

## Participación política en la titulación de territorios: Awastingni y Bosawas, (RAAN, Nicaragua)<sup>1</sup>

Claudia Liza CORONA DE LA PEÑA

Doctorante de la FCP y S, UNAM

### Resumen

*La titulación de territorios indígenas de la Costa Atlántica nicaragüense, responde a una fuerte demanda y organización de los costeños así como al interés en el tema por parte de organismos como el Banco Mundial. Ambas variables reflejan una distinción clave en los procesos participativos, por un lado su carácter político y por otro su carácter «ciudadano»; uno y otro se observan en dos casos de titulación seleccionados por su relevancia y diferencias: el de Awastingni, territorio monoétnico, impulsado desde el sistema interamericano de derechos humanos y el de los territorios mono y multiétnicos de la Reserva de la Biosfera de Bosawas, cimentado en el marco autonómico regional.*

### Introducción

En el contexto latinoamericano, ubicamos a Nicaragua como «caso extremo» en comparación con el tiempo y el nivel de avance de los procesos organizativos e institucionalización de las propuestas y demandas de libre determinación de los pueblos indígenas en otros países. La mayoría de los países han realizado reformas constitucionales de limitada aplicación práctica y en muchos casos encaminadas únicamente a establecer o mejorar los mecanismos de representación política. Colombia y Bolivia se destacan por la realización de Asambleas Constituyentes en donde el tema indígena fue retomado con fuerza al introducir transformaciones a la categoría de ciudadanía con la inclusión de derechos diferenciados a través de formas no sólo de representación sino también de participación política. Bolivia en particular, se encuentra en un momento clave que algunos califican ya como de «refundación de la nación» y donde aún están por verse los resultados más importantes.

En la Costa Caribe nicaragüense, pueblos indígenas, mestizos y comunidades étnicas – creoles y garífunas –, llevan más de diez años construyendo instituciones para la multiétnicidad en el marco del régimen de autonomía, el cual fue 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. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2005 organizado por el PNUD 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.

Entre los hechos más significativos de los últimos años, podemos mencionar 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) – conocida como la «ley 445» y a la que nos referiremos especialmente a lo largo del trabajo –, y 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, lo que nos habla del grado de aceptación de la autonomía entre los costeños. Para la elaboración de ambos instrumentos legales, el auspicio económico y empuje del Banco Mundial fue clave tanto como el engranaje institucional del régimen autonómico y la actuación de destacados líderes costeños. Sin embargo, las experiencias de participación política de los pueblos indígenas que brevemente describiremos a continuación se distinguen, entre otros aspectos, porque Awastingni no se apoya en el régimen autonómico sino que busca una interlocución internacional, en tanto que Bosawas sí se cimienta en dicho régimen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El presente artículo se basa en la tesis de maestría de mi autoría (CORONA 2006) y contiene información actualizada.

<sup>2</sup> 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. Es en este último periodo cuando se establecen las negociaciones entre el gobierno del FSLN y las organizaciones indígenas (1985) en un contexto de guerra de contrainsurgencia; en el conflicto armado participó un importante número de población indígena como parte del FSLN y otra parte como rebeldes que luchaban por la libre determinación y que el gobierno estadounidense trató de identificar con la contrainsurgencia. El FSLN se vio obligado a rectificar su perspectiva integracionista respecto de los pueblos indígenas y acceder a discutir el anteproyecto de ley de autonomía. Autores como NORWOOD (1993: 63) y DÍAZ-POLANCO (1996: 113) afirman que el establecimiento del régimen autonómico no podría entenderse sin el triunfo de la revolución sandinista, NORWOOD se refiere especialmente

### **Awastingni: de la internacionalización a la negociación local**

Como es ya bien conocido en algunos círculos académicos y de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, Awastingni es una comunidad mayangna enclavada en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), con alrededor de 1'300 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; la comunidad reconocía como propio dicho territorio independientemente de que no contaran, hasta ese momento, con el título de propiedad colectiva. Es así que una vez agotadas las instancias nacionales, la comunidad de Awastingni interpone una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la cual – luego de que no se alcanzara una «solución amistosa» y de que la empresa continuara trabajando en la zona –, remite el caso a la Corte IDH 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 de la Convención Americana) y el derecho a la protección judicial (art. 25) en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni. 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; aunque 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, este caso representa un avance en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos donde aún no se cuenta con un instrumento temático.

En los puntos resolutivos 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). Entre otras formas de reparación del daño de tipo económico, 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» (CORTE IDH 2001).

La ventilación del caso a nivel internacional motivó 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. Al mismo tiempo, mientras que el Estado intentaba dar alguna respuesta ante el proceso que se le seguía en 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. La intervención del BM, particularmente en las regiones autónomas, se explica en parte por la riqueza natural de la zona; 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, como pesqueros, mineros, entre otros. 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).

Se contó con otro interés concurrente que fue la presión norteamericana, 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. (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)

Significativamente, y de acuerdo con la tesis planteada por nuestros entrevistados en torno al interés del Banco Mundial de dar mayor seguridad jurídica a la inversión económica, la Ley 445 sobre demarcación y titulación de los territorios indígenas, se aprueba meses antes que el Reglamento del Estatuto de Autonomía. Esto es, la primera ley temática emanada de dicho régimen se aprueba antes que la norma reglamentaria al marco general de autonomía, lo que muestra la relevancia del tema de la titulación del territorio. El proceso participativo que culminó con la aprobación de la ley se inició con la presentación de una iniciativa de ley desde el ejecutivo con el objetivo de regular la propiedad de la tierra. Nuestros entrevistados señalan que incluso el Banco Mundial había dispuesto ya un préstamo dirigido al ordenamiento de la propiedad, requerimiento previo para la canalización de inversiones.

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)<sup>3</sup>. Esta

---

a los mayangna y afirma que la revolución sandinista les dio la oportunidad de crecer y desarrollarse. Por su parte, DÍAZ-POLANCO considera que la revolución sandinista generó las condiciones para la revitalización de las identidades étnicas y su organización a través del régimen de autonomía.

<sup>3</sup> 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

«inesperada reacción», como la llama ROLDÁN ORTEGA (2000: 270), obedeció tanto a las reclamaciones indígenas y al proceso de Awastingni ante la Corte IDH como también al apremio de los organismos internacionales como el Banco Mundial.

En un principio la consulta sería coordinada por la Bluefields Indian and Caribbean University (CIUM-BICU), pero más tarde se conformó la Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial a la que se incorporaron otros importantes actores, a saber, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales locales y externas con presencia en la Costa, representantes de los Consejos y Gobiernos regionales de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y de la 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:

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

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 hasta el momento canalizados hacia el desarrollo de la Costa, sino que quedaban en manos de empresarios nacionales o extranjeros, intermediarios, taladores ilegales, etc. También se discutió respecto a la manera en que debían otorgarse las concesiones y quiénes deberían tener el poder de decisión.

¿De qué tipo de participación hablamos aquí?, Aunque no es posible describir detalladamente esta experiencia en el presente trabajo, queremos dejar claro que caracterizamos la participación en este proceso como política, porque hacer política es tomar decisiones sobre asuntos comunes y porque su resultado fue político en el más alto grado: una ley que no es un reflejo de la propuesta gubernamental, cuyo objetivo es 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 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.

PIZZORNO, estudioso de los sistemas políticos, define la participación política 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 [...]» (1984: 21). 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, mientras la política incide directamente en la toma de decisiones y el cambio de las relaciones de poder (ABERS 2000: 5-7). Esta distinción es clave porque en el discurso de la participación muy en boga desde los noventa, se ha impulsado la participación ciudadana tanto al interior de los países como por los organismos multilaterales con el objetivo de poner en práctica políticas públicas que requieren de acciones ciudadanas concretas a diferencia de procesos participativos para la toma de decisiones como ha sido el caso de la experiencia de la elaboración presupuestos participativos en Brasil y en el caso que nos ocupa, el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos al determinar la forma en que deben ser titulados sus territorios.

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 – por ejemplo, reuniones en los territorios autónomos –, recayendo el peso sobre todo en los líderes locales y regionales – lo cual no quiere decir que se haya realizado de una manera tersa o sin dificultades. La acción política influyó en la esfera pública de manera normalizada y legal o dentro de las instancias estatales, y el desafío colectivo siguió su cauce dentro de los canales institucionales nacionales e internacionales debido a la singularidad del caso nicaragüense luego de más de 10 años de construcción del régimen autonómico.

Desde esta perspectiva, 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 abrió la oportunidad para que costeños de otras comunidades replantearan añejas demandas como la titulación de territorios y la equitativa repartición de los beneficios económicos por el uso de los recursos naturales en sus territorios. Lo interesante es que no debe sin embargo entenderse como un proceso iniciado estrictamente por los costeños, sino como un proceso que contó con el interés concurrente del BM. Este organismo marcó las líneas generales del proceso, definiendo los tiempos para llevarlo a cabo, al otorgar los recursos económicos,

---

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. La cifra de donaciones del GEF en esos años ascendía a 7.1 millones de dólares y 3 millones de «otros donantes» para los cinco años de duración del proyecto (CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS DE LA COSTA ATLÁNTICA, 1996).

mecanismos y definición de las formas de consulta a través de talleres y reuniones. Así, al decir de nuestros entrevistados, difícilmente se hubiera podido hacer un proceso de consulta tan amplio sin contar con los recursos del BM. No obstante, el punto a destacar es que esa concurrencia no pudo controlar el desarrollo completo del proceso mismo. Veamos.

Hasta aquí podemos decir que el proceso de elaboración de la ley 445 se derivó de dos oportunidades políticas, por un lado, en la intervención de la Corte IDH en el caso de Awastingni y, por el otro, en el impulso del BM a la titulación de los territorios. La primera nos habla de la apertura en el acceso al poder dentro del Estado nicaragüense, porque la queja fue presentada no en contra de las autoridades autonómicas sino en contra del 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 ejercieron presión hacia el Estado, como fue la misma Corte IDH y el BM.

TARROW (1997: 155-161) 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 estos comparten un objetivo común, un grado de solidaridad constante y una interacción mantenida frente a sus antagonistas, estamos ante un movimiento social. Sin embargo, sostenemos que aún cuando los actores sociales cuentan con canales institucionalizados para la resolución de sus demandas – en el caso de Awastingni el procedimiento ante la Corte IDH, la consulta en la que se modificó de la versión de la ley 445 presentada por el gobierno y mecanismos de 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 (1997: 162) 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.

Paralelamente se destaca la débil presencia del estado unitario en la Costa Atlántica cuyos antecedentes históricos se remontan al siglo XVII en lo que se llamó el «Reino de la Mosquitia» en la Costa Atlántica apoyado en el colonialismo inglés y el colonialismo español en la zona Pacífico y centro de Nicaragua. Tal peso tuvo el protectorado inglés que fue recién veinte años después de la declaración de independencia que la firma del Tratado de Managua lo dio por terminado. Aunque es una tendencia que ha cambiado o incluso se ha exacerbado – en 2008 un grupo promovió la declaración de independencia del territorio miskito<sup>4</sup> –,

la relación entre la Costa y el resto del país ha sido distante, sin una narración histórica común, con idiomas y culturas que poco se relacionan entre sí y con acciones que desde la Costa son vistas como imposición, por ejemplo el otorgamiento de tierras a excombatientes, de concesiones para la explotación de recursos naturales y la negativa de reconocimiento a partidos políticos regionales – cuestión que ha sido revertida también mediante un procedimiento ante la Corte IDH. La mayor marginación socioeconómica y muy reducida infraestructura en la región nos habla también de esa ausencia o débil presencia del estado en la Costa Atlántica.

Este contexto hace peculiarmente compleja la intervención del Banco Mundial en el tema de la titulación porque se trata de una cuestión muy sensible que difícilmente hubiese prosperado por la vía de la imposición y, como se observó, no prosperó por la vía de la participación ciudadana, sino por la vía de la participación política, porque los costeños modificaron el proyecto original y decidieron la forma en que debían ser titulados sus territorios.

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

La historia de la Costa Atlántica ha estado marcada por el predominio político y militar miskito ya que este pueblo fue interlocutor y al mismo tiempo instrumento del colonialismo inglés (NORWOOD 1993: 54). La Costa fue gobernada por una monarquía miskita desde 1687 hasta 1860 y durante ese periodo era común que los miskitos apresaran a los mayangnas para venderlos como esclavos a los ingleses y ante el poderío miskito, los mayangnas se retiraron hacia el interior del territorio. Aún con el reconocimiento de la soberanía nicaragüense sobre dicho territorio, el gobierno quedó en manos de miskitos, ramas y creoles (PNUD 2005: 42), más tarde, la composición de los gobiernos autónomos ha sido también predominantemente miskito. Un hecho sintomático de las relaciones interétnicas prevalecientes es que la lengua miskita gozaba de un «estatus semi-oficial», mientras que el mayangna fue reconocido recién durante el establecimiento del régimen de autonomía; así los mayangnas han sido históricamente el grupo de «más bajo rango dentro de la jerarquía étnica de la Costa Atlántica», han estado subordinados a los grupos dominantes (ingleses, españoles, mestizos) y a otros grupos que a su vez han sido subordinados (miskitos y criollos). Una muestra de ello es que los mayangnas debieron aprender el miskito y posteriormente el español (NORWOOD 1993: 53 y 56). Entre los tres pueblos indígenas del Atlántico, los mayangnas representan el 9% del total mientras que los miskitos el 89% de ellos; en la RAAN, los miskitos son el grupo predominante (45%), seguidos por los mestizos (38%), los creoles y garífunas (14%) y los mayangnas (3%). En este marco, hablaremos ahora sobre la implementación de la sentencia.

<sup>4</sup> «Nicaragua: justa independencia del territorio miskito», <http://sergiosimpson.ysublog.com> [21 de agosto de 2008].

De acuerdo con uno de los principales asesores de la comunidad<sup>5</sup>, la ejecución de la sentencia se ha encontrado con «dificultades inherentes como la falta de voluntad política, de conocimiento técnico y capacidad institucional por parte del Estado nicaragüense» (IPLP 2004)<sup>6</sup>. Llama la atención que sus asesores no hayan 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 al territorio de la comunidad y en el marco de relaciones interétnicas desfavorables –, 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 percibe a sí misma como aislada y con la vía internacional como única alternativa.

En este contexto en que la titulación de Awastingni es 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 e incluso uno de ellos la calificó como una ley hecha por y para los miskitos. No obstante, 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<sup>7</sup>. Su elaboración fue posible gracias a la amplia participación de la comunidad e incluye la información cultural del área reclamada constituida por 94'393'649 hectáreas<sup>8</sup>. Asimismo, se realizó 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 acabar con los recursos y respetar el mandato de sus ancestros.

Piu es uno de nuestros ancestros, es un conocedor 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 órdenes. Sólo con flecha y con anzuelo se permite la pesca. Con máscara se lleva todo y mata todo, buceando pues, así se mata todo. (Prof. Thilie Nelson fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, por ser mayangna originario de Awastingni. Entrevistado por Claudia Corona Agosto de 2005, Awastingni, RAAN)

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

<sup>5</sup> Nos referimos a James Anaya, designado inicialmente por la Comisión IDH como asesor de la comunidad e investigador del Indigenous Peoples Law and Policy Program (IPLP) de la Universidad de Arizona. Nombrado en mayo de 2008 como Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

<sup>6</sup> Por tal razón la comunidad, a través de sus representantes, acudió de nuevo ante la Corte IDH 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).

<sup>7</sup> De acuerdo con James Anaya, en este proceso la comunidad fue asesorada por el Programa de IPLP, pero 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-UCA), 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 Awastingni (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 Global Positioning System – GPS); 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 pretende acreditar la propiedad de áreas – dentro del territorio identificado por la comunidad –, a favor de otras comunidades o grupos principalmente de excombatientes.

<sup>8</sup> 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.

en la etapa anterior<sup>9</sup>. El Consejo contaba con un plazo de tres meses, pero luego de casi tres años no había resuelto 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. Además, en la ley 445 dice unos pasos pero no dice cómo deben de hacerlo. (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.

La cuestión política es lo que está prevaleciendo. 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 esta 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. Nosotros sentimos que eso sería lo último. (Melba Maclean Cornelio)

Desde la perspectiva de las autoridades, todo depende de que las comunidades involucradas lleguen a un acuerdo y se refieren a la posibilidad de que la comunidad esté exigiendo «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, que a la comunidad no le corresponden. (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)

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 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. (Carlos Alemán)

Igualmente los miembros de la comunidad afirmaron que la titulación en bloque no es 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. (Melba Maclean, Cornelio)

Entre nuestros entrevistados pertenecientes a pueblos distintos al mayangna, prevalecía la opinión de que Awastingni se aisló al plantear sus derechos territoriales de manera individual y no en conjunto con las comunidades vecinas; además consideran que la misma sentencia de la Corte IDH representó un obstáculo para la titulación multiétnica porque obligó 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 limítrofes los resuelve la región, no los resuelve Managua ni los resuelve la Corte Interamericana, los resuelve la región. (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)

<sup>9</sup> Cabe señalar que tanto Melba Maclean Cornelio, líder mayangna originaria de Awastingni, como los comunitarios entrevistados afirman que Awastingni no tiene conflicto con las comunidades vecinas, sino que después de concluir el diagnóstico, las comunidades reclamaron áreas del territorio identificado y/o porque dichas comunidades tienen títulos, 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.»

Cabe señalar que también se ha expresado otra hipótesis respecto de la imposibilidad de un título multiétnico, por ejemplo, de acuerdo con KJAERBY, la indefinición respecto de la legitimidad de las autoridades de las comunidades miskitas aledañas puede explicar «por qué no se logró titular estos territorios junto con Awas Tingni, como estaba previsto» (2009: 120); sin embargo, como hemos visto, desde la presentación de su queja ante la CIDH, Awastingni reclamó la titulación de su territorio como comunidad y sus líderes han mostrado que las conflictivas relaciones con el pueblo miskito hacían imposible un título multicomunal.

Como se ve, las posturas se polarizaron: Awastingni en su carácter de comunidad mayangna, es decir, perteneciente a un pueblo que ha sido una minoría numérica y política en particular respecto al pueblo miskito, y por otro lado, la postura de miembros del pueblo miskito, quienes califican de intransigente la actitud de Awastingni. Incluso, otras voces conocedoras del tema refirieron que ha habido corrupción en el manejo de los recursos que llegaron a la comunidad<sup>10</sup>. En consecuencia, los comunitarios han explicado en varias ocasiones el destino que tuvieron los recursos económicos derivados de la sentencia<sup>11</sup>. 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 mutuas y algunos de nuestros entrevistados nos hablaron de la predominancia política del pueblo miskito.

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.

Mientras que la comunidad de Awastingni buscó el reconocimiento de su territorio sin reconocer el conflicto existente con las comunidades vecinas y sin promover 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 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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con información de la organización Forest Peoples Program, desde la entrega del título, la Comunidad «Awas Tingni 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 amenazando 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 Awas Tingni!», «¡No vaya a dormir, permanezca despierto!», «¡Estén preparados Mayagnas!» 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 han participando activamente en la protesta de los indígenas miskitos contra de Awastingni<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> «Yo creo que la situación de la comunidad no ha cambiado en nada. El montón de reales que se le ha dado o 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).

<sup>11</sup> «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.

<sup>12</sup> 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 una 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, ya citada.

<sup>13</sup> Tomado de <http://www.observatorio.cl/> [31 de diciembre de 2008]. Para una revisión del proceso en el año de 2007 ver KJARBY (2008).

<sup>14</sup> 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](http://www.forestpeoples.org)

Los miskitos de las «Diez Comunidades» aseguran que poseen un título real que abarca el territorio de toda la comunidad de Awastingni (KJAERBY 2009: 120).

### **Bosawas: titulación por bloque de comunidades y la cooperación internacional**

En 1991 se crea la Reserva de Biosfera de Bosawas (RBB) ubicada en la RAAN y parte del Distrito de Jinotega. Con 20'000 km<sup>2</sup>, es la reserva natural de mayor extensión en el territorio nicaragüense y representa el 14% del territorio del país. La decisión de crear la reserva se tomó sin consultar a sus habitantes, lo cual fue motivo de desconfianza y de constante crítica. En la práctica, a los pobladores se les restringió el uso o aprovechamiento de recursos naturales de áreas de las que se beneficiaban habitualmente 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» es 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 et al. 2000: 8). Los autores señalan que 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. La población perdió el control y la posibilidad de utilizar los recursos de la zona núcleo, pero también de la zona de amortiguamiento, porque su administración quedó en manos de las autoridades locales asistidas por el Estado nacional.

La misma fuente señala que el modelo de Biosfera no ha sido compatible con «ciertas realidades del mundo indígena». Éste 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 no se trata de un modelo negativo o positivo para los pueblos indígenas, sino de un marco que puede ser adaptado o aprovechado según sea el caso. 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 resultan ser un marco impuesto, rígido y difícil de cambiar (STOCKS et al. 2000: 8). La creación de la RBB 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 animales y vegetales, 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 ORTEGA 2000: 49), que finalmente empero fue superada. Así y como veremos enseguida, la ley 445 sirvió de base para lograr una combinación poco común entre la propiedad colectiva y la co-administración.

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 va más allá de la consulta y se enfoca en la participación colectiva de los pueblos en la toma de decisiones.

Al imponer una figura de este tipo, no se reconoció el hecho de que algunos pueblos indígenas utilizan los recursos naturales de manera sostenible, lo cual explica hasta cierto punto que las áreas de mayor biodiversidad coinciden hoy con los territorios indígenas tanto en Nicaragua como en otros países latinoamericanos. Más de diez años después se demostró 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).

Por otro lado, las reservas de la biosfera se inscriben dentro de las políticas neoliberales de ajuste estructural. De hecho, el Corredor Biológico Centroamericano se encuentra bajo la administración del Banco Mundial y este organismo impulsó también la creación de la RBB. De acuerdo con Humberto THOMPSON (s/f: 6), integrante de CEDUPAZ, ONG nicaragüense, el gobierno de Violeta Barrios se comprometió, en el marco de las reformas estructurales de corte neoliberal, a decretar las áreas de reserva y de conservación ecológica, entre ellas la de Bosawas, Indio-Maíz y cayos Miskitos; paralelamente a esta decisión el gobierno debía proceder a delimitar las tierras de los pueblos indígenas.

Se calcula que en la RBB viven aproximadamente 35'000 personas, entre ellas 25'000 indígenas mayangnas y miskitos así como 10'000 mestizos. Durante la década de los noventa, los distintos gobiernos nacionales administraron Bosawas desde el MARENA y 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. Desde la conformación de la reserva, las 86 comunidades que se encuentran establecidas en esta área participaron a distintos ritmos y formas, en las iniciativas de los distintos gobiernos nacionales y sus cooperantes, como por ejemplo la planificación participativa de actividades, acciones para detener el avance de la frontera agrícola y el enriquecimiento del plan de manejo de la Reserva. Es decir, actividades en las que se incluía a los afectados aunque no en la toma de decisiones, lo que propició una participación instrumental y no de «empoderamiento». La participación tiene dos perspectivas, la

instrumental y la de «empoderamiento». La primera tiene como objetivo lograr el éxito de las políticas o programas de gobierno, tratándose 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. El empoderamiento en cambio se dirige a tener un control sobre las acciones de gobierno, así como 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 tienen cierto control sobre el Estado, por lo que implica la existencia de espacios abiertos para la democracia directa donde los excluidos tienen mayor oportunidad de incidir que desde una forma representativa de gobierno y se modifican así las relaciones de poder (ABERS 2000: 5-7).

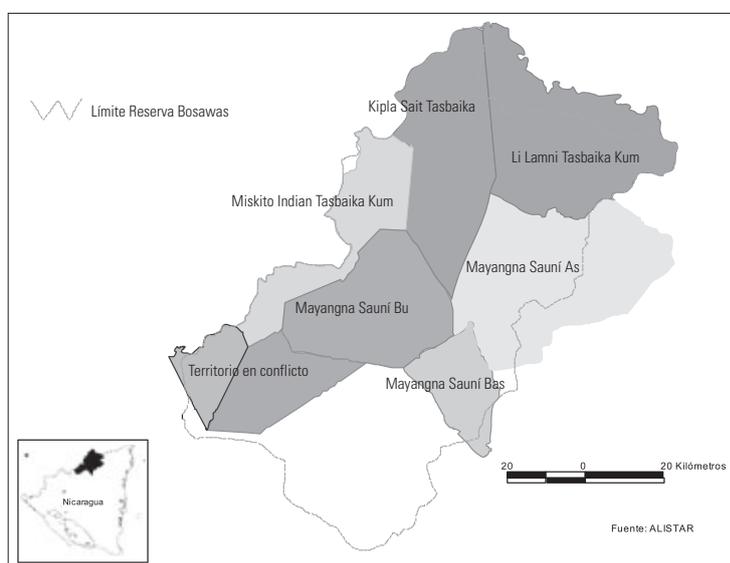
En este escenario, aunque el Estado administraba la reserva y definía el uso que debían darle sus habitantes, en los espacios de discusión sobre las actividades relacionadas con la reserva la demanda de titulación de los territorios se hizo cada vez más fuerte y se planteó la co-administración. Entre 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 y ahí se encuentra el 80% del total del pueblo mayangna (12'000 hab. aprox.).

Mientras el proceso era dirigido por el gobierno central, 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<sup>15</sup>; en lugar de ello, el proceso participativo continuó y los objetivos planteados originalmente (administración de la reserva y delimitación de tierras) se modificaron para hablar de co-administración y titulación colectiva del territorio. Así, este proceso participativo inicialmente instrumental sentó las bases para la conformación, 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 y una figura innovadora de administración de las áreas protegidas. Las etapas para la demarcación y titulación que siguieron las comunidades serían las mismas que se incluirían más tarde en la Ley 445<sup>16</sup>. 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 Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) y la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT), órganos emanados de la misma ley, entregaran títulos de propiedad colectiva a cinco territorios indígenas de la RBB (Ver Mapa 1), constituidos como bloques de comunidades multi y monoétnicas y cuyas autoridades máximas – las asambleas territoriales – 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 obtener el 25% de los recursos económicos que se deriven de cualquier tipo de explotación de los recursos naturales.

<sup>15</sup> Se refiere a la Ley 407 (CONSEJO REGIONAL AUTÓNOMO ATLÁNTICO NORTE 2003).

<sup>16</sup> Las etapas son: 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), solución de conflicto (diálogo y negociación entre comunidades), medición y amojonamiento, titulación, saneamiento (en relación con terceros que ahí se ubiquen).



Mapa 1:  
Territorios indígenas en la Reserva de Bosawas.  
(nota: El territorio Mayangna Sauní Bas no ha sido titulado)

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 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)

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

De acuerdo con un documento oficial hecho público en el portal de Internet del Banco Mundial, se afirma que este organismo apoyó la regularización de los seis territorios en la Reserva de Biosfera Bosawas a través del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) de \$ 32.6 millones de dólares<sup>17</sup>.

Según otras 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 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<sup>18</sup>.

Si bien, el área titulada representa casi un 18% del territorio de la RAAN (Ver Cuadro 1), 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, al respeto de los valores étnicos y culturales, así como a la mejoría de las condiciones socioeconómicas de sus habitantes (CONSEJO Y GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMOS DE LA RAAN 2004: 45).

Cuadro 1: Extensión de los territorios titulados en la RBB (Km<sup>2</sup>)

Territorio titulado	Extensión	% *
Miskitu Indian Tasbaika Kum	681.5	2
Mayagna Sauni Bu	1'026.5	3.1
Kipla Sait Tasbaika	1'133.6	3.4
Li Lamni Tasbaika Kum	1'385.5	4.2
Mayagna Sauni As	1'633.6	4.9
<b>Total</b>	<b>5'860.7</b>	<b>17.8</b>

\* Porcentaje respecto de la extensión total de la RAAN [32'819.68 Km<sup>2</sup>]

Elaboración propia con base en Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, et al. (2006a)

A pesar de ello, recientemente el Banco Mundial aprobó un proyecto que podría afectar la figura de co-administración. Desde el año 2003, de acuerdo con un libro editado por el Consejo de la RAAN, se

<sup>17</sup> «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.» (COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO et al., 2006a)

<sup>18</sup> «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.

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 35'000 km<sup>2</sup> (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»<sup>19</sup>.

#### **De la participación ciudadana a la política: alcances de una agenda concurrente**

La titulación colectiva de la comunidad de Awastingni y de los bloques de comunidades en Bosawas es una clara expresión de la participación política convencional de los pueblos mayangna, miskito y de los costeños en general. Como hemos mencionado, ha sido interés del Banco Mundial garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y los pueblos indígenas por su parte han demandado constantemente la titulación de sus territorios. La titulación del territorio ha sido la agenda concurrente sobre la que se construyó un marco legal regional cuyos sujetos de derecho son los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, así como una nueva forma de administración de un área natural protegida.

En el marco de la exposición ante la comunidad internacional con el caso de Awastingni y de las reformas económicas estructurales, el estado nicaragüense impulsó la política de titulación planteada y financiada por el BM. Si la participación ciudadana o instrumental fue la estrategia a seguir, sin embargo los costeños empezaron por cuestionar la propuesta de ley oficial. A partir de ahí, como vimos, la participación no fue sólo un mecanismo de legitimidad y operatividad de las acciones estatales: los costeños tomaron decisiones y se empoderaron al definir una ley distinta, una forma colectiva de titulación del territorio y la figura de co-administración de la RBB. En otras palabras, han ejercido el derecho a la libre determinación a través de las instituciones autonómicas.

La titulación del territorio de la RBB se obtuvo luego de ocho años y más de diez en el caso de Awastingni; a lo largo de este tiempo, afloraron fenómenos de raíces históricas como la conflictiva relación entre miskitos y mayangnas así como debates más contemporáneos como el carácter colectivo de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente el derecho al territorio. El tema de las relaciones interétnicas tiene un gran potencial tanto para fortalecer como para debilitar el régimen de autonomía lo mismo que la titulación colectiva ya que, en este último caso las negociaciones que las autoridades de cada territorio tengan con los interesados para aprovechar los recursos naturales

serán un gran reto. Viéndolo de modo contrario, la indefinición en la propiedad del territorio habría obstaculizado la autorización de concesiones y, de acuerdo con la ley, éstas deben beneficiar ahora a los costeños.

Los mismos costeños señalan que la autonomía es un proceso en constante construcción a mediano y largo plazo; 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 y respecto del plan de co-manejo de la reserva, porque el gobierno está interactuando con actores fortalecidos y organizados. En el caso de Awastingni, porque su participación representó un reto para el mismo régimen autonómico, puesto a prueba no sólo a nivel nacional sino por instancias internacionales de derechos humanos.

La participación política ha cambiado las relaciones de poder en la región, no sólo porque se ha creado un nuevo nivel de gobierno como son las comunidades o bloques de comunidades, sino porque las instituciones creadas en el marco de autonomía y en particular en el tema que nos ocupa, se han conformado de manera que reflejen el carácter multiétnico de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Los costeños aprovecharon estas 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 si los organismos multilaterales y otros actores no se opondrán a la aplicación 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.

<sup>19</sup> 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, Garífunas, 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.» (COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO et al., 2006b). Para más información ver la página: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P085488&theSitePK=40941&piPK=64290415&pagePK=64283627&menuPK=64282134&Type=Overview>. En ella se incluye un documento sobre los actores involucrados y un detallado recuento de las consultas y talleres realizados, en donde se destaca la mayoritaria participación de las autoridades nacionales para el caso de Nicaragua.

## Bibliografía

- ABERS Rebecca  
2000 *Inventing local democracy: glassroots politics in Brazil*.- EE.UU: Lynne Rienner Publishers.- 269 p.
- Buss Ralph A.  
2003 «Manejo Participativo de áreas protegidas: ¿Un paso hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas?», in: Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, *Hacia la titulación de los territorios indígenas de la reserva de biosfera Bosawas*, pp. 73-106.- Nicaragua.- 256 p.
- COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (Secretaría de recursos naturales y ambiente de Honduras, Ministerio del ambiente y los recursos naturales de Nicaragua)  
2006a *Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza Corazon del Corredor Biologico Mesoamericano: Plan de desarrollo para los pueblos indígenas - apendice al anexo 11: evaluación social e indígena*.- <http://www-wds.worldbank.org> [Versión Final 05 de abril] 10 p.  
2006b *Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza Corazon del Corredor Biologico Mesoamericano: plan de desarrollo para los pueblos indígenas - anexo 14 - consultas con actores involucrados (stakeholders)*.- <http://www-wds.worldbank.org> [Versión Final 01 de febrero]
- CONSEJO REGIONAL AUTÓNOMO ATLÁNTICO NORTE  
2003 *Hacia la titulación de los territorios indígenas de la reserva de biosfera Bosawas*.- Nicaragua: CRAAN.- 251 p.
- CONSEJO Y GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMOS DE LA RAAN  
2004 *Estrategia de desarrollo de la RAAN*.- Nicaragua: CRAAN y GRAAN.- s/p.
- CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS DE LA COSTA ATLÁNTICA  
1996 *Tercera sesión conjunta de los consejos regionales autónomos, RAAN – RAAS*.- Bilwi: Puerto Cabezas.- s/p.
- CORONA DE LA PEÑA Claudia Liza  
2006 *Ciudadanía y multiétnicidad: el caso de Nicaragua. Caracterización de la participación política en territorios indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua*.- México: FLACSO [Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales]
- CORTE IDH  
2001 *Caso de la comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua*.- Sentencia del 31 de agosto, Serie C, No. 79, Fondo Reparaciones y Costas.- [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_79\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf)
- DÍAZ-POLANCO Héctor  
1996 *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*.-México: Siglo XXI.- 266 p.
- INDIGENOUS PEOPLES LAW AND POLICY PROGRAM (IPLP)  
2004 *Awastingni v. Nicaragua. Introduction*.- EE.UU: Universidad de Arizona <http://www.law.arizona.edu/depts/iplp/advocacy/awastingni/index.cfm?page=advoc>
- KJAERBY Claus  
2008 «Nicaragua», in: WESSENDORF Kathrin (ed.), *El mundo indígena*.- Copenhagen: IWGIA.- pp. 102-114
- NORWOOD Susan  
1993 «El sumu, lengua oprimida. Habilidades lingüísticas y cambio social: los sumus».- *WANI Revista del Caribe nicaragüense* (Nicaragua) 14: 53-64
- PIZZORNO Alessandro  
1984 *Introducción al estudio de la participación política*.- Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH.- 47 p. [Fichas de capacitación, Serie A, No. 48]
- PNUD  
2005 *Informe de desarrollo humano 2005: las regiones autónomas de la Costa Caribe; ¿Nicaragua asume su diversidad?*- Nicaragua: PNUD.- 365 p.
- 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 p.
- ROMÁN Roger  
2002 «Reserva de la biosfera bosawas; desafíos y lecciones aprendidas.», in: BRADFORD David, *Ecología y medio ambiente en la Costa Caribe de Nicaragua: descripción y manejo de ecosistemas tropicales*, pp. 84-92.- Managua: CIDCA-UCA.- 118 p.
- STOCKS Anthony, JARQUÍN William y BEAUVAIS Joel  
2000 «El activismo ecológico indígena en Nicaragua: demarcación y legalización de tierras indígenas en Bosawas».- *WANI Revista del Caribe nicaragüense* (Nicaragua) 25 (Octubre-Diciembre): 6-21.
- TARROW Sydney  
1997 *El poder en movimiento: los movimientos sociales; la acción colectiva y la política*.- Madrid: Alianza Editorial.- 369 p.
- THOMPSON Humberto  
(s/f) *Pueblos Indígenas y Bosques en Nicaragua*.- Bilwi, Nicaragua, mimeo: CEDUPAZ.

**Zusammenfassung**

*Die Verbriefung indigener Landrechte für Territorien an der nicaraguanischen Atlantikküste ist die Folge einer starken Forderungshaltung und Organisation der Küstenbevölkerung, wie auch des Interesses am Thema seitens einiger Organisationen, z.B. der Weltbank. Beide Parteien spiegeln grundlegende Unterschiede in den partizipativen Prozessen wider, einerseits ihren politischen und andererseits ihren «staatsbürgerlichen» Charakter. Diese werden in zwei, wegen ihrer Relevanz und Differenzen ausgewählten, Fällen der Landtitelverbriefung betrachtet: der von Awastingni, einem monoethnischen Territorium, welcher vom interamerikanischen Menschenrechtssystem vorangetrieben wird, und jener der mono- und multiethnischen Territorien des Biosphärenreservats von Bosawas, welcher im autonomen regionalen Rahmen verankert ist.*

**Resumo**

*A titulação de territórios indígenas na Costa Atlântica da Nicarágua, responde a uma forte demanda e organização dos costeiros, assim como ao interesse neste assunto pela parte de organismos como o Banco Mundial. Ambas variáveis refletem uma distinção chave nos processos participativos, por um lado o seu carácter político e pelo outro o seu carácter «cidadão»; tanto um quanto outro observam-se em dois casos de titulação selecionados pela sua relevância e diferenças: o do Awastingni, território mono-étnico, impulsado pelo sistema interamericano de direitos humanos e os territórios mono e multi-étnicos da Reserva da Biosfera Bosawas, enraizados num quadro de autonomia regional.*