

GOBERNANZA BASADA EN DERECHOS: EXPERIENCIAS DE AUTORIDADES TERRITORIALES EN MESOAMÉRICA



©Fundación PRISMA, octubre 2015.



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



GOBERNANZA BASADA EN DERECHOS: EXPERIENCIAS DE AUTORIDADES TERRITORIALES EN MESOAMÉRICA

Andrew Davis, Susan Kandel, Fausto Luna, Laura Sauls
Con la colaboración de Nelson Cuéllar

Contenido

Introducción	7
El surgimiento de Autoridades Territoriales en Mesoamérica.....	9
Gobernanza territorial basada en la forestería comunitaria: el caso de México.13	
Contexto histórico	13
Instituciones de gobernanza territorial en México	15
Resultados de la gobernanza territorial en México	18
Lecciones aprendidas y desafíos	19
Gobernanza Territorial en la Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala:	21
El caso de la Asociación de Comuni-dades Forestales del Petén (ACOFOP)	21
Contexto histórico	21
Instituciones de gobernanza territorial en las concesiones comunitarias del Petén.....	23
Resultados de la gobernanza territorial en las concesiones forestales del Petén	25
Lecciones aprendidas y desafíos	28
Gobernanza territorial en el Caribe Costarricense: El caso de la Red	29
Indígena Bribri Cabécar (RIBCA)	29
Contexto histórico	30
Instituciones de gobernanza territorial en los territorios indígenas del Caribe Costarricense.....	30
Resultados de la gobernanza territorial desarrollada por la RIBCA	34
Lecciones aprendidas y desafíos	34
Gobernanza territorial en Panamá: El caso de la Comarca Emberá/ Wounaan.....	36
Contexto histórico	36
Instituciones de gobernanza territorial en la Comarca Emberá/Wounaan.....	37
Resultados de la gobernanza territorial en la Comarca Emberá/Wounaan.....	40
Lecciones aprendidas y desafíos	40
Gobernanza territorial en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) de Nicaragua	41
Contexto histórico	42
Instituciones de gobernanza territorial en la RACCN	43

Resultados de la gobernanza territorial en la RACCN.....	46
Lecciones aprendidas y desafíos.....	47
Gobernanza territorial en la Muskitia hondureña: El caso de Miskitu Asla Takanka (MASTA)	49
Contexto histórico	50
1990 a 2011: Los reclamos territoriales resurgen mientras convergen intereses económicos y de conservación	51
Instituciones territoriales Miskitus de 1990 a 2011.....	52
Los derechos fortalecen la gobernanza Miskitu	54
Lecciones aprendidas y desafíos.....	56
Discusión sobre los Casos de Estudio y Reflexiones Finales	57
Derechos: producto de procesos de lucha histórica, bases para la participación y legitimidad	57
Implementación de los derechos territoriales: costos y desafíos crecientes con poco apoyo.....	57
Sistemas Económicos Territoriales: pilar clave para la gobernanza	58
Arreglos anidados: articulando de manera constructiva los diferentes niveles de gobernanza	59
Gobernanza basada en derechos: una oportunidad clave para el logro de múltiples objetivos	59
Plataforma compartida de titulares de derechos: La Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB)	60
Reflexiones finales: integrando el clima, la conservación y el desarrollo a través de la gobernanza territorial.....	61
Bibliografía.....	62

Introducción

Cada vez más, se reconoce que el destino de los ecosistemas de bosques tropicales del mundo está estrechamente entrelazado con los objetivos globales de reducción de la pobreza, lucha frente al cambio climático, conservación de la biodiversidad, y promoción del desarrollo social y económico (Belcher, 2013; Seymour y Busch, 2014). Sin embargo, a pesar de la importancia crítica de estos objetivos, la deforestación en las zonas tropicales continúa desmesuradamente, e incluso se ha acelerado desde el año 2000, con bosques que desaparecen a una tasa promedio de 2,100 km² por año (Hansen et al., 2013). Casi el 75% de la deforestación tropical entre 2000 y 2012 se debió a la agricultura comercial (Lawson, 2014), promovida por las políticas que siguen apoyando la expansión de la agricultura a gran escala, junto a iniciativas de infraestructura de transporte, energía y minería que avanzan a expensas de los bosques y las comunidades forestales de todo el mundo (RRI, 2012a).

La evidencia creciente sugiere que el reconocimiento de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales podría ser la manera más eficaz para hacer frente a estas dinámicas de deforestación, y al mismo tiempo alcanzar los objetivos sociales y económicos relacionados con los bosques tropicales. Este reconocimiento ha generado una serie de experiencias que muestran que los actores comunitarios son los administradores más eficaces de los bosques (Porter-Bolland et al., 2012; Nelson y Chomitz, 2009), a la vez que se identifican resultados positivos para los medios de vida (Larson et al., 2010). A pesar de la literatura existente sobre la importancia de reconocer los derechos para avanzar en objetivos sociales, económicos y ambientales; la información es escasa con respecto a cómo los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales han aprovechado estos derechos reconocidos para construir instituciones de gobernanza territoriales

capaces de garantizar estos múltiples objetivos. Esto no es sorprendente, ya que en muchas partes del mundo el Estado no ha reconocido los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales sobre los territorios que ocupan. De hecho, en regiones como África y Asia, donde el Estado reclama la propiedad del 93% y el 60% de los bosques respectivamente, el reconocimiento de los derechos territoriales sigue siendo el primer y más importante obstáculo para construir instituciones de gobernanza capaces de detener la deforestación y enfrentar el cambio climático. (RRI, 2014a).

La situación en Mesoamérica contrasta respecto a Asia y África, ya que el 65% de sus 83 millones de hectáreas de bosques se encuentra en tierras indígenas o comunitarias formalmente reconocidas. Una amplia gama de experiencias en esta región ha demostrado la viabilidad de la gobernanza territorial como estrategia para la mitigación del cambio climático, mediante la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación, la adaptación al cambio climático y la garantía de la seguridad alimentaria. Esto es posible a través de la implementación de una variedad de métodos agroforestales, la conservación del suelo y el mantenimiento de las cuencas hidrográficas, entre muchas otras estrategias. El potencial de los derechos para impulsar el desarrollo de oportunidades productivas y económicas definidas localmente (ej. empresas forestales gestionadas territorialmente, alternativas de turismo y sistemas de pagos por servicios ambientales), se ha demostrado en diferentes procesos territoriales en Mesoamérica.

Estas experiencias son de gran relevancia, dada la amplia gama de vías y modalidades de los arreglos de tenencia establecidos, incluidas las comunidades agrarias, ejidos, territorios indígenas, las tierras y bosques municipales, así como las concesiones comunitarias

(PRISMA/AMPB, 2014). Fortalecidas por medio de una variedad de formas de reconocimiento de los derechos, las comunidades mesoamericanas han continuado sus procesos de lucha histórica, no sólo en defensa de sus medios de vida e instituciones consuetudinarias, sino también en la elaboración de nuevas instituciones de gobernanza capaces de resistir la embestida de las presiones externas en forma de la agricultura migratoria, la ganadería, los megaproyectos y el aumento de las actividades ilícitas. En otras palabras, estos derechos han constituido la base para la aparición de una amplia variedad de arreglos institucionales que buscan asegurar la gobernanza territorial.

Por otra parte, los pueblos indígenas y las comunidades forestales de toda la región han construido nuevas plataformas territoriales de deliberación y toma de decisiones, guiados por los principios de participación democrática. Estas plataformas han proporcionado la base para un conjunto sólido de reglas que guían las acciones de estas comunidades, las cuales están alineadas con la conservación de los bosques y los ecosistemas forestales de la región. Asimismo, han evolucionado para hacer frente a la variedad de presiones actuales sobre los territorios indígenas y los paisajes forestales. En resumen, estos titulares de derechos se han convertido en las autoridades centrales para defender y gestionar los bosques de Mesoamérica y ejercen activamente su autoridad con el fin de construir procesos fuertes de gobernanza dentro de la región.

Este informe presenta experiencias de toda Mesoamérica sobre Pueblos Indígenas y comunidades forestales que participan en procesos dinámicos del ejercicio de sus derechos. Los casos de estudio muestran que los derechos no han sido fáciles de obtener, más bien han surgido a través de largos períodos de conflictos históricos y procesos de lucha. Por otra parte, mientras que el reconocimiento formal de los derechos ha representado un gran paso de avance en la consolidación de la gobernanza territorial, esto no se ha traducido del todo en la consolidación de esos derechos, ni en la generación de nuevos beneficios a partir de los mismos. A pesar de las victorias legales, los gobiernos nacionales pueden ser lentos para implementar las reformas o pueden perjudicarlas activamente a través de megaproyectos o el apoyo directo o indirecto a nuevos colonos. Luego del reconocimiento, los titulares de derechos también pueden sentirse abrumados por la nueva serie de desafíos que se les presentan ante la ausencia de apoyo externo, y pueden enfrentarse a decisiones difíciles ante amenazas inminentes a sus territorios (Larson y Mendoza, 2012; Hale, 2011).

Estas experiencias ofrecen importantes lecciones y aprendizaje para otros países, organizaciones multilaterales y bilaterales, ONG y comunidades de todo el mundo que busquen implementar reformas y promover la gobernanza basada en los derechos sobre la tierra, como una estrategia clave para detener la deforestación y enfrentar el cambio climático

El surgimiento de Autoridades Territoriales en Mesoamérica

Este informe presenta un conjunto de experiencias de gobernanza territorial en Mesoamérica, basadas tanto en los derechos consuetudinarios tradicionales, así como en la aparición de nuevos sistemas de propiedad colectiva. El término “territorio” es empleado por dos razones principales: en primer lugar, la mayoría de las experiencias en Mesoamérica han surgido en torno a procesos de gobernanza de múltiples comunidades, muchos de ellos cubriendo grandes extensiones de tierra y ecosistemas; y en segundo lugar, porque también es la terminología preferida utilizada por los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales de Mesoamérica para referirse a sus procesos de control, desarrollo y supervivencia cultural impulsados de forma endógena. El concepto de territorio utilizado en estos procesos no se limita a una mera designación geográfica, sino que se ha alimentado de las nociones indígenas del territorio como un espacio que se constituye a través de la regulación y el control social, y en las que el territorio (y todo lo que está contenido dentro de este) forma un elemento fundamental e inseparable de la identidad, la cultura y las nociones de desarrollo. En consecuencia, este concepto está profundamente entrelazado con el derecho a la libre determinación y al consentimiento libre, previo e informado, y por lo tanto implica diversos grados de autonomía frente al Estado.¹

Los diferentes niveles de autonomía territorial por parte del Estado pueden entenderse como la “anidación” de gobernanza territorial en un marco institucional nacional más amplio, inhe-

¹ Aunque se utiliza el término territorio, se reconoce que el enfoque relativamente estrecho que existe en las instituciones territoriales relacionadas con la gestión de recursos naturales no capta las dimensiones sociales, culturales y políticas mucho más amplias de la territorialidad como es entendida por muchos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Forestales de la región.

rentemente creado por el reconocimiento de derechos.² Esta “gobernanza multinivel” ha desafiado los enfoques convencionales prevalecientes del gobierno centralizado y de las miradas e intervenciones “de arriba hacia abajo”, y se ha promovido con frecuencia como un método para democratizar la gobernanza, a través del aprendizaje adaptativo y la promoción de una mayor legitimidad en los regímenes de gobernanza, incluyendo aspectos como la responsabilidad y la confianza. En la práctica, la gobernanza multinivel tiene muchas expresiones diferentes; sin embargo, la definición adoptada en este trabajo incorpora el concepto de “gobernanza anidada” según la definición de Marshall (2008), lo cual se refiere a: *“arreglos anidados como sistemas inclusivos que ayudan al funcionamiento autónomo de unidades más pequeñas y más exclusivas que operan bajo principios ampliamente compartidos y acordados”* (Kashwan y Holahan, citando a Marshall 2008).³

Como se podrá observar en los casos de estudio, la naturaleza de la evolución institucional⁴

² Gobernanza territorial se entiende como los arreglos institucionales, los procesos de toma de decisiones, los instrumentos de política y los valores subyacentes que abarcan la gestión territorial (Kozar, et al., 2014). Y como Lebel, et al. (2006) señala: “La gobernanza no es el único ámbito de competencia del Estado a través del gobierno, sino que surge de la interacción de muchos actores, se puede expresar o institucionalizar formalmente a través de normas sutiles de interacción o incluso más indirectamente al influir las agendas y darle forma a los contextos en los que las decisiones de los actores del concurso y determinan el acceso a los recursos”.

³ Para una mayor discusión sobre la gobernanza multinivel, véase a Larson y Lewis-Mendoza (2012), quienes señalan que las cuestiones de poder están íntimamente relacionadas con los procesos de desconcentración o descentralización de la gobernanza multinivel, y actualmente se encuentran insuficientemente abordados en la literatura.

⁴ Este informe adopta definición de Elinor Ostrom: *“Las instituciones se pueden definir como los conjuntos de reglas en uso que se aplican para determinar quién tiene*

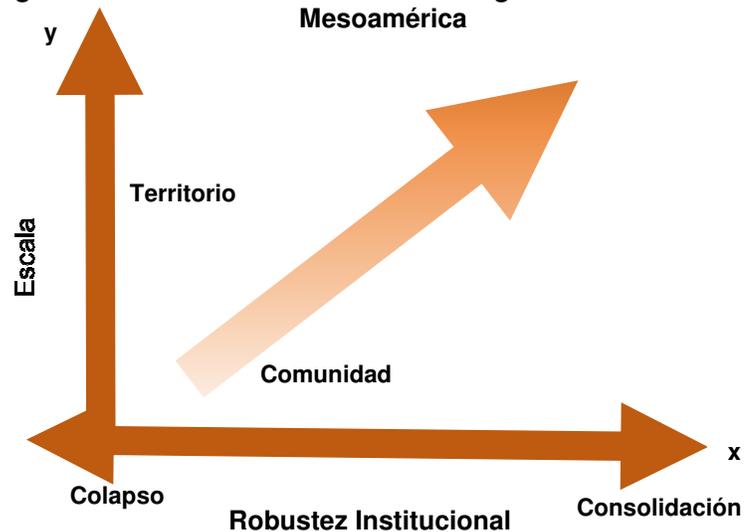
en Mesoamérica parece estar moviéndose en - al menos - dos maneras. En primer lugar, la escala de esta coordinación generalmente se ha venido expandiendo, a medida que las comunidades individuales trabajan juntas como parte de procesos de gobernanza más amplios en los niveles territoriales, involucrando de esta manera a múltiples comunidades en procesos de desarrollo institucional. Esta escala también implica la ampliación de estos procesos en términos de la articulación con factores contextuales más amplios que influyen en sus territorios, los cuales conducen a estos actores a participar directamente con las instancias y políticas regionales y nacionales para apoyar sus objetivos de gobernanza. La escala cada vez mayor de esta coordinación se refleja en el eje (y) de la Figura 1.

La segunda tendencia observable en la región se refleja en el eje (x), que se refiere a la “robustez institucional”. Esto comprende la serie de reglas y normas que conforman las condiciones de gobernanza de un territorio determinado. Si bien en todos los procesos aquí descritos se ha logrado el reconocimiento de los derechos, es importante distinguir entre estos derechos, y la forma en que el titular del derecho los ejerce. En última instancia, es el ejercicio de esos derechos a través de reglas y normas lo que explica las condiciones de gobernanza particulares de un territorio determinado (Hayes, 2007). Ostrom clasifica estos “grupos de reglas” en cinco tipos: i) límite (quiénes son los participantes); ii) alcance (limitaciones espaciales y temporales de uso de la tierra); iii) elección (lo que está permitido, se requiere, o está prohibido); iv) recom-

derecho a tomar decisiones en cierto ámbito, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse, y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones”(E. Ostrom 1986a citado en Ostrom 1990, página 51).

pensa (las sanciones que se aplicarán); y v) la posición (qué monitorear y qué hacer cumplir). Por ejemplo, aunque muchas comunidades pueden haber disfrutado de fuertes derechos estatutarios, los niveles históricamente bajos de las presiones externas a veces significaba que los regímenes de gestión local fueron guiados en gran parte por las normas locales vinculadas a la identidad, con pocas reglas explícitas o sanciones.⁵ Sin embargo, con el aumento de las presiones sobre estos territorios, en particular en ausencia de apoyo estatal, las autoridades territoriales han desarrollado un nuevo conjunto de reglas que reflejan la expresión más completa de sus derechos. Por ejemplo, a través de la demarcación física (alcance), la creación de comités de vigilancia (posición) y sanciones (recompensa), o mediante el uso de instrumentos que involucran varios conjuntos de reglas,

Figura 1. Tendencias institucionales de gobernanza territorial: Mesoamérica



⁵ Este trabajo, sobre la base de Hayes (2007) y Ostrom (2005) entiende las normas como “prescripciones culturales” asociadas con entendimientos tácitos de costumbres que guían el comportamiento individual, generalmente sin un proceso consciente de toma de decisiones colectivas o sanciones, aunque pueden incluir mecanismos más sutiles tales como el chisme, la censura, u otros relacionados con creencias espirituales, como el castigo de una deidad. Una regla, por el contrario, requiere de un cierto grado de acción y toma de decisiones colectiva, donde los miembros conscientemente las desarrollan para definir lo que se puede o no se puede hacer, y están de acuerdo de manera explícita en cuanto a las sanciones para las personas que no cumplan.

tales como planes de manejo formales o protocolos para la interacción con actores externos. El resultado es una densidad creciente de reglas y normas que están dando forma a los nuevos escenarios de gobernanza en toda Mesoamérica, muchas veces conduciendo a la consolidación de las instituciones de gobernanza.

Esta tendencia general hacia la consolidación institucional no es un resultado automático ni exclusivo del reconocimiento formal de derechos, sino más bien el producto de la lucha continua de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales para ejercer sus derechos y preservar sus culturas, identidades y medios de vida. Los desafíos que surgen de estos procesos han sido compartidos entre las comunidades durante décadas en una especie de polinización cruzada regional de experiencias en cuanto al reconocimiento de los derechos territoriales y el manejo forestal comunitario. Este proceso, con la participación de las comunidades, los gobiernos y la cooperación internacional por

igual, en parte explica por qué a los Pueblos y comunidades indígenas en Mesoamérica les han reconocido derechos sobre gran parte de sus bosques, así como por qué cuentan con varias de las más exitosas experiencias formales de manejo forestal comunitario en el mundo.

En 2010, las autoridades indígenas y gestores forestales comunitarios se reunieron para redoblar esos esfuerzos mediante la formación de una plataforma regional de diálogo, intercambio y promoción para el fortalecimiento de la gobernanza territorial, conocida como la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), (ver Recuadro 1). La AMPB ha facilitado una renovada intensidad de la cooperación entre los procesos y la coordinación entre los Pueblos Indígenas y las Comunidades Forestales de la región, promoviendo el reconocimiento, la defensa y consolidación de los derechos de los sistemas de gobierno territoriales sostenibles.

Recuadro 1. Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB)

La Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques es una plataforma regional para la coordinación, la planificación y el intercambio entre las autoridades territoriales y representantes de organizaciones forestales comunitarias, integrado por: las Comarcas Guna Yala y Emberá-Wounaan en Panamá; la Red Indígena Bribri-Cabécar (RIBCA) de Costa Rica; la Nación Mayangna y YATAMA de Nicaragua; Miskitu Asla Takanka (Unidad del Pueblo Miskitu/MASTA) y la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) en Honduras; la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) y la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (ANOF) y la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A. C. (Red MOCAF) de México.

Todos los miembros comparten tres características fundamentales: Son entidades territoriales acreditadas que han sido elegidas democráticamente para representar a sus poblaciones; han adquirido derechos legales reconocidos que respaldan su control territorial; y manejan o tienen influencia sobre los principales bosques de Mesoamérica.

- Comarca Guna Yala: representa a 30,000 personas que residen en las 240,000 hectáreas de este territorio indígena con más de 85% de cobertura forestal, uno de los ejemplos más fuertes y más tempranos de la autonomía indígena en las Américas.
- Comarca Emberá Wounaan: representa a 10,000 personas que viven en 430,000 hectáreas de territorio con una cobertura forestal estimada en 90%.
- Red Indígena Bribri-Cabécar (RIBCA): representa a 35,000 personas en los mayores bosques maduros contiguos de Costa Rica.
- YATAMA: es un movimiento de base indígena y afro-descendiente presente en Nicaragua en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe (Norte y Sur), donde se concentra el 63% de los bosques del país.
- Nación Mayangna: representa a 30,000 personas en los 9 territorios Mayangna de Nicaragua, los cuales comprenden 810,000 hectáreas.
- Miskitu Asla Takanka (MASTA/Unidad del Pueblo Miskitu): representa a las 305 comunidades miskitas de la Muskitia hondureña, el hogar de los mayores bosques contiguos en Honduras.
- Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH): está compuesta por 42 organizaciones comunitarias de Honduras con presencia en más de 500,000 hectáreas, organizadas alrededor de la gestión forestal sostenible.
- Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP): formada por 23 organizaciones con la administración y derechos de uso de casi 400,000 hectáreas de bosques en la Reserva de la Biosfera Maya, la porción de Guatemala de la Selva Maya que se extiende hacia México y Belice.
- Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (ANOF): representa aproximadamente a 265 organizaciones de base en Guatemala que gestionan un estimado de 750,000 hectáreas de bosques en todo el país.
- RED MOCAF: incluye gestores forestales organizados en comunidades agrarias y ejidos de todo México, con 120,000 miembros representados en 19 Federaciones

Los miembros de la AMPB promueven el pleno reconocimiento y respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión e influencia, y su participación activa en los procesos de toma de decisiones y de planificación de las políticas que afectan a sus territorios. De esta manera, la AMPB reúne una combinación de líderes que, con su esfuerzo diario, construyen procesos de desarrollo y toman decisiones en los ámbitos clave que afectan a sus comunidades (manejo de recursos naturales, economía local, salud, educación, etc.).

A continuación, se presenta una experiencia en cada uno de los países representados en la AMPB, entre ellos: la forestería comunitaria en México; las concesiones forestales comunitarias en el Petén, Guatemala; la Red Indígena Bribri Cabécar en el Caribe Costarricense; la Comarca Emberá/Wounaan en Panamá; la Región Autónoma de la Costa Caribe de Nicaragua (RACCN) y la Muskitia Hondureña. Los casos

ponen de relieve las principales características del cambio institucional que se llevó a cabo y fue dirigido por las autoridades territoriales, los contextos en los que se obtuvieron los derechos, la naturaleza de las instituciones territoriales y sus múltiples niveles, así como los resultados obtenidos a partir de esta gobernanza territorial.

Gobernanza territorial basada en la forestería comunitaria: el caso de México

El surgimiento y consolidación de instituciones colectivas para la gobernanza forestal en México es notorio, pues éstas son el resultado de un proceso de lucha histórica que impulsó reformas nacionales y el reconocimiento de los derechos colectivos por medio de *ejidos* y *comunidades agrarias*. La evolución de estas instituciones ocurrió a lo largo del siglo XX, y se convirtieron en la base para el desarrollo de al menos cientos de empresas forestales comunitarias organizadas alrededor de la producción forestal comercial. Estas instituciones han contribuido a reducir la deforestación experimentada en México en décadas recientes. A pesar de estos avances, persisten grandes desafíos: existen comunidades que aun no cuentan con derechos seguros, las fuertes regulaciones han sofocado a muchas empresas locales, mientras intereses extractivos de gran escala amenazan con socavar los avances en derechos que ha hecho el país.

México tiene alrededor de 65 millones de hectáreas de bosque que cubren una tercera parte de su superficie terrestre, de las cuales el 50% corresponde a bosques de coníferas y el resto a plantas de hojas anchas (CIFOR, 2010). A nivel mundial, México es el 5to país con mayor diversidad biológica y cuenta con 10 millones de habitantes indígenas que pertenecen a más de 60 grupos étnicos diferentes. En los años recientes, el país ha logrado reducir su tasa de deforestación en un 55% (FAO, 2010), aunque esta problemática continúa en varias zonas del país. Aproximadamente, el 60% de los bosques son de propiedad comunitaria y cubren un área de 40 millones de hectáreas, equivalente al 54% de la superficie nacional total (Bray, 2013^a). En 2002, existían 27,941 ejidos y 2,157 comunidades agrarias - las dos formas de propiedad colectiva en México - contando con 3.2 millones de miembros (CIFOR, 2010 citando a Ita, 2006 y Brizzi, 2001). Al considerar la cantidad de comunidades y la extensión geográfica de estos bosques, las empresas forestales comunitarias

que surgieron a partir de estos derechos conforman el grupo más grande de bosques de propiedad colectiva dedicado a la producción de madera comercial en el mundo en desarrollo (Bray et al., 2006). Esta sección muestra la evolución de las instituciones de propiedad colectiva y su contribución a la gobernanza de los bosques en México.

Contexto histórico

El marco legal de los derechos comunitarios en México se remonta a casi un siglo, pero las luchas sociales que contribuyeron a su creación iniciaron mucho antes, desde el inicio del período colonial. Estos movimientos surgieron en ritmos, momentos e intensidades diferentes con diversos orígenes geográficos, políticos y sociales; impulsados por el despojo generalizado de comunidades indígenas y de campesinos a lo largo de todo el período colonial, que continuó hasta que se obtuvo la independencia política en 1821 y se intensificó durante la segunda mitad del siglo XX. Si bien es cierto que la Revolución Mexicana de principios del siglo XX era compleja y multifacética, la reivindicación por la tierra fue una fuerza impulsora en el conflicto. La reforma agraria se convirtió en un logro muy importante y en un elemento clave de legitimización de la nueva constitución del país del Estado Revolucionario, que se encontraba consagrada en el artículo 27 de la Constitución de 1917 (Klooster, 2003; Bray, 2013). La constitución mejicana estableció tres tipos de propiedad: la privada, las tierras nacionales y el sector agrario. Este último conformado por ejidos (una concesión de tierras colectivas para los campesinos sin tierra de diferentes etnias) y las comunidades agrarias, reconocidas en gran parte para los grupos indígenas que podían mostrar que habían sido despojados de sus tierras (Bray et al., 2006; Klooster, 2003).

La reforma agraria en realidad no se puso en marcha hasta la década de 1930, y avanzaría esporádicamente hasta su culminación oficial en el año 1992. No obstante, las figuras de propiedad colectiva de ejidos y comunidades agra-

rias, junto con las nuevas reglas de gobernanza aplicada a través de décadas posteriores, conformarían una forma única de propiedad común (Bray, 2013). Esta forma de propiedad colectiva fue establecida por el Estado, inspirada por varias instituciones comunales preexistentes en México, incluyendo figuras previas como la Azteca Capuli, una institución basada en el parentesco; áreas comunales para bosques y pastos, importado de España; y siglos de reformulación colonial cambiante de los derechos de los indígenas (Ibíd.). Estos precursores se vieron reflejados posteriormente en la legislación, lo que permitió establecer un modelo de zonificación de la tierra la definición de áreas residenciales del pueblo, parcelas agrícolas privadas y pastos comunes y/o bosques, además de reglas locales específicas de gobernanza (Ibíd.).

Por lo tanto, el Estado estuvo muy activo en proveer instituciones específicas sobre los órganos de toma de decisión a nivel comunitario, así como reglas sobre el manejo de la tierra y los recursos naturales. No obstante, estos sistemas de gobernanza no funcionarían como democráticos hasta varias décadas más tarde. La reforma agraria avanzó en forma de ondas durante el siglo XX y la mayor parte de los terrenos forestales no serían distribuidos hasta después de la década de 1950. En muchos de los casos, las comunidades fueron obligadas a luchar en contra de múltiples intereses que buscaban socavar la democracia local, incluyendo el uso del sistema de ejidos y comunidades agrarias como una forma directa de tutela del Estado. Otro obstáculo adicional fue la política de bosques que no reconoció los derechos de las comunidades durante la mayor parte del siglo XX (Klooster, 2003).

Mientras la reforma agraria avanzaba a diferentes ritmos durante el siglo XX, también surgió y evolucionó la política forestal, planteando desafíos específicos para las comunidades forestales que contribuirían al éxito de estas instancias en la actualidad. Bajo la Constitución de 1917, las tierras comunales representaban los derechos

de usufructo sobre tierras que “*originalmente pertenecían al Estado*”, lo cual era interpretado como justificación para que el gobierno emitiera concesiones industriales a las compañías privadas en comunidades forestales, mientras que las comunidades recibían únicamente unos pocos derechos de tala (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005). La primera Ley Forestal del país (1926) promovió y expandió estas concesiones e incluyó una serie de restricciones burocráticas sobre el acceso forestal a nivel local, dejando fuera los beneficios comunitarios provenientes del uso de los bosques.

Durante las décadas siguientes, las regulaciones forestales fueron centralizadas aún más y se incluyeron nuevas disposiciones de carácter represivo. Nuevas leyes forestales fueron aprobadas en 1943, 1948 y en 1960, caracterizadas por establecer metas muy ambiciosas que requerían de la obtención de permisos y la presentación de documentación para aprobar cualquier cambio en el uso de la tierra, tala o transporte de productos forestales, así como una supervisión muy rigurosa de los silvicultores profesionales (Klooster, 2003; Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005). Sin embargo, muchas veces la toma de decisiones centralizada, el financiamiento insuficiente y los altos niveles de burocracia reducía a los técnicos forestales al papel de burócratas de bajo sueldo, lo que conducía a altos niveles de corrupción y una deforestación descontrolada (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005; Klooster, 2003). En este contexto, surgieron las “vedas forestales” en paralelo con las políticas de concesión forestal, aunque éstas también se caracterizaban por un control central que excluían a las comunidades locales de los beneficios (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005).

Ya en el terreno, las prácticas de “rentismo” eran muy generalizadas, mientras que las actividades de tala se realizaban bajo contratos de corto plazo asociados con el clientelismo, corrupción y también violencia, para facilitar la compra de madera a bajos precios (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005; Klooster,

2003). Como resultado, los bosques del país fueron talados rápidamente y a las comunidades se les habían recortado los beneficios, dejándolas con los costos de la degradación del paisaje. Así, para la década de los años 50 la base de recursos del país se encontraba sumamente degradada. Una de las estimaciones señalaba que *“de los diferentes tipos de bosques que se encontraban en el país, 34% había sido agotado, 44% había sido sujeto de talas, pero aún se podían explotar y únicamente 22% todavía podía considerarse bosque virgen”* (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005, citando a Klooster 1997).

Durante las décadas de los años 60 y 70, surgieron movilizaciones de base para oponerse a estas prácticas abusivas, mediante alianzas regionales que servirían para combatir la renovación de las concesiones, especialmente en Oaxaca, Guerrero y Durango (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2005). Con el apoyo de las plataformas de acción colectiva que habían sido establecidas por la reforma agraria, estas comunidades encontraron aliados en las agencias agraria nacional y forestal, logrando obtener una gran victoria en 1986, con la aprobación de una nueva Ley Forestal. En ésta, se rescindieron las concesiones industriales, se estableció que los permisos de tala únicamente aplicarían a los propietarios (no a terceros), y se reconoció el derecho de las comunidades a formar sus propias empresas madereras (Klooster, 2003, citando a Wexler y Bray 1996). Estas reformas representaron un cambio significativo hacia la gobernanza comunitaria, lo cual fue complementado en 1992 por reformas que eliminaban las referencias al régimen de usufructo de las tierras de comunidades agrarias y de ejidos, mientras que el papel del Estado bajo estas estructuras de gobernanza local se redujo sustancialmente (Bray et al., 2006). Los logros acumulados de este proceso de casi ocho décadas derivaron en la base de un modelo de gobernanza comunitaria y el surgimiento de un control forestal sólido por parte de las comunidades en México, que inició a partir de los años 70 y 80 (Klooster, 2003; Bray et al., 2005).

Instituciones de gobernanza territorial en México

El resultado de las luchas sociales, que abarcaron un período de más de siete décadas, estableció un marco sólido para los derechos y la gobernanza comunitaria. El artículo 27 de la constitución mejicana establece un marco claro sobre los derechos colectivos de la propiedad en los ejidos y comunidades agrarias. La Ley Agraria le dio derechos de posesión a estas comunidades, además de establecer los derechos de enajenación para los ejidos, quienes tenían la posibilidad de dirimir la propiedad colectiva en parcelas – aunque pocos tomaron la decisión de hacerlo (Segura-Warnholtz, 2014). La Ley Forestal de 1992, aprobada junto a un conjunto de reformas incluyendo la Ley Agraria, prohíbe el cambio en el uso de la tierra en los bosques y requiere que se tenga un plan de manejo para el aprovechamiento forestal (Bray, 2013). De esta manera, en México las comunidades forestales poseen una canasta casi completa de derechos de tenencia, con la excepción del derecho de convertir los bosques; mientras tienen restricciones sobre los derechos de manejo a través de normativas a nivel nacional que regulan los planes de manejo forestal (Bray, 2013).⁶

De igual manera, se establecieron con mucho detalle las reglas de gobernanza de estas tierras comunitarias. Durante la década de 1930, el Código Agrario definió los órganos de representación a nivel comunitario, incluyendo el Comisariado Ejidal o el Comisariado de Bienes Comunales, con el requisito de elegir un presidente, tesorero, secretario y un comité de vigilancia; en tanto, por ley nacional, los líderes también debían ser electos democráticamente (Merino y Martínez, s.f.; Bray, 2013). A estas instancias se les dio la responsabilidad de ma-

⁶ Es importante señalar que las restricciones sobre los derechos de administración para las comunidades indígenas contradicen al artículo 2 de la Constitución, el cual reconoce el derecho de auto-determinación y autonomía de acuerdo con sus propias instituciones.

nejarse la propiedad colectiva y servir como los representantes de los ejidos y de las asambleas comunitarias ante el gobierno y otros grupos externos de interés. Las asambleas generales representan el nivel de autoridad más alto en las comunidades agrarias y ejidos. Para promover la rendición de cuentas, se estableció que el liderazgo comunitario y de los ejidos duraría 3 años o menos (Antinori y Bray, 2005). Aunque el Estado había jugado un papel muy fuerte en los temas de gobernanza, su rol decreció a raíz de las reformas de 1992, dejando en su lugar una forma sólida de gobernanza, liderada por las comunidades (Bray et al., 2006).

Estos derechos e instituciones de gobernanza formaron la base para el resurgimiento de iniciativas de acción colectiva, en particular a partir de la década de los setenta, cuando las comunidades comenzaron a tomar control de sus bosques y de las concesiones industriales (Bray, 2013; Antinori y Bray, 2005). La relativa solidez de estas instituciones varía bastante y tienen amplias bases históricas divergentes. En muchas comunidades indígenas, especialmente en el sur de México, el sistema tradicional de cargos continúa operando con la legislación agraria, en un tipo de “sincretismo político”. Este sistema cívico-religioso tiene importantes dimensiones de gobernanza y está basado en responsabilidades rotativas y estatus social, acumulado por servicio en una serie de posiciones jerárquicas (Merino, 2004; Antinori y Bray, 2005). Los ejidos, en cambio, cuentan generalmente con instituciones con menos antecedentes (Antinori y Bray, 2005, citando a Bray y Merino-Pérez, 2003). Dentro de México, muchas comunidades aún están afrontando desafíos, tales como el predominio de los “jefes” o “caciques” locales, los conflictos entre comunidades fronterizas, además de las barreras para la formación de empresas comunitarias y la disponibilidad de recursos madereros de valor bajo que impiden las acciones colectivas. Adicionalmente, la legislación que restringe la incorporación de nuevos miembros a los ejidos, ha dificultado la inclusión de generaciones más jóvenes, lo que conduce a un desafío más gran-

de en cuanto su manejo (Merino y Martínez, s.f.; Sánchez, 2015).

A pesar de todos estos desafíos, la evidencia sugiere que las instituciones colectivas para conservar los bosques podrían haberse extendido y estar funcionando a lo largo del país. A pesar de las reformas en 1992, que permitían a los ejidos disolver la propiedad colectiva en parcelas si así lo deseaban, únicamente en el 3% de los casos se optó por hacerlo, lo que sería un indicador importante del apoyo local a las instituciones colectivas (Segura-Warnholtz, 2014). Adicionalmente, en uno de los estudios más completos sobre las comunidades forestales de México, Merino y Martínez (s.f.) pudieron observar que casi la mitad de las comunidades estudiadas habían reservado áreas que serían usadas exclusivamente para la conservación. El mismo estudio notó que el 79% de las comunidades estaban realizando actividades forestales de vigilancia para evitar que ocurrieran talas ilegales e incendios forestales (Ibíd.). Asimismo, se identificó la presencia de sanciones progresivas que usualmente son aplicadas por las autoridades de los ejidos o las comunidades agrarias, y se pudo notar que únicamente en el 12% de los casos las infracciones quedan impunes (Ibíd.). El monitoreo comunitario también es apoyado por la amenaza de un recurso legal más elevado, pues las violaciones flagrantes en los planes de manejo pueden reportarse ante la Procuraduría Federal del Medioambiente (PROFEPA), que opera como la autoridad legal ambiental más alta en el país (Bray, 2013).

Muchas comunidades en México cuentan con instituciones de gobernanza desarrolladas, que van más allá del monitoreo y vigilancia, al incluir medidas sofisticadas para planificación y el manejo forestal alrededor del aprovechamiento comercial de la madera. Según estimaciones, son al menos cientos las Empresas Forestales Comunitarias (EFC) involucradas en la producción de madera en México (Bray, 2013, citando a Antinori et al., 2006). En una gran parte de estas comunidades se implementan planes de manejo rigurosos, incluyendo las

reservas forestales extractivas permanentes y el uso de inventarios forestales participativos para facilitar prácticas sólidas de manejo (Bray y Klepeis, 2005). Estas EFC surgieron de la base específica de plataformas de gobernanza colectiva en México, resultando en una forma híbrida única de estructuras empresariales colectivas. Por ejemplo, Antinori y Bray (2005) identifican una gran cantidad de comunidades en las que el Comisariado funge como gerente de la EFC, mientras que las posiciones administrativas de apoyo son consideradas como puestos comunitarios de servicio, dentro de los sistemas de cargos o ejidos.⁷ En este contexto, miembros de las comunidades con experiencia o respetados conforman un tipo de “Junta Directiva”, mientras que las Asambleas Generales funcionan como reuniones de accionistas (Antinori y Bray, 2005).

Mientras el modelo de gobernanza comunitaria de México tiene un alcance nacional, es notorio que han surgido una gran diversidad de acuerdos para distribuir las reservas de los flujos (el valor permanente de los bosques) y el flujo (los productos que provienen de los bosques), dependiendo de las condiciones locales (Antinori y Bray, 2005). Aunque las EFC conforman una minoría de los bosques comunitarios, han surgido cientos de productores sostenibles de madera de gran escala con diferentes grados de integración vertical. En la actualidad, aproximadamente el 80% de la industria forestal mejicana es alimentada por bosques comunitarios (Merino y Martínez, s.f.), mientras que el 10% de la producción nacional de madera – estimada en un millón de metros cúbicos por año – forma parte de un proceso de certificación nacional, el cual cubrió aproximadamente 700,000 hectáreas en el año 2009 (Segura, 2014 citando al Banco Mundial, 2009).

⁷ El sistema de ejidos implica requerimientos y mantenimiento obligatorios de trabajo de la tierra y recursos de los ejidos, mientras que el sistema de cargos, como se dijo anteriormente, se caracteriza por tener “responsabilidades rotativas basadas en mérito y acumuladas por servicio en una jerarquía ascendente de posiciones” (o *cargos*) (Merino, 2004; Antinori y Bray, 2005).

Por otro lado, han surgido esfuerzos para alcanzar mayores niveles de gobernanza a través de la creación de organizaciones de segundo nivel o Asociaciones Forestales (AF), instancias que actúan como redes de comunidades forestales y proveen plataformas para vincular las comunidades con agencias regionales y nacionales. En un estudio de AF que se realizó en Durango, García-López (2013) pudo notar que estas redes estaban proporcionando conexiones con las agencias gubernamentales para canalizar recursos, información, inversiones y conocimientos relacionados con el manejo de bosques. Además, están ayudando a abordar los problemas ecológicos que podrían trascender las escalas geográficas, tales como los incendios forestales y la tala ilegal. Como resultado de estos procesos de colaboración se consolidaron nuevas instituciones inter-comunitarias para colaborar en caso de incendios forestales o de convenios colectivos para fijar los precios de la madera (García-López, 2013). Durán et al. (2011), lograron identificar la operación de acuerdos similares de múltiples niveles en Guerrero, asociados con mayores niveles de gobernanza. Sin embargo, según lo sugirió García-López (2013), probablemente el rol más importante de estas AF sería el de representación política en las negociaciones, aspecto clave para reducir los costos de transacción tanto para las comunidades como para los gobiernos.

Si bien es notorio el surgimiento de estos acuerdos de múltiples niveles, las políticas y el marco institucional en general de los bosques comunitarios es – en el mejor de los casos – inconsistente y contradictorio. Algunas experiencias positivas incluyen programas gubernamentales innovadores, como por ejemplo el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), el cual inició a finales de 1990, con la finalidad de apoyar a comunidades para que pudieran valorar, manejar, conservar y restaurar sus bosques. Este programa logró fortalecer las instituciones comunitarias, mejorar las capacidades técnicas y consolidar el capital social, a través del uso de una serie de herramientas de planifi-

cación, permitiendo que la gobernanza comunitaria fuera más sólida (Segura-Warnholtz, 2014). Desde el año 2003 ha estado funcionando un programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), cuyos pagos se hacen directamente a los ejidos y las comunidades agrarias, convirtiéndose en un importante precursor a los incentivos condicionales positivos bajo REDD+ (FAO, 2013). Sin embargo, muchos de estos esfuerzos no fueron asignados a las áreas en riesgo de deforestación y sus beneficios para la reducción de la pobreza no cumplieron con las expectativas creadas (Segura-Warnholtz, 2014).

Adicionalmente, existen ciertas tendencias que conforman un contexto de políticas más adverso para las comunidades forestales. Por ejemplo, las regulaciones forestales continúan siendo rígidas, burocráticas, centralizadas e impuestas de manera incoherente, aun después del empoderamiento a las comunidades forestales durante las décadas de los años 80 y 90, mientras que los costos para las comunidades son altos y amenazan la viabilidad del modelo forestal comunitario en sí mismo (Segura, 2013; CCMSS, 2014; Merino y Martínez, s.f.). Incluso, existen políticas económicas que amenazan con socavar los derechos de las comunidades, como la propuesta actual de Reforma Energética, que implicaría la implementación de una nueva serie de proyectos petroleros e hidroeléctricos en bosques a lo largo del país. Estas amenazas son particularmente graves, tomando en cuenta que México no cuenta con un marco jurídico para hacer realidad el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas, a pesar de haber ratificado el Convenio 169 de la OIT hace más de 20 años.

Resultados de la gobernanza territorial en México

En el año 2010, la FAO demostró que México había reducido su tasa de deforestación durante la década anterior, al compararla con la de los años noventa, lo que podría ser una tendencia de reducción de la deforestación presente desde la década de los setenta así como una disminu-

ción de la degradación forestal identificada desde los noventa (Bray, 2010; CIFOR, 2010). Mientras que los motivos de la continua deforestación y degradación son complejos y varían por regiones, existen una serie de estudios científicos que han demostrado la contribución de los bosques comunitarios de México hacia la tendencia nacional de reducción en las tasas de deforestación y degradación. Durante la década de los ochenta, comunidades en Quintana Roo iniciaron operaciones sostenibles de tala en los bosques tropicales de baja altitud, disminuyendo la tasa de deforestación de 0.4% durante el período 1976-1985 a 0.1% durante el período 1984-2000 (Bray y Klepeis, 2005). Otro estudio demostró cómo los ejidos que tenían regímenes de manejo productivo y asociaciones de segundo nivel en Quintana Roo tuvieron un desempeño similar en las áreas protegidas circundantes, con los mismos hallazgos en bosques templados de Guerrero en el suroeste de México (Durán, 2005).

De igual manera, Digiano et al. (2013) muestra cómo ocho ejidos ubicados en el sureste de México lograron frenar la deforestación de manera más efectiva que las tierras de los ejidos privatizados que se encontraban en las cercanías. Ellis y Porter-Bolland (2008) compararon los bosques comunitarios que se encuentran en la península central de Yucatán con la Reserva Biosfera Calakmul en Campeche, la cual forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano. Sus hallazgos demostraron que las EFC jugaron un papel significativo en el ejercicio de instituciones efectivas para la conservación de bosques, mostrando resultados sólidos: 0.002% de deforestación durante el período 2000-2004; en comparación con 0.7% del área protegida (2000-2005), llegando a la conclusión que el área protegida no había sido efectiva en reducir la deforestación. En la Sierra Norte de Oaxaca, una región conocida por su manejo de los bosques comunitarios de pino y roble, la cubierta forestal se expandió en 3.35% entre 1980 y 2000 (Gómez-Mendoza et al., 2006). Se ha demostrado que las instituciones comunitarias sólidas en Michoacán han llevado a una mejora en las

condiciones de los bosques, perdiendo menos cubierta forestal (7.2–15.1%), en comparación con áreas donde no existen instituciones comunitarias (86.5–92.4%). Finalmente, Barismontov y Kendal (2012) realizaron un estudio ambicioso para analizar los regímenes de propiedad común a través de 733 municipalidades ubicadas en ocho estados. Las municipalidades con mayores porcentajes de bosques manejados por las comunidades, lograron reducir la deforestación e incrementaron la tasa de recuperación de los bosques de coníferas.⁸

Estos estudios muestran claramente la viabilidad de las instituciones comunitarias para proteger y dar mantenimiento a los bosques de México. Además, este modelo de gestión ha generado beneficios sociales y económicos sustanciales para cientos de comunidades a lo largo del país, las cuales han alcanzado niveles significativos de capacidad en el manejo de la madera y en la integración vertical de las EFC (Orozco, s.f.). Asimismo, las comunidades han desarrollado instituciones más sólidas y mejores niveles de cohesión basados en la gobernanza colectiva del ejido y de la comunidad agraria. En muchos de los casos, esto se ha traducido en una mejor gobernanza regional y se puede asociar con mejores ingresos, el fortalecimiento de los medios de vida y menores niveles de violencia (Durán et al., 2011). Cabe señalar, sin embargo, que muchas comunidades en México, aún no han visto estos beneficios, por no contar con derechos seguros, la existencia de disputas limítrofes no resueltas y conflictos sobre la tenencia de la tierra, bajos niveles de cohesión social y el poco apoyo recibido a través de las políticas públicas (Merino y Martínez, s.f.).

Lecciones aprendidas y desafíos

El proceso institucional centenario de México aporta lecciones importantes para un modelo

⁸ Estos resultados variaron para los bosques no-coníferos, mostrando que los bosques están mejor conservados cuando existe una valoración mayor de su madera.

de gobernanza basado en derechos comunitarios sólidos. Los logros alcanzados en materia de desarrollo social, fortalecimiento de los medios de vida y mejores condiciones ecológicas han demostrado que los derechos comunitarios pueden servir como base para la gobernanza efectiva, particularmente en los modelos donde las comunidades representan el nodo central de una arquitectura institucional de múltiples niveles. La experiencia de México es única, al contrastar con una caracterización frecuente de experiencias de forestería comunitaria que han sido “diseñadas” o “descubiertas” (Alcorn, 2014) o de manera similar “surgieron” o “perduraron” (Arnold, 1998). De acuerdo con Bray et al. (2005), en México ninguna de las dos categorías es adecuada, pues las instituciones actuales han imitado y se han superpuesto a las instituciones colectivas anteriores.

El país también sobresale por el papel que juega el Estado en este proceso. Como lo hace notar Bray (2013), el Estado ha sido el “principal propulsor institucional” al establecer derechos colectivos y claros a la propiedad, así como un conjunto muy detallado de reglas de gobernanza. En consecuencia, se ha construido un modelo universal de gobernanza que ha logrado reducir drásticamente los costos de transacción para la emergencia de estas instituciones. Este logro es relevante aun cuando la evolución no fue un resultado de la política deliberada de gobernanza forestal, sino un proceso histórico de contingencia que durante muchas décadas involucró intereses complejos y multifacéticos. El proceso de México muestra que con seguridad en los derechos, reglas sólidas de gobernanza local y una clara relación con los altos niveles de gobierno, se puede construir la base para impulsar una transformación a gran escala, no solo en función de la conservación forestal sino también de objetivos más amplios, como la cohesión social y el mejoramiento de los medios de vida. Al entenderse estas lecciones, se podría reducir significativamente el tiempo y los costos involucrados en el proceso mejicano (Durán et al., 2011).

Las lecciones de las empresas forestales comunitarias sólidas son especialmente valiosas, pues muestran la viabilidad de unir tradiciones comunales con formas empresariales para poder manejar iniciativas comunitarias exitosas, de tal manera que ni las culturas tradicionales ni la propiedad colectiva son necesariamente incongruentes con el desempeño de estas organizaciones (Bray y Merino Pérez, 2002). Estas empresas también han sido fuente de aprendizaje relacionado con los desafíos universales que surgen en los regímenes de gobernanza comunitaria. Por ejemplo, las tensiones entre las autoridades políticas y el manejo económico de las empresas comunitarias; las compensaciones entre la competencia y la rotación adecuada de liderazgo, relacionado esto con la duración de los funcionarios electos en las comunidades; así como las opciones institucionales para prevenir y al abordar la “privatización clandestina”, o el control de la EFC por parte de un pequeño grupo de personas (Antinori y Bray, 2005).

Al igual que las lecciones asociadas a las instituciones comunitarias sólidas, resulta importante identificar los obstáculos y desafíos que han impedido su evolución en otras áreas. Por ejemplo, se ha visto que niveles limitados de cohesión social y activos naturales de bajo valor, impiden el surgimiento de estas instituciones (Segura, 2014; Merino y Martínez, s.f.). De igual manera, los conflictos limítrofes a nivel comunitario – presentes en el 40% de las comunidades en México – probablemente han sido uno de los principales obstáculos para alcanzar niveles más sólidos de gobernanza. Finalmente, un entorno de políticas adversas, como las regulaciones forestales burocráticas, podría llegar a sofocar a las empresas forestales comunitarias, lo que resultaría en un incremento de la deforestación que se habría procurado evitar. Estas son lecciones muy útiles para México en la medida en que evoluciona el sistema de manejo de la propiedad colectiva, así como para otros países que se encuentran fortaleciendo las condiciones de gobernanza en los niveles comunitario, territorial y nacional.

Gobernanza Territorial en la Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala: El caso de la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP)

Las concesiones forestales comunitarias representadas en la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP), han demostrado la viabilidad de construir instituciones territoriales efectivas para alcanzar resultados positivos a nivel ecológico, económico y social. Este proceso surgió a partir de una lucha por el reconocimiento de derechos ante la implementación de políticas de conservación, y ha logrado construir fuertes instituciones de gobernanza en un período corto de tiempo, organizadas alrededor de planes formales de manejo forestal y la producción forestal comercial. Estas instituciones, fortalecidas a través de iniciativas de acompañamiento técnico e inversiones significativas, han logrado éxitos importantes en prevenir la expansión de la frontera agrícola que ha deforestado grandes partes de las áreas protegidas adyacentes. A pesar de estos avances, la limitada duración de los contratos de las concesiones forestales comunitarias (25 años), coloca en suspenso el futuro de este proceso, convirtiendo la renovación de las mismas una necesidad urgente en el Petén.

Las concesiones forestales comunitarias de Petén se encuentran localizadas al norte de este departamento en la Reserva de la Biosfera Maya, el área protegida más grande de Guatemala y parte de la Selva Maya, la mayor zona boscosa contigua al Norte del Amazonas, la cual se extiende hacia México y Belice. Nueve de estas concesiones forman parte de la ACOFOP, y gestionan más de 352,000 hectáreas de bosques bajo la figura de contratos de concesión comunitarios, el 90% de las cuales están certificadas por el Forest Stewardship Council (FSC).

Contexto histórico

Los orígenes de las concesiones comunitarias en el Petén se pueden encontrar en la considerable afluencia de migración desde otros departa-

mentos de Guatemala, ocurrida a partir de la década de 1960. Estos flujos migratorios de gran intensidad fueron promovidos por la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP), autoridad departamental creada en esos momentos y autónoma, la cual asumió la tarea de distribuir la tierra y los recursos naturales de Petén, el departamento más boscoso del país (Schwartz, 1990). Esta política de colonización intentó aliviar la demanda de los campesinos pobres y sin tierra en un país marcado por la desigualdad extrema, lo que convirtió a Petén en una “válvula de escape” que sustituyó las reformas agrarias truncadas por el derrocamiento del gobierno de Jacobo Árbenz en 1954 (Ibíd.). Sin embargo, si bien la FYDEP alentó la distribución de tierras a los campesinos pobres, al mismo tiempo promovió la expansión de la ganadería a gran escala y las concesiones forestales industriales (Ibíd.).

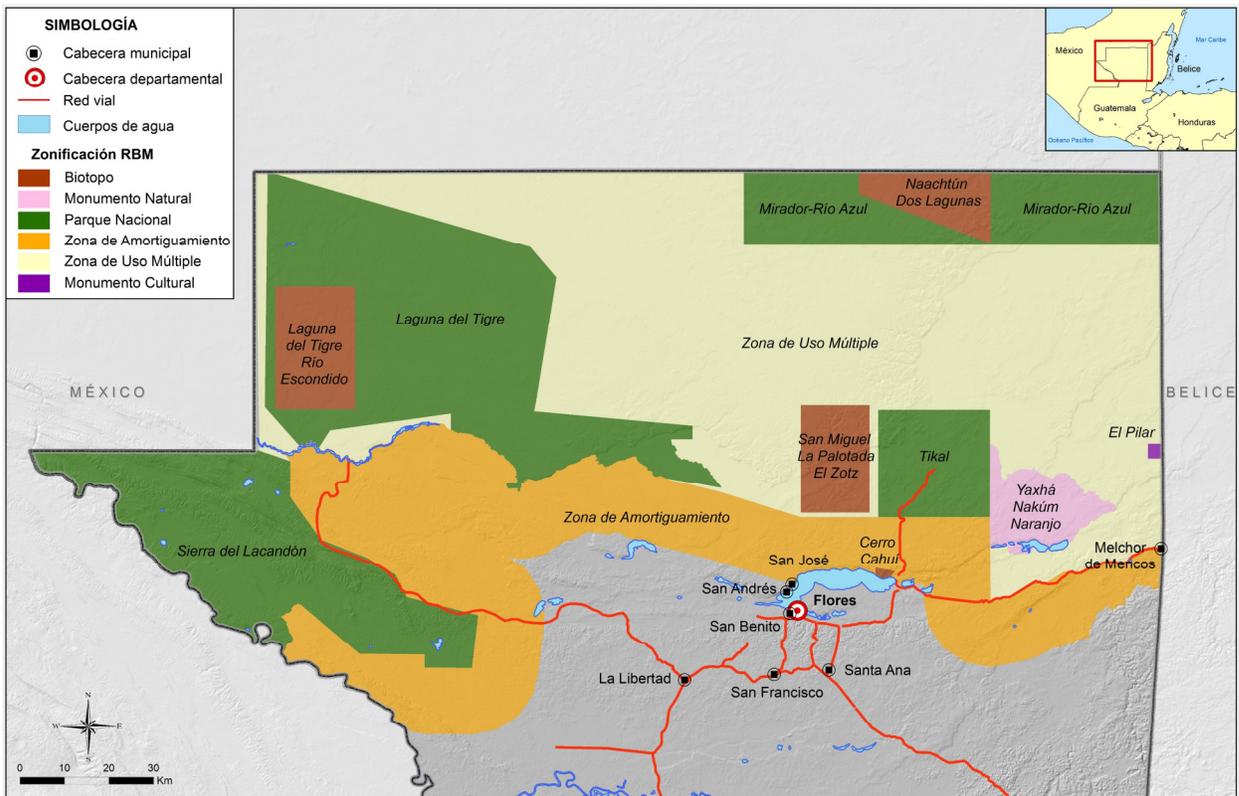
En la segunda mitad de la década de 1970, en medio de una guerra civil que se extendería desde 1960 hasta 1996, Petén se había transformado en un territorio dominado por la estructura de poder político paralelo de las élites militares, que distribuían la tierra entre sus aliados políticos de forma desigual e insostenible. Durante el mismo período de tiempo, la brutal represión de los campesinos y organizaciones indígenas derivó en la ejecución de masacres en cientos de comunidades, la huida de campesinos e indígenas hacia México y, como consecuencia, un colapso general de la vida rural en el país (Vela, 2012). En Petén, el resultado fue la configuración de una “tierra de nadie”, caracterizada por un caos extremo, donde la fuerza bruta se impuso y la deforestación continuó sin cesar a través de la década de 1980 (Schwartz, 1990; Elías, 1997; Vela, 2012).

A final de los años ochenta, bajo el contexto de una creciente atención nacional e internacional en torno a estas dinámicas de deforestación y degradación ambiental, se creó como medida de respuesta la Reserva de la Biosfera Maya (RBM). Esta Reserva comprende un conjunto de áreas protegidas con más de 2 millones de hec-

táreas, ubicadas al norte del departamento de Petén, dividida en tres categorías de uso del suelo: i) Zonas Centrales (747,000 hectáreas), que contiene las áreas protegidas, biotopos y monumentos naturales, consideradas las zonas de conservación más estrictas; ii) Zona de Amortiguamiento (467,500 hectáreas), una franja horizontal que atraviesa el extremo sur de la

Reserva, donde las actividades de propiedad privada son monitoreadas y reguladas por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); y iii) la Zona de Uso Múltiple (ZUM), con 864,300 hectáreas, en la que se permiten ciertas actividades de gestión (Elías y Monterroso, 2014).

Mapa 1. Ubicación de la Reserva de la Biosfera Maya. Petén, Guatemala



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CONAP 2001.

Luego de la disolución de la FYDEP en 1989, el Decreto Legislativo 5-90 (1990) asignó la administración y el manejo de la RBM al recién formado CONAP. Sin embargo, más importante aún, este Decreto declaró ilegal las actividades básicas de subsistencia de las comunidades que residían en la RBM (Gómez y Méndez, 2007; Radachowsky et al., 2012). Las tensiones se intensificaron rápidamente: las comunidades protestaron en contra de las regulaciones onerosas, exigiendo acceso a los bosques y el CONAP no tenía la capacidad de controlar los extensos bosques de la RBM. Mientras tanto, la

deforestación caótica se aceleró rápidamente dentro de la RBM a medida que madereros y ganaderos aprovecharon el vacío de gobernanza para aumentar la explotación de los abundantes recursos naturales disponibles (Gómez y Méndez, 2007).

En medio de estas dinámicas de degradación, diversos grupos sociales empezaron a aglutinarse en torno a intereses y propuestas comunes formando un frente unido, el cual reunió a sindicatos de larga data de la producción de madera y chicle, además de representantes de

comunidades campesinas que habían llegado a Petén más recientemente y tenían una historia más arraigada en la agricultura (Gómez y Méndez, 2007; Elías y Monterroso, 2014). En 1995, se forma el Consejo Consultivo de las Comunidades Forestales de Petén (CONCOFOP), el cual obtuvo el estatus jurídico formal como ACOFOP en 1997. Esta nueva instancia cabildeó activamente con el gobierno para asegurar el acceso de las comunidades a la gestión de la Zona de Usos Múltiples (ZUM) de la Reserva de la Biosfera Maya y - luego de varios años de lucha - se logró un acuerdo donde se reconocieron los derechos de las comunidades que viven dentro y en los alrededores de la ZUM.

Instituciones de gobernanza territorial en las concesiones comunitarias del Petén

Los derechos reconocidos a las concesiones forestales comunitarias son avalados por la Ley Forestal (Decreto 101-96) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), que permiten que las concesiones forestales sean emitidas a nombre de personas o empresas. En 1992, el gobierno de Guatemala aprobó una propuesta de procedimientos para establecer el co-manejo de la zona de usos múltiples de la RBM. Los contratos de concesión emitidos dentro de este marco legal reconocen derechos amplios y extensos de acceso, extracción, manejo y exclusión. Sin embargo, se condicionaron los derechos de manejo a la aprobación del Estado, ya que el gobierno exigió a las concesiones comunitarias la formalización de sus organizaciones, el desarrollo de planes de gestión, así como la obtención de la certificación del Forest Stewardship Council (FSC). El Estado tiene los derechos de alienación y limita la duración de los derechos reconocidos bajo los contratos de concesión a 25 años, pudiendo ser renovables.

A pesar de las estrictas limitaciones, estos derechos han formado la base para la construcción de instituciones de gobernanza en un período muy corto de tiempo. Las concesiones comunitarias son gestionadas por organizaciones

(cooperativas, asociaciones u organizaciones de sociedad civil) y como tales, el derecho a la gestión forestal se basa en la entidad incorporada, en lugar de personas individuales; mientras que este derecho es respaldado por un contrato con el colectivo, en vez de una escritura o certificación de tenencia individual (Radachowsky et al., 2012). Varios de estos grupos fueron formados de manera apresurada con el fin de responder a los requisitos de la concesión, y por lo tanto sus estructuras jurídicas y administrativas reflejan más demandas externas que la evolución de las instituciones locales (Gómez y Méndez, 2007). Sin embargo, estas organizaciones han demostrado una notable resiliencia, lideradas por figuras como las Asambleas Generales, Presidentes electos, y Juntas Directivas. Estos órganos facilitan la toma de decisiones colectiva en cada concesión, de acuerdo a la normativa vigente, así como garantizan la implementación de esas decisiones en los territorios que manejan.

Las instituciones de gestión de los recursos naturales en las concesiones comunitarias se han organizado en torno a los planes formales de manejo y la producción de maderables y no maderables. Esto incluye planes operativos anuales y de 5 años, los cuales especifican las medidas para cada producto que se cosechará, sujetos a la aprobación del CONAP y de acuerdo con la certificación FSC. Los planes de manejo forestal incluyen inventarios de recursos completos, estudios de impacto ambiental y acciones detalladas para las operaciones de cosecha. El incumplimiento de estos requisitos podría resultar en la cancelación del contrato de concesión (Larson et al., 2009). Los costos iniciales asociados con el cumplimiento de estas regulaciones eran altos, estimados en aproximadamente US\$10 millones, mientras que los costos directos para que las concesiones comunitarias registraran sus organizaciones formalmente se estimaron en US\$2,000 cada uno (Ibíd.). Asimismo, las comunidades incurren en gastos (entre 5% y 8%) de los costos de operación para preparar y aprobar los planes operativos anuales. Estos requisitos han demostrado ser onerosos.

sos para un pequeño conjunto de concesiones comunitarias, las cuales no han logrado obtener la certificación del FSC, un factor que limita sus posibilidades de generar beneficios económicos por la gestión forestal. Esta situación ha contribuido a erosionar las instituciones comunitarias para la gobernanza, ya que algunas familias han recurrido a la agricultura o la ganadería como alternativas de medios de vida, mientras que las reglas para excluir a los actores externos en ocasiones no han podido contrarrestar las severas presiones vinculadas a actividades ilícitas (Radachowsky et al., 2012).⁹

A pesar de estas dificultades, las reglas claras para el manejo forestal han proporcionado un marco sólido para el surgimiento y fortalecimiento de las instituciones forestales comunitarias en la gran mayoría de las concesiones. Las comunidades cuentan con instituciones sofisticadas en torno a la producción comercial de recursos forestales maderables y no maderables, al tiempo que realizan actividades periódicas e intensivas para monitorear sus bosques y evitar la usurpación y los incendios forestales. En algunos casos, estas instituciones superponen reglas anteriores, como por ejemplo en la concesión forestal comunitaria de Carmelita, donde los perímetros de la unidad de gestión basada en la madera, siguen el mismo patrón que los límites de producción informal previa del xate;¹⁰ mientras que la cooperativa actual fue conformada a partir de una organización de xate anterior (Monterroso y Barry, 2009). En otros casos, las instituciones comunitarias han emergido con poca o ninguna base histórica. En sentido general, las comunidades han realizado importantes avances en la gestión colectiva de recursos bajo nuevas instituciones fuertes de gobernanza, incluyendo la producción comer-

cial de madera en gran escala (Gómez y Méndez, 2007; Taylor, 2009; Radachowsky, 2012). Adicionalmente, las comunidades han logrado superar grandes desafíos técnicos y financieros relacionados con la obtención de la certificación FSC (Pulhin et al., 2010); aumentar sus capacidades de participación en el mercado, mediante la diversificación que se aleja de una dependencia inicial sobre la caoba (Radachowsky et al., 2012); y sortear los obstáculos y limitaciones para formar FORESCOM, una empresa encargada de la comercialización de los productos provenientes de las concesiones comunitarias en la RBM (Rosales, 2010; Elías y Monterroso, 2014).

Por otro lado, las instituciones comunitarias forman parte de acuerdos de múltiples niveles que van más allá de la relación de reglamentación con el gobierno. El CONAP ha participado en una serie de esfuerzos coordinados de vigilancia conjunta, tales como patrullas de frontera, sobrevuelos y la contratación de personal para puestos de guardia. Aunque a veces esta coordinación ha sido sustancial, e incluso a veces se encuentran experiencias ejemplares de co-manejo, la relación con la instancia oficial del gobierno no ha dejado de ser inconsistente. Como consecuencia, las concesiones comunitarias han sido obligadas a encargarse de vigilancia, control y defensa territorial en varios períodos de tiempo, sin contar con el apoyo del CONAP (Larson et al., 2009).

Un aspecto clave de esta gobernanza multinivel se encuentra en ACOFOP, en tanto es una organización de segundo nivel que representa y coordina el trabajo entre las concesiones individuales. ACOFOP está compuesta por una Asamblea General, el más alto nivel de autoridad de la organización, conformada a partir de la representación de cada uno de sus miembros. Además, cuenta con una Junta Directiva, un Comité de Vigilancia y un equipo de Dirección Ejecutiva. Desde el inicio del proceso de reconocimiento de derechos, ACOFOP ha desempeñado un rol fundamental en el acompañamiento de las concesiones individuales para

⁹ Estas comunidades también comparten otras características importantes, incluyendo una presencia relativamente corta en la zona, la dependencia histórica de los medios de vida basados en la agricultura y también su condición de "residentes", es decir, están ubicadas dentro de las áreas de concesión, en contraste con otras que se encuentran fuera de esas áreas.

¹⁰ Latex del árbol, *anilkara zapota* (nombre científico).

facilitar su inserción en el mercado, el desarrollo de capacidades para la gestión forestal y comunitaria, e incluso ha colaborado en necesidades más puntuales, tales como el transporte hacia hospitales desde comunidades remotas. Probablemente, la función más importante de ACOFOP consiste en su papel fundamental en la defensa de las comunidades ante las múltiples presiones externas, ya sea *de facto* o de forma legal (Elías y Monterroso, 2014).

El contexto territorial y de política global frente a las concesiones forestales comunitarias ha sido extremadamente adverso. Las amenazas de expropiación de las vastas reservas de petróleo que se encuentran subyacentes a las concesiones han surgido varias veces durante la vida útil de las mismas, lo cual subraya la falta de derechos del concesionario sobre el subsuelo. Los intereses turísticos en gran escala presentes en la región incluyen la ampliación del Parque Nacional de la Cuenca del Mirador, lo cual pudiera infringir los derechos de varias concesiones comunitarias (Cuéllar et al., 2011). Esta última iniciativa fue apoyada por el Acuerdo Gubernativo 129-2002, revocado luego de enérgicos esfuerzos por parte de ACOFOP para la defensa de sus derechos. Estas amenazas se suman a una migración significativa procedente del sur que ha aumentado considerablemente en los últimos 10 a 15 años, a medida que el valor de la tierra se ha incrementado – entre otras razones – por la construcción del proyecto vial de la Franja Transversal del Norte (FTN),¹¹ colocando a Petén en la órbita de nuevos mercados, con implicaciones en la expansión de la ganadería, la palma africana y otras plantaciones agroindustriales; y en consecuencia, movilizándolo a personas desplazadas e intereses a gran escala hacia la RBM y las concesiones comunitarias

¹¹ La FTN es una región localizada al sur del departamento de Petén (23 municipios, 4 departamentos), considerada históricamente como una zona estratégica para el desarrollo agropecuario. Por medio del decreto 22-2009, el gobierno de Guatemala aprobó la construcción de la carretera FTN, con una extensión de más de 320 km con la finalidad de conectar la parte norte del país con la frontera de México, por un lado, y facilitar el acceso a las ciudades portuarias del Atlántico (SEGEPLAN, 2011).

(Ibíd.). De igual manera, actores ilícitos han estado estrechamente vinculados a la ganadería y la expansión del cultivo de palma, utilizando a Petén como plataforma de tránsito e intercambio. Por su parte, la exploración de petróleo dentro de la RBM en el Parque Nacional Laguna del Tigre y su oleoducto forma parte de estas presiones.

Resultados de la gobernanza territorial en las concesiones forestales del Petén

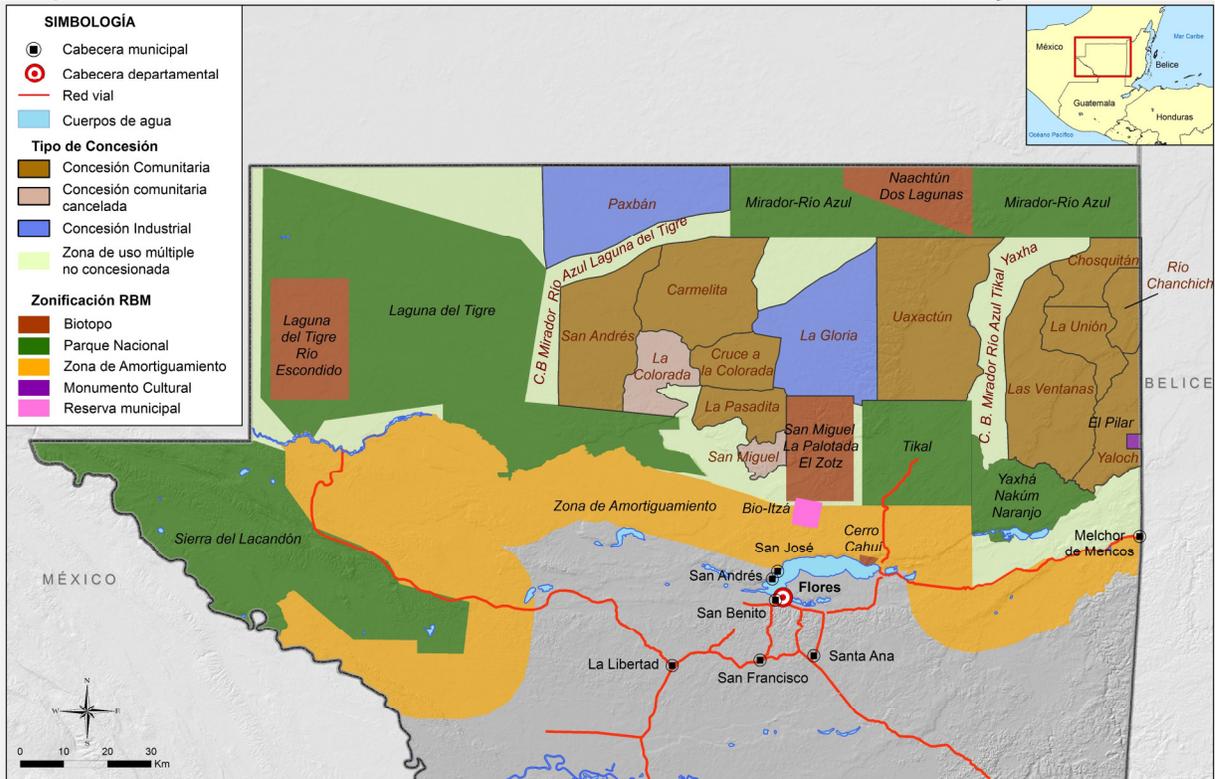
Las instituciones descritas en la sección anterior constituyen un modelo de gobernanza sólido en la zona de usos múltiple de la RBM, especialmente en comparación con las zonas aledañas donde no se han reconocido derechos de este tipo. Nittler y Tschinkel (2005) encontraron que: *“En comparación con los parques nacionales aledaños y zonas de usos múltiple cuya conservación depende de las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales de conservación, las concesiones forestales [de las comunidades de la Reserva de la Biosfera Maya] tienen un gran impacto en la reducción de los incendios, la deforestación y la extracción ilegal, lo cual permite preservar este valioso ecosistema”*. Este hallazgo ha sido confirmado por otros estudios y se refleja visualmente en los mapas de cambio de uso del suelo de la Reserva (ver Mapas 2 y 3), los cuales presentan un marcado contraste entre los parques nacionales aledaños que han sido devastados por los incendios forestales y los bosques en las concesiones comunitarias que permanecen intactos.

Otros estudios que apoyan estos hallazgos incluyen a Radachowsky et al. (2012), quienes encontraron que en las concesiones con certificados del FSC las tasas de deforestación fueron de 0.008% entre 2001 y 2009, en comparación con la media de parques nacionales durante el mismo período (1.18%). Aun incluyendo las concesiones que no han logrado la certificación, la tasa de deforestación promedio de las concesiones comunitarias de la RBM entre 2001 y 2009 fue de 0.45%, más de dos veces y media inferior que la tasa promedio en el resto de la

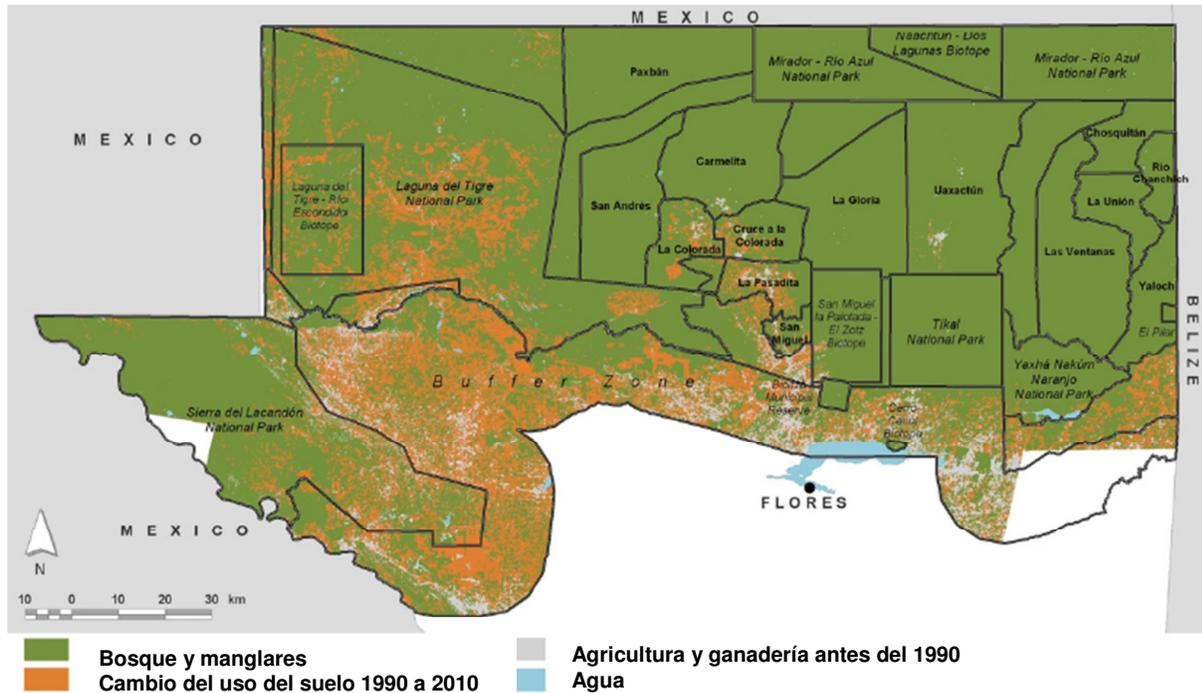
RBM (Ibíd.). Otros estudios, como el de Hughell y Butterfield (2008), han demostrado que las concesiones forestales comunitarias certificadas son más efectivas (hasta 20 veces) que las áreas protegidas para la conservación de los bosques. Varios estudios adicionales han

reafirmado la solidez y eficacia del modelo de gobernanza desarrollado por las concesiones forestales comunitarias de Petén, tales como Monterroso y Barry (2010), Larson et al. (2010) y Bray et al. (2008), entre otros.

Mapa 2. Concesiones forestales comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala



Fuente: Elaborado por PRISMA con base a Elías y Monterroso, 2014, CEMEC-CONAP (2013) y CATHALAC (2007)

Mapa 3. Cambio en el Uso del Suelo en la Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala, 1990-2010

Fuente: Radachowsky et al., 2011.

Los logros ecológicos destacados anteriormente están estrechamente vinculados al fortalecimiento de los medios de vida y al mejoramiento de las economías locales, aspectos facilitados por las empresas forestales comunitarias. Esto ha generado además una percepción local positiva sobre la legitimidad de todo el proceso de concesión. Las concesiones comunitarias generan importantes niveles de ingresos a partir de una serie de actividades económicas, destacándose el manejo forestal con especies de alto valor como la caoba. Además, existen elementos que aportan valor agregado como la certificación FSC y Rainforest Alliance para los hornos de secado; la talla, dimensionamiento y revestimiento de madera; así como la producción de varas, pisos de madera, puertas y muebles, tanto para los mercados nacional e internacional (Elías y Monterroso, 2014). En ese sentido, Monterroso y Barry (2012) muestran que las actividades de manejo de maderas generan más de 50,000 puestos de trabajo en la región anualmente, e involucran de forma directa a 2,000 familias, además de otros 3,000 beneficia-

rios indirectos. Monterroso y Barry (2010) también documentaron el aumento de los ingresos en un 33% de las ventas de cedro y caoba, así como el aumento de más del 60% en los beneficios de actividades de productos forestales no maderables, en comparación con los medios de vida antes de las concesiones. En el 2003, el ingreso promedio estimado para los miembros de una concesión comunitaria (incluyendo salarios y dividendos) fue de aproximadamente US\$ 1,140, para un período de 39 días de trabajo, lo que equivalía a 6 meses laborales con el salario promedio de Petén (Radachowsky et al., 2012). Estas actividades, organizadas a través de FORESCOM, generan importantes niveles de ingresos: en 2008, las ventas por concepto de madera alcanzaron los US\$ 5.8 millones, mientras que los ingresos por venta de xate fueron de US\$ 181,000. Este nivel de beneficios ha modificado la realidad social y económica en la ZUM, convirtiéndola en una de las últimas áreas del Petén que no ha sido abrumada por la deforestación a gran escala y el colapso institucional asociado a los actores ilícitos.

Lecciones aprendidas y desafíos

Las concesiones comunitarias del Petén han demostrado la viabilidad de las instituciones territoriales fusionadas con modelos empresariales, logrando generar beneficios económicos y sociales importantes para sus miembros, a la vez que se mantiene la integridad ecológica de la Reserva de la Biosfera Maya. Tal vez lo más importante de todo es que estas instituciones fueron construidas a lo largo de un período muy corto de tiempo; en comparación con las instituciones que han requerido de varias generaciones o a veces siglos de existencia para su formación y desarrollo. Entre los factores clave para este proceso destacan los fuertes niveles de cohesión y legitimidad social, debido en buena medida a la promoción por parte de los líderes de espacios de participación amplia y activa al interior de las comunidades y entre las mismas (Monterroso, comunicación personal). De igual manera, se reconoce la importancia de la amplia base de beneficios económicos generados por el sistema de concesión (Nittler y Schinkel, 2005).

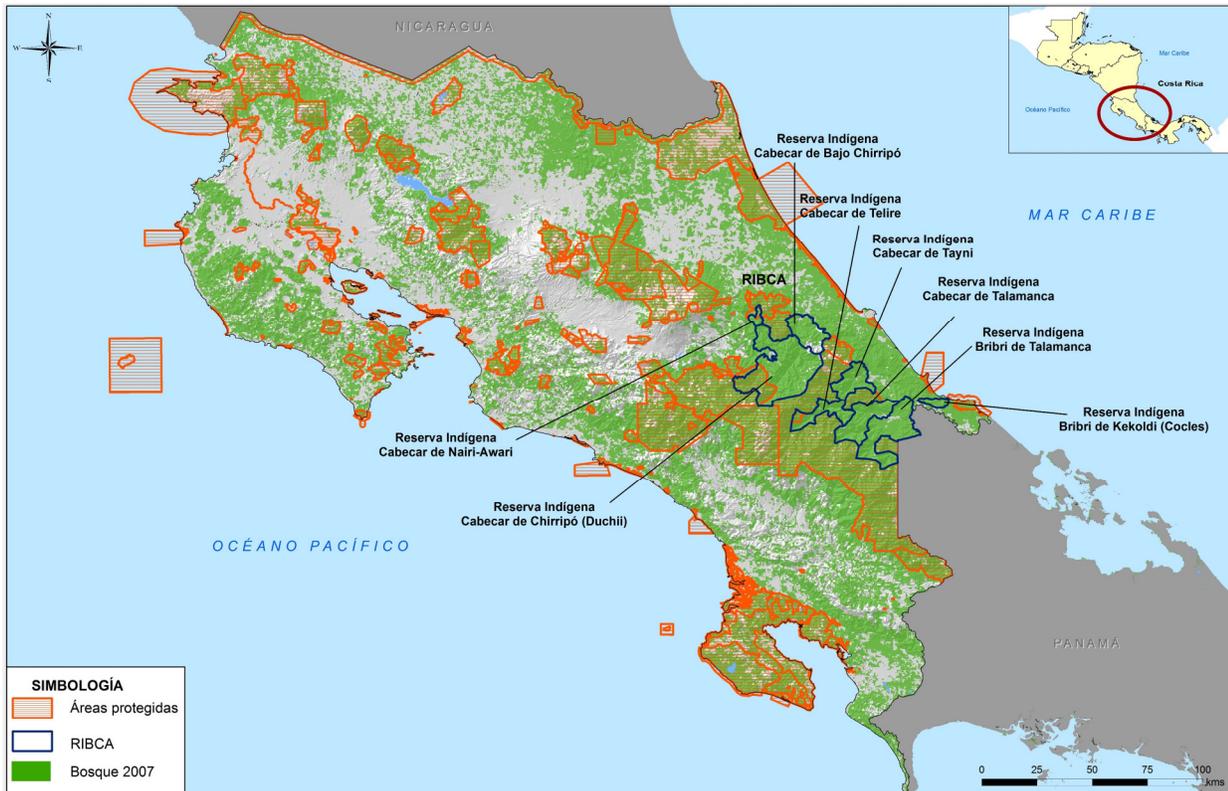
Las normas de conservación estrictas que rigen la gestión forestal han servido como una herramienta importante en la construcción de instituciones comunitarias, proporcionando un conjunto claro de normas a seguir. Sin embargo, los altos costos de estas regulaciones también se han convertido en obstáculos en algunos casos, lo cual resultó en instituciones debilitadas, particularmente cuando la falta de certificación ha llevado a algunas familias a buscar otras estrategias de subsistencia. A pesar de estas limitaciones presentes en una parte relativamente pequeña del proceso, la mayoría de las concesiones comunitarias han logrado mantenerse ecológicamente intactas, con la generación de importantes beneficios sociales a nivel local y economías fuertes. En medio de los patrones prevalecientes de la deforestación y degradación, el modelo liderado por ACOFOP representa el último bastión de la gobernanza forestal en Petén, por lo que la renovación de las concesiones comunitarias se vuelve una necesidad urgente para garantizar la continuidad de estos logros.

Gobernanza territorial en el Caribe Costarricense: El caso de la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA)

El caso de la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) demuestra la capacidad de actores locales de liderar la construcción de condiciones para la gobernanza territorial, a pesar de enfrentarse con limitaciones severas. El marco legal de 1977 reconoció los derechos territoriales, pero limitó el ejercicio de la autodeterminación por medio del establecimiento de nuevas organizaciones que no estaban basadas en las instituciones tradicionales de gobernanza. Si bien estas instituciones formales han sido asociadas con fuertes problemáticas en

otras partes del país, RIBCA ha logrado avances importantes en la transformación de las mismas para colocarlas en función de sus valores y prácticas tradicionales. La legitimidad que ha resultado de este proceso ha permitido el fortalecimiento de la gobernanza territorial basada en valores tradicionales, incluyendo la creación de nuevas reglas para abordar las amenazas actuales al territorio. La articulación de estos territorios con esquemas de financiamiento significativos como el Programa de Pagos por Servicios Ambientales y el desarrollo de mecanismos propios para el Consentimiento Libre, Previo e Informado, representan logros importantes de procesos liderados por las autoridades territoriales de la RIBCA.

Mapa 4. Territorios de RIBCA y Áreas Protegidas en Costa Rica



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en RIBCA, ITCR y Atlas Digital Costa Rica, 2000.

La RIBCA está integrada por ocho territorios,¹² que se ubican en las provincias de Limón y Turrialba, representando a una población de 35,909 habitantes de los Pueblos Bribri y Cabécar, aproximadamente un tercio de la población indígena de Costa Rica (INEC, 2013).¹³ Los territorios ancestrales de estos Pueblos abarcan una extensión más amplia que la demarcación actual de 168,000 hectáreas. Además, forman parte de los bosques tropicales inalterados más extensos y con mayor biodiversidad de Costa Rica (SINAC, 2014), a la vez que áreas importantes colindan con el sistema de áreas protegidas más grande del país.

Contexto histórico

Los Pueblos Bribri y Cabécar tienen una larga historia de lucha en defensa de sus territorios, los que han sido objetos de disputas desde el inicio de la colonización, con presiones que se han intensificado a través del tiempo. Estas presiones se fueron ampliando desde finales del siglo XX y se extendieron hasta la década de 1930, cuando las plantaciones bananeras de gran escala propiedad de la United Fruit Company se expandieron en los valles de Talamanca, provocando el desalojo masivo de comunidades Bribri y Cabécar hacia las montañas. Estas movilizaciones forzadas hicieron más difíciles las condiciones para la práctica de sus medios de vida tradicionales. En este contexto, estos Pueblos se vieron sujetos a fuertes presiones que afectaron su sistema de autogobierno basado en el Cacicazgo, el cual había sido desconocido por el gobierno nacional y activamente socavado tanto por el Estado como por las empresas bananeras. Estas presiones terminaron debilitando el sistema político-militar del

¹² Estos territorios son: Cabécar Talamanca; Cabécar Tayni, Limón; Cabécar Bajo Chirripó, Matina; Cabécar Telire, Talamanca; Cabécar Nairi Aware, Siquirres; Cabécar Alto Chirripó, Limón; Bribri Talamanca, Talamanca; y Bribri Kekoldi, Talamanca.

¹³ Los ocho Pueblos Indígenas de Costa Rica (Bribri, Brunkas o Borucas, Cabécares, Chorotegas, Huetares, Malekus, Ngabes y Teribes), se han organizado en cuatro "bloques" regionales según afinidades y características comunes: del Atlántico (RIBCA), Pacífico Sur, Pacífico Central y Central Norte.

Cacicazgo hasta su colapso en Talamanca en la década de 1920 (Borge, 1996).

En las décadas siguientes, una buena parte de los bananeros del valle se fueron retirando de Talamanca a raíz de problemáticas como inundaciones y plagas, permitiendo el regreso de los Pueblos a sus comunidades. Si bien lograron retomar partes importantes de su territorio, fueron obligados a seguir luchando contra la represión oficial, tanto por parte del Estado como de la Iglesia Católica y fueron invisibilizados ante la ausencia de reconocimiento de sus derechos por varias décadas más. La apertura inició a partir de los años 1940, principalmente luego de una transición en el mismo Estado Costarricense, que buscaba la creación de contrapartes en la sociedad civil para impulsar el modelo que Guevara Berger (2000) denomina el "Capitalismo Estado-Benefactor", traducándose en nuevas relaciones directas con los Pueblos Indígenas. Así se crearon nuevas instancias gubernamentales con el objetivo de apoyar a los Pueblos Indígenas, aunque con frecuencia en la práctica prevalecía un enfoque paternalista, buscando su cooptación (Ibíd.). Esta serie de políticas comienza con la creación de la Junta de Protección de Razas Aborígenes (JPRA) en los años 1950. En el año 1974, la JPRA fue sustituida por la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y 3 años después surge la Ley Indígena de 1977, que crea las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) y los designa como gobiernos territoriales, al tiempo que establece a la CONAI como representante nacional de estos pueblos.

Instituciones de gobernanza territorial en los territorios indígenas del Caribe Costarricense

La Ley Indígena de 1977 establece los derechos de los Pueblos Indígenas como los únicos y exclusivos dueños de sus territorios, al tiempo que reconoce explícitamente los derechos de acceso y extracción de los recursos naturales dentro de sus territorios (Art. 6) y prohíbe la deforestación (Art. 7). La Ley reconoce el dere-

cho de los Pueblos Indígenas de gobernarse según sus propias formas de organización y costumbres; sin embargo, su reglamento establece a las ADII como las entidades representativas de cada territorio. Además, se define una estructura integrada por una Asamblea General como la máxima autoridad, Junta Directiva, Fiscalía y Secretaría Ejecutiva, así como reglas específicas sobre las funciones de estas figuras, incluyendo el requisito de la elección democrática de la Junta Directiva y su Presidente, las cuales fueron establecidas a partir de la Ley No. 3859 y su reglamento en 1967. La base de los derechos indígenas fue fortalecida casi 15 años después con la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Reconocido a nivel Constitucional en el país, este Convenio establece una base legal fuerte para el ejercicio del autogobierno; el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI); y una canasta completa de derechos de tenencia para los Pueblos Indígenas (Cajiao Jiménez, 2002).

Si bien el Convenio 169 de la OIT terminó consolidando los derechos más de una década después, fue a partir de la Ley de 1977 cuando surgió una nueva gobernanza territorial indígena en Talamanca. Este proceso es significativo por distinguirse de otros territorios en el país, donde las ADII se han encontrado con dificultades importantes y en muchos casos se convirtieron en espacios poco representativos y reivindicativos de los derechos de los Pueblos Indígenas. Además, la CONAI en distintas ocasiones incidía de forma negativa en el desarrollo de las organizaciones territoriales, lo que debilitaba los esfuerzos locales para la reivindicación de los derechos. Por lo tanto, para muchos territorios la Ley Indígena no logró abolir los actos de usurpación y violación de los derechos indígenas, más bien permitió en muchos casos la continuación de los mismos (Guevara y Chacón, 1992).

A diferencia de esos procesos, en Talamanca ocurrió una apropiación de los espacios de las ADII, convirtiéndose en poco tiempo en gobiernos territoriales con altos grados de legiti-

midad e independencia ante la institucionalidad formal del Estado (Guevara Berger, 2000). Esto se debió en parte a los esfuerzos intencionados de construir gobiernos con legitimidad, basados en los antecedentes institucionales existentes en Talamanca, por medio de la incorporación de los Jueces de Paz, una figura de autoridad relevante luego del colapso del Cacicazgo en la década de 1920 (Borge, 2015). Estos líderes Bribri y Cabécar asumieron el liderazgo de las ADII en un momento caracterizado por el interés en la explotación petrolera en Talamanca, dando paso a una coyuntura política en la que los nuevos líderes territoriales encabezaron un movimiento para la protección de los derechos. Como resultado, se generó un proceso amplio de apropiación social de las ADII, el cual derivó en lo que actualmente son los territorios Talamanca Cabécar (ADITICA), Bribri Talamanca (ADITIBRI) y Kekoldi.

A lo largo de los años, los Cabécares y Bribris han moldeado la institucionalidad de las ADII de acuerdo a sus propias cosmovisiones, culturas y tradiciones. Esto ha significado el rescate de las figuras de autoridad dentro de los gobiernos tradicionales, como Useklas (Cabécar), Awapas (Bribri), así como los Tribunales de Justicia y Consejos de Ancianos en los gobiernos territoriales. De esta forma se logró una gobernanza territorial sólida en Talamanca independiente de la institucionalidad formal del Estado Costarricense (Guevara Berger, 2000). Con el fortalecimiento de todos los territorios Bribri y Cabécar en el Caribe, se formó la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) en 2005, instancia que ha procurado consolidar la gobernanza territorial entre todos los territorios y presentar un posicionamiento unido frente a actores externos.¹⁴

¹⁴ Existe una amplia gama de otras figuras que también han incidido de distintas formas en el manejo de los recursos naturales en el territorio (ONG, Comités Forestales, Municipalidades), así como la CONAI y la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO). Sin embargo, esta sección se enfoca en los gobiernos territoriales como los principales centros de construcción institucional, y los que han perdurado en el tiempo durante los altibajos de las figuras que han existido o han buscado hacer avanzar

La agenda de la RIBCA se ha enfocado en la promoción y rescate de la cosmovisión de los Pueblos Bribri y Cabécar, que se vincula de manera fundamental con la relación que tienen con su entorno ambiental. Estos Pueblos se consideran como un componente más de la naturaleza; con un código espiritual, ético y social que dicta las normas de comportamiento y costumbres, algo que se ha denominado un “pacto de honor” entre los Pueblos y la naturaleza (Borge y Castillo, 1997). Las instituciones tradicionales se caracterizan principalmente por normas, asociadas en menor grado con sanciones explícitas y más con castigos espirituales (ej. enfermedad o muerte), aplicada por los espíritus dueños de la naturaleza (Ibid). Estos valores subyacen en el ordenamiento territorial tradicional de estos Pueblos, donde suele existir una distribución de la tierra en bosques comunitarios, compuestos de extensas áreas en las cabeceras de los ríos y en las partes altas de la montaña, utilizados para la caza y la recolección, donde es común que comunidades locales gestionen el acceso y uso de estos bosques (Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo, 2012). Es frecuente también la existencia de bosques de pertenencia y gestión de clanes específicos, generalmente de mayor uso, ubicados en el pie de las montañas. Además, existen áreas de cultivo en parcelas familiares y predominan policultivos agroforestales, incluyendo productos comerciales como el banano, plátano, yute, cacao y café (Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo, 2012; ADITICA, 2009).

Esta institucionalidad tradicional ha venido adaptándose a los desafíos de los territorios, tanto internos como externos. Los desafíos internos se relacionan principalmente al aumento de la densidad poblacional, no solamente por el crecimiento demográfico de los Pueblos, sino también por la reducción sustancial de los territorios Bribri y Cabécares con la demarcación oficial de los mismos. Lo anterior, redujo sustancialmente la posesión ancestral que ha sido usurpada por plantaciones agrícolas y proyec-

distintas propuestas para los territorios indígenas del Caribe Costarricense.

tos turísticos en la parte baja hacia la costa, y por áreas protegidas en la parte alta (ADITICA, 2009). De igual manera, la presencia de propiedades de colonos dentro de los territorios agudiza este problema. Esta realidad plantea un escenario donde algunos territorios se enfrentan con una densidad poblacional mucho más alta de la que existía tradicionalmente como sociedades de caza y recolección, acercándose más a la que se vive en un pueblo indígena de base agrícola (Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo, 2012).

En respuesta a estos desafíos, se han desarrollado nuevas normativas dentro de los mismos territorios. Esto se observa con mayor nivel de consolidación en el territorio Bribri, donde existen Comisiones de Apoyo en cada comunidad y han creado nuevas reglas para regir la gestión y uso de los recursos naturales. Dentro de estas reglas, se incluye el monitoreo y establecimiento de sanciones a nivel comunitario, como parte de un sistema anidado donde el gobierno territorial respalda a las Comisiones y resuelve los conflictos que trascienden el nivel comunitario. Además, los territorios cuentan con personas encargadas de vigilar los recursos naturales, similar a un “guarda forestal”, aunque se trata de una figura cultural más allá del sentido utilitario de este término. Estas reglas son más comunes en territorios como ADITICA y ADITIBRI y se encuentran más incipientes en otros territorios como Alto Chirripó y Nairi Awari.

Lo anterior demuestra cómo han surgido nuevos arreglos institucionales, pasando de normas hacia nuevas reglas, coordinadas entre comunidades y territorios. Esta gobernanza territorial ocurre de forma relativamente autónoma de las instancias de conservación en el país, a pesar de un marco legal que plantea una coordinación activa entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y los territorios indígenas. El reglamento 27-800 emitido por esta institución en 1998, desconoce los derechos de manejo reconocidos en la Ley Indígena de 1977 y el Convenio 169 de la OIT, y esta-

blece una serie de limitaciones sobre el uso del suelo en los territorios indígenas. Dentro de éstas, se incluye la prohibición de la venta comercial de recursos maderables provenientes de los territorios. Las restricciones sobre el uso forestal están vigentes, aun cuando el SINAC no ha tenido una presencia consistente para coordinar con los gobiernos territoriales, dejando de lado los planteamientos productivos para el manejo forestal comunitario. Sin embargo, uno de los logros ha sido el entrenamiento de guardas forestales de parte del SINAC en ADITICA y ADITIBRI, facilitando un importante proceso inter-cultural que combina el conocimiento científico con el cultural.

La institucionalidad más consolidada entre los territorios indígenas y el gobierno nacional ha sido por medio del Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), un programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Luego de su inicio a finales de los años noventa, por la incidencia activa de las autoridades territoriales se logró la incorporación de los territorios indígenas del Caribe, los cuales además contaban con las mayores extensiones de bosque que cumplían los requisitos para insertarse en el Programa. Los pagos proporcionados en territorios indígenas provienen del impuesto sobre el combustible a nivel nacional, así como de otras fuentes internacionales como el programa Ecomercados (I y II) financiado por el Banco Mundial y recursos aportados por el Banco KfW. Estos fondos alcanzaron US\$ 14.8 millones entre 1997 y 2009, con una tasa de pago anual por hectárea considerable (US\$ 8.57).¹⁵ Con estos recursos se han financiado proyectos sociales (infraestructura, centros comunitarios, inversión en salud, etc.), la recuperación de tierras ancestrales, así como el trabajo de los guardas forestales. También han sido utilizados para fortalecer las capacidades de la gobernanza territorial, incluyendo el ejercicio y aplicación de las normativas propias de los gobiernos indígenas, facilitando el trabajo de guardas fores-

tales y a la vez mejorando las condiciones de negociación política de estos gobiernos con las instancias del gobierno nacional.

La designación de áreas de menor extensión dentro de los territorios, generalmente entre 10% a 20%, representa una nueva regla, pues la modalidad del PSA que se aplica en estos territorios es de “protección forestal”, donde no se permite la extracción. Este es un tema de negociación pendiente, pues resulta incongruente con el uso tradicional de los bosques, algo que se ha retomado en el marco de las discusiones sobre REDD+. En cualquier caso, los Pueblos Indígenas han demostrado ser muy eficaces en la conservación de los bosques bajo estas modalidades. Según Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo (2012), estos pagos han logrado contribuir a una conservación exitosa, además de generar niveles de adicionalidad en la reducción de emisiones de la deforestación y degradación.

El esfuerzo de lograr una coordinación más consistente y consensuada con el gobierno ha sido un tema central para RIBCA desde sus inicios, cuando se formó para negociar directamente de forma unida con la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS). La importancia de protocolos claros y consistentes con actores externos también aplica para lidiar con intereses y proyectos hidroeléctricos, petroleros y minerales, los cuales se han propuesto para la zona, pero han logrado detenerse en gran parte debido a los esfuerzos de incidencia de las autoridades territoriales. Entre los logros principales se incluye el Plan de Consulta Indígena que ha establecido las reglas y pasos institucionales para convertir el concepto de CLPI en una realidad dentro de la iniciativa de REDD+, a partir de un proceso diseñado por los propios Pueblos Indígenas. Actualmente, este proceso se encuentra en marcha, con el potencial de sentar bases importantes para el futuro. Cuenta con un financiamiento de US\$ 1.2 millones y representa un paso importante en la construcción de relaciones de gobernanza de multinivel en el país (Cuéllar et al., 2014).

¹⁵ Cálculo basado en Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo (2012), correspondiente al Programa de PSA en todos los territorios indígenas para el período de 2007 a 2011.

Resultados de la gobernanza territorial desarrollada por la RIBCA

Los esfuerzos de las autoridades territoriales aglutinadas en RIBCA claramente han demostrado resultados identificables a nivel económico, social y ecológico. La agenda productiva de los territorios indígenas ha contado con importantes avances en la producción de cacao, plátano, banano y café; gracias en buena medida al reconocimiento de sus derechos y la actuación de los gobiernos territoriales. Muchos de estos esfuerzos se han visto beneficiados por obras de infraestructura comunal como puentes, viviendas y centros de reuniones, que se han logrado construir con los fondos del Programa de PSA. A pesar de estos avances importantes, los territorios indígenas de RIBCA todavía presentan una brecha socio-económica significativa respecto al resto del país, a pesar de convivir en una región caracterizada por una de gran riqueza natural.

Los territorios Bribri y Cabécar ubicados en esa región se encuentran en una condición ecológica intacta y estable. Mientras otras zonas del país sufren de continuos procesos de deforestación, como existen en el Pacífico central, sur y la zona norte central; los territorios de RIBCA no presentan tasas importantes de deforestación (Calvo-Obando y Ortíz-Malavassi, 2012), contribuyendo a la conservación de la masa de bosques maduros más grandes del país. Además, los límites de las áreas protegidas del Parque Internacional La Amistad que colindan con los territorios indígenas, se encuentran en mejor estado que las áreas donde no se presenta esta condición (Herrera-Ugalde y Pérez-Castillo, 2012). Esta estabilidad territorial también se relaciona con una topografía de difícil acceso externo, además de las condiciones socio-ambientales que rodean estos territorios en el Caribe. Sin embargo, es claramente el fruto de las acciones de incidencia de los líderes indígenas de la RIBCA, quienes han defendido sus territorios ante la invasión de terceros, la erosión cultural interna, y la amenaza de múltiples

mega-proyectos que se han propuesto para la zona (IUCN, 2009).

Lecciones aprendidas y desafíos

El proceso de RIBCA en el Caribe Costarricense se destaca por la capacidad de los pueblos Bribri y Cabécar de transformar una institucionalidad estatal, ajena a sus formas de organización tradicional, en un proceso de gobernanza propia y legítima a nivel local. Como afirma Borge (2003) en reflexión sobre las ADII, uno de los procesos más importantes en la sociedad es la *“forma expresiva del contrato social que se establece entre distintos miembros de un grupo humano que desean formar comunidad de normas, pautas y costumbres”*, por lo que una institucionalidad establecida por el Estado puede generar conflictos o socavar las bases para la legitimidad, como ha ocurrido en otras partes de Costa Rica, por ejemplo en la zona sur. La imposición de las ADII representa una violación de los derechos de auto-determinación. Sin embargo, en el caso de los territorios indígenas del Caribe, estos órganos y sus reglas de gobernanza establecidas desde el inicio, también brindaron la base para el diálogo y la reivindicación territorial, lo que ha permitido evolucionar hacia el cumplimiento del autogobierno, rescatando las bases culturales de los Bribri y Cabécar, así como el principio de autodeterminación avalado por el Convenio 169 de la OIT.

Estos avances en el autogobierno han permitido un fortalecimiento y evolución de la institucionalidad indígena en la gestión de los recursos naturales de los territorios, reflejados en las decisiones colectivas de comprometer áreas para el Programa de PSA, la formación de nuevas reglas en las Comisiones de Apoyo y la implementación de elecciones operacionales por los guardas forestales y las comunidades Bribri y Cabécar. Los acuerdos logrados en el Programa de PSA también han permitido el desarrollo de capacidades en los líderes territoriales, consolidando los esfuerzos de incidencia de estos Pueblos frente al gobierno nacional, un factor clave en la construcción de procesos de

CLPI y la prevención del despliegue de los mega-proyectos (turismo, proyectos hidroeléctricos) en la zona. Este conjunto de factores han contribuido de forma importante en la conservación de los bosques continuos más importantes de Costa Rica. El programa de PSA en territorios indígenas representa un ejemplo clave de financiamiento climático territorial, donde los fondos son canalizados directamente a autoridades indígenas, logrando el resultado tan deseado: una gobernanza fortalecida y la mitigación del cambio climático, a través de la conservación forestal y la reducción de la deforestación y degradación.

Los desafíos hacia el futuro incluyen las nuevas tensiones de escala para la población Bribri y Cabécar, las opciones económicas con las que cuentan sus Pueblos, la articulación con instan-

cias de la conservación y la utilización de futuros fondos de PSA bajo posibles esquemas de REDD+, todos los cuales se vinculan estrechamente. La usurpación de territorios indígenas por áreas protegidas y plantaciones privadas son temas pendientes de discusión en el Caribe. Resolver estas deudas históricas y lograr una articulación más constructiva entre las instancias de conservación y los territorios indígenas, podría contribuir al abordaje de estos desafíos, al tiempo que se podría dinamizar el potencial económico de la riqueza socio-natural de los territorios Bribri y Cabécar, sin perjudicar las condiciones ecológicas de los territorios. Los programas de PSA, y probablemente futuros fondos vinculados al financiamiento climático, podrían jugar un papel importante en el apoyo hacia esa clase de transformación territorial.

Gobernanza territorial en Panamá: El caso de la Comarca Emberá/ Wounaan

La gobernanza territorial que existe actualmente en la Comarca Emberá/Wounaan es producto de la lucha histórica por los derechos territoriales en Panamá y del proceso de organización interna de los Pueblos Emberá y Wounaan, iniciado en los años sesenta. Hoy en día, Panamá cuenta con uno de los marcos de derechos indígenas más sólidos y reconocidos en Latinoamérica, a pesar de no haber ratificado el Convenio 169 de la OIT. Además del reconocimiento formal de sus derechos territoriales, la Comarca Emberá/Wounaan cuenta con una serie detallada de reglas para su gobierno interno. La puesta en marcha de este sistema de gobierno, como ejercicio de autodeterminación, ha sido uno de los principales temas de agenda para las autoridades de la Comarca desde el reconocimiento de su Carta Orgánica en 1999. El manejo forestal comunitario ha demostrado ser un instrumento útil para impulsar el fortalecimiento de la gobernanza y promover procesos de ordenamiento territorial, además de generar nuevas opciones económicas dentro del territorio. A pesar de las constantes presiones externas y el débil apoyo gubernamental en varios aspectos, la Comarca tiene valiosas experiencias en el establecimiento de relaciones constructivas con instancias del gobierno, las cuales han permitido enfrentar de manera conjunta amenazas graves tanto a nivel territorial como para el país.

Los Pueblos Emberá y Wounaan residen principalmente en comunidades dispersas en la provincia del Darién, una frontera forestal que contiene la mayor parte de los bosques maduros de Panamá. La Comarca Emberá/Wounaan es una de 5 Comarcas formalmente reconocidas y está conformada por 41 comunidades organizadas en los distritos no continuos de Cémaco y

Sambú. Cuenta con una extensión de 4,398 km² (6% del territorio nacional) y aproximadamente 10,000 habitantes. A nivel de país, los derechos colectivos reconocidos bajo las figuras de “Comarca” o “Tierras Colectivas” en Panamá alcanzan 23,742 km², equivalentes al 31% del territorio nacional.

Contexto histórico

La organización política Emberá/Wounaan surgió a partir de 1968-1969, cuando se celebró el Primer Congreso Indígena en Altos de Jesús

Mapa 5. Provincia de Darién con el Parque Nacional y Comarca



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CATHALAC (2007) y base de datos SIG de Mesoamérica/CCAD-BM (2002).

y se eligieron los primeros Caciques Emberá, en la provincia de Veraguas (Dogirama, 2015). Este momento representa un hito histórico en la reorganización política y social del Pueblo Emberá y Wounaan en el Darién, en su búsqueda por encontrar una nueva organización territorial que les permitiera responder mejor ante una coyuntura de amenazas y oportunidades. Por un lado, en los años setenta se iniciaría la construcción de una nueva carretera que dividiría el Darién, lo que generó una serie de presiones nunca antes vistas en la Comarca. Sin embargo, también se vivía una oportunidad histórica respecto a los derechos territoriales, especialmente luego que el Pueblo Guna había logrado su reconocimiento territorial tras una breve pero exitosa rebelión en 1925, hecho que se convirtió en un precedente importante en Panamá (Herlihy, 1995). Este ejemplo ayudó a orientar los esfuerzos de incidencia para los derechos indígenas en el país, e incidió en la forma de organización de los Emberá. En busca de su propio reconocimiento, fue adoptado el sistema de gobierno territorial existente en la Comarca Guna Yala, caracterizado por la presencia de figuras como los Congresos y Caciques (Ibíd.)

Los avances en el marco legal de los derechos indígenas fueron logrados en la Constitución Política de Panamá de 1972, cuando el gobierno reconoció los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y su participación en el sistema político, colocando las Comarcas en el nivel más alto de la jerarquía político-administrativa en el país a nivel subnacional, equivalente al nivel de las provincias. Sin embargo, los Pueblos Emberá y Wounaan de Darién no contaban con reconocimiento específico todavía, por lo que continuaban con sus esfuerzos de incidencia ante el gobierno nacional. Los resultados de estos esfuerzos se convirtieron en recomendaciones no solo para la formación de territorios (Comarcas), también para el reconocimiento de sus propios sistemas de gobierno plasmados en las Cartas Orgánicas (Herlihy, 1995).

Después de más de dos décadas de celebrar Congresos Generales en toda la región del Darién, líderes Emberá se movilizaron en 1983 hacia Ciudad Panamá para exigir el reconocimiento de sus derechos territoriales. Luego de jornadas de negociaciones con el gobierno nacional, se logró un acuerdo para segregar dos territorios de la Provincia del Darién y conformar así una nueva Comarca. Estos esfuerzos y acuerdos se concretaron con la aprobación el 8 de noviembre de 1983 de la Ley 22, creando la Comarca Emberá/Wounaan. Los esfuerzos continuos por desarrollar la Carta Orgánica de la Comarca seguirían por 16 años más, hasta ser finalmente reconocidos en 1999, cuando fue aprobada. Este instrumento incluye una serie de especificaciones detalladas de las reglas de gobernanza en el territorio y los usos de la tierra dentro de la Comarca (Gobierno Nacional de Panamá, 2010).¹⁶

Instituciones de gobernanza territorial en la Comarca Emberá/Wounaan

A pesar de no contar con el respaldo de instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, los Pueblos Indígenas en Panamá cuentan con uno de los marcos legales más sólidos en materia de derechos en Latinoamérica (Roldán, 2004). La Constitución de 1972 señala que *“El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”* (Art. 123). Junto a la Ley 22 de 1983, este marco legal reconoce los derechos de acceso, uso, manejo y exclusión de los Pueblos Emberá y Wounaan (Gobierno Nacional de Panamá, 2010). Los derechos de manejo tienen una limi-

¹⁶ Es importante señalar que 43 comunidades Emberá quedaron fuera de la demarcación territorial de la Comarca. Luego de 25 años de lucha continua se logró la aprobación de la Ley 72 (“Ley de Tierras Colectivas”) el 22 de diciembre de 2008. En ella se establece el procedimiento para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas que quedaron fuera de las Comarcas ya existentes. Hay otros Pueblos Indígenas de Panamá que no han logrado el reconocimiento oficial y la demarcación de sus territorios, por lo que existe un proceso en negociación.

tación importante que se ha aplicado en la práctica, en particular con relación al recurso forestal. En base a la Ley Forestal de 1994, cualquier actividad de tala debe ser aprobada por la Autoridad Nacional de Medioambiente (antes INRENARE, hoy Ministerio de Ambiente), con excepción de las plantaciones en tierras privadas (Decreto de Ley No. 1, 1994). El aprovechamiento en bosques naturales requiere un inventario forestal, un plan de manejo y la señalización de los árboles a ser talados. Otras limitaciones respecto a derechos de manejo tienen que ver con el Parque Nacional Darién, pues un 34% de la Comarca se traslapa con áreas protegidas y, según la Carta Orgánica, las acciones dentro de estas áreas deben realizarse conjuntamente entre el Congreso General y la ANAM (Gobierno Nacional de Panamá, 2010), aunque la presencia institucional por parte de ANAM ha existido de una manera limitada.

Estos derechos han reconocido y fortalecido a las instituciones tradicionales de los Pueblos Emberá y Wounaan. La relación de estos Pueblos con los recursos naturales es una parte fundamental de su identidad; donde los ríos, pantanos, bosques y el mar en su territorio juegan un papel fundamental dentro de su cultura, espiritualidad y cosmovisión (UNESCO, s.f.). La gestión tradicional de los recursos naturales bajo esta cosmovisión ha contado con la comunidad como el referente más importante. Ante las amenazas a estas instituciones tradicionales, se comenzó el proceso de reorganización territorial ya señalado, el cual fue respaldado por el marco legal. La Ley 22 de 1983 reconoce al Congreso General de la Comarca como la máxima autoridad tradicional de decisión y expresión de los Pueblos Emberá y Wounaan ante el Gobierno Nacional y entidades externas públicas y privadas; al Cacique General como el representante principal de la Comarca y al Consejo de Nokora como el órgano principal de consulta (Gobierno Nacional de Panamá, 2010). En la Carta Orgánica, se incluyen de manera detallada una serie de disposiciones, funciones y competencias para el funcionamiento del gobierno territorial, incluyendo las reglas de ope-

ración y competencias del Congreso General, el Cacique General y la Junta Directiva, así como de los congresos regionales, locales y el Consejo de Nokora. Adicionalmente, la Carta Orgánica contiene las reglas para la administración de la Comarca en distintos niveles, así como las directrices para el ordenamiento territorial según las instituciones tradicionales. En este instrumento se identifican las siguientes clasificaciones para el uso de la tierra: comunal, colectivo, aprovechamiento forestal, subsistencia biocultural y tierras para la reforestación (Ibíd.). La Comarca también dispone de un conjunto de órganos administrativos como las direcciones de Planificación, Finanzas, Recursos Naturales y Medioambiente, Cultura, Salud y Educación (Ibíd.).

La puesta en marcha de esta institucionalidad formal ha sido una apuesta fundamental para las autoridades Emberá y Wounaan desde la aprobación de la Carta Orgánica en 1999 (Aji y Quintana, 2015). En el Congreso General de la Comarca celebrado en el año 2000, se plantearon una serie de acciones para lograr esta meta, incluyendo la promoción de iniciativas de manejo forestal comunitario, con el propósito de crear una base productiva que facilitara los recursos necesarios para implementar el sistema de gobierno territorial en todos sus ámbitos (Ibíd.). Los primeros pasos incluyeron la caracterización de usos de la tierra en la Comarca en 2003 y la búsqueda de aliados para impulsar las experiencias de manejo forestal comunitario en 2004 (Ibíd.). Inicialmente, la Comarca se enfrentaba ante una situación desfavorable: no existían disposiciones específicas para el manejo forestal comunitario, las regulaciones vigentes permitían únicamente permisos y concesiones de aprovechamiento de 1,000 a 5,000 hectáreas, mientras que el gobierno panameño tampoco mostró interés en apoyar esta iniciativa (Ibíd.). Sin embargo, mediante la incidencia activa de las autoridades de la Comarca y el apoyo de la USAID, a través del World Wildlife Fund (WWF), se logró la aprobación de un decreto ejecutivo que permitiera el avance de un plan

piloto de manejo forestal en el Río Tupiza, con una superficie propuesta de 26,720 hectáreas.

Luego de aprender de los procesos de manejo forestal comunitario desarrollados en Guatemala y México, actualmente se encuentran bajo este modelo de manejo 110,648 hectáreas en siete comunidades, de las cuales 43,500 hectáreas han sido certificadas por el Consejo de Administración Forestal (FSC por sus siglas en inglés) (Ibíd.). Por otro lado, se encuentran pendientes de aprobación por el Ministerio de Ambiente (antes ANAM) un total de 66,107 hectáreas adicionales (Ibíd.). Estas iniciativas operan bajo la aprobación y el apoyo de las Autoridades Comarcales, pero son administrados a nivel comunitario. Un porcentaje de los beneficios es remitido a la Comarca, mientras que a nivel comunitario se han financiado proyectos para fortalecer los procesos de gobernanza territorial (ej. construcción de salones comunales, compra de motores fuera de borda, construcción de senderos, etc.). Además, con recursos provenientes de las actividades de manejo forestal comunitario se han financiado escuelas, viviendas y medicamentos, contando en todos los casos con la aprobación comunitaria expresada en asambleas (Aji y Quintana, 2015; Dogirama, 2015a). Por lo tanto, el manejo forestal comunitario representa un instrumento que ha logrado impulsar no solamente las actividades productivas sino también la institucionalidad territorial (Dogirama, 2015). Actualmente, se implementan acciones de monitoreo y vigilancia territorial, incluyendo esfuerzos de mapeo comunitario y el manejo de drones.¹⁷ Esto ha sido uno de los motores principales

¹⁷ En 2015 se han iniciado las primeras fases de entrenamiento y capacitación en mapeo comunitario y manejo y control de drones, como instrumentos de monitoreo de la cobertura boscosa actual y vigilancia de los límites territoriales de la Comarca. Con esta iniciativa, se puede monitorear el avance de la frontera agrícola que contribuye a deforestar y degradar las áreas de bosque. Esto permite un mejor control de la gobernanza territorial y la actuación temprana de las Autoridades Tradicionales y públicas de la región, a pesar de la poca asistencia técnica del Estado panameño a las comunidades indígenas.

para la defensa y el fortalecimiento territorial, en particular ante el poco apoyo estatal destinado para la Comarca.

El arreglo de multi-nivel de mayor avance se relaciona a los acuerdos entre las autoridades de la Comarca y los representantes del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), instancia nacional encargada de la vigilancia y seguridad de los límites del país. Esta relación se ha construido luego de una articulación problemática en particular entre los años 2000 y 2010, durante la incursión de actores ilícitos desde Colombia quienes impulsaron situaciones de desplazamiento, violencia e incluso asesinatos dentro y fuera de la Comarca (PRISMA/AMPB, 2014a). Por varios años, prevalecía una respuesta gubernamental que en vez de aprovechar la organización existente en la Comarca para la gobernanza, actuaba en su contra, por medio del desconocimiento de sus autoridades y reglas internas, imponiendo restricciones sobre sus medios de vida y movilización e instalándose en el territorio de una forma inapropiada según las tradiciones de la Comarca (Ibíd.). En muchas ocasiones, el resultado fue la falta de coordinación efectiva entre las comunidades y las autoridades nacionales, debilitando los esfuerzos de responder a estas amenazas transfronterizas. A partir de 2010, se impulsó un proceso de diálogo abierto entre las autoridades comarcales con el SENAFRONT, buscando desarrollar una articulación más constructiva. Hasta el momento, se ha logrado una gran parte de las metas en este proceso: las regulaciones y restricciones sobre las comunidades se han eliminado, existe un reconocimiento de las reglas internas de la Comarca, indígenas Emberá y Wounaan se han entrenado e incorporado a los equipos del SENAFRONT, y existe una coordinación y comunicación constante entre esta instancia estatal y las autoridades de la Comarca (Dogirama, 2015a). Si bien el flujo de bienes ilícitos es una realidad que continúa en el Darién, la presencia de grupos armados ha disminuido de forma considerable.

Resultados de la gobernanza territorial en la Comarca Emberá/Wounaan

El proceso de consolidación de las instituciones territoriales de gobernanza en la Comarca Emberá/Wounaan ha generado importantes resultados ecológicos, económicos y sociales frente a una situación compleja de amenazas de colonos, ganaderos e incluso la presencia de actores ilícitos. Las instituciones territoriales de la Comarca han logrado conservar sus bosques frente a presiones externas, manteniendo una cobertura forestal en el 90% de su territorio, con una tasa mínima anual de pérdida de bosques, calculada en 0.14% entre 1992 y 2008 (ANAM, 2009). Esto contrasta con las dinámicas de deforestación existentes en los territorios del Darién localizados fuera de la Comarca, en los que se ha registrado una tasa de deforestación anual de 0.81% y una cobertura forestal menor al 70% (Ibid.).

En términos sociales y económicos, se han logrado avances importantes a partir de las empresas forestales comunitarias. Entre los años 2007-2010, las ventas realizadas por estas iniciativas sumaban US\$ 426,800 y se generaron 8,562 empleos directos (Dogirama, 2015). Las ganancias han sido invertidas en diversos proyectos comunitarios que han contribuido a mejorar las condiciones de vida, los cuales también han logrado fortalecer las condiciones de gobernanza y las instituciones del Congreso Emberá/Wounaan, como fue señalado anteriormente. Las experiencias de manejo forestal comunitario han facilitado procesos de fortalecimiento de capacidades en diversos temas como organización comunitaria, gerencia de proyectos, planificación y producción forestal, mercadeo y comercialización, entre otros.

Entre los principales logros de este proceso se encuentran los cambios sociales generados a

partir de una respuesta colectiva, tanto frente a las amenazas de actores ilícitos, como a través de la relación con el SENAFRONT. Si bien todavía existen movimientos de actores ilícitos en la región, muchos de estos viajan no armados durante la noche; mientras que los intentos de grupos armados por tomar control de áreas extensas dentro del territorio en el Darién se ha frenado durante los últimos años. De igual manera, muchos de los conflictos sociales e institucionales con SENAFRONT se han resuelto (Dogirama, 2015a).

Lecciones aprendidas y desafíos

El caso de la Comarca Emberá/Wounaan brinda un ejemplo importante de cómo el manejo forestal comunitario ha resultado ser un instrumento útil para la consolidación de la gobernanza territorial. Las áreas bajo manejo sostenible se extienden en más de un cuarto de la extensión total de la Comarca, tratándose de uno de los ejemplos de manejo forestal indígena con articulación a mercados con mayor nivel de consolidación en Centroamérica. Este ejemplo demuestra que la articulación con mercados externos puede ser congruente con las instituciones tradicionales, e incluso puede fortalecer los procesos de territorialización. La articulación simultánea con actores externos, como el SENAFRONT, también demuestra un ejemplo de gobernanza multi-nivel que se basa principalmente en el respeto de los derechos territoriales. Como resultado, se han generado beneficios para la gobernanza no solamente dentro de la Comarca, sino también para todo el país. Esto es un ejemplo de colaboración constructiva entre territorios indígenas y el Estado donde, luego de reivindicaciones territoriales, este último ha aprendido a reconocer y a respaldar los derechos de los Pueblos Emberá y Wounaan, logrando en el proceso generar mejores condiciones sociales, económicas y ecológicas.

Gobernanza territorial en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) de Nicaragua

En la actualidad, Nicaragua cuenta con un marco legal que reconoce formalmente los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes sobre sus tierras y recursos naturales, así como un conjunto de procesos de demarcación y titulación territorial adelantados. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos, entre otras razones porque la nueva institucionalidad se estableció sobre la base de leyes y figuras que ya existían como las municipalidades y las áreas protegidas, lo que derivó en una serie de contradicciones, inconsistencias y vacíos. Además, alrededor de los territorios indígenas reconocidos existen invasiones constantes de colonos que generan fuer-

tes dinámicas de deforestación y degradación, lo que afecta la biodiversidad y los medios de vida locales. A pesar de esto, desde las comunidades se realizan valiosos esfuerzos para contrarrestar estas situaciones y poder continuar con las prácticas tradicionales que les han permitido un manejo histórico sostenible de sus recursos.

La Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) representa el 28% del territorio nacional y en ella se concentra el 42% de los bosques del país. La mayoría de estos bosques están localizados en los 17 territorios indígenas debidamente reconocidos, los cuales abarcan una extensión de 2,453,766 hectáreas y poseen una cobertura forestal promedio del 63% (CRAAN, GRAAN, CCF-A, 2012). A nivel institucional, la RACCN presenta múltiples niveles, donde interactúan las comunidades indígenas y

Mapa 6. Bosques y territorios indígenas en las Regiones Autónomas de Nicaragua



Fuente: PRISMA basado en CATHALAC, 2007; Larson y Soto, 2012.

afro-descendientes, los Gobiernos Territoriales Indígenas (GTI), el Consejo y Gobierno Regional, las municipalidades y las instancias del gobierno central. Esto plantea importantes desafíos para lograr el fortalecimiento de la gobernanza, para lo que se requiere de nuevos arreglos que favorezcan mayores niveles de articulación en diferentes escalas.

Contexto histórico

La Constitución de Nicaragua de 1986 reconoció el derecho de los Pueblos Indígenas del Caribe Nicaragüense de disponer de sus formas de propiedad y organización tradicionales, al tiempo que garantizó los derechos sobre sus tierras y los recursos que en ellas se encuentran. Junto con las leyes subsiguientes de autonomía (Estatuto de Autonomía de 1987/Ley 28 y la Ley del Régimen de Propiedad/Ley 445 del 2003), quedaron establecidos los derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión para las comunidades indígenas y afro-descendientes. De igual manera, el marco legal dispone que las tierras comunales son inalienables, inembargables e imprescriptibles (Arts. 3 y 24, Ley 445). Sin lugar a dudas, estas leyes representan hitos importantes dentro del proceso histórico de lucha por el reconocimiento de los derechos en la Costa Caribe de Nicaragua, el cual no es reciente, sino que se remonta a varios siglos atrás.

Durante la colonia, mientras los españoles establecían las principales ciudades de Nicaragua en el litoral del Pacífico, la relación que establecieron los ingleses con los miskitus¹⁸ les permitió a éstos preservar las instituciones tradicionales que ya existían en la Costa Caribe, como la propiedad comunal y las formas de organización interna. Simultáneamente, en el resto del país se imponían figuras como la propiedad privada y la estructura municipal (Frühling,

¹⁸ A pesar de que en Nicaragua y Honduras se utilizan las palabras “miskitos” o “miskitus” para referirse a quienes pertenecen al Pueblo Miskitu, en el presente informe se ha optado por utilizar el segundo término. Siendo un solo Pueblo, los Miskitus quedaron separados entre Honduras y Nicaragua, luego de los procesos de independencia y el establecimiento de las fronteras de estos países.

González y Buvollen, 2007). El tratado de Managua significó el retiro de Gran Bretaña y la creación de la Reserva de la Muskitia, donde se incluían disposiciones para conservar la propiedad comunal de la tierra y se reconocía el derecho de los miskitus a la autodeterminación. Sin embargo, tanto el título de Reserva como esas condiciones fueron eliminados con el tratado Harrison-Altamirano de 1905, mediante el cual se incorporó definitivamente la zona de la Muskitia a Nicaragua (Ibíd). Durante la segunda mitad del siglo XX, comenzaron a formarse las primeras organizaciones indígenas, caracterizadas por promover la lucha política alrededor del reconocimiento la autonomía y los derechos territoriales, en la cual participaban miskitus, mayangnas y ramas (Ibíd).¹⁹ Estas organizaciones conformaron la base de movimientos posteriores como el partido político multiétnico YATAMA y la Nación Mayangna, principal instancia de representación del Pueblo Mayangna.

El triunfo de la Revolución Sandinista en 1979 trajo consigo nuevas expectativas sobre el reconocimiento de derechos en la Costa Caribe. Sin embargo las relaciones entre el nuevo gobierno y las organizaciones de la Costa se fueron deteriorando - entre otras razones - por la falta de confianza mutua, el desconocimiento por parte del gobierno de las características socio-culturales y los procesos históricos del Caribe, así como los planteamientos de que las decisiones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, eran facultad del gobierno central (Ibíd). Estas diferencias, enmarcadas dentro de las tensiones propias del contexto político nacional e internacional de ese momento, influyeron en la generación de un conflicto que tuvo altos costos económicos, pérdidas de vidas e inclusive enfrentamientos internos entre pueblos indígenas. La crisis finalizó luego de un proceso de consulta y negociación sobre el

¹⁹ Entre estas organizaciones se encontraban la Alianza de Progreso para Miskitu y Sumo (ALPROMISU), la agrupación de comunidades mayangnas SUKAWALA, Unidad Indígena de la Costa Nicaragüense (MISURA/KISAN) y la Unidad de Miskitus, Sumos, Ramas y Sandinistas (MISURASATA) (Frühling, González y Buvollen, 2007).

tema de la autonomía y la aprobación de la Constitución de 1986, lo que marcó el inicio de una nueva etapa de lucha (Del Cid, Moreno, y Mairena, 2014).

La sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2001 a favor de la comunidad mayangna de Awas Tingni, por su demanda al Estado de Nicaragua, es otro de los momentos claves de este proceso histórico.²⁰ Entre los compromisos que el Estado debió asumir fue la adopción de medidas para la demarcación y titulación de los territorios indígenas, lo que se convirtió en el objeto principal de la Ley 445. La aprobación de esta ley estuvo precedida por acciones importantes de movilización y consulta, en la que participaron representantes de pueblos indígenas, autoridades tradicionales, líderes políticos, académicos y profesionales de las Regiones Autónomas (Larson, y Mendoza, 2009).

El regreso al poder del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) en 2007, impulsó de manera significativa los procesos de demarcación y titulación territorial. Detrás de esto, estuvo el acuerdo firmado entre los líderes de YATAMA y el FSLN, donde este último asumió el compromiso de impulsar las reivindicaciones de los pueblos de la Costa (Larson et al., 2009). El compromiso y la participación activa de los líderes y comunidades indígenas en actividades como el establecimiento de linderos y la resolución de conflictos, fueron aspectos determinantes para el desarrollo de los procesos de demarcación (Francis, Dálvez y Mairena, entrevistas). En la actualidad se han titulado los 22 territorios previstos originalmente para las dos Regiones Autónomas (Henríquez, comunicación

²⁰ A pesar de que la Corte Suprema de Nicaragua declaró ilegal en 1997 una concesión maderera privada localizada dentro del territorio de Awas Tingni, el Estado no acató esta sentencia, por lo que el caso fue presentado ante la CIDH por el Síndico de la comunidad. Esta instancia internacional dictaminó en agosto del 2001 que se habían violado los derechos de la comunidad, por lo que ordenó al Estado de Nicaragua al pago de indemnizaciones y – aún más importante – a la adopción de medidas para la demarcación y titulación de territorios indígenas (Larson et al., 2009; Larson, y Mendoza, 2009; CIDH, 2001).

personal),²¹ aunque persisten desafíos para el ejercicio pleno y la consolidación de los derechos adquiridos, como el cumplimiento del saneamiento, última etapa de los procesos de demarcación y titulación.²² Avanzar en esta dirección resulta esencial, pues el saneamiento implica determinar quiénes pueden permanecer en los territorios, lo que es clave para enfrentar las constantes invasiones de colonos provenientes de la zona central y del litoral pacífico de Nicaragua.

Instituciones de gobernanza territorial en la RACCN

El proceso de autonomía y reconocimiento de derechos en la Costa Caribe de Nicaragua dio paso a un conjunto de nuevas estructuras y niveles de gobernanza, los cuales se establecieron sobre una institucionalidad ya existente. Entre estas estructuras se encuentran las Regiones Autónomas²³ y los Gobiernos Territoriales Indígenas (GTI), los cuales son la máxima autoridad de los territorios. Al interior de las comunidades, el marco legal facultó a las autoridades tradicionales para ejercer la administración de las mismas y sus recursos. Esta nueva institucionalidad se sobrepuso a un conjunto de instancias con presencia y atribuciones específicas sobre los territorios y comunidades indígenas, como las municipalidades y dependencias del

²¹ Los 22 territorios titulados en la RACCN, RACCS y la Zona del Régimen Especial de Desarrollo de Jinotega suman 37,252.91 km², equivalentes al 31% de la superficie total de Nicaragua, beneficiando a 300 comunidades y a una población de 205,317 habitantes. Dentro de estos territorios los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes conservan alrededor del 63% de los bosques de Nicaragua (Henríquez, comunicación personal).

²² El artículo 45 de la Ley 445 establece las cinco etapas del proceso de demarcación y titulación: 1) Presentación de solicitud; 2) Solución de Conflicto; 3) Medición y Amojonamiento; 4) Titulación; y 5) Saneamiento.

²³ Inicialmente, las Regiones Autónomas correspondieron al Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS, respectivamente). A partir de la aprobación de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución de Nicaragua (Ley 854, Enero 2014), los nombres de las Regiones Autónomas fueron cambiados por Costa Caribe Norte y Sur (RACCN y RACCS). Cada una de ellas cuenta con un órgano de representación política (Consejo Regional) y una instancia de administración (Gobierno Regional).

gobierno central; así como sobre leyes existentes y figuras como las áreas naturales protegidas, las cuales imponían restricciones a los derechos reconocidos sobre el manejo de los recursos naturales.

La base de la autonomía y la gobernanza de los pueblos indígenas y afro-descendientes de Nicaragua es la comunidad (Larson y Soto, 2012). En este nivel, se encuentran las autoridades tradicionales (Consejo de Ancianos, Síndico y Witah), quienes desempeñan funciones específicas dentro de las comunidades: el Síndico es la figura responsable de la administración de las tierras y recursos comunales, mientras que el Witah tiene bajo su cargo la resolución de conflictos y aplicación de la justicia (Bonilla, 2012). Por su parte, las normas y reglas están vinculadas a la cosmovisión y las prácticas ancestrales de cada pueblo, e incluyen aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales.²⁴ Las mismas pueden estar escritas en documentos (estatutos o reglamentos) o bien transmitidas de manera oral, e incluyen la disposición de sanciones en caso de que sean violentadas (Mairena, 2007). El Síndico y Witah son los responsables de velar por el cumplimiento de las normas y reglas a nivel comunitario.

La continua y creciente invasión de colonos hacia los territorios de las comunidades indígenas erosiona estas instituciones tradicionales y las condiciones de gobernanza. Las prácticas productivas de los colonos – basadas en el desmonte del bosque – no solo afectan los medios de vida tradicionales, también debilitan la capacidad de la comunidad para aplicar sus propias normas y reglas. En ocasiones, desde diferentes instancias (municipios, gobierno central, agencias de cooperación) se han impulsado acciones para mejorar las condiciones de vida de estos asentamientos ilegales, lo que se convierte en un factor adicional que debilita las instituciones comunitarias indígenas (Del Cid,

Moreno y Mairena, 2014; Dálvez, Mairena, entrevistas).²⁵

Los esfuerzos por articular la institucionalidad comunitaria con el nivel territorial – representado en los GTI – han producido resultados variados. En algunos casos se ha logrado una apropiación efectiva de las comunidades con la figura del GTI, mientras que en otros aún persisten desafíos importantes. Uno de esos desafíos consiste en lograr la consolidación de los territorios, tomando en cuenta que durante los procesos de conformación se agruparon comunidades que no necesariamente compartían afinidades y vínculos históricos. Esto ocurrió como resultado de iniciativas de demarcación territorial realizadas con el objetivo de aprovechar la coyuntura política favorable y titular la mayor cantidad de territorios posible, evitando así los costos en tiempo y recursos económicos que suponía desarrollar las etapas en cada una de las comunidades (Antonio, 2008; Larson y Mendoza, 2009).

Vale la pena señalar que, si bien los GTI son de reciente creación, ya existían en los territorios y comunidades esfuerzos de organización, tales como ONG y asociación de comunidades, los cuales surgieron para impulsar procesos de desarrollo y enfrentar las presiones asociadas a las invasiones de colonos (Larson y Soto, 2012). En territorios donde las experiencias previas de organización se consolidaron, resultó más fácil la conformación de los territorios de GTI y se pueden encontrar mayores niveles de apropiación e identificación de las comunidades con el mismo. Tal es el caso de los territorios mayangnas, donde las asociaciones de comunidades creadas durante las últimas décadas, se convirtieron de manera natural en los nuevos territorios (Lino y Taylor, entrevista). Esto ha facilitado la creación y consolidación de instancias para el control y la vigilancia territorial, a

²⁴ Por ejemplo, la cantidad de tierra asignada a cada familia, las áreas de producción y conservación, las zonas de caza, entre otros.

²⁵ Es importante diferenciar entre los colonos que entran a los territorios vía las invasiones ilegales y los mestizos que tienen décadas conviviendo en las comunidades indígenas y que han estado cumpliendo las normas y reglas.

partir de los acuerdos y acciones inter-comunitarias.²⁶

En la RACCN es posible encontrar avances en la consolidación territorial, a partir de iniciativas de gestión y ordenamiento del territorio, las cuales se impulsan en función de mantener el manejo sostenible de los recursos naturales y el cumplimiento de las normas y reglas asociadas a las instituciones tradicionales. Por ejemplo, en territorios miskitus como Tasba Pri se han impulsado acuerdos con los mestizos, en función del reconocimiento de autoridades tradicionales comunitarias y el respeto a las normas y reglas (Larson y Soto, 2012). En los territorios mayangnas, las iniciativas de ordenamiento territorial han derivado en una zonificación que contempla áreas de producción y aprovechamiento (agrícola, forestal, minería), pero también de recarga hídrica, conservación y lugares sagrados (Larson y Soto, 2012; Bonilla, 2012). Otras acciones tienen por finalidad promover la seguridad territorial y el saneamiento, como la creación de comunidades indígenas en zonas estratégicas del territorio Mayangna Sauni Bas, para enfrentar las invasiones de colonos y la coordinación con otras instancias para la expulsión de los mismos.

La articulación de las comunidades y territorios con las instancias regionales de la Costa Caribe presenta ciertas inconsistencias y dificultades, pero a la vez se identifican experiencias positivas de coordinación. Los principales problemas han estado vinculados al proceso de reconocimiento y certificación de las autoridades comunitarias-territoriales electas, facultad que recae sobre el Secretario o Presidente del Concejo Regional (art.8, Ley 445). Sin embargo, también existen ejemplos donde se han logrado impulsar acciones coordinadas entre los GTI y las instancias del Gobierno Regional, entre ellas la Secretaría de Recursos Naturales de la RACCN.

²⁶ En contraposición, se encontraron dificultades para la conformación de los territorios, cuando no se consideraron factores como las relaciones históricas, los intereses económicos y factibilidad misma de la gestión del territorio, en términos de comunicación, cobertura y recursos (Monteroso y Larson, 2013; Mendoza, entrevista).

Esto ha permitido el desarrollo de capacidades en los líderes indígenas y la canalización de asistencia técnica para respaldar las iniciativas de manejo forestal comunitario (Martínez, entrevista).

Es posible encontrar experiencias valiosas que muestran avances en la coordinación de gobernanza de multinivel. La creación en el 2009 de la Nación Mayangna, como máxima instancia de unidad y coordinación política del Pueblo Mayangna, es un ejemplo de iniciativas orientadas en esa dirección. Además, esta instancia - que aglutina a los nueve territorios mayangnas de Nicaragua - fue una de las estrategias orientadas a la defensa territorial y a la preservación de su cultura y valores como Pueblo. Por otro lado, el diálogo, la incidencia política y la coordinación de acciones conjuntas con las instancias regionales y nacionales, han permitido la construcción de nuevos acuerdos y oportunidades para avanzar en la consolidación de los derechos. Por ejemplo, la creación del Batallón Ecológico del Ejército de Nicaragua (BECO) en 2011 y de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en 2013, fueron el resultado de las acciones de movilización e incidencia de los territorios mayangnas. De igual manera, las autoridades comunitarias y territoriales de la RACCN han aumentado su participación en los espacios de diálogo, consulta y formulación de políticas públicas, lo que ha contribuido al desarrollo de sus capacidades de gestión.²⁷

La relación de las comunidades y los GTI con las municipalidades y las instancias del gobierno central varía dependiendo del contexto. En ambos casos, los problemas surgen cuando no están claramente definidas las responsabilidades y los alcances de cada uno, situación que se complica con la existencia de indefiniciones,

²⁷ Un ejemplo de esto es la participación de líderes indígenas en el Comité Consultivo Forestal y Ambiental de la RACCN, la principal plataforma de actores a nivel regional. Participan además en esta instancia representantes del Consejo y Gobierno Regional, instituciones del gobierno central, empresarios, ONG locales, sector académico, entre otros.

traslapes y contradicciones en el marco legal e institucional existente. Por ejemplo, en las áreas protegidas como la Reserva de la Biosfera de Bosawas, localizada dentro de territorios indígenas mayagnas y miskitus, los marcos de conservación que se impulsan desde el MARENA, dan lugar a reglas de uso y manejo de recursos naturales que limitan los medios de vida tradicionales de las comunidades, en contradicción con el marco legal de la Autonomía (Mairena, 2007). Por otro lado, políticas nacionales más amplias como el fomento a la ganadería, motivan el desplazamiento de personas quienes se establecen en tierras indígenas para construir potreros, en tanto es una actividad rentable y que responde a una necesidad del mercado (Mairena, entrevista).

Existen también ejemplos de políticas y acciones provenientes del gobierno central que contribuyen de manera positiva al fortalecimiento de las condiciones de gobernanza. A partir del 2014, los GTI comenzaron a recibir transferencias de recursos del presupuesto nacional, con el propósito de que puedan cubrir gastos operativos y mejorar sus capacidades, a través de la incorporación de profesionales y técnicos. Otra oportunidad importante que podría ayudar a promover mejores niveles de articulación entre toda la institucionalidad de la RACCN es la implementación de la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada (ENDE-REDD+), la cual incluye la participación de representantes de GTI en el máximo nivel de toma de decisiones y en los niveles operativos. Es importante señalar que estos espacios de participación no estaban contemplados originalmente y fueron creados luego del reclamo de líderes indígenas frente al gobierno de Nicaragua e instancias internacionales como el Fondo Cooperativo para el Cárbono de los Bosques (FCPF).

Resultados de la gobernanza territorial en la RACCN

A pesar de las constantes amenazas y presiones que enfrentan, las comunidades indígenas y afro-descendientes continúan desarrollando

acciones que les permiten proteger los bosques y demás recursos naturales de sus territorios. Fundamentadas en su cosmovisión e instituciones tradicionales, estas acciones incluyen prácticas sostenibles de producción, el diseño de planes de ordenamiento territorial, así como la creación de brigadas de control y vigilancia. Este tipo de iniciativas han contribuido de manera estratégica para lograr que en las Regiones Autónomas se concentre el 63% de los bosques de Nicaragua, de los cuales dos tercios se conserva en la RACCN, principalmente dentro de los territorios indígenas (Gobierno de Nicaragua, 2013).

La importancia de promover y fortalecer las instituciones y prácticas indígenas resulta evidente a la luz de la experiencia de la Reserva de la Biósfera de Bosawas. Con una extensión que supera las dos millones de hectáreas (15.2%) del territorio de Nicaragua, dentro del área de la Reserva se encuentran 7 territorios indígenas, con una población estimada de 35,000 habitantes y títulos de propiedad reconocidos sobre 628,810.8 hectáreas, de las cuales el 88.9% se considera como cobertura boscosa (Jörg Kräuter y Speiser, 2010; Mairena, 2012).²⁸ A pesar de su importancia, Bosawas se encuentra actualmente en una situación crítica por la invasión de colonos y las dinámicas de deforestación asociadas al establecimiento de áreas de pasto para ganadería.²⁹ Según datos del MARENA, los bosques se encuentran principalmente en las zonas donde los pueblos indígenas se ubican, lo que se refleja en las tasas promedio de deforestación: en el caso de los colonos, ésta ha sido documentada como 15 veces mayor por persona

²⁸ Los territorios indígenas de Bosawas son: Sauni As, Sauni Bas, Sauni Arungka y Sauni Bu (mayangnas); Miskitu Indian Tasbaika Kum, formado por miskitus y mayangnas; y los territorios miskitus Kipla Sait y Li Lamni (Jörg Kräuter y Speiser, 2010).

²⁹ La pérdida de bosques en Bosawas alcanza 270,000 hectáreas cada año, cifra muy superior al promedio nacional de deforestación (76,000 hectáreas/año), como resultado del incremento considerable de la cobertura de pastos para ganadería, categoría que aumentó de 64,809.7 a 641,659.8 hectáreas durante el período 1987-2010 (Jörg Kräuter y Speiser, 2010; MARENA, 2012).

(2.15 hectáreas por año en 2002), en comparación con la deforestación en comunidades indígenas (0.15 hectáreas en 2002) (Stocks et al, 2007; MARENA, 2012).

La realidad anterior evidencia lo insuficiente que han resultado los marcos y normas estrictas de conservación para la preservación de los bosques, frente a las instituciones y prácticas tradicionales de los Pueblos Indígenas. Si bien ya existía el Estatuto de Autonomía (Ley 28), los Pueblos Indígenas de Bosawas no fueron consultados durante la creación de las instancias de administración y la definición de las normas ambientales de manejo de la Reserva. Esto se ha convertido en una dificultad, pues las disposiciones y controles propios de las áreas protegidas han limitado los derechos de acceso, uso y manejo de sus recursos naturales. En el caso específico de los Mayangna, estas restricciones posiblemente han provocado cambios en sus prácticas tradicionales, como el aumento de la ganadería y el cultivo de granos básicos para comercialización en mercados cercanos como Siuna (Mairena, 2007).

Aun con esta situación, las comunidades mayangnas realizan acciones para impedir la entrada de colonos a sus territorios, mientras mantienen la rotación de los cultivos y la designación de zonas para la conservación. A pesar de que el Plan de Manejo de Bosawas 2012 reconoce que uno de los reclamos de los pueblos indígenas consiste en tener un papel más protagonista en el diseño e implementación de los planes y en la administración de la Reserva, esto se ha visto limitado por la falta de apoyo financiero para cubrir los costos de movilización correspondientes (MARENA, 2012).

Lecciones aprendidas y desafíos

El reconocimiento formal de los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades afro-descendientes en Nicaragua, representa un avance importante dentro del proceso de consolidación de la autonomía y la autodeterminación. Estos pueblos y comunidades desarrollan

acciones relevantes de manejo sostenible, a pesar de que en la práctica se enfrentan a diversos obstáculos y presiones que amenazan el ejercicio de sus derechos. Para superar estas limitaciones, es necesario el fortalecimiento de capacidades, y el desarrollo de liderazgo en las comunidades y territorios, junto a la promoción de mayores niveles de coordinación inter-institucional entre éstos y las instancias regionales, municipales y nacionales. En el caso de la RACCN, la construcción de procesos de articulación institucional requiere voluntad política y arreglos de gobernanza en diferentes niveles y escalas, pero también recursos económicos que puedan ser manejados desde una perspectiva territorial.

Resulta evidente que los marcos y normas de conservación tradicionales no han logrado detener las dinámicas de deforestación y la degradación ambiental. Por el contrario, existen suficientes ejemplos - como la Reserva de Biosfera de Bosawas - que muestran la eficacia de las instituciones y normas de las comunidades indígenas y afro-descendientes y su impacto positivo en la gestión de los recursos naturales. En la medida que se avanza hacia mayores niveles de articulación institucional, se pueden abordar aspectos como la armonización del marco legal e institucional con el propósito de superar las inconsistencias, contradicciones y vacíos actuales, los cuales en ocasiones debilitan las instituciones indígenas. Adicionalmente, la construcción de mecanismos efectivos de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), junto al fortalecimiento de la fiscalización y rendición de cuentas en todos los niveles, se convierten en oportunidades para mejorar las condiciones de gobernanza.

Los esfuerzos de articulación institucional deben ir anidados dentro de propuestas más amplias de desarrollo. Al interior de los territorios y comunidades indígenas y afro-descendientes, existe una gran brecha socio-económica respecto al resto del país, lo que demanda de intervenciones que respondan a una perspectiva integral y endógena del desarrollo, y que pue-

dan ser construidas a partir de amplios procesos de participación. Tomando en cuenta que la comunidad es la unidad básica de organización, resulta clave fortalecer sus instituciones y a la vez apoyar instancias como los GTI, en función de aumentar los niveles de cohesión territorial y colocarlos en una mejor posición para relacionarse con otros actores. Por las características de la RACCN, esto implica altos costos logísticos, los cuales no siempre están al alcance de las estructuras territoriales y comunitarias.

En la RACCN, las dinámicas de deforestación y degradación están asociadas con las invasiones de los colonos y sus prácticas agrícolas-

ganaderas, las cuales representan una amenaza creciente para la biodiversidad y los medios de vida tradicionales. Desde las comunidades y territorios se ejecutan diversas estrategias y acciones para enfrentar esta problemática, lo que representa una considerable inversión de recursos. En consecuencia, avanzar en el tema del saneamiento representa uno de los grandes desafíos pendientes en materia de consolidación de los derechos, pero a la vez una oportunidad para fortalecer la institucionalidad y la gobernanza. En este contexto, resultará clave el compromiso y la articulación efectiva de todas las instancias con influencia en la Costa Caribe de Nicaragua.

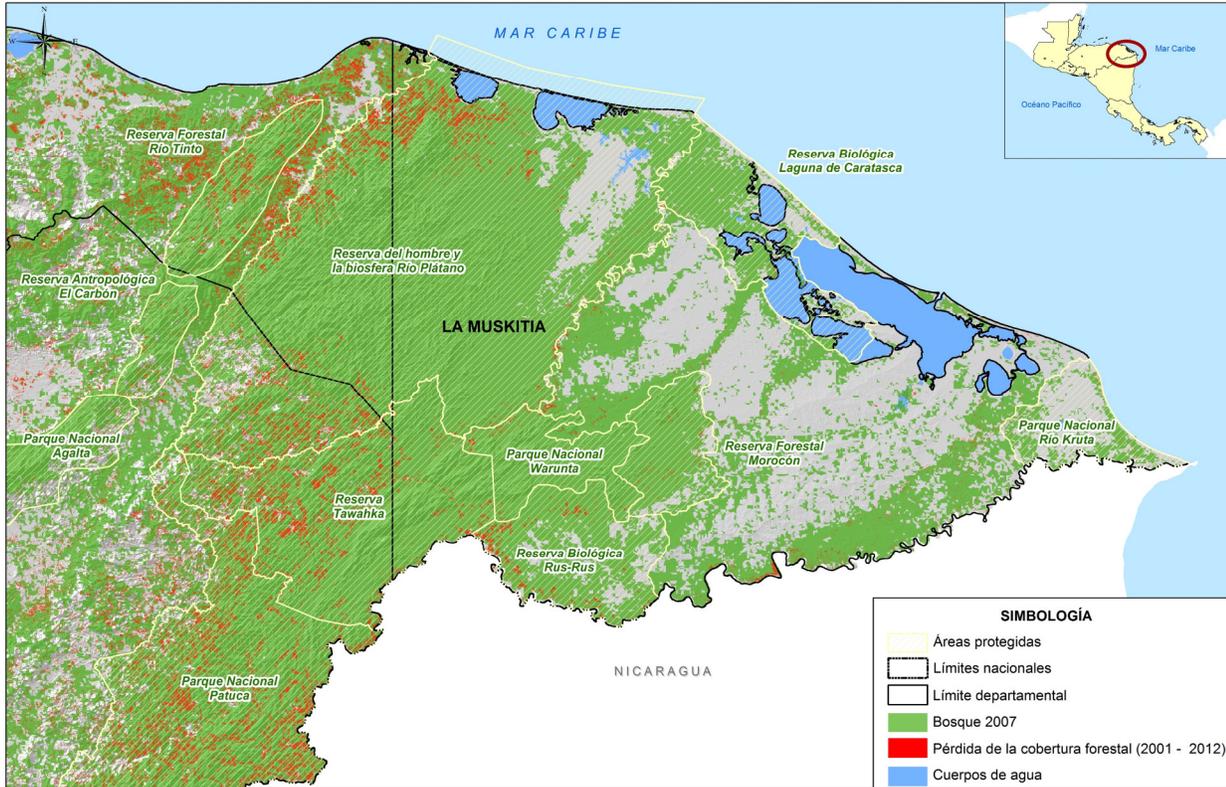
Gobernanza territorial en la Muskitia hondureña: El caso de Miskitu Asla Takanka (MASTA)

El Pueblo Miskitu de Honduras ha logrado recientemente el reconocimiento de sus derechos territoriales, a través de un proceso de titulación en marcha desde 2011. Su lucha por los derechos data desde hace varios siglos, pero sus reivindicaciones han ido en aumento en décadas recientes, a medida que se incrementan presiones como la invasión de colonos, el establecimiento de áreas protegidas y proyectos extractivos, que amenazan las instituciones tradicionales de los Miskitu. Estas presiones se intentaron frenar con respuestas locales, reflejadas en nuevas formas de organización territorial, aunque estos esfuerzos fueron desconocidos por el gobierno y marginados por las iniciativas oficiales de conservación, lo que derivó en un debilitamiento de la gobernanza. La movili-

zación del Pueblo Miskitu en 2011 produjo un acuerdo histórico para la titulación territorial en la Muskitia, un proceso que ha reconocido hasta el momento más de 1 millón de hectáreas. Este reconocimiento ha frenado al debilitamiento de las instituciones en la Muskitia, ha contribuido a fortalecer los gobiernos territoriales Miskitu y ha facilitado el ejercicio de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), por medio de un protocolo desarrollado por el Pueblo Miskitu.

La Muskitia hondureña está localizada en el extremo este de Honduras y abarca más de 16,000 km². Este territorio tiene una población de 130,000 habitantes, pertenecientes principalmente a las comunidades Miskitas; además de los Pueblos Pech, Tahwaka, Garífuna, así como migrantes provenientes de zonas externas. Miskitu Asla Takanka (MASTA) "Unidad del Pueblo Indígena Miskitu", es la autoridad

Mapa 7. Pérdida de cobertura forestal en Honduras (2001-2012)



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en USGS-Eros Data Center (2005) y bases de datos SIG de Mesoamérica / CCADB 2002

representativa del Pueblo Indígena Miskitu hondureño, y aglutina a 12 Concejos Territoriales presentes en la Muskitia, también conocida como el departamento de Gracias a Dios. La región no cuenta con infraestructura vial para conectarse con el resto del país, por lo que permanece fuera de la dinámica interna de Honduras. Cuenta con una variedad de ecosistemas: desde tierras costeras, humedales y sabanas, hasta bosques de pinos y bosques tropicales húmedos, con zonas de colinas y montañas. Posee el 23% de los bosques de Honduras y aproximadamente el 80% de su flora y la fauna (ONU-REDD, 2012). Junto a la costa caribeña de Nicaragua, se considera el corazón del corredor biológico mesoamericano e incluye el sistema de áreas protegidas más grande de Honduras, conformado por la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, el Parque Nacional Patuca y la Biosfera Tawahka Asagni.

Contexto histórico

La lucha por la sobrevivencia cultural del Pueblo Miskitu data desde el comienzo del período colonial, cuando la Muskitia hondureña se convirtió en el escenario de la competencia por el control español e inglés. Aunque España controlaba la mayor parte del territorio centroamericano, incluyendo las capitales de la región ubicadas en el litoral Pacífico, Inglaterra se apoderó de porciones importantes de las tierras costeras en México, Belice, Honduras, Nicaragua y Panamá (Hall y Pérez-Brignolli, 2003; MASTA, 2011). Los Miskitus se convirtieron en uno de los aliados más fuertes del gobierno británico, en un sistema de control indirecto que contrastaba con los intentos categóricos de subyugación por parte de los españoles (Hall y Pérez-Brignolli, 2003). Estos lazos continuaron aún después de la independencia hondureña de España en 1821 y hasta mediados del siglo XIX. La alianza entre los Miskitus y el gobierno inglés impidió exitosamente los intentos de colonización española, permitiendo que el Pueblo Miskitu se multiplicara y mantuviera el control de grandes áreas de la Muskitia. Este período

de influencia y dominio territorial sigue vivo en la memoria colectiva del pueblo Miskitu.

Los ingleses finalmente retiraron sus reclamos sobre la Muskitia hondureña en 1859 a través del Tratado Wike-Cruz, en el que se reconoció la soberanía del gobierno centroamericano sobre el territorio, pero al mismo tiempo se garantizó la posesión indígena continuada de la Muskitia (MASTA, 2012). Sin embargo, en el transcurso del siglo XX, los derechos Miskitus fueron violentados sistemáticamente, mediante la ejecución de un programa diseñado para ejercer la soberanía nacional del Estado de Honduras en la Muskitia. Esta iniciativa buscaba incorporar a los Pueblos Indígenas a la cultura mestiza nacional y explotar los valiosos recursos naturales de la región, los cuales fueron concesionados a empresas privadas y la zona fue designada como una frontera de colonización (Ibíd).

Los esfuerzos de colonización llegaron en momentos y con ondas de intensidades diferentes. Sin embargo, la reafirmación del poder estatal en la década de 1950 se convirtió en un punto de inflexión notable, especialmente cuando una disputa territorial con Nicaragua derivó en el despliegue de fuerzas militares hondureñas a la Muskitia de forma permanente, y fue creado el departamento de Gracias a Dios. Estas acciones precedieron al establecimiento de los gobiernos municipales en la región, lo que unido a la imposición del sistema escolar del Estado de Honduras, representaban una grave amenaza para la continuidad de la cultura Miskita. En la década de 1970, en medio de una apertura para movimientos rurales, MASTA es fundada (1976) por la Organización de Estudiantes de Gracias a Dios (OEGAD), para defender los derechos del Pueblo Miskitu, comenzando como un movimiento estudiantil basado principalmente en actividades de cabildeo con el gobierno nacional en Tegucigalpa.

En los años siguientes llegarían cambios más dramáticos a medida que la Muskitia entraba una vez más en disputas geopolíticas, esta vez

como resultado de las guerras civiles que sucedieron en varios países de Centroamérica durante la década de 1980. La Muskitia se convirtió en un punto para refugiados que huían del conflicto en Nicaragua y en una base para unidades militares apoyadas por el gobierno de los Estados Unidos. La presencia de nuevas poblaciones, mercados e intereses políticos llevó a un nivel sin precedentes las amenazas a la Muskitia, mientras que su período de aislamiento relativo del resto de Honduras llegaba a su fin.

1990 a 2011: Los reclamos territoriales resurgen mientras convergen intereses económicos y de conservación

La invasión cada vez mayor de colonos a la Muskitia impulsó una nueva generación de esfuerzos para defender y promover los derechos indígenas. A casi dos décadas de su existencia, MASTA se había convertido en un actor importante en el escenario nacional abogando por los derechos de los Miskitus. La ratificación y entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT (1994-1995) fue un logro trascendental para los derechos indígenas en Honduras, aunque no implicó mayores cambios para los Miskitus y otros Pueblos Indígenas cuyos territorios no habían sido titulados ni demarcados.

Posteriormente, MASTA formó parte de una iniciativa mayor para exigir el cumplimiento concreto de estos derechos, participando en una movilización masiva de Pueblos Indígenas hacia Tegucigalpa, conocida como el "Peregrinaje Indígena". La movilización logró negociar un "plan de acción" para suspender la tala de árboles en varios departamentos (Intibucá, La Paz y Lempira), así como el otorgamiento de títulos de propiedad a varias comunidades indígenas pequeñas y dispersas, ninguna de ellas en la Muskitia (OACHNUDH, 2011). Las propuestas de MASTA para el otorgamiento de títulos de propiedad territorial y no comunal, fueron rechazadas por el gobierno, alegando la imposibilidad de crear una nación dentro de otra.

En los años siguientes, las presiones sobre la Muskitia se incrementaron a medida que los migrantes y la ganadería a gran escala descendían de las tierras altas del interior hacia los corredores naturales de las cuencas de Sico-Paulaya, Plátano, Patuca y Coco-Segovia (Cochran, 2008 citando a Bass, 2002; Davidson, 1991; y Herlihy, 1997). Nuevas políticas también ejercerían grandes presiones adicionales sobre la región. La primera fue el inicio de acciones para implementar la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (RBRP). La RBRP fue establecida a principios de la década de 1980, aunque nunca había sido implementada hasta que el financiamiento se materializó, con el apoyo de la cooperación alemana (Agencia GTZ y Banco KfW) en la forma del Proyecto de la Biosfera del Río Plátano en 1996 (Hayes, 2007). Esta área protegida cubre 815,000 hectáreas en el noreste de la Muskitia y está formada por una zona de amortiguamiento, una zona central y una zona cultural. Las comunidades Miskitus están ubicadas en la zona cultural y en la zona central. En ese momento, la propiedad de la RBRP fue otorgada a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR),³⁰ mientras que al Proyecto de la Biosfera le fueron otorgados los derechos colectivos sobre la Reserva (Hayes, 2007). Todo esto sin realizar un proceso de consulta o consentimiento y en directa violación de los derechos indígenas reconocidos por el Convenio 169 de la OIT.

A lo largo de la Reserva de la Biosfera, la Muskitia comenzó a recibir cada vez más presiones de los mega-proyectos, como una serie de represas interconectadas en el río Patuca (llamadas Patuca I, II y III). La "Declaración de Ahuas" fue hecha conjuntamente a finales de la década de 1990 por los Pueblos Miskitu y Tahwaka, en protesta por la construcción de las represas, las cuales habían sido propuestas y planificadas sin previa consulta o consentimiento

³⁰ Esta instancia se transformaría a partir del 2007 en el Instituto de Conservación Forestal (ICF).

propiedad común más amplio, donde las cercas son prácticamente inexistentes, el cual rige las relaciones individuales y comunitarias recíprocas, y donde los bosques, ríos y sus recursos naturales son considerados propiedad común para el uso de todas las comunidades (Hayes, 2007). Este sistema claramente es incompatible con las instituciones de derechos de propiedad individuales asociados con presiones externas y el desmonte de los bosques, las cuales consideran los derechos sobre una parcela incluyen el pleno uso, administración y derechos de exclusión únicamente para el individuo; mientras que la tierra se pueden vender o comprar a discreción del propietario (derechos de enajenación) (Ibíd.).

Las presiones crecientes sobre la tierra y los recursos marinos impulsaron a las comunidades a enfrentar la erosión de sus instituciones. Esto involucró una nueva forma de tomar de decisiones colectivas, basada en la creación de nuevas plataformas intercomunitarias, las cuales adquirieron la forma de Federaciones o Comités de Vigilancia. La primera de estas organizaciones fue creada en defensa de un territorio Miskitu dentro de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, originalmente un Comité de Vigilancia Territorial (CVT) que surgió a finales de la década de 1980 y luego se convirtió en el Concejo Territorial Rayaka. Cerca de la mitad de los Concejos Territoriales se formarían a finales de la década de 1990, mientras que el resto fue establecido durante la década del 2000. Estos Concejos, junto al más reciente creado en 2011, conforman los 12 Concejos Territoriales representados en MASTA. La fuerza organizadora central de estos gobiernos fue la defensa de sus recursos naturales e involucró la creación de nuevas reglas, entre ellas: primero, que la Muskitia era el territorio exclusivo de los Pueblos Indígenas (previamente asumido); y segundo, que las ventas de tierras a personas ajenas estaba prohibida como regla (anteriormente una norma) (Hayes, 2007).

A pesar de estas acciones de organización para defender y conservar la Muskitia, los esfuerzos

predominantes de conservación del gobierno y donantes fueron incapaces de forjar una relación constructiva con estos gobiernos territoriales. La declaración de la Reserva del Río Plátano como propiedad de COHDEFOR en 1997 desalentó los esfuerzos iniciales para defender el territorio de las invasiones y estuvo acompañada por la legalización de personas ajenas dentro del área, que habían llegado antes de 1997 (Mollet, 2014). Estas señales fueron demoralizadoras para los pobladores locales quienes ya estaban luchando por su reconocimiento en medio de las embestidas de las invasiones (MASTA, 2011). Inclusive, algunos programas promovieron los derechos de propiedad individuales dentro de la Reserva, centrados en la meta establecida de cambiar los sistemas locales y considerando a las instituciones Miskitus de derechos de propiedad como "poco prácticas" e "innecesarias" (Mollet, 2014). No es de extrañar que los esfuerzos enfrentaran una resistencia feroz y fueran suspendidos a principios de la década del 2000, no sin antes haber debilitado las instituciones comunitarias locales (Ibíd.).

Otros esfuerzos promovidos desde el COHDEFOR intentarían incluir al Pueblo Miskitu en el manejo de la Reserva, como parte de un esfuerzo orientado a promover la conservación comunitaria. Sin embargo, tal como Hayes (2007) lo documenta en detalle, el plan de administración no incluyó las reglas propuestas por las comunidades Miskitus, conduciendo a la alienación local de todo el esfuerzo de conservación. El plan de administración implementado por COHDEFOR también estableció organizaciones paralelas para implementar el monitoreo de la Reserva - ignorando al Comité de Vigilancia creado localmente. El resultado fue una pérdida neta para la gobernanza en la RBRP.: la marginación de las reglas y organizaciones locales en el gobierno de la Reserva no solamente fracasó en incorporar a los actores locales clave y sus reglas que estaban alineadas con la conservación, sino que terminó debilitándolas. Este rechazo de reconocer a las instituciones locales, combinado con las constantes

invasiones llevó a muchos a creer que sus acciones eran inútiles y las instituciones Miskitus colapsaron en varias comunidades en la frontera agrícola, mientras que el programa de conservación del gobierno carecía de fondos y de personal local para reforzar el plan de administración que había sido previsto. En suma, el esfuerzo oficial de conservación del Río Plátano había impuesto nuevas reglas que era incapaz de implementar o monitorear, y debilitó el único sistema de reglas existente en la práctica para resistir la deforestación (Hayes, 2007). El resultado se puede ver en las fronteras de deforestación que han surgido en la Reserva del Río Plátano, tal y como se aprecia en el Mapa 7.

En medio de esta ola de amenazas externas, el Pueblo Miskitu - reunido en la Asamblea General de MASTA en el 2011 - tomó la decisión de organizar una protesta masiva en las principales ciudades de la Muskitia y en la capital del país, para reclamar por la constante violación de sus derechos territoriales, especialmente contra el proyecto hidroeléctrico Patuca III. Cientos de Miskitus se reunieron en las calles de Tegucigalpa en octubre del 2011, marchando frente a la Residencia Presidencial y al Congreso Nacional durante un mes. Su persistencia dio frutos, pues el Presidente Porfirio Lobo finalmente aceptó reunirse con los dirigentes de MASTA. Si bien el proyecto hidroeléctrico no se detuvo, el gobierno se comprometió durante las negociaciones a otorgar títulos de propiedad colectiva para los territorios Miskitus, un acuerdo histórico que pronto sería cumplido.

Los derechos fortalecen la gobernanza Miskitu

El otorgamiento de títulos de propiedad de los territorios Miskitus en Honduras es un hecho histórico que ha fortalecido las instituciones del Pueblo Miskitu.

Estos títulos están basados en la Ley de la Propiedad de 2004 y sus modificaciones de 2010, que tiene un capítulo especial sobre la regularización de la propiedad de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Esta Ley reconoce los derechos de estos Pueblos sobre los territorios que tradicionalmente poseen (Art. 93), a la tenencia y al usufructo de sus tierras de acuerdo con sus formas tradicionales de propiedad comunitaria (Art. 94), y señala que sus derechos territoriales prevalecen sobre los títulos emitidos a otras partes que nunca tuvieron posesión de dichas tierras (OACHNUD, 2011). La ley también reconoce que el régimen comunitario de la tierra es inalienable, indivisible, inembargable e imprescriptible, al tiempo que otorga a las comunidades la autoridad para administrar de manera tradicional sus territorios.

Actualmente, se han entregado títulos de propiedad a 10 Concejos Territoriales en la Muskitia, según se muestra en la Tabla 1.

En el caso de la Reserva de la Biosfera Río Plátano, están en proceso de ser emitidos los títulos intercomunitarios, pues solo el Concejo Territorial Bakinasta - ubicado fuera de la RBRP -

Tabla 1. Información de los Concejos Territoriales titulados en la Muskitia hondureña

Nombre de los Concejos Territoriales	Comunidades Beneficiadas	Familias Beneficiadas	Población Beneficiada	Área Titulada en	
				Kilómetros Cuadrados	Hectáreas
1. KATAINASTA	39	1,323	6,759	552.92	55,292.13
2. AUHYA YARI	9	2,081	8,916	520.24	52,024.31
3. FINZMOS	22	997	5,029	3,749.49	374,949.00
4. LAINASTA	34	1,036	5,602	538.45	53,844.71
5. WAMAKKLISINASTA	9	423	2,316	1,158.35	115,834.68
6. WATIASTA	14	1,285	6,348	531.80	53,180.43
7. TRUKTSINASTA	22	432	2,556	565.88	56,587.83
8. BAKINASTA	13	718	3,784	1,027.06	102,705.50
9. BAMIESTA	7	854	4,695	1,188.31	118,831.40
10. BATASTA	7	310	1,628	511.08	51,107.50
TOTAL	176	9,459	47,633	10,343.57	1,034,357.49

Fuente: Equipo Técnico de MASTA, 2015.

cuenta ya con sus títulos definitivos emitidos por el Instituto Nacional Agrario (INA). Dentro de la RBRP los títulos son emitidos por el Instituto de Conservación Forestal (ICF). La RBRP, previamente titulada por el INA a favor del Estado a mediados de la década de 1990, permitió al gobierno implementar proyectos, firmar acuerdos internacionales y establecer planes y reglas de administración sin la participación del Pueblo Miskitu. Estos títulos de propiedad han sido desmembrados mediante el Decreto Legislativo 61-2013, para permitir la emisión de los títulos a favor de los Miskitus.

Tan solo unos pocos años después de que las organizaciones territoriales Miskitus fueron suprimidas e ignoradas por los actores externos, recientemente han sido fortalecidas mediante el reconocimiento oficial y los Concejos Territoriales funcionan como gobiernos territoriales, conducidos por la Asamblea General como el más alto nivel de autoridad y dirigidos por una Junta Directiva y un Consejo de Ancianos, quienes gobiernan de acuerdo con las instituciones consuetudinarias del Pueblo Miskitu. Los líderes de estos Concejos Territoriales a su vez participan en MASTA, que representa el órgano global de gobernanza Miskitu, el cual es guiado la Asamblea General y posee una Junta Directiva compuesta por los representantes territoriales (MASTA, 2011). Desde que comenzó el otorgamiento de títulos de propiedad, el Pueblo Miskitu ha estado desarrollando un proceso intensivo de designación de nuevas áreas de conservación, regido por valores Miskitus. Además, se promueven acciones de ordenamiento territorial, creación de capacidades de organización e individuales para administrar, monitorear y supervisar estos nuevos arreglos. El entusiasmo y la solidaridad Miskitu en este proceso se puede observar en los esfuerzos valiosos de los gobiernos territoriales para defender sus tierras de las invasiones (ver Recuadro 2).

Tal vez en el proceso más importante de reconfiguración institucional en la Muskitia, MASTA está negociando una revisión de las reglas que

Recuadro 2. El Concejo Territorial de Wamakklisinasta (Zona Auka) promueve el saneamiento de su territorio.

En marzo de 2015, tomando en cuenta los daños causados por un grupo de más de 50 invasores quienes tenían ocupado el 50% de su territorio ancestral titulado, la dirigencia del Concejo Territorial de Wamakklisinasta decidió enfrentar por cuenta propia esta situación, al no recibir respuesta a las denuncias interpuestas en las instancias gubernamentales correspondientes. Así, 150 líderes comunitarios se enfrentaron contra los invasores capturando a 27 de ellos, los cuales fueron detenidos al no lograrse inmediatamente un acuerdo sobre su retiro. La preocupación sobre una posible escalada de enfrentamientos creció, ya que la violencia con impunidad contra la población rural es común en Honduras. Una movilización masiva de pobladores Miskitus tuvo lugar, con la presencia de líderes de Truktsinasta, Lainasta, Auhya Yari, Finzmos y otros lugares, hasta congregarse a más de 500 líderes Miskitus dispuestos a enfrentar a estos invasores. Una comisión gubernamental intervino, y se garantizó el retiro pacífico y la reubicación de los invasores detenidos, junto a la firma de un acuerdo en el que el gobierno se compromete a realizar acciones de saneamiento adicional en la Muskitia (Radio América, 2015; Equipo Técnico de MASTA, 2015).

gobiernan la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, ya que el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad ha colocado estas tierras bajo la propiedad del Pueblo Miskitu. Todavía no está claro qué derechos reafirmará el gobierno en el área. A pesar de los derechos de manejo otorgados en el Convenio 169 de la OIT y la Ley de la Propiedad, las interpretaciones anteriores de la Ley de Bosques y la Ley de Pesca han otorgado al gobierno ciertos derechos de administración. En el proceso de negociación actual, MASTA ha exigido un marco legal claro para la resolución de reclamos de tierras ocupadas por terceros, una estructura de gobernanza *in situ* para monitorear y reportar violaciones y respeto para los derechos territoriales y de autodeterminación de los Miskitus (Equipo Técnico de MASTA, 2015). En el encuentro más reciente, el gobierno propuso la figura de comando para la Reserva de la Biosfera, sin embargo desde MASTA se plantea el manejo territorial y la reforma a la Ley Forestal (Ibíd.).

Más allá de los niveles territoriales, MASTA también ha promovido activamente un protocolo de relacionamiento con el gobierno nacional y otros actores externos. El Pueblo Miskitu ha desarrollado este mecanismo, llamado Protocolo Biocultural de Consulta para el CLPI del Pueblo Miskitu, con el fin de delinear los pasos considerados necesarios para obtenerlo. La implementación de este instrumento a gran escala ocurrió en 2013, luego de un contrato firmado por el gobierno hondureño con una compañía petrolera extranjera. Rompiendo la costumbre de prácticas anteriores, donde las compañías transnacionales eran enviadas a las oficinas gubernamentales sobre asuntos indígenas sin base territorial (actualmente la Dirección de Pueblos Indígenas y Afro-hondureños o la Oficina para Pueblos Indígenas y Afro-hondureños), el gobierno dirigió a la compañía a MASTA, como ente representante del territorio. Luego de las discusiones iniciales, la compañía se comprometió a respetar los resultados del proceso de consulta, el cual fue realizado mediante reuniones celebradas en todos los Gobiernos Territoriales. Adicionalmente, se realizó una Asamblea General de MASTA, para ratificar el consentimiento del Pueblo Miskitu para la exploración, dependiendo de 17 condiciones establecidas en el proceso, entre las que se incluyó una prohibición de daños ambientales como resultado de la exploración. MASTA continúa monitoreando las acciones de la com-

pañía para garantizar el cumplimiento de estas condiciones.

Lecciones aprendidas y desafíos

Las lecciones que se pueden extraer de la Muskitia incluyen la importancia de apoyar los derechos territoriales como la base clave para garantizar la presencia de reglas que efectivamente mantengan la cobertura forestal. En el caso de la Muskitia, resulta claro que las formas institucionales alternativas - la propiedad privada y las áreas protegidas administradas públicamente - no solamente han estado asociadas con la degradación del paisaje, sino que también han deteriorado las instituciones territoriales responsables de la conservación. La degradación resultante contrasta con escenarios culturales y biofísicos similares, donde la autoridad indígena fue reconocida y fortalecida, logrando la conservación forestal (Hayes, 2007). Aunque la Muskitia continúa enfrentando retos importantes como las invasiones externas y presencia de narcotráfico, así como constantes propuestas para mega-proyectos y otras iniciativas que claramente violan los derechos indígenas; la fortaleza de la gobernanza Miskitu frente a los actores externos se ha consolidado en los años recientes debido fundamentalmente al reconocimiento de los derechos territoriales por parte del gobierno hondureño.

Discusión sobre los Casos de Estudio y Reflexiones Finales

Los casos anteriores han proporcionado una visión general de los procesos de gobernanza multinivel que han surgido en Mesoamérica sobre la base del reconocimiento de los derechos territoriales. Estas experiencias demuestran cómo el reconocimiento de derechos a nivel local no sólo ha fortalecido a las instituciones tradicionales comunitarias e indígenas relacionadas al uso de la tierra, sino que también ha proporcionado la base para la construcción de nuevas instituciones en escalas crecientes, lo cual ilustra la tendencia de avanzar en Mesoamérica hacia los niveles más fuertes y altos de gobernanza en los procesos territoriales. Los resultados han demostrado la capacidad de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales para hacer frente a la deforestación y degradación, mientras se promueve la conservación y se obtienen beneficios económicos a través de empresas forestales comunitarias, como se ha demostrado en México, Guatemala y Panamá.

Derechos: producto de procesos de lucha histórica, bases para la participación y legitimidad

Como se observa en cada estudio de caso, los derechos conquistados por los Pueblos Indígenas y comunidades forestales son el resultado de largos períodos de lucha que han significado grandes costos para los involucrados. Cabe destacar que en todos los casos las reclamaciones de derechos se intensificaron en diversos grados en respuesta a las amenazas externas a los medios de vida y los recursos locales. Las vías de acceso hacia los derechos han sido diversas: desde largos períodos de desarrollo institucional dirigidos por el Estado (México), el resultado de la reorganización indígena y la exigencia de los derechos ancestrales en respuesta a las amenazas externas (Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Honduras), o la respuesta de las comunidades locales marginadas por las

políticas de conservación y amenazadas por las invasiones (Guatemala). Algunos de ellos constituyen el reconocimiento y fortalecimiento de instituciones con siglos de antigüedad, mientras que en otros casos, las instituciones se desarrollaron en un período muy corto. Sin embargo, donde las plataformas básicas de gobernanza se han establecido desde el principio, el reconocimiento de los derechos ha proporcionado el marco institucional para la participación democrática en la gestión de recursos naturales, lo cual ha resultado en altos niveles de legitimidad a favor de las autoridades territoriales. Esta legitimidad, a su vez, ha permitido la construcción de reglas y normas compartidas para responder a las continuas amenazas que enfrentan los territorios rurales de la región. Si bien siguen existiendo desafíos, el reconocimiento de los derechos ha transformado claramente los escenarios de gobernanza en la región, ya que los Pueblos Indígenas y comunidades forestales se han convertido en titulares de derechos empoderados dedicados a la preservación de sus medios de vida, culturas y territorios.

Implementación de los derechos territoriales: costos y desafíos crecientes con poco apoyo

Aunque los derechos han proporcionado un nuevo marco institucional para la gobernanza, la experiencia de Mesoamérica ha demostrado claramente que el reconocimiento legal de los derechos no se traduce automáticamente en el ejercicio de los mismos. Frecuentemente, los gobiernos han sido ejecutores débiles o inconsistentes de los derechos territoriales; e incluso cuando se brinda apoyo, las políticas sectoriales de otras instancias del Estado a menudo promueven de forma simultánea las invasiones de colonos o los mega-proyectos. Ante esta realidad, los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales de la región han respondido con pro-

cesos dinámicos de evolución institucional, convirtiéndose en los actores principales en la creación de reglas, al tiempo de ser las autoridades centrales y monitores en sus respectivos territorios.

Esta tendencia se ha construido sobre la base de instituciones tradicionales que en gran medida se asocian en torno a grupos de comunidades individuales o pequeñas, y se ha desplazado hacia las escalas más amplias que involucran múltiples comunidades repartidas en amplias zonas geográficas. Esto se puede ver en los territorios intercomunitarios y sus expresiones de nivel más amplio en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, y a través de las organizaciones comunitarias forestales de segundo nivel en México y Guatemala. Asimismo, junto a esta tendencia de ampliación, estos procesos institucionales están permitiendo que las organizaciones ejerzan sus derechos, en muchos casos desarrollando nuevas reglas para la toma de decisiones y la gestión de los recursos que van más allá de las instituciones tradicionales centrada en normas, y promoviendo la toma de decisiones deliberativa y participativa sobre reglas en escalas más grandes. La figura 1 muestra gráficamente esta tendencia institucional en Mesoamérica: a medida que se va ampliando desde las comunidades individuales hacia abarcar muchas comunidades dentro de un territorio designado más extenso, la construcción de normas y reglas es mucho más compleja, y por lo tanto los procesos de construcción de instituciones resilientes puede ser fortalecido o debilitado en función de cómo se desarrollen estos procesos y el apoyo que reciben.

Estas tendencias duales han representado una nueva fuerza importante para la gobernanza en los territorios de la región. El fortalecimiento y la ampliación a escala desafía las nociones convencionales de las instituciones comunitarias como reliquias del pasado, o cuyo único destino es la disolución hacia la propiedad privada una vez que los valores de mercado de la tierra aumenten. Sin embargo, los costos involucrados en tales procesos de gobernanza son altos. Las

actividades de seguimiento y vigilancia requieren fondos para cubrir gastos como transporte, comunicación y coordinación. La realización de procesos de participación a gran escala implican costos de movilización, hospedaje, infraestructura y alimentación - además del costo de oportunidad de los miembros de la comunidad quienes hacen largos viajes para participar en las actividades (a veces hasta de una semana). La creciente intensidad y frecuencia de las amenazas externas también obliga a que los procesos internos de toma de decisiones sigan un ritmo acelerado. Cuando estos procesos exceden la capacidad de organización y logística locales, la rendición de cuentas puede sufrir. El caso de Nicaragua demuestra lo difícil que pueden ser estos procesos de desarrollo de instituciones, especialmente cuando se someten a presiones externas extremas.

En resumen, a pesar de sus contribuciones centrales a una serie de beneficios ecológicos, sociales y económicos a diferentes escalas, en estos procesos de gobernanza los Pueblos Indígenas y comunidades forestales con frecuencia han asumido la mayor parte de la carga por sí mismos, contando con poco apoyo político, técnico y/o financiero de los gobiernos o de la cooperación internacional.

Sistemas Económicos Territoriales: pilar clave para la gobernanza

Los procesos de gobernanza territorial que han generado algún tipo de bases económicas estables han sustentado una especie de círculo virtuoso de beneficios y fortalecimiento institucional: cuando las instituciones son eficaces en la generación y distribución justa de beneficios, las instituciones de acción colectiva se fortalecen. Numerosos ejemplos muestran cómo esta dinámica puede generar instituciones de gobernanza fuertes, como el caso de los pagos por servicios ambientales en territorios indígenas en Costa Rica, o por medio de empresas forestales comunitarias en México, Guatemala y Panamá. Por su potencial, la ACOFOP representa quizás la más emblemática de las empresas forestales comunitarias, después de haber resis-

tido enormes presiones externas a través de un sistema de gestión compartida basado en la producción forestal maderable y no maderable. Las experiencias indígenas con tales sistemas, en México y en Panamá, han demostrado que los modelos económicos pueden ser desarrollados para apoyar a las instituciones tradicionales y no son necesariamente incompatibles con los valores y cosmovisiones indígenas.

El fortalecimiento de estos sistemas a través de la inversión y el respaldo político focalizado podría ser fundamental para hacer frente a los costos y responsabilidades que recaen sobre las autoridades territoriales. Aunque algunas experiencias, como en México, han evolucionado durante largos períodos de tiempo, las lecciones generadas por estos procesos han demostrado que la construcción de estos modelos se puede acortar de manera significativa, como se demuestra en los casos de la ACOFOP y de la Comarca Emberá/Wounaan.

Arreglos anidados: articulando de manera constructiva los diferentes niveles de gobernanza

Una parte muy importante de la evolución institucional en curso en Mesoamérica se refiere a los vínculos y las relaciones entre los niveles de gobierno. La primera y más problemática articulación se refiere a las fuerzas nacionales e internacionales de alto nivel que se contradicen o debilitan los derechos – reflejados en iniciativas de desarrollo de infraestructura, proyectos extractivos, mercados que promueven las invasiones de colonos, etc. La muestra más visible de una debilidad en cuanto a la articulación entre políticas territoriales, regionales y nacionales ocurre en Nicaragua, donde ha existido la ausencia de un mecanismo que garantice protocolos claros de coordinación y comunicación entre los niveles de gobierno, lo cual ha debilitado los esfuerzos locales para defender la RACCN. Este es un tema central que debe abordarse en toda Mesoamérica, lo cual ha conducido a medidas innovadoras adoptadas por MASTA y RIBCA, por ejemplo, para el desarrollo de sus propios instrumentos de

CLPI. Estas propuestas han logrado importantes avances en el establecimiento de las medidas necesarias para construir relaciones más positivas entre las autoridades de gobernanza a nivel territorial y los demás niveles.

Del mismo modo en que los territorios están ampliándose, la evolución institucional expuesta en este informe también tiene una serie de implicaciones para las instituciones locales que operan a un nivel de detalle que era demasiado específico para ser abordado en este momento. Mientras que la generación de nuevas instituciones en los niveles superiores ha implicado el fortalecimiento y la protección de los niveles tradicionales de las instituciones a nivel comunitario, este resultado no representa en sí mismo una conclusión automática. Las instituciones locales que implican sistemas complejos de derechos traslapados y relaciones recíprocas, con frecuencia poseen fronteras cambiantes o numerosas que dependen del recurso en cuestión, la época del año, o un contexto particular (la escasez de alimentos o un desastre natural, por ejemplo). Por ejemplo, la demarcación física de los territorios a lo largo de un único límite no ha sido parte de las prácticas tradicionales de la zona y puede potencialmente perturbar a aquellas instituciones locales que, según su diseño, deba proteger. En este sentido, la experiencia de Nicaragua resulta ilustrativa, dado que la agrupación de comunidades en territorios mayores se realizó de manera apresurada con el objetivo de agilizar los procesos de titulación, lo que derivó en mayores desafíos para la apropiación por parte de las comunidades de estas nuevas unidades territoriales. Por tanto, es importante considerar este tipo de relaciones en los niveles más altos de gobernanza.

Gobernanza basada en derechos: una oportunidad clave para el logro de múltiples objetivos

Estos casos de estudio han demostrado claramente las contribuciones de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales para la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. Irónicamente, estos obje-

tivos se han alcanzado en gran medida a través de reformas de los derechos que no estaban directamente relacionados con la conservación o la política climática (ACOFOP es una notable excepción). En muchas ocasiones, las políticas de conservación realmente han avanzado en dirección opuesta a las instituciones territoriales, como lo demuestran más claramente dos áreas protegidas en el corazón del Corredor Biológico Mesoamericano, las Reservas de la Biosfera de Bosawas y del Río Plátano. Sin embargo, ejemplos como la ACOFOP en la Reserva de la Biosfera Maya también muestran que las áreas protegidas se pueden desarrollar a través del reconocimiento de los derechos. La re-negociación de la modalidad de manejo de la Reserva del Río Plátano en Honduras puede llegar a un acuerdo constructivo similar en breve tiempo.

Al igual que en los procesos de conservación, las instituciones territoriales señaladas en los capítulos anteriores han surgido con relativa independencia de los procesos y la financiación de REDD+. Cuando los países se han comprometido a un diálogo sobre la articulación de REDD+ con las instituciones territoriales, se han logrado avances, en particular en países como Costa Rica, Nicaragua y Honduras, y más recientemente en Panamá. Las lecciones de estas experiencias son fundamentales para la implementación de políticas, estrategias y programas que aborden las múltiples demandas de la mitigación del cambio climático, la adaptación, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico. Si el financiamiento de conservación, y en particular el climático, fueran aprovechados para apoyar y complementar los sistemas de gobernanza basada en derechos, podrían desarrollarse respuestas más contundentes para enfrentar a las presiones sobre los recursos naturales.

Plataforma compartida de titulares de derechos: La Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB)

La cooperación transnacional, el intercambio y la difusión de experiencias han estado ocu-

rriendo desde hace muchos años en Mesoamérica. De hecho, es gracias en buena parte a estos intercambios históricos que las comunidades se han empoderado a través de derechos, y han compartido sus experiencias con los gobiernos, la cooperación internacional y otras comunidades para resaltar las potencialidades y retos universales que están asociados con el reconocimiento de sus derechos. El caso de la ACOFOP se pudo haber construido de manera muy diferente sin el ejemplo de los bosques comunitarios de México, mientras que lo mismo se podría decir de las experiencias de manejo forestal comunitario en la Comarca Emberá Wounaan. De igual manera, los defensores de la titulación territorial en la región se han beneficiado de las diversas modalidades de reconocimiento de los derechos que van desde comunidades agrarias, ejidos, concesiones forestales comunitarias, contratos municipales, hasta el reconocimiento de los derechos territoriales ancestrales. A medida que cada uno de estos procesos ha evolucionado, se continúa la búsqueda de otras experiencias para entender la forma de abordar los desafíos de la gestión basada en derechos colectivos, incluyendo la articulación con políticas nacionales e internacionales más amplias.

Un cambio importante en esta dinámica de cooperación se logró en 2010, cuando se formó la AMPB, una plataforma compartida creada y dirigida por autoridades indígenas y de bosques comunitarios. Esta plataforma ha facilitado una intensidad renovada de la “polinización cruzada” y el desarrollo de instrumentos para fortalecer esos derechos y construir la gobernanza territorial. También les ha permitido a las autoridades territoriales elegidas democráticamente que sean sus propios voceros en temas clave en los ámbitos regionales e internacionales, donde se delibera y se toman decisiones que afectan directamente a estas comunidades, lo cual permite una participación más efectiva en esos espacios. Muchos de los procesos mencionados brevemente en este estudio forman parte de este ritmo acelerado de consolidación institucional que se ha producido en los últimos

cinco años, a medida que las comunidades comparten experiencias sobre el CLPI, empresas forestales comunitarias, monitoreo y vigilancia territorial y se articulan con los procesos de políticas relacionadas al cambio climático, conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico.

Reflexiones finales: integrando el clima, la conservación y el desarrollo a través de la gobernanza territorial

Las múltiples demandas de la mitigación del cambio climático, la adaptación, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico convergen simultáneamente en las mismas zonas geográficas, con mayor frecuencia en los bosques tropicales del mundo. En muchos casos, estos ecosistemas vitales permanecen de pie debido en gran parte a la presencia de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales, con una población estimada de más de 300 millones de personas. La exclusión de estos pueblos y comunidades de iniciativas económicas, de conservación o climáticas no conducirá a resultados social y ambientalmente sostenibles. Los casos incluidos en este informe muestran que cuando los derechos son reconocidos, se establece un nuevo marco institucional que promueve la participación y legitimidad en procesos fortalecidos de gobernanza.

Las dinámicas diversas y complejas que impulsan la deforestación y que exacerban el cambio climático le han brindado una renovada atención a la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial para abordar los problemas ambientales, en el contexto de diversos paisajes institucionales. El manejo forestal, y más generalmente, la gestión de los recursos naturales requiere de la construcción de instituciones robustas y resilientes que sean capaces de adaptarse y abordar dinámicas cada vez más complejas y rápidamente cambiantes. Los casos presentados en este informe sugieren que el reconocimiento de los derechos de las poblaciones forestales desempeña un papel vital en la creación de los tipos de instituciones que pueden proteger los

recursos naturales de forma legítima y efectiva a través del tiempo. Al mismo tiempo, así como lo demuestran claramente estos casos, los derechos estatuarios por sí solos no son suficientes para enfrentar las dinámicas de deforestación y otras amenazas ambientales, cuando los titulares de derechos carecen de suficiente apoyo político o financiero, o donde no cuentan con conexiones con otras esferas importantes de la gobernanza.

El trabajo de la AMPB y sus organizaciones miembros demuestra que los derechos pueden formar la base de marcos institucionales democráticos capaces de producir resultados que respondan a las amenazas a los bosques y, de manera simultánea, generar beneficios sociales y económicos positivos para las comunidades. A medida que estos grupos han consolidado sus derechos dentro de sus territorios, con la mejora de la robustez institucional y la producción de los tipos de normas y reglas que permitan alcanzar importantes objetivos sociales y ambientales, también se han ampliado hasta relacionar a las comunidades dentro de los territorios y crear redes importantes a través de las fronteras nacionales.

La evidencia sobre la eficacia de los enfoques basados en derechos para la gobernanza de los recursos naturales sigue acumulándose, y cada vez más las autoridades territoriales y los titulares de derechos están proporcionando esta evidencia clave, formando parte de redes sólidas y de estructuras de gobernanza multinivel. Las organizaciones internacionales, entre ellas los programas de REDD+ del Banco Mundial y de la ONU, y los gobiernos nacionales están recurriendo cada vez más a los bosques tropicales como un sitio para asegurar los bienes y servicios ambientales a nivel mundial. Al hacerlo, deben reconocer que la gobernanza de los bosques requiere el reconocimiento de los derechos, en especial hacia el territorio, como algo fundamental para alcanzar la seguridad social, económica y ecológica.

Bibliografía

- ADITICA (2009). *Plan Indígena de Desarrollo Comunitario*. Costa Rica. BID/PMIIE/CICA/MESA INDIGENA CR/ADITICA.
- Aji, E. y Quintana, T. (2015). *Territorialidad en la Comarca Emberá Wounaan (entrevista)*. Flores, Guatemala.
- Alcorn, J. (2014). *Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria en América Latina y su relevancia para REDD+*. Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC). USAID. Washington, DC.
- ANAM (2009). *Informe del Estado del Ambiente*. Autoridad Nacional del Ambiente/Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC)/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Antinori, C. y Bray, D.B. (2005). *Community forest enterprises as entrepreneurial firms: economic and institutional perspectives from Mexico*. World Development 33: 1529-1543.
- Antonio, M. *¿De quiénes y para quiénes son las tierras costeñas?*. Revista Envío. Número 321, Diciembre 2008. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/3904>
- Arnold, J. E. (1998). *Managing Forests as Common Property*. Food and Agricultural Organization (FAO). Rome.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. *Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua (Ley 854)*. Vigente desde 10 de febrero de 2014.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. *Ley del 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 (Ley 445)*. Vigente desde enero de 2003.
- Barismantov, J. y Antezana, J. (2012). *Forest Cover Change and Land Tenure Change in Mexico's Avocado Region: Is Community Forestry Related to Reduced Deforestation for High Value Crops?* Applied Geography 32: 844-53.
- Barismantov, J. y Kendall, J. (2012). *Community Forestry, Common Property and Deforestation in Eight Mexican States*. The Journal of Environment and Development 21(4): 414-37.
- Belcher, B. (2012). *Forests, Poverty and Conservation: An Overview of the Issues, in Biodiversity Conservation and Poverty Alleviation: Exploring the Evidence for a Link*. Chichester, UK.
- Bonilla, A. (2012). *Justicia Indígena y Autoridades Tradicionales Mayangna y Miskitus de Nicaragua*. Instituto de Investigación Aplicada y Promoción del Desarrollo Local NITLAPAN - UCA. 2012.
- Bonilla-Moheno, M., Redo, D., Aide, T. M., Clark, M., y Grau, H.R. (2013). *Vegetation Change and Land Tenure in Mexico: A Country-wide Analysis*. Land Use Policy 30: 355-64.
- Borge, C. (s.f.). *Resultados del PSA en los territorios indígenas apoyados por el PPD-GEF/PNUD: Casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y Bajo Chirripó*. PPD/FMAM/PNUD. San José, Costa Rica.
- Borge, C. (1996) *Talamanca en la Encrucijada*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica.
- Borge, C. y Castillo, R. (1997). *Cultura y Conservación en la Talamanca Indígena*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
- Borge, C. 2003. *PSA Indígena*. Informe para FONAFIFO y MINAE-ACLAC. San José, CR.
- Borge, C. y Martínez, J. (2009). *El Pago por Servicios Ambientales en Territorios Costa Rica*. Latin America and Caribbean Sustainable Development Department. World Bank, Washington, D.C.
- Borge, C. 2015. *Entrevista realizada el 5 de Agosto, 2015 en San José, Costa Rica*.
- Bray, D. y Merino Pérez, L. (2002). *The Rise of Community Forestry in Mexico: History, Concepts, and Lessons Learned from Twenty-Five Years of Community Timber Production*. Report to The Ford Foundation. New York, USA.
- Bray, D. y Kleipis, P. (2005). *Deforestation, Forest Transitions, and Institutions for Sustainability in South-eastern Mexico, 1900-2000*. Environment and History 11 pp 195 - 223.
- Bray, D., Merino-Pérez, L. y Barry, D. (2005). *Community Managed in the Strong Sense of the Phrase: The Community Forest Enterprises of Mexico In The Community Forests of Mexico*, 3-27. D. Bray, L. Merino-Pérez, y D. Barry (eds). Austin, TX: University of Texas Press.

- Bray, D., Antinori, C. y Torres-Rojo, J.M. (2006). *The Mexican model of community forest management: the role of agrarian policy, forest policy, and entrepreneurial organisation*. *Forest Policy and Economics* 8: 470-484.
- Bray, et al. (2008). *Tropical deforestation, community forests, and protected areas in the Maya Forest*. *Ecology and Society* 13(2): 56.
- Bray, D. (2010). *Toward 'Post-REDD+ Landscapes': Mexico's Community Forest Enterprises Provide a Proven Pathway to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. CIFOR Infobrief 30. Bogor, Indonesia.
- Bray, D. (2010a). *Forest Cover Dynamics and Forest Transitions in Mexico and Central America: Towards a "Great Restoration"?* In *Reforestation Landscapes Linking Pattern and Process*, Nagendra, H. y J Southword (eds). *Landscape Series* 10.
- Bray, D. (2013). *When the State Supplies the Commons: Origins, Changes and Design of Mexico's Common Property Regime*. *Journal of Latin American Geography*, Volume 12, Number 1, 2013, pp. 33-55 (Article)
- Cajiao Jiménez, M. (2002). *Guía Legal para Reconocer el derecho de los Pueblos Indígenas al aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas de Costa Rica*. Los derechos de los pueblos indígenas a sus recursos naturales. San José, Costa Rica. Oficina Internacional de Trabajo. Serie Guías Legales - Derechos Indígenas No. 2.
- Calvo-Obando, A. y Ortíz-Malavassi, E. (2012). *Fragmentación de la Cobertura Forestal en Costa Rica durante los Períodos 1997-2000 y 2000-2005*. *Revista Forestal Mesoamericana Kuru*. Volumen 9, NO. 22, Junio 2012.
- CIFOR (2010). *Forests, Land Use and Climate Change Assessment for USAID/Mexico*. USAID/CIFOR.
- Cochran, D. (2008). *Who Will Work the Land? National Integration, Cash Economies, and the Future of Shifting Cultivation in the Honduran Mosquitia*. *Journal of Latin American Geography* 7(1):57-84
- Congreso Nacional de Honduras (1992). *Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola*. Decreto Número 31 - 92. Emitida el 5 de marzo de 1992 en el gobierno del presidente Rafael Leonardo Callejas.
- COONAPIP (2011). *Diagnóstico socioambiental y territorial de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Panamá.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awá Tíngni vs. Nicaragua*. Sentencia emitida el 31 de agosto de 2001.
- CRAAN, GRAAN, CCF-A (2012). *Estrategia de Desarrollo Forestal de la RAAN*. Aprobada mediante la resolución No.33 del 11 de abril de 2012.
- Cuéllar, N., Kandel, S., Davis, A., Díaz, O., Luna, F. y Ortíz, X. (2011). *Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contextos y desafíos para comunidades rurales*. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, N., Kandel, S., Davis, A. y Luna, F. (2013). *Informe PRISMA: Pueblos Indígenas y Gobernanza en la Preparación para REDD+ en Panamá: Estudio de Caso sobre la COONAPIP, ANAM y el Programa de ONU REDD*. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, N., Luna, F., Kandel, S., Díaz, O. y Davis, A. (2014). *REDD+ Jurisdiccional en Centroamérica: Oportunidades e Implicaciones para Pueblos Indígenas y Comunidades Forestales*. Fundación PRISMA, San Salvador.
- Dálvez, M. (2014). Entrevista realizada el 26 de febrero en Bilwi, Nicaragua.
- Davis, A. (2014). *De la degradación y conflicto a la gestión territorial: el reconocimiento de derechos comunitarios en Gualaco y Guata, Honduras*. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Decreto Ley No.1 (1994). *Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones*. 3 de Febrero.
- Del Cid, V., Moreno, E. y Mairena, E. (2014). *Demarcación y titulación de territorios indígenas: La reivindicación de derechos ancestrales*. CADPI.
- Del Gatto, F. (s.f.). *Breve historia de la Cooperativa COATLAHL: Al fin un poco de optimismo*. ITTO, Forest Trends, Rights and Resources Initiative.
- Digiano, M., E. Ellis, y E. Keys (2013). *Changing Landscapes for Forest Commons: Linking Land Tenure with Forest Cover Change Following Mexico's 1992 Agrarian Counter-Reforms*. *Human Ecology*, 41: 707-723.
- Dogirama, E. (2015). *Informe técnico, Manejo forestal comunitario Comarca Emberá y Wounaan, Darien, República de Panamá*. Panamá, agosto de 2015 (por publicar).
- Dogirama, E. (2015a). *Situación Territorial de la Comarca Emberá Wounaan (entrevista)*. Marruganti, Comarca Emberá Wounaan, Panamá.
- Durán, E., Mas, J. y Velázquez, A. (2005). *Land-use Cover Change in Community based Forest Management Regions and Protected Areas in Mexico*. In *The Community Forests of Mexico*, 215-40. D. Bray, L. Merino-Pérez y D. Barry (eds). Austin, TX: University of Texas Press.

- Durán, E., Bray, D., Velázquez, A y Larrazábal, A. (2010). *Multi-Scale Forest Governance, Deforestation, and Violence in Two Regions of Guerrero, Mexico*. World Development, Vol 39(4): 611-619.
- Elías, S., et al. (1997). *Evaluación de la sostenibilidad en Guatemala*. FLACSO – WWF. Guatemala.
- Elías, S. y Monterroso, I. (2014). *La lucha por los derechos territoriales para las comunidades rurales: la Experiencia de ACOFOP en la Reserva de la Biósfera Maya, Petén*. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Ellis, E.A. y Porter-Bolland, L. (2008). *Is community-based forest management more effective than protected areas? A comparison of land use/land cover change in two neighboring study areas of the Central Yucatan Peninsula, Mexico*. Forest Ecology and Management 256: 1971–1983.
- Equipo Técnico de MASTA (2015). *Titulación en la Muskitia Hondureña (entrevista)*. 15 de julio, 2015.
- FAO (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010*. FAO Forestry Paper, No. 163. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, Italy.
- FAO (2013). *Forest Conservation in Mexico. Ten years of Payments for Ecosystem Services*. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/pes-project/docs/FAO_RPE-PES_PSAH-Mexico.pdf
- Forest Trends (2013). *La Forestería Comunitaria en Honduras: Un camino hacia una mejor gobernanza forestal*. Forest Trends Information Brief #8. Washington, D.C.
- Forest Trends (2015). *La Emergencia de una Territorialidad Indígena en la Muskitia Hondureña y sus Implicaciones para los Pueblos Indígenas y los AfroHondureños del país*. Forest Trends Information Brief #4, Washington, D.C.
- Francis, R. (2014). Entrevista realizada el 26 de febrero en Bilwi, Nicaragua.
- Frühling, P., González, M. y Buvollen, H. (2007). *Etnicidad y Nación: El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. F & G Editores. Guatemala.
- García-López, G. (2013). *Scaling up from the grassroots and the top down: The impacts of multi-level governance on community forestry in Durango, Mexico*. International Journal of the Commons, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 406-431, aug. 2013. ISSN 1875-0281. Disponible en: <<http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/437>>.
- Gobierno de Costa Rica (2011). *Readiness Preparation Proposal* (Agosto 2011). San José.
- Gobierno de Nicaragua (2013). *Propuesta de Preparación para REDD+ (Readiness Preparation Proposal, RPP)*. Documento presentado al Fondo Cooperativo del Carbono de los Bosques (FCPF), sometido a revisión el 1 de junio de 2012. Versión Formal 7, preparada el 17 de marzo de 2013.
- Gobierno Nacional de Panamá (2010). *Ley N. 22 de 1983 Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá*. Wounaan Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril 1999. Con notas técnicas sobre el cambio climático. Gobierno Nacional de Panamá, Comarca Emberá/Wounaan, Fondo para el Logro de los ODM. Tercera edición.
- Gómez, I. y Méndez, E. (2007). *El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén. (ACOFOP)*. CIFOR/Fundación PRISMA. San Salvador.
- Gómez-Mendoza, L., Vega-Peña, E., Ramírez, M. I., Palacio-Prieto, J. L. y Galicia, L. 2006. *Projecting land use change processes in the Sierra Norte of Oaxaca, Mexico*. Applied Geography 26: 276-290.
- Guevara, M. y Chacón, R. (1992). *Territorios indios en Costa Rica*. San José.
- Guevara Berger, M. (2000). *Perfil de los Pueblos Indígenas de Costa Rica: Informe Final*.
- Hale, C. (2011). *Resistencia para que? Territory, Autonomy, and Neoliberal Entanglements in the “Empty Spaces” of Central America*. Economy and Society 40(2):184-210
- Hall, C. y Pérez Brignoli, H. (2003). *Historical Atlas of Central America*. University of Oklahoma Press. Norman. Oklahoma, United States.
- Hansen, J. et. al (2013). *Assessing “Dangerous Climate Change”: Required Reduction of Carbon Emissions to Protect Young People, Future Generations and Nature*. Disponible en: <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0081648>
- Hayes, T. (2007). *Controlling Agricultural Expansion in the Mosquitia: Does Tenure Matter? Human Ecology* 35(6): 733–47.
- Hayes, T. (2007a). *Forest governance in a frontier: An analysis of the dynamic interplay between property rights, land-use norms, and agricultural expansion in the Mosquitia forest corridor of Honduras and Nicaragua*. Ph.D. Dissertation School of Public and Environmental Affairs and Department of Political Science, Indiana University, February.
- Henríquez, N. (2015). Comunicación personal realizada el 8 de abril.

- Herlihy, P. H. (1995). *La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de Comarca y los derechos indígenas*. Mesoamérica, 16(29):77-93.
- Herrera-Ugalde, M. E. y Castillo, J.P. (2012). *Propuesta de Indicadores Socio-Económicos y Ambientales para Evaluar el efecto del Programa de Pago por Servicios Ambientales en la Reserva Indígena Cabécar de Talamanca, Costa Rica Durante el Periodo 2007-2011*. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Hughell, D. y Butterfield, R. (2008). *Impacto de la certificación FSC sobre la deforestación y la frecuencia de incendios forestales en la Reserva de la Biosfera Maya*. Rainforest Alliance.
- INEC (2013). *Territorios Indígenas: Principales Indicadores Demográficos y Socioeconómicos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. San José, Costa Rica.
- Jörg Kräuter, H. y Speiser, S. (2010). *Nuestro desarrollo en nuestro territorio: experiencias de ordenamiento territorial con los Mayangnas en la Reserva de Biosfera Bosawas*. Nicaragua.
- Kashwan, P. y Holahan, R. *Nested governance for effective REDD+: institutional and political arguments*. International Journal of the Commons. Vol. 8, no 2 August 2014, pp. 554-575
- Klooster, D. *Campesinos and Mexican Forest Policy During the Twentieth Century*. Latin American Research Review Volume 38, Number 2, 2003, pp. 94-126
- Kozar, R., Buck, L. E., Barrow, E. G., Sunderland, T. C.H., Catacutan, D. E., Planicka, C., Hart, A. K. y Willemen, L. (2014). *Towards Viable Landscape Governance Systems: What Works?* EcoAgriculture Partners. Washington, DC.
- La Estrella de Panamá (2015). *Darién con la tasa más baja de homicidios según el Ministerio Público*. Consultado el 1 de Septiembre: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/darientasa-baja-homicidios-segun-ministerio-publico/23868636>
- La Gaceta (2008). *Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 98-2007*. La Gaceta, Núm. 31,544, publicado el martes 26 de febrero, 2008.
- Larson, A. y Ribot, J. (2007). *The poverty of forestry policy: double standards on an uneven playing field*. Sustainability Science. Special Feature: Original Article.
- Larson, A. y Mendoza, J. (2009). *Desafíos en la tenencia comunitaria de bosques en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua*. URACCAN. Managua.
- Larson, A. y Lewis-Mendoza (2012). *Decentralisation and devolution in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region: Natural resources and indigenous peoples' rights*. International Journal of the Commons Vol. 6, no 2 August 2012, pp. 179-199
- Larson, A., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P. (2009). *Más allá de los derechos de tenencia: El acceso comunitario a los recursos forestales en América Latina*. CIFOR. Indonesia.
- Larson, A., Barry, B., Dahal, G.H. y Pierce Colfer, C. (eds.) (2010). *Forests for People: Community Rights and Tenure Reform*. Earthscan, London. Washington D.C.
- Larson, A. y Soto, F. (2012). *Territorialidad y gobernanza: Tejiendo retos en los territorios indígenas de la RAAN, Nicaragua*. Instituto Nitlapan, UCA. Managua
- Lawson, S., Blundell, A., Cabarle, B., Basik, N., Jenkins, M. y Canby, K. (2014). *Consumer Goods and Deforestation: An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations*. Forest Trends.
- Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P. y Wilson, J. (2006). *Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems*. Ecology and Society 11(1).
- Lino, G. y Taylor, P. (2015). Entrevista realizada el 20 de agosto en Flores, Guatemala.
- Mairena, E. (2007). *Gestión de los Recursos Naturales en Comunidades Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua*. Nitlapan, UCA. Managua.
- Mairena, D. (2012). *La Reserva de Biosfera de Bosawas y el territorio Mayangna Sauni As en Nicaragua: desafíos para la gobernanza territorial*. Caso de estudio publicado como parte de la compilación "Gobernanza en territorios indígenas y áreas protegidas, traslapadas o solapadas", realizada por Henao, D. Informe de Sistematización. ILSA. Bogotá.
- Mairena, D. (2014). Entrevista realizada el 1 de marzo en Managua, Nicaragua.
- MARENA (2012). *Plan de Protección y Manejo Conjunto de la Reserva de Biosfera de Bosawas*. Managua.
- Martínez, P. (2014). Entrevista realizada el 26 de febrero en Bilwi, Nicaragua
- MASTA (2011). *Plan de Vida del Pueblo Miskitu 2010 a 2023* (no publicado). MASTA. Puerto Lempira, Honduras.

- MASTA (2012). *Protocolo Biocultural del Pueblo Miskitu: el Derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado en nuestro territorio la Muskitia Hondureña*. MASTA. Puerto Lempira, Honduras.
- McSweeney et al. (2014). *Drug Policy as Conservacion Policy: Narco-Deforestation*. *Science*. Vol. 343, 31 January 2014.
- Mendoza-Lewis, J. (2014). Entrevistas realizadas el 25 y 27 de febrero en Bilwi, Nicaragua.
- Merino, L. (2004). *Conservación o Deterioro: el impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales*. Instituto Nacional de Ecología, México, D.F.
- Merino, L. y Martínez, A. (2014). *A Vuelo de Pájaro: Las condiciones de las comunidades forestales de México*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- Merino-Pérez, L. y Segura-Warnholtz, G. (2005). *Forest and Conservation Policies and Their Impact on Forest Communities in Mexico in The Community Forests of Mexico: Managing for Sustainable Landscapes*. David Bray, Leticia Merino-Pérez y Deborah Barry (eds).
- Mollett, S. (2014). *"Bargaining with Patriarchy": Miskito struggles over family land in the Rio Plátano Biosphere Reserve*. In Stevens, Stan (ed.) *Indigenous Peoples and Protected Areas*. University of Arizona Press.
- Monterroso, I. (2006). *Comunidades locales en áreas protegidas: reflexiones sobre las políticas de conservación en la Reserva de Biósfera Maya*. En Alimonda, H. (comp.) *Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política Latinoamericana*. 239-274p.
- Monterroso, I. y Barry, D. (2010). *Sistema de Concesiones Forestales Comunitarias: Tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en la Reserva de la Biósfera Maya en Guatemala*. Editorial de Ciencias Sociales. Guatemala.
- Monterroso, I. y Barry, D. (2012). *Legitimation of forests rights: The underpinnings of the forest tenure reform in the Protected areas of Petén, Guatemala*. *Journal of Conservation and Society* 10 136-150.
- Nelson, A. y Chomitz, K. M. (2009). *Protected Area Effectiveness in Reducing Tropical Deforestation. A Global Analysis of the Impact of Protection Status*. Evaluation Brief 7. Independent Evaluation Group World Bank.
- Nittler, J. y Tschinkel, H. (2005). *Manejo comunitario del bosque en la RBM de Guatemala: Protección mediante ganancias*. Georgia, Sustainable Agriculture and Natural Resources Management; Collaborative Research Support Program: 32.
- Nygren, A. (2005). *Community Based-Forest Management Within the Context of Institutional Decentralization in Honduras*. *World Development* 33(4): 639-655.
- Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Central*.
- ONU-REDD (2012). *La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*. FAO-PNUD-PNMA.
- Orozco, C. (s.f.). *El Ejido El Balcón: El Caso de una Pequeña Aldea Campesina Mexicana Dueña de una Gran Industria Forestal*. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Pellegrini, L. (2009). *Forest Management in Bolivia, Honduras and Nicaragua: reform failures?* Working Paper No. 474. Institute of Social Studies. The Hague, Netherlands.
- Porter-Bolland, L., Ellis, E.A., Guariguata, M.R., Ruiz-Mallén, I., Negrete-Yankelevich, S. y Reyes-García, V. (2012). *Community managed forests and forest protected areas: an assessment of their conservation effectiveness across the tropics*. *Forest Ecology and Management*, 268:6-17
- PRISMA/AMPB (2014). *Mesoamerica at the forefront of community rights: lessons for making REDD+ Work*. San Salvador, Fundación PRISMA and the Mesoamerican Alliance of Peoples and Forests.
- PRISMA/AMPB (2014a). *Informe PRISMA: Pueblos Indígenas y comunidades rurales defendiendo derechos territoriales: Estudios de Caso sobre Experiencias de Prevención y Defensa ante el Narcotráfico y Crimen Organizado en Mesoamérica*. San Salvador, PRISMA/AMPB.
- Pulhin, J., Larson, A. y Pacheco, P. (2010). *Regulations as Barriers to Community Benefits in Tenure Reform*. In Larson, A., D. Barry, G. Ram Dahal y C.J. Pierce Colfer (eds.) *Forests for People: Community Rights and Tenure Reform* (139 - 159) Earthscan, London, Washington D.C.

- Radachowsky, J., Ramos, V. H., McNab, R., Baur, E. H. y Kazakov, N. (2012). *Forest concessions in the Mayan Biosphere Reserve: A decade later*. *Forestry Ecology and Management* 268: 18-28.
- Radio América (2015). *La Mosquitia: Calma en Auka tras conflicto por tierras entre nativos y ladinos*. <http://radioamericahn.net/2015/03/21/la-mosquitia-calma-en-auka-tras-conflicto-por-tierras-entre-nativos-y-ladinos/>
- Roldán Ortega, R. (2004). *Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America*. Paper No. 99. Biodiversity Series. The World Bank Environment Department.
- Rosales, A. (2010). *La Asistencia Técnica de Rainforest Alliance en el Fortalecimiento de FORESCOM y las Empresas Forestales Comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya*. Guatemala.
- RRI (2012a). *Turning Point: What future for forest peoples and resources in the emerging world order?* The Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.
- RRI (2014a). *What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure since 2002*. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.
- Sanchez, G. (2015). *Entrevista realizada el 13 de Julio, en San Cristóbal de las Casas, México*.
- Santos Zelaya, J. (s.f.). *Tendencias de la propiedad forestal, la tenencia de los recursos forestales y los acuerdos institucionales en Honduras: ¿contribuyen a una mejor gestión forestal y reducción de la pobreza?*
- Schwartz, N. (1990). *Forest Society: A Social History of Petén, Guatemala*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- SEGEPLAN (2011). *Franja Transversal del Norte: Un corredor de Desarrollo. Diagnóstico Territorial, tomo I*. Gobierno de Guatemala.
- Segura-Warnholtz, G. *Quince años de políticas públicas para la acción colectiva en comunidades forestales*. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/46483/41756>
- Seymour, F. y Busch, J. (2014). *Why Forests? Why Now? A Preview of the Science, Economics, and Politics of Tropical Forests and Climate Change*. Disponible en: http://www.cgdev.org/sites/default/files/why-forests-why-now-10-14-14_0.pdf
- SINAC (2014). *Parque Internacional la Amistad*. Consultado el 8 de septiembre, 2014: <http://www.sinac.go.cr/>
- Stocks, A., McMahan, B. y Taber, P. (2007). *Indigenous, colonist, and government impacts on Nicaragua's Bosawas reserve*. *Conservation Biology* 21(6): 1495-1505.
- Sunderlin, W.D., Ekaputri, A.D., Sills, E.O., Duchelle A.E., Kweka, D., Diprose R., ... y Toniolo, A. (2014). *The challenge of establishing REDD+ on the ground: Insights from 23 subnational initiatives in six countries*. Occasional Paper 104. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Taylor, P. (2009). *Conservation, community and culture? New organisational challenges of community forest concessions in the Maya Biosphere Reserve of Guatemala*. *Journal of Rural Studies* 26 (2): 173-18
- Tucker, C. (2006). *Institutions, Biophysical Factors and History: An Integrative Analysis of Private and Common Property Forests in Guatemala and Honduras* https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3536/Tucker_et_al_HumanEcology2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- UICN (2009). *Pueblos indígenas afectados por desarrollos mineros, petroleros y represas en Mesoamérica, el Caso de Costa Rica*. IUCN, Gland.
- UNESCO (s.f.). *Nombre Grupo: Emberá Wounaan*. Consultado el 31 de Agosto, 2015. http://www.unesco.org/uy/shs/fileadmin/phi/ag-uaycultura/Panama/EMBERA_-_WOUNA_AN_-_INFORMACION_PRINCIPAL.pdf
- Utting, P. (1996). *Bosques, Sociedad y Poder*. UCA, Managua.
- Vallejo Larios, M. (2012). *El Proceso de Descentralización en el Ordenamiento Forestal en Honduras*. Tesis Doctoral, Universidad de Alicante.
- Vela, M. (2012). *Peritaje Histórico Social Caso La Masacre de las Dos Erres*. Expediente MP001-2005-96951. Ministerio Público. Guatemala.
- Villalobos, V. y Borges, C. (1995). *Talamanca en la encrucijada*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica



PRISMA@PRISMA.ORG.SV | WWW.PRISMA.ORG.SV
PASAJE SAGRADO CORAZÓN, NO. 821, COL. ESCALÓN, SAN SALVADOR
TELS.: (503) 2264 5042; FAX: (503) 2263 0671