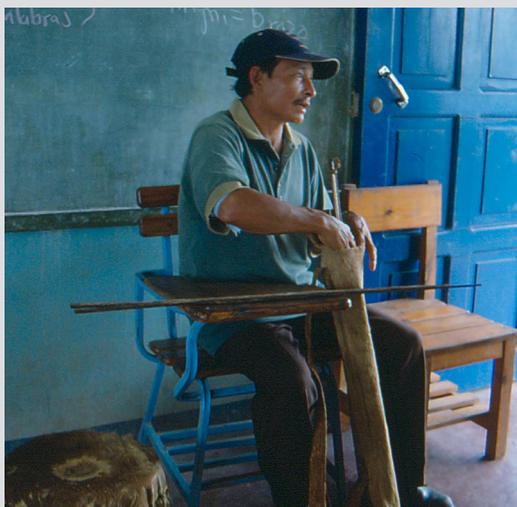


Figura No. 4 Juez de la comunidad de Awastingni

Mientras que la comunidad de Awastingni buscó el reconocimiento de su territorio sin reconocer el conflicto existente con las comunidades vecinas y sin llegar a una solución negociada, su participación no había alcanzado el resultado político máspreciado que era la titulación. Su participación colectiva tuvo como resultado la emisión de la sentencia en contra del Gobierno de Nicaragua y también contribuyó a la reelaboración y aprobación de la ley 445 pero también podría haber

que el Estado ha pagado ha servido para que unas personas sean los beneficiarios, el síndico designado por la comunidad. Hay síndicos que han sido muy bandidos y han asaltado a la comunidad. El Estado le manda el cheque y ellos en vez de distribuirlos y de mejorar las condiciones sociales, sólo van a cambiarlo y llegar hasta de dentro de un año y ya dentro de un año ya no tienen nada. Hay cambios de síndico a cada rato y ninguno ha resuelto nada en esa comunidad". Entrevista a profesional miskitu, realizada por Claudia Corona, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN. (Nos reservamos su nombre)

30 "En esa sentencia salió tres puntos principales, uno es dar un proyecto de 50 mil dólares, otro es 30 mil dólares en efectivo, gastos de los líderes, otro es dar títulos. Dos cosas se hizo, hizo un albergue ahí, gastó 50 mil dólares, otro es, yo un cheque de 30 mil dólares, entonces única cosa que falta es el título." Entrevista al Prof. Thilie Nelson, ya citada.

representado el debilitamiento tanto de ley como del mismo régimen autonómico ya que, era fuera de él, que los comunitarios buscaban llegar a una solución y porque además hubo una gran polarización en las opiniones al respecto.³¹ La vía por la que optaron la comunidad y sus asesores –fuera del régimen autonómico-, se sirvió del desencuentro entre mayangnas y miskitos.

En diciembre de 2008, el gobierno de Nicaragua entregó a la Comunidad de Awastingni el título de propiedad sobre 73,000 hectáreas de su territorio.³² Sin embargo, de acuerdo con información de la organización Forest Peoples Program, desde la entrega del título, la Comunidad “Awastingni vive sin seguridad [...] han sido comunicadas amenazas por el radio y en forma directa a los miembros de la Comunidad”, la misma organización señala que indígenas miskitos del bloque llamado “Diez Comunidades” han expresado su insatisfacción con el título entregado a la Comunidad Awastingni e incluso han amenazado a los miembros de la comunidad por medio de mensajes radiales desde Bilwi -capital de la RAAN- por ejemplo: “Vamos a destruir toda la vida en el pueblo Awastingni!”, “No vaya a dormir, permanezca despierto!”, “Estén preparados Mayangnas!” y “Los Miskitos se están movilizanado e invadirán su pueblo”, también se dice que por la radio han llamado a los miskitos a reunirse para una demostración en oposición a Awastingni en Sisín, un pueblo cercano a la comunidad. En el mismo comunicado de dicha organización, se alerta sobre información no verificada respecto a que miembros del gobierno regional (Consejo Regional del RAAN) han participado activamente en la protesta de los indígenas miskitos en contra de Awastingni.³³

Bosawas: titulación por bloque de comunidades en una reserva de la biósfera

En 1991 se crea la Reserva de Biosfera de Bosawas (RBB) ubicada en la RAAN y parte del Distrito de Jinotega; con 20,000Km² es la reserva natural de mayor extensión en el territorio nicaragüense y representa el 14% del territorio del país.³⁴ La decisión de crear la reserva se tomó sin consultar a sus habitantes, lo cual fue motivo de desconfianza y de constante crítica; los pobladores fueron afectados en diversas formas, por ejemplo, se les restringió el uso o aprovechamiento de recursos

31 Al preguntar a las autoridades de Awastingni ¿qué significa para ustedes la autonomía?, nos respondieron: “Bueno, nosotros entendemos sobre la autonomía, pero viendo en nuestro derecho, no tenemos autonomía, los miskitos hacen daño más bien, entonces no tenemos paz, los mayangnas no tienen paz. Parece un guerra mental, sí. Nuestros abuelos cuando cada mañana piensan tener un título y los miskitos dicen no, entonces eso no es autonomía [...] como decía el Juez, los miskitos mucho dañan en el nombre de guerra que pasó en 81, la guerra que tuvo en Honduras [...] aquí nuestros jóvenes también fueron grupos de combatientes, los profesores que estaban ahí, todos son combatientes que pelearon contra los Frente Sandinista, pero eso luego pasó. Muchos jóvenes se murieron en esa guerra [...] Los miskitos dicen: yo soy YATAMA, yo soy guerrillero, yo soy...no me juegues conmigo voy a dar, pero nosotros no somos así.” Entrevista al Prof. Thilie Nelson, Entrevista 2005.

32 Tomado de <http://www.observatorio.cl/>, 31 de diciembre de 2008. Para una revisión del proceso en 2007 ver: IWGIA, *El Mundo Indígena*, 2008 p. 102-112

33 Tomado de carta al Comandante Daniel Ortega Saavedra Presidente de la República, 31 de diciembre de 2008, Forest Peoples Program, firmada por Vanessa Jiménez, abogada del Programa Legal y de Derechos Humanos de la organización. www.forestpeoples.org.

34 Su nombre deriva de las primeras letras del polígono que conforma el área entre el río Bocay, el cerro de Soslaya y el río Waspuk (Román, 2002:84)

naturales de áreas de las que se beneficiaban habitualmente y sobre todo porque, una parte importante del territorio de las cerca de cien comunidades que habitan la zona, pasó a control del Estado (Román, 2002:85).

La figura de “Reserva de la Biosfera” ha sido presentada por la UNESCO como un modelo en el que se integran aspectos de parque nacional con el concepto de explotación racional de los recursos naturales; se configura como un área protegida con una o varias “zonas núcleos” de conservación, rodeadas a su vez por “zonas de amortiguamiento” (Stocks, 2000:8). De acuerdo con la misma fuente, el objetivo de esta figura es proporcionar asistencia a la población para que realicen actividades que no impliquen un daño permanente para los recursos naturales y, lo más importante, que no tengan la necesidad de utilizar los recursos de la “zona núcleo”, la cual recibe la protección del Estado a través de sus fuerzas policiales. Es decir, la población pierde el control y la posibilidad de utilizar los recursos de la zona núcleo, pero también de la zona de amortiguamiento, porque ésta es administrada por las autoridades estatales.

La misma fuente señala que el modelo de Biosfera no ha sido compatible con “ciertas realidades del mundo indígena”. Este ha sido un tema de gran discusión pero recientemente se han encontrado vías que proveen mayor seguridad jurídica a la población sobre su territorio y espacios de participación en la toma de decisiones respecto de la administración de las reservas de biosfera por lo que, desde nuestro punto de vista, se trata de un modelo negativo o positivo para los pueblos indígenas dependiendo de si es adaptado, aprovechado o apropiado de acuerdo con cada caso.³⁵ Sin embargo, cabe decir que la flexibilidad del modelo depende también de la fuerza de los pueblos indígenas como interlocutores, ya que en muchos casos, este tipo de áreas protegidas no dejan de ser un marco impuesto, rígido y difícil de cambiar.³⁶ En el caso de la RBB su creación significó un cierto grado de “estabilidad en las posesiones indígenas” frente a la incapacidad del gobierno unitario y regional para evitar el crecimiento de la frontera agrícola vía comercio ilegal de madera y otras especies vegetales y animales así como por invasiones de tierra; pero no cambió las condiciones de vida de sus pobladores y generó una mayor complejidad en vista al proceso de demarcación y titulación del territorio de las comunidades al interior de la Reserva (Roldán, 2000:49), que finalmente fue superada. La ley 445 sirvió de base para lograr una combinación poco común entre la propiedad colectiva y la co-administración de un área de conservación como veremos enseguida.

35 Para una revisión de la discusión en torno a la conservación de tipo “autoritario” y aquella basada en la participación de los lugareños, véase el texto de Brechin, S.R.; Wilshusen, P.R., C.L. Fortwangler y P.C. West. 2002. “Beyond the square wheel”. En: *Society and Natural Resources*, #15, p. 41-64

36 “[...] la designación rígida de una zona núcleo y una zona de amortiguamiento a menudo no corresponde a la realidad de los patrones cambiantes de ocupación y uso tradicional indígena, y resulta poco viable como base de una estrategia de manejo.” Incluso, se menciona que anteriormente se consideraba que la conservación era opuesta a la existencia de residentes en tales zonas: “[...] las categorías están cambiando para permitir la ocupación humana [...] ahora se hace hincapié en que la participación de grupos indígenas en las iniciativas de conservación en sus tierras y territorios es una condición necesaria para consolidar y avanzar hacia el logro de la conservación y manejo de la biodiversidad”. (Stocks, 2000:8). En este aspecto cabe señalar que también se ha hablado de la reducción del papel de los pueblos indígenas al de “guardabosques”, como actores sin capacidad de decisión en el proceso de administración del área de conservación.

Tanto el establecimiento de áreas protegidas como cualquier otra medida o política que afecte a los pueblos indígenas debe ser por lo menos consultada previamente tal y como lo marca el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente el Convenio 169 de la OIT. Decimos “por lo menos”, porque en el marco del régimen autonómico el proceso fue más allá de la consulta y se enfocó a la participación colectiva de los pueblos en la toma de decisiones.

Cuando se impone una figura de este tipo no se reconoce el hecho de que algunos pueblos indígenas utilizan los recursos naturales de manera sustentable, lo cual explica hasta cierto punto que las áreas de mayor biodiversidad coinciden, en buena medida, con los territorios indígenas actuales tanto en Nicaragua como en otros países latinoamericanos. En el caso de Bosawas, se reconoce que ahí donde las comunidades han mantenido el control sobre los recursos, se conserva el 90% de la cobertura boscosa, mientras que otras áreas invadidas por mestizos, han sido mayormente afectadas por el uso extensivo de la tierra para la agricultura y la ganadería (Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte. 2003:19).

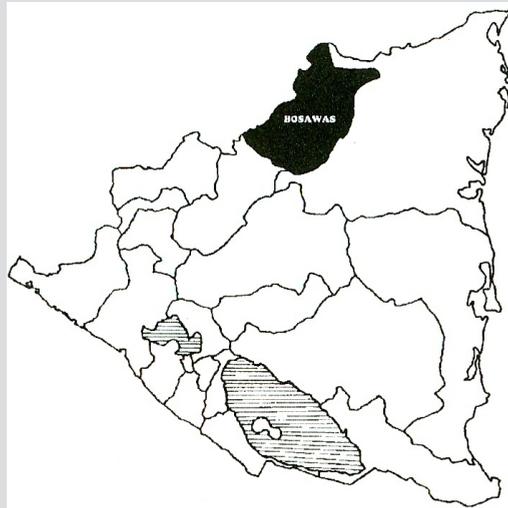


Figura No. 5 Ubicación de la Reserva de la Biosfera de Bosawas

Se calcula que en la RBB viven aproximadamente 35 mil personas, entre ellas 25 mil indígenas mayangnas y miskitos así como 10 mil mestizos. Desde la conformación de la reserva, las 86 comunidades que se encuentran establecidas en ésta área participaron, a distintos ritmos y formas, en las iniciativas de los distintos gobiernos y sus cooperantes³⁷ como por ejemplo la planificación partici-

³⁷ Durante la década de los noventa, los distintos gobiernos nacionales, administraron Bosawas desde el MARENA, con apoyo técnico y financiamiento del Gobierno de Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, la Unión Europea y organizaciones no gubernamentales internacionales. El Banco Mundial por su parte, financió buena parte de la sistematización de esta experiencia.

pativa de actividades, acciones para detener el avance de la frontera agrícola y el fortalecimiento del plan de manejo de la Reserva.³⁸ Es decir, actividades en las que se incluía a los afectados pero no en la toma de decisiones, sino propiciando una participación instrumental y no de *empoderamiento*.³⁹

En este escenario, cuando el Estado administraba la reserva y definía el uso que debían darle sus habitantes a los recursos naturales, la demanda de titulación de los territorios se hizo cada vez más fuerte y en los espacios de discusión sobre las actividades relacionadas con la reserva se planteó la co-administración. Entre 2001 y 2002 se elabora y aprueba el Plan de Manejo de la RBB, que se refiere no solo a la interacción de las comunidades con el Estado sino a la interacción entre las propias comunidades. El manejo participativo de la RBB tiene como sustento la aceptación de una titulación multicomunal del territorio que se explica por las características propias de la zona, ya que esta área es habitada por mayangnas y miskitus que mantienen formas tradicionales de manejo integral y sostenible de su territorio; en esta zona se encuentra el 80% del total del pueblo mayangna, es decir, 12,000 habitantes aproximadamente.

Aunque el proceso todavía era dirigido por el gobierno central y tanto los pueblos indígenas como el Gobierno Regional de la RAAN y alcaldías municipales exigieron la reforma o abrogación de la ley que avalaba esta figura,⁴⁰ este proceso participativo sentó las bases para la delimitación de seis territorios y la titulación de cinco de ellos –mono y multiétnicos-, ubicados casi en su totalidad en la zona núcleo de la reserva; prueba de ello es que las etapas señaladas para la demarcación y titulación de los territorios en la Ley 445 son las que siguieron dichas comunidades.⁴¹ Así que al aprobarse la ley en 2003, las comunidades contaban con buena parte de los elementos necesarios para que en mayo de 2005 el gobierno nacional y regional, la CONADETI y la CIDT-RAAN,⁴² entregaran títulos de propiedad colectiva a cinco territorios indígenas de la RBB,⁴³ constituidos como unidades

38 Las instancias administrativas involucradas en la administración de la Reserva por orden jerárquico son: MA-RENA, Dirección General de Áreas Protegidas (Proyecto Bosawas), Comisión Nacional Bosawas y la Secretaría Técnica de Bosawas. Además del Consejo Técnico Asesor en donde se canalizaba parte de la participación de organizaciones no gubernamentales.

39 La participación política tiene dos perspectivas, la instrumental y la de “empoderamiento”. La primera tiene como objetivo lograr el éxito de las políticas o programas de gobierno, se trata de una participación conducida en la que los actores sociales no toman decisiones sino que se convierten en instrumentos indispensables para alcanzar los objetivos establecidos por las autoridades y en ese sentido no se modifican las relaciones de poder; mientras que la segunda se dirige a tener un control sobre las acciones de gobierno, a la decisión y participación en la elaboración y ejecución de leyes, políticas o programas de gobierno. Desde la perspectiva del empoderamiento, no sólo se transfieren responsabilidades a los ciudadanos sino que estos tienen cierto control sobre el Estado, por lo que implica la existencia de espacios de democracia directa y participativa donde los que anteriormente eran excluidos, tienen mayor oportunidad de incidir que en una forma representativa de gobierno (Abers, 2000:5-7).

40 Se refiere a la Ley 407. (Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte 2003)

41 Las etapas son: 1. Presentación de Solicitud (Identificación de la comunidad [o bloque] de comunidades y sus autoridades, presentación de un diagnóstico de la comunidad o bloque de comunidades, proyecto de resolución, estudios técnicos levantamiento topográfico y demarcación); 2. Solución de Conflicto (Diálogo y negociación entre comunidades); 3. Medición y Amojonamiento; 4. Titulación; 5. Saneamiento (en relación con terceros que ahí se ubiquen).

42 Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT), órganos emanados de la misma ley.

43 Es importante aclarar que la titulación de los territorios en Bosawas también dependió del trabajo y presión que ejercieron comunitarios, líderes y algunas autoridades, por ejemplo, una destacada líder miskito, nos comentó: “El

territoriales o bloques de comunidades multi y monoétnicas cuyas autoridades máximas son las asambleas territoriales. Cabe señalar que tanto las asambleas territoriales como las comunales están facultadas por la Ley 445 para autorizar o no las concesiones que se planteen para el uso de los recursos naturales en sus territorios y exigir un 25% de los recursos económicos obtenidos.⁴⁴

Cuadro No. 3. Autoridades indígenas reconocidas por la Ley 445

	Asamblea Comunal	Asamblea Territorial
Definición (Art. 3)	Es la reunión de los miembros de la comunidad, congregados para tomar decisiones sobre asuntos que son de interés comunitario, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.	Es la reunión de las autoridades comunales tradicionales que integran una unidad territorial, congregados para tomar decisiones sobre asuntos propios del territorio.
Estatus legal (Art. 4)	Máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas	Máxima autoridad del territorio
Representante legal (Art. 3, 4 y 5)	La autoridad comunal tradicional es la autoridad de la comunidad indígena y étnica, elegida en Asamblea Comunal según sus costumbres, tradiciones para que los represente y los gobierne, tales como Síndico, Wihta, Coordinador u otros.	La autoridad territorial es la autoridad intercomunal, electa en asamblea de autoridades comunales tradicionales que representa a un conjunto de comunidades indígenas o étnicas que forman una unidad territorial, elección que se realizará conforme a los procedimientos que adopten
Atribuciones (Art. 10)	La asamblea comunal decide sobre las autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales de los recursos naturales a favor de terceros.	La asamblea territorial decide sobre las autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales de uso común de las comunidades miembros del territorio.

representante del gobierno nos dijo que el miedo que ellos tenían era que cuando nuestras comunidades recibieran los títulos iban a echar con violencia a los terceros, a los mestizos y que se necesitaba generar todo un procedimiento o mecanismo para asegurar que eso no iba a pasar. De acuerdo, entonces dijimos creemos una comisión con los responsables de los territorios. Éramos 10 ó 12 personas en esa comisión por los territorios articulados [...] elaboramos los primeros borradores, pero ¡cuál es mi susto!, que estaban metiendo la figura de co-dominio en el título, no, no, no, ¡eso sí no va!, y entonces tuvimos como territorio que amarrarnos y decirle que no aceptábamos [...] me erizó la piel porque el Estado de Nicaragua se apropiaba de tierras comunales indígenas en el sector de Río Coco, no sólo en Bosawas. [...] si me está diciendo co-dominio es porque me estás condicionando a decirle [a los comunitarios] que va a ser compartida esa tierra y entonces va a haber problemas. Afortunadamente lo superamos. Parte de la negociación fue que cuando quitamos co-dominio, incluimos que se reconoce la soberanía del Estado de Nicaragua y en el marco también de los convenios internacionales suscritos, sin embargo, la ley sí profundiza la autonomía y defiende el territorio, siempre y cuando se aplique correctamente.” Hazel Law Blanco reconocida líder miskitu. Entrevistada por Claudia Corona, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

44 En el artículo 34 de la Ley 445 se establece que: “Los tributos recaudados por el Fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales. La distribución de estos recursos será así:
 1) Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar;
 2) Un 25% para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena;
 3) Un 25% para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente; y
 d) Un 25% para el Gobierno Central.

Estos Fondos deberán ser entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Representante legal de cada una de las instancias señaladas. El uso de estas reservas, será supervisado por el Gobierno Central conjuntamente con las autoridades regionales”

Elección (Art. 5 a 9)	Las elecciones, reelecciones, destituciones y periodos de mandato de las autoridades comunales y territoriales, se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas.	
Registro (Art. 5 a 9)	La elección se realizará con la presencia de un representante del Concejo Regional Autónomo quien certificará la elección y un miembro de las autoridades territoriales si la comunidad pertenece a un bloque territorial.	La elección se realizará con la presencia de un representante del Concejo Regional Autónomo, como testigo comisionado para tal efecto, por la Junta Directiva de dicho órgano. El Concejo Regional, emitirá la debida certificación en un plazo no mayor de ocho días posteriores a la elección. En caso de ausencia de la autoridad señalada la asamblea territorial remitirá el acta de elección al Concejo Regional para su registro y certificación
	El Concejo Regional Autónomo deberá llevar un registro actualizado de las autoridades comunales y territoriales electas.	

Uno de nuestros entrevistados se refiere a la titulación de dichos territorios como un gran avance pero también subraya los retos que representa el hecho de que formen parte de una reserva de la biosfera:

El caso de la Reserva de la Biosfera de Bosawas [es] una cuestión histórica, porque una reserva de biosfera fue titulada conforme el régimen de propiedad comunal a nivel de territorios. Está constituida por seis territorios cinco fueron titulados en mayo de este año [2005], no así el caso de Sikilta o Mayangna Sauni Bas que es el tercer territorio mayangna en el sector de Siuna. Este territorio tiene títulos de propiedad, pero es bajo el régimen agrario, del sistema agrario y ellos son los que están pidiendo que se les pase sus títulos al sistema colectivo conforme al régimen de propiedad comunal.⁴⁵

De acuerdo con un documento oficial y hecho público en el portal de internet del Banco Mundial, se afirma que este organismo apoyaba la regularización de los seis territorios en la Reserva de Biosfera Bosawas a través del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) con \$ 32.6 millones de dólares.⁴⁶

En voz de otra de nuestras fuentes, para los territorios indígenas en el marco de la RBB el reto más grande es el de la administración; es decir, una vez que se

45 Edda Moreno, profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Entrevistada por Claudia Corona Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

46 “Adicionalmente, una de las condiciones del desembolso es la titulación y registro de cinco territorios en la Reserva de Biosfera Bosawas. PRODEP ha mejorado significativamente el acceso a servicios administrativos y a la seguridad de la tenencia de la tierra para las comunidades indígenas, proveyendo apoyo financiero y técnico a las entidades creadas a través de la ley 445, permitiendo la demarcación y titulación de los territorios indígenas. Cinco territorios han sido demarcados y recibieron títulos comunales en mayo de 2005, beneficiando un total de 87 comunidades. El sexto territorio en Bosawas (Sikilta) está todavía en la identificación de terceras partes dada la complejidad causada por superposición de derechos de tierra en este territorio.” (Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza 2006)

tituló y se acordó el co-manejo, el reto es negociar cómo va a aplicarse esa figura en concreto, pensando que se trata de los cinco territorios titulados -dos más aún por titular- y las demás comunidades ubicadas en el área de amortiguamiento.⁴⁷

Si bien, el área titulada representa, un 16% ó 18% del territorio de la RAAN,⁴⁸ un aspecto prometedor es el compromiso explícito que han tenido el Gobierno y el Consejo regionales tanto en la promoción y acompañamiento de la titulación de los territorios como en la gestión y asesoramiento técnico a las comunidades para la implementación del plan de manejo. Dicho plan está encaminado al uso racional de los recursos naturales, el respeto de los valores étnicos y culturales así como la mejoría de las condiciones socioeconómicas de sus habitantes (Consejo y Gobierno Regional Autónomos de la RAAN, 2004). A pesar de ello, recientemente el Banco Mundial aprobó un proyecto que podría afectar el proceso de titulación y sobre todo el de co-administración. Desde el año 2003, de acuerdo con un libro editado por el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte, se estaba realizando un proceso “participativo de definición y elaboración de la propuesta de Reserva de Biosfera Transfronteriza Corazón Biológico Mesoamericano” entre Nicaragua y Honduras y se presentaría la solicitud formal ante la UNESCO para el reconocimiento de la primera Reserva de Biosfera Binacional en América Latina en la cual, Bosawas aportaría un 65% de su extensión total, para llegar a una extensión de 35,000km² (Buss, 2003: 83).

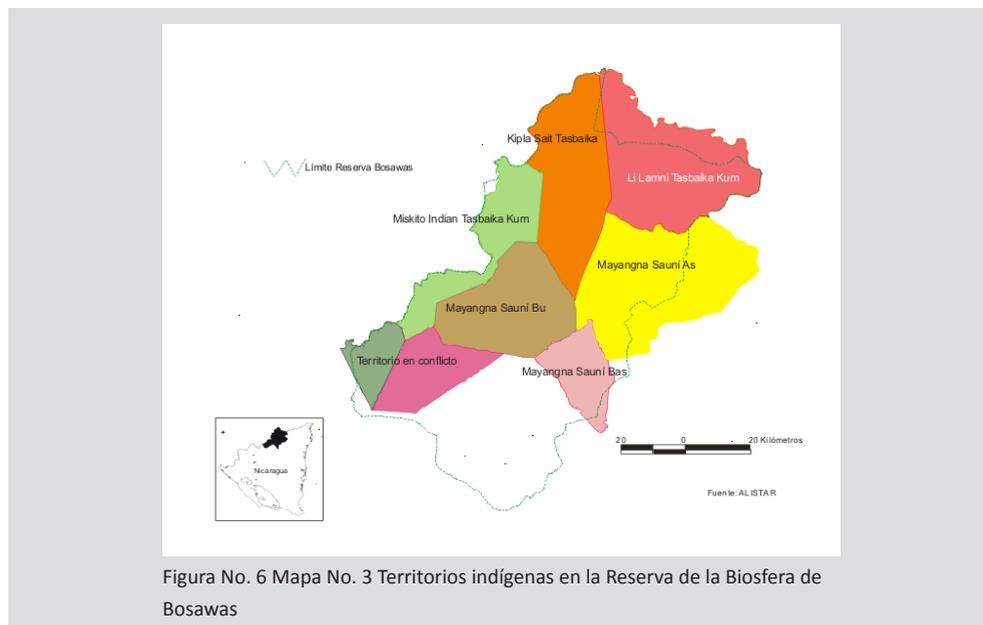
El 13 de junio de 2006, el proyecto fue aprobado por el Banco Mundial con un presupuesto inicial de 12 millones de dólares y culminará en agosto de 2012 con un costo total de 34.35 millones de dólares. Dicho organismo asegura que el objetivo es impulsar la administración nacional y binacional de esta reserva, así como promover el “empoderamiento, la seguridad y la inclusión social de los pueblos indígenas así como la sustentabilidad ambiental”.⁴⁹ En la versión final del proyecto presentada por

47 “El área núcleo de la Reserva de Bosawas, se iba a administrar conjuntamente con la comunidad. ¿Cómo se va a regular esa co-administración?, está por verse, porque ahora están los títulos, ahora hay que comenzar a trabajar en todo lo que viene después, ahora son dueños de sus tierras ¿y?, tienen derecho a los recursos ¿y?, qué procesos hay que hacer ahora y otras cuestiones colaterales como dueños de estas tierras y de estos recursos, porque la ley manda al uso, goce y disfrute de estos recursos pero ahora qué vamos a hacer, cómo vamos a crear todas estas redes para poder trabajar en todo este proceso y medio, elevar el nivel de desarrollo de las comunidades indígenas a partir de los recursos que ellos tienen dentro de sus territorios. No creo que el gobierno haga tanto en función del desarrollo de las comunidades indígenas, nadie hace nada si uno no lo hace por uno mismo”. Edda Moreno profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Entrevistada por Claudia Corona Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

48 *Ibíd.*

49 A manera de resumen, el Banco Mundial presenta la siguiente explicación sobre las actividades concretas que implica este proyecto así como los actores involucrados: “The Corazon Transboundary Biosphere Reserve Project for Nicaragua and Honduras addresses problems facing the Corazon Reserve including protecting river basins, reducing biodiversity loss, capturing greenhouse gases, improving the use of natural resources and involving communities and local organizations in its sustainable use. The indigenous peoples within the project area are the Pech, Tawahkas, Garifunas, Mayangnas and Miskitos. This plan establishes the rules for working with the indigenous peoples, how to secure their participation in the development and implementation of the project, what benefits they will receive from it, and possible negative impacts which might affect their traditional lifestyle.” http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20060530175058&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (Último acceso enero de 2009) También se incluye en el portal, un documento sobre los actores involucrados y un detallado recuento sobre las consultas y talleres realizados, en el que desataca la mayoritaria participación de las autoridades nacionales en el caso de Nicaragua. (Anexo

la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua, se establece, como la primera de las líneas estratégicas, el apoyo a los procesos de regulación de la tenencia de la tierra.



Agendas concurrentes y sus alcances

El proceso participativo de Bosawas que hemos descrito aquí y cuyo resultado ha sido eminentemente político tanto por los títulos obtenidos como por la figura de co-manejo de la Reserva de Bosawas, duró cerca de ocho años. La participación política en este caso no trajo resultados inmediatos, pero sí un gran aprendizaje por parte de los comunitarios y autoridades, de formación de liderazgos y de generación de mecanismos institucionales adecuados a la composición multiétnica de la región. A lo largo de esta experiencia se crearon canales de diálogo y toma de decisiones entre las autoridades y los comunitarios; además, se dio pie al reconocimiento y afianzamiento de bloques o grupos de comunidades de composición monoétnica y multiétnica.

Las decisiones tomadas tanto en el caso de la reelaboración de la ley 445 como en la titulación de territorios en Bosawas, se configuraron en el seno del régimen de autonomía y, muy probablemente, no hubieran fructificado de no haber contado con el *interés concurrente* del Banco Mundial, como le llamó uno de nuestros

entrevistados. A diferencia de Awastingni, el caso de Bosawas no se ventiló en las instancias jurisdiccionales internacionales, sino que fue “arropado” por la cooperación internacional y las políticas generales de los organismos multilaterales de financiamiento en el marco del régimen de autonomía.

Awastingni, sobresalió en el ámbito internacional de los derechos humanos, siendo hasta ahora uno de los seis casos sobre pueblos indígenas tratados en la Corte IDH, ello representa un reto en sí mismo debido a las falencias de dicho sistema en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque como ya mencionamos, el régimen autonómico ofreció mayores posibilidades para Awastingni, son evidentes los desafíos que la convivencia interétnica conlleva y más aún entre grupos que históricamente han manifestado sus diferencias y rivalidades.

La autonomía es un proceso en constante construcción a mediano y largo plazo como los mismos costeños señalan, y a pesar de que es poco común que líderes y autoridades de las regiones participen en encuentros internacionales, la Costa Atlántica nicaragüense no puede entenderse hoy sin la perspectiva internacional. Ambas experiencias representan todavía un desafío colectivo para las autoridades de todos los niveles, por lo que su participación puede dirigirse a nuevos resultados de carácter político, en el caso de Bosawas respecto del plan de co-manejo de la reserva, ya que el gobierno está interactuando con actores fortalecidos y organizados; y en el caso de Awastingni porque su participación representa un reto para el mismo régimen autonómico, puesto a prueba no sólo a nivel nacional sino por instancias internacionales de derechos humanos.

Este tipo de participación política ha cambiado las relaciones de poder en la región al crearse un nuevo nivel de gobierno como son las comunidades o bloques de comunidades, y porque las instituciones creadas en el marco de autonomía, reflejan el carácter multiétnico de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Por otro lado, la necesidad de expandir y abrir nuevos mercados puede explicarnos la intervención del Banco Mundial en el proceso de titulación de los pueblos indígenas; su rol como institución globalizante en un proceso local se entiende por el interés de dar seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra con el objetivo de facilitar la inversión o si se quiere, la circulación de capitales en el marco de la política neoliberal. Desde este punto de vista, la globalización no ha implicado fragmentación del territorio ni de la sociedad, pero hay varios retos que pondrán a prueba el alcance y los beneficios de esta agenda concurrente, además de definir quiénes serán y en qué medida los beneficiarios de los proyectos que se emprendan en los territorios titulados.

Por ejemplo, la aplicabilidad de la norma respecto a la autorización que deben otorgar las asambleas comunales o territoriales como autoridades máximas, para el uso de sus recursos naturales, es un reto tanto para los comunitarios como para las autoridades regionales y nacionales frente a la presión que pueda ejercer el BM y otros actores, lo mismo que la co-administración de Bosawas como área de conservación. Viéndolo de modo contrario, la indefinición en la propiedad del territorio había obstaculizado la autorización no conflictiva de concesiones; en

otras palabras, el objetivo puede ser *simplemente ese* ofrecer seguridad jurídica en proyectos de inversión en territorios que aún cuentan con recursos naturales y que en el caso de la Costa Atlántica nicaragüense coincide con los territorios indígenas. La Costa Atlántica tiene las características que según el BM hacen de la titulación colectiva una figura apropiada para la seguridad jurídica, es decir, se trata de territorios que primordialmente pertenecen a pueblos indígenas y comunidades étnicas, en zonas con baja densidad poblacional, donde las formas de uso y transmisión de derechos sobre la tierra brindan ciertas ventajas. Sin embargo, no identificamos alguna señal que confirme nuestra hipótesis de la titulación colectiva como paso previo y terso para la titulación individual, visión que consideramos queda implícita en la política del BM.

Los costeños aprovecharon dichas oportunidades políticas y lograron un marco legal de lo más avanzado en torno a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, sin embargo está por verse el alcance de esta ley, en rubros tan importantes como la autorización de concesiones y la repartición de beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos naturales. La titulación colectiva en la Costa Atlántica tiene como objetivo garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y quizás ello les permita negociar y aprovechar los intereses de compañías interesadas en la explotación comercial de sus tierras. Seguridad jurídica frente a experiencias como la de Awastingni en donde una empresa privada explotaba recursos de sus tierras sin regulación alguna y sin que ello beneficiaría a los dueños de la tierra; o frente a la experiencia de Bosawas, donde el Estado restringía el acceso y uso de la tierra bajo una figura de conservación dejando en la indefensión y sin su medio de subsistencia a varias comunidades.

Como vimos, la política del BM en materia de titulación tiene entre sus tres objetivos la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; este es precisamente el punto en el que coincidió con los intereses de comunidades y pueblos de la Costa Atlántica, está por verse si la titulación será o no un elemento que coadyuve a la generación de mercados de tierra o a la obtención de créditos y, por supuesto, si ello es positivo y de interés de las comunidades y unidades territoriales.

En cuanto a la generación de consenso en estos procesos que sugería el BM desde finales de los ochenta, los costeños han ido más allá: no aceptaron la política de titulación tal como fue planteada por el Estado y del BM sino que la transformaron, re-definieron la ley e hicieron suyo el proceso de titulación con figuras, procedimientos e instancias en las que su voz y voto son centrales; participaron para decidir y no para avalar una propuesta que no había sido generada ni discutida por ellos mismos.

Bibliografía

- Abers, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy; Grassroots Politics in Brazil*, EE.UU, Lynne Rienner Publishers, 269 pp.
- Anaya, S. James y Grossman, Claudio, 2002 "The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples", 19 *Ariz. J. Int'l & Comp. Law* 1; disponible en: www.law.arizona.edu/Journals/AJICL/AJICL2002/vol191/introduction-final.pdf.

- Buss, Ralph A. 2003. "Manejo Participativo de áreas protegidas. ¿Un paso hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas?". En: *Hacia la Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de Biosfera Bosawas*, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Nicaragua, RAAN, pp. 73-106
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua. 2006. *Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza "Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano" Apéndice Anexo 11: Evaluación Social e Indígena Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (PDPI, Versión Final 05 de abril, <http://web.worldbank.org/>)*
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua. 2006. *Anexo 14 Consultas con Actores Involucrados (STAKEHOLDERS)*, Versión Final 01 de febrero, <http://web.worldbank.org/>
- Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte. 2003. *Hacia la Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de Biosfera Bosawas*, Nicaragua, RAAN, 251 p.p.
- Consejo y Gobierno Regional Autónomos de la RAAN. 2004. "Estrategia de Desarrollo de la RAAN", Enero.
- Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica. 1996. "Tercera sesión conjunta de los Consejos Regionales Autónomos, RAAN- RAAS", Bilwi, Puerto Cabezas, s/n pp.
- Corte IDH. 2001. *Caso de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastिंगni Vs. Nicaragua*. Sentencia del 31 de agosto, Serie C, No. 79
- Deininger, Klaus y Binswanger, Hans. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges" *The World Bank Research Observer*, vol. 14, no. 2 (August 1999), pp. 247-76.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Paidós, España, 303 p.p.
- Pizzorno, Alessandro. 1984. *Introducción al estudio de la participación política*, Montevideo, Fichas de capacitación, Serie A, No. 48, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, 47 p.p.
- Plant, Roger y Hvalkof, Søren. 2002. *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. (Sustainable Development Department Technical papers series ; IND-109), Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, BID, www.iadb.org/sds/ind, 86 p.p.
- PNUD. 2005. *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?*, Nicaragua, PNUD, 365 pp.
- Roldán Ortega, Roque. 2000. *Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua*, Colombia, Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las administraciones regionales de la Costa Atlántica, RAAN-ASDI-RAAS, Fundación GAIA, 302 pp.
- Rodríguez-Piñero Royo, Luis 2004. "El caso Awas Tingni y el régimen de derechos territoriales indígenas en la Costa Atlántica de Nicaragua". En: José Aylwin Oyarzún, comp., *Derechos humanos y pueblos indígenas: Tendencias internacionales y contexto chileno*, Universidad de la Frontera, International Work Group for Indigenous Affairs, WALIR Organization, Programa de Derechos Indígenas Publicado por IWGIA.
- Román, Roger. 2002. "Reserva de la Biosfera Bosawas. Desafíos y lecciones aprendidas.", En: David Bradford, *Ecología y medio ambiente en la Costa Caribe de Nicaragua. Descripción y manejo de ecosistemas tropicales*, Managua, CIDCA-UCA, pp. 84-92
- Stocks, Anthony, Jarquín, William y Beauvais, Joel. 2000. "El activismo ecológico indígena en Nicaragua: Demarcación y legalización de tierras indígenas en Bosawas", en: *WANI Revista del Caribe nicaragüense*, CIDCA-UCA, Número 25, Octubre-Diciembre, pp. 6-21
- Tarrow, Sydney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 369 pp.
- Vuotto, Jonathan P., 2004, "International Precedent For Indigenous Land Rights?" *Boston University International Law Journal*, Vol. 22:219

Otras Fuentes

Entrevistas semiestructuradas realizadas en la RAAN Nicaragua durante el mes de agosto de 2005.