



**Esquemas Institucionales  
para el Manejo del Bosque  
en Prinzapolka:  
Relaciones entre Actores  
Ubicados en Distintos Niveles**

## Mary Brook

**E**ste documento estudia seis iniciativas de manejo forestal, recientemente implementadas a través de relaciones institucionales que incorporan varios niveles o distintas escalas. Este estudio está focalizado en la parte oeste del municipio de Prinzapolka, conocido localmente como “río arriba”. Durante el periodo de su realización se ha logrado reducir la extracción ilegal de la caoba de hoja larga (*Swietenia macrophylla*) y se busca alternativas de viabilidad económica para el manejo de sus vastos bosques comunales,<sup>1</sup> a través de la ayuda internacional para el manejo sostenible de los recursos de los territorios comunitarios. Cada uno de los seis proyectos ha recibido financiamiento o asistencia técnica de afuera del país. Al mismo tiempo, los líderes locales y organismos autonómicos descentralizados, así como el Gobierno Regional, se han venido involucrando de manera creciente. Estos procesos son una muestra de los procesos simultáneos de globalización y localización del manejo forestal, específicamente en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

La segunda parte del documento nos presenta un marco teórico para su análisis. La tercera analiza el actual funcionamiento del sector forestal del Estado. La cuarta parte nos proporciona información de fondo acerca de las áreas de bosque en el Municipio. La sección que sigue evalúa varios aspectos de las formas distintas del manejo compartido en los seis proyectos forestales e incluye críticas locales sobre este tipo de asociaciones. Finalmente, la sección conclusiva enfatiza acerca de los continuos retos enfrentados y presenta las recomendaciones adecuadas para superarlos.

### Marco teórico

Este documento se fundamenta en tres tipos de literaturas que rápidamente se han venido aplicando durante las décadas pasadas: relaciones institucionales de distintas escalas, manejo de los recursos de uso común y desarrollo indígena. Numerosos subtópicos derivados de estas distintas escuelas de pensamiento están inter-relacionados.

1. Los descubrimientos en este documento están basados en veinte meses de trabajo en los sitios durante el 2002 y 2003. Son productos de la participación, observación, realización de entrevistas, encuestas locales y análisis de casos en proyectos de estudio. Las becas de Fulbright-Hays, National Science Foundation, Lincoln Institute of Land Policy, y Homer Lindsey Bruce, le dan soporte a este estudio.

*Pinares de Alamikangban*



© KIMMO LEHTONEN

*Despale cerca de Alamikangban, 2004*

### **Relaciones institucionales de distintos niveles o escalas**

Las regiones autónomas del Atlántico de Nicaragua tienen múltiples escalas o niveles de gobierno, lo que hace el tema muy complejo. Las actuales políticas de alianza en Nicaragua claramente incluyen el proceso de “glocalización” (*Sensu* Swynghedouw 1997: 142) el cual es un movimiento paralelo simultáneo de interacción de la política y la economía. “Glocalización” es la palabra que describe ampliamente los acontecimientos en el desarrollo forestal de la Zona Este de Nicaragua, en razón de (1) la descentralización administrativa nacional (e.g., la Ley de Autonomía o Ley # 28 y las leyes municipales y sus reformas: Ley # 40-261), y del (2) incremento de la inter-relación con entidades globales (e.g., el Banco Mundial).

La descentralización del Estado conlleva la transferencia de fondos, poder, responsabilidad y toma de decisiones del Gobierno Central hacia las instituciones de poder local, lo cual posee diversas expresiones. Aunque la descentralización fiscal sigue siendo impedida por el gobierno de Nicaragua, cada

vez más las decisiones técnicas sobre los proyectos de manejo de los bosques se toman en las Regiones Autónomas, pero éstas no captan los recursos fiscales correspondientes. Sin embargo, instituciones estatales como el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) están comenzando a dar credibilidad a las decisiones de los oficiales regionales y de los líderes indígenas comunales, como los “sindicos”, cuyos permisos son necesarios para el otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos naturales.

A la par de la globalización, las instituciones de préstamo bilaterales, multilaterales, consultores de desarrollo y compañías transnacionales, juegan un papel de gran importancia en el manejo de los bosques en Nicaragua. La oportunidad de lograr concesiones para la tala de bosques se ha incrementado rápidamente en Nicaragua después de implementadas las nuevas políticas de exportación orientadas por las reformas económicas neo-liberales iniciadas en 1990 (Alves-Milho 1996). Se desarrolló una gran cantidad de compañías de extracción maderera en la RAAN, allá por el año 1993; durante la última

parte de la década de 1990 había 19 compañías de tala y 23 aserríos operando en la zona. El nivel más alto de grupos dedicados a la extracción en Prinzapolka operaron entre 1997 y 1999. Valiosas especies, tales como la caoba de hoja larga, entre otras, fueron rápidamente devastadas. En vista del gran deterioro ecológico, y del crecimiento de la extrema pobreza, préstamos concesionales del Banco Mundial y otras entidades para el desarrollo sostenible aumentaron sensiblemente en los años subsiguientes. Muchos de los casos analizados en esta investigación se originaron como resultado de la disposición de estos nuevos fondos.

Como consecuencia de los deficientes sistemas organizativos y de los bajos niveles de penetración institucional, hasta ahora se han comenzado a definir y prestar atención a los diferentes niveles involucrados en el manejo de los recursos naturales. La persistencia del deterioro ambiental puede estar en parte relacionada con el descuido a las interconexiones entre actores ubicados en distintas escalas o niveles (Berkes 2002). Al no entenderse los esquemas institucionales utilizados se reduce el manejo adecuado de los recursos forestales. Esto incluye el definir las redes horizontales y verticales. Las redes horizontales traspasan el espacio, pero funcionan en el mismo nivel de organización: un ejemplo es un convenio entre dos municipalidades vecinas. Las redes verticales enlazan instituciones de escalas distintas (e.g., local, regional, nacional o internacional). Un ejemplo de ello es el flujo del financiamiento internacional de apoyo a una comunidad. Desde que la asistencia internacional usa diferentes contrapartes, nacional, regional, municipal o local, los proyectos de desarrollo comunitario frecuentemente tienen niveles múltiples.

Una red vertical es de gran importancia para conseguir asistencia técnica y financiera, pues fortalece a las instituciones locales, tales como el consejo de ancianos de cada comunidad. Las redes verticales además mejoran el acceso local a la información, sin embargo, existe el riesgo que las instituciones de alto nivel dominen las redes y traten de centralizar el control, los recursos y la toma de decisiones.

La puesta en práctica de ambos sistemas, tanto el vertical como el horizontal, requiere de un gran número de participantes. Cuando se hace a gran escala o en áreas muy diversas se puede, muchas veces, causar que los costos se incrementen en relación con el dinero y el tiempo, especialmente si se produce una duplicidad de labores. En las Regiones Autónomas, los costos suben rápidamente y se convierten en una pesada carga debido a las malas condiciones de las carreteras y a la infraestructura de telecomunicaciones inadecuada. Los costos organizativos del manejo de los recursos son excesivos en municipalidades muy remotas tales como la de Prinzapolka.

Hoy en día, el proceso de desarrollo utiliza frecuentemente esquemas institucionales distintos al del sistema tradicional: global-nacional-local (Zimmerer 2000). Los niveles intermedios, que suelen ser pobremente analizados y entendidos, proporcionan muchos beneficios potenciales. Aunque un gobierno regional o de distrito es capaz de beneficiar a sus pobladores, también puede crear confusión jurisdiccional si está débilmente integrado con relación a otras estructuras institucionales. Aunque la existencia de regiones autónomas es muy rara en América Latina, su papel en Nicaragua es muy importante para proteger los derechos y la diversidad de las poblaciones indígenas y para mejorar la representatividad étnica ante el Gobierno Nacional. Con el reconocimiento legal de los líderes comunales del Atlántico de Nicaragua, tales como el síndico, el wihta, o el consejo de ancianos, los gobiernos municipales pasan a ser intermediarios en la escala. En muchas partes de América Latina, tal como sucede en el Pacífico de Nicaragua, la municipalidad es lo más local de las representaciones gubernamentales, sin embargo, las formas tradicionales de la estructura política de las Regiones Autónomas tienen un mayor alcance hacia las comunidades y por lo tanto adquieren mayor relevancia. El hecho que el gobierno central promueva el desarrollo de los gobiernos municipales en vez de fortalecer a los líderes regionales y comunales ha provocado conflictos en el proceso de descentralización iniciado desde 1990.

Los bloques de comunidades son otro ejemplo imperativo, de nivel intermedio, para que las pequeñas agrupaciones obtengan fuerza cuando tienen como contraparte a poderosos Estados o empresas privadas (Agrawal y Gibson 1999).<sup>2</sup> Agrawal (2000) anota que las organizaciones tienen que ser de una dimensión suficientemente grande para que generen los recursos suficientes –tanto humanos como materiales– que permitan monitorear y reforzar el manejo de los bosques, refiriéndose a la aplicación de normas y reglas locales. Comunidades vecinas están en mayor capacidad de colaborar para impedir de manera efectiva la extracción ilegal de los recursos por parte de extraños (McKean 1996). Las iniciativas forestales evaluadas con el sistema horizontal pueden además influir para “internalizar” los costos y beneficios, generalmente externos a las pequeñas agrupaciones comunales o de individuos particulares (Gibson et al. 2000). Por ejemplo: un productor será más cuidadoso ante posibles consecuencias negativas en la zona de río abajo (e.g., erosión, polución) si llegara a unirse en forma de red horizontal con los que viven abajo.

2. Las redes de comunidades también pueden ser importantes para enfrentar el control injusto de élites en cualquier asentamiento específico.

La gobernación descentralizada puede producir mayores beneficios, en términos de representatividad y participación, si se trabaja de manera efectiva. Los mayores problemas ocurren cuando la autonomía de cada una de las contrapartes es violentada por otra institución intermedia o por el Gobierno Nacional. Los conflictos entre los diferentes sistemas de organización se presentan cuando surgen traslapes de competencia u órdenes contradictorias. En el ámbito internacional, Nicaragua ha avanzado en la creación de estructuras descentralizadas, pero la definición de los papeles, responsabilidades y manejo de fondos a todo nivel aún son frágiles.

### **Recursos de uso común: fortaleza del derecho comunitario sobre las tierras**

Las propiedades que tienen inscritos sus derechos registrales y que poseen demarcaciones bien definidas —ya sean tierras comunales, públicas, o privadas— sirven como base sólida de referencia y aplicación de las técnicas en el manejo de los bosques. McKean (2000) argumenta que los derechos comunales también dan garantía a los grupos y les suministran los incentivos necesarios para el manejo a largo plazo, ya que dicha tenencia está protegida legalmente. Sin embargo, cuando un gobierno restringe, niega, o ignora los derechos adquiridos sobre las áreas comunitarias, los pobladores locales se predisponen a una rápida extracción de los recursos en vista de un incierto futuro ya que se aumenta el riesgo de que los extraños se les adelanten. Incentivos para el mayor desarrollo de los recursos y su futura extracción se vuelven por lo tanto limitados (Ascher 1999). Ante la subsecuente degradación de los recursos se recomienda que las tierras comunitarias sean transferidas a manos privadas o puestas bajo la administración del Estado, para que así su manejo se haga posible. Sin embargo, Gibson et al (2000: 6) opina que “sería erróneo culpar a las instituciones que tienen el derecho de propiedad, cuando el problema real es su incierto futuro.” La ausencia de títulos de posesión crea incertidumbre.

Con una sólida base histórica de posesión de grandes áreas y una pobre densidad poblacional existente en Prinzapolka, la demanda para el manejo de recursos era anteriormente muy baja y no justificaba el uso de tiempo y energía para el mantenimiento de instituciones fuertes que garantizaran los derechos comunales. Acceso “abierto” a los recursos para la explotación significaba que no existieran reglas locales formales que definieran la tenencia y los derechos correspondientes. Esto ha prevalecido en la mayoría de las comunidades miskitas y ha incidido en el deterioro del ecosistema.

Las poblaciones locales de Prinzapolka y los proyectos externos para el desarrollo se están dando cuenta de la creciente urgencia del adecuado manejo forestal en las áreas comunales, pero las estructuras formales necesitan ser más claramen-

te definidas. McKean (2000) propone que las reglas efectivas para la administración y el manejo deben ser promovidas a través de estructuras organizativas ya existentes. Pero el papel de los liderazgos miskitos actuales le dan demasiado poder y autoridad a un simple individuo, sin mecanismos de responsabilidad. El síndico es el líder más poderoso e importante en la toma de decisiones en el manejo forestal. Este oficial electo por la comunidad supervisa las tierras comunales y las transacciones referidas a los recursos. Ahora que el síndico toma mejor parte en las negociaciones con el Estado y las empresas privadas, los habitantes se ven en la necesidad de presionarlo para lograr transparencia y obligarlo a defender los beneficios de la comunidad.

En los años venideros, Nicaragua deberá demarcar y titular los territorios sobre la base de la Ley # 445, aprobada por la Asamblea Nacional en el año 2003 y referida a las tierras de las comunidades étnicas e indígenas, dentro de un proceso de escala múltiple. Presiones de los donantes internacionales tales como el Banco Mundial fueron definitivas para la aprobación de la legislación para la titulación.<sup>3</sup> El nivel de legitimación nacional sobre las tierras comunales y su titulación han sido esenciales, pero las instituciones regionales, municipales y comunales no deben quedar fuera de dichas determinaciones. Se prevé que el proceso tomará varios años para resolver los reclamos que hacen al Estado: personas naturales, corporaciones, grupos de ex combatientes y las mismas comunidades indígenas. El conflicto fundamental surge del reconocimiento de tierras estatales en La Costa, por parte del Gobierno Central, y del rechazo por parte de las entidades locales. Una dificultad aún mayor acerca del manejo de las tierras comunales está definiendo territorios y tomando medidas de exclusión (Bruce 1999): los conflictos usualmente se presentan por la necesidad de crear un balance entre los diversos reclamos y las necesidades que se presentan a distintos niveles.

### **Desarrollo indígena**

Lograr el desarrollo de los grupos indígenas se ha convertido en un desafío global, pero los proyectos para lograrlo se realizan por distintas vías. Canadá se encuentra a la cabeza con proyectos de empresas indígenas en el planeta (Anderson 2002), y el modelo creado por ellos se ha puesto recientemente en práctica en el municipio de Prinzapolka. Hasta ahora, los países subdesarrollados se están enfocando principalmente en las áreas protegidas habitadas por los pueblos indígenas

3. El Banco Mundial financia a Nicaragua un proyecto de administración de tierras (ID# NIPE 56018) llamado PRODEP. La aprobación de la Ley #445 fue la condición impuesta para entregar los US \$ 3.5 millones para el Corredor Biológico del Atlántico (CBA).



© KIMMO LEHTONEN

*Aserrio en Alamikangban, 2004*

y sus ecosistemas. Anteriormente, estos sistemas de conservación intentaban prohibir el uso de los recursos, pero las poblaciones impactadas protestaban cuando agentes externos les impedían el acceso acostumbrado a sus territorios. Los nuevos modelos que se están implementando en las áreas protegidas permiten el acceso y el uso sostenible por parte de las poblaciones ya asentadas. Dos casos aquí estudiados sirven como ejemplo de las nuevas estrategias: una reserva forestal genética y varios corredores biológicos que interconectan varias áreas protegidas.

El tema de escala es relevante para los nuevos modelos de desarrollo indígena: por ejemplo, la conservación de corredores geográficamente ubicados hace que se eleven los beneficios entre estas áreas protegidas distantes. Físicamente, los corredores aumentan las áreas de intercambio de diversos genes de flora y fauna que se desarrollan naturalmente en la selva. Hay una amplificación social de los efectos a causa de los corredores, también, porque los fondos de desarrollo se han extendido hacia poblaciones indígenas, las cuales se encuentran situadas en zonas que circundan dichas áreas, para poder

así desarrollar un producto de autosubsistencia o comercial, que es ecológicamente sostenible.

El manejo compartido y participativo de la selva entre las comunidades indígenas y los representantes institucionales del sistema o diversos sectores (e.g., grupos no gubernamentales, grupos privados) es frecuentemente promovido y desarrollado. Aún uno podría ser escéptico ante el anuncio del sorprendente éxito en los procesos de manejo compartido y su forma compleja, y sobre la verdadera inclusión de las poblaciones indígenas. Suele haber poco interés entre las partes —el Estado, organizaciones no gubernamentales (ONGs), o empresas privadas— en compartir la toma de decisiones. Las relaciones de poder entre los actores que ejecutan el manejo compartido suelen variar entre muy simétricas y altamente asimétricas.

Existen consecuencias positivas y consecuencias negativas para las comunidades indígenas, como resultado del manejo compartido de los recursos. Algunos aspectos positivos suelen conllevar implicaciones negativas; por ejemplo, el reglamento estatal acerca de algunas prácticas tradicionales de los grupos



© KIMMO LEHTONEN

*Vista del despale en las inmediaciones de Alamikangban, 2004*

indígenas, que al aplicarse reducen la flexibilidad y diversidad al mero ámbito territorial local de las comunidades, cuando crea normas institucionales rígidas en tiempo y espacio (Berkes 2002).

### **Potenciales consecuencias positivas del manejo compartido**

- Legislación que apoya el manejo sostenible (e.g., reconocimiento jurídico en la tenencia de las tierras comunales).
- Revitalización cultural y política.
- Construcción del soporte técnico y económico para el funcionamiento de las instituciones.
- Aumento del acceso a las redes regionales, nacionales, e internacionales.
- Capacitación (e.g., educación y programa de entrenamiento).

### **Potenciales consecuencias negativas del manejo compartido**

- Pérdida de autonomía del poder local/centralización en la toma de decisiones.
- Uso de técnicas inapropiadas.
- Incremento de la dependencia económica hacia las agencias o mercados externos.
- Subordinación de los conocimientos locales naturales hacia los sistemas foráneos de alta tecnología.
- Pérdida de acceso de los habitantes locales a las tierras comunales (e.g., nacionalización o privatización).

### **El papel del Estado nicaragüense**

Aun dentro del periodo de ajuste estructural, mientras las agencias gubernamentales tenían menos fondos disponibles para hacer sus funciones, el Estado debía asumir la responsabilidad en el manejo básico de los bosques, tales como: el moni-

toreo de la extracción forestal, y el cumplimiento de las leyes.<sup>4</sup> Además debía realizarse un esfuerzo concertado para lograr mayor transparencia administrativa, lo que quedó demostrado por los escándalos de corrupción en el INAFOR ocurridos en el 2003. Unas fallas que prevalecen en las políticas forestales en los países en desarrollo incluyen (Ascher 1999, 249):

- (1) Menores precios de los permisos de extracción y las ventas de productos.
- (2) No incluir las consecuencias económicas de cuestiones externas (e.g., erosión, contaminación).
- (3) La ausencia de incentivos para la protección forestal.
- (4) Irrespeto a los derechos de propiedad.
- (5) La promoción de industrias basadas en los productos o las maderas no viables.
- (6) Mal manejo de las utilidades obtenidas de los recursos extraídos del bosque.

El MAGFOR (2002: 66-67) identifica problemas adicionales, entre los cuales destacan:

- (1) La incoherencia de la legislación.
- (2) La falta de ordenamiento de la tenencia de la tierra.
- (3) Toma de decisiones centralizadas.
- (4) Los bajos niveles en el crecimiento y desarrollo de los recursos humanos y naturales.
- (5) Infraestructura inadecuada.
- (6) Altos costos de operación.
- (7) Mal aprovechamiento de las oportunidades que se presentan en el mercado mundial.
- (8) Deficiencia para articular de forma organizada los diferentes pasos en la cadena productiva.

El Proyecto Forestal (PROFOR), que fue creado bajo las estructuras del MAGFOR con fondos del Banco Mundial, donantes privados, y el gobierno nacional, recientemente ha tratado de mejorar los problemas arriba mencionados. Este proyecto, además de ejemplificar el papel que juegan el sector privado y los actores globales, hace énfasis en la necesidad de

augmentar la capacidad de funcionamiento de las instituciones nacionales debilitadas.

Nicaragua tardó una década para aprobar la Ley Forestal (Ley #462) que tanto se estaban necesitando, ésta le da al INAFOR las suficientes bases legales para poder reducir las actividades de la extracción ilegal. Diferentes proyectos de ley se encontraban en discusión en la Asamblea Nacional, pero no fueron aprobadas sino hasta a mediados del 2003. La nueva Ley manda incrementar la supervisión del manejo forestal y aumenta las multas por prácticas ilegales. Por ejemplo, en vez de únicamente decomisar la madera, INAFOR podrá incautar también los vehículos que la transportan<sup>5</sup>. Otro cambio importante es que los individuos o compañías que estén trabajando ilegalmente y a los que se le haya decomisado madera, no podrán comprar la misma madera durante la subasta. Además, basados en estándares de calidad más rígidos descritos en la Convención sobre el Comercio Internacional sobre las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), la madera que haya sido extraída de una manera ilegal no podrá ser exportada.<sup>6</sup>

En Nicaragua, en el pasado, las leyes de protección del medio ambiente usualmente no han sido aplicadas. Únicamente el tiempo nos dirá si las nuevas leyes forestales serán puestas en práctica. Dicha ley entró en vigencia en septiembre del 2003, pero podrían pasar meses y hasta años para que surtan impacto en el sector forestal, especialmente desde que la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) ha influido en una baja de los fondos para INAFOR (Aguilera 2003). Otras agencias para el desarrollo que trabajan en la RAAN han visto sus fondos disminuidos también.

Las instituciones del Estado nicaragüense, a todo nivel compiten por los recursos escasos, lo cual limita la cooperación dentro del sector forestal. Quienes manejan el poder constantemente renegocian con los fondos, desviándolos hacia otras entidades. De continuar estas políticas de "glocalización" se provocará un movimiento paralelo de poder económico y político hacia las escalas grandes y pequeñas, por lo tanto, el papel del gobierno nacional tendería a decrecer. Pero este proceso disputa la hegemonía histórica de las élites económicas

---

4. Se ha argumentado que una de las razones para la descapitalización y el descuido del sector forestal nicaragüense era los programas neo liberales adoptados en los 1990s (Shiön y Ambrogio 1997).

5. Asamblea Nacional. 4 de Septiembre del 2003. Ley de Conservación, Fomento, y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (No. 462). La Gaceta 168: 4462-4471.

6. Entrevista con J. Green, Distrito 1 RAAN Delegado de INAFOR (19/11/03) E. Castillo CITES (27/11/03).





Embarcaderos de Alamikangban, río Prinzapolka, 2004

nacionales que se encuentran fuertemente ligadas al Gobierno Central. Por lo que el Estado continuará resistiendo la descentralización. Mientras tanto, el Gobierno Regional de la RAAN lucha por su autonomía a través de la autosostenibilidad económica.

### Información sobre el área estudiada

Ha existido históricamente una presencia baja de instituciones estatales en el remoto municipio de Prinzapolka y la relación entre el Gobierno y líderes comunales es muy débil. La falta de confianza suele ser un gran problema entre el Gobierno y las comunidades indígenas de Prinzapolka (Contigo Internacional 2002). Los habitantes de la localidad sienten que los controles del INAFOR han sido creados únicamente para beneficio del Estado y las corporaciones, y resienten el hecho que las compañías extranjeras y nacionales, y sus intermediarios, reciban permisos de extracción mientras que ellos mismos no pueden de forma legal cortar árboles en sus tierras comunitarias ancestrales, en vista de los altos aranceles que se les cobran. En el ámbito mundial, las concesiones dadas a compañías madereras suelen crear con-

flictos cuando se reduce el acceso de las comunidades a sus recursos comunales.

Las concesiones forestales otorgadas en la RAAN son insuficientemente controladas. Existe muy poco conocimiento de las autoridades acerca de los procesos locales. Como decía uno de los miembros de la comunidad: "La gente del INAFOR no entra a los bosques aquí a ver lo que sucede, ellos únicamente ejercen control sobre las carreteras y por lo tanto no tienen idea de la cantidad de madera que ha sido talada y de donde vino". Las compañías madereras que operan en Prinzapolka usualmente violan lo estipulado en los permisos, dañan excesivamente la ecología, causan pérdidas innecesarias de los recursos forestales, y explotan la mano de obra de los habitantes locales, pero raramente son multadas. Concesiones adicionales les han sido otorgadas a compañías que ya las tenían sin realizar ninguna evaluación que asegure que las exigencias para la concesión de los permisos se han cumplido. Las concesiones que se otorgan en toda América Latina con frecuencia favorecen a intereses particulares. Algunos poderosos políticos o miembros de sus familias están siendo fuer-

temente investigados por su participación en los despales que se han dado en la RAAN.

Miembros de las comunidades que habitan en la cuenca del río Prinzapolka se quejan de la falta de información sobre los permisos de extracción en sus mismas comunidades. Aunque la firma de los *síndicos* sea necesaria para conseguir las concesiones, es el INAFOR quien otorga los permisos para la extracción forestal, aún dentro de las tierras comunales de los pueblos indígenas. Algunas veces, los *síndicos* son llamados solamente a las oficinas del INAFOR en el último momento, únicamente para poner su firma y validar así los permisos que han sido concedidos meses o años atrás. Los *síndicos* usualmente no comentan nada acerca del tema de las concesiones con el resto de los habitantes de las comunidades.

Beneficios –muy poco equitativos– suelen resultar del uso descontrolado de los recursos naturales de las áreas comunitarias. Muy pocas de las comunidades del río Prinzapolka han recibido títulos sobre sus tierras, y solamente unas pequeñas parcelas han logrado recibirlos. La mayoría de las comunidades que ocupan estos vastos territorios no poseen títulos a pesar de sus constantes reclamos. El acceso abierto, o descontrolado, predomina en la mayoría de los llanos de pino y la selva tropical. La tala de madera y la ganadería son las actividades más rentables de Prinzapolka y de sus áreas comunales, pero para ingresar es necesario tener acceso al capital para la inversión lo cual solo pueden lograr las élites económicas locales o las compañías grandes. Los recursos se encuentran en manos de muy pocos y son éstos quienes reciben los mayores beneficios de la explotación de las propiedades comunitarias.

La venta de madera en la parte oeste del río Prinzapolka representa para sus pobladores ingresos muy importantes, pero la ganancia local ha ido en disminución. En los años 1990's, época durante la cual las compañías multinacionales desarrollaban actividades importantes en el Prinzapolka, muchos de los habitantes de estas comunidades trabajaban en sus empresas como taladores. En cambio ahora los arreglos entre las compañías y los pobladores negociaban tanto la tala legal como ilegal con unos pocos líderes locales. Se han generado diferencias entre la poca gente de las comunidades que reciben los beneficios de estos recursos naturales y la mayoría que no recibe ningún beneficio. También existen algunos mestizos que extraen la madera de algunos lotes recientemente privatizados o ilegalmente en tierras indígenas no tituladas.

La mayor parte de la madera extraída en la cuenca del Prinzapolka desde mediados de 1990 ha sido la caoba de hoja larga. Desde 1998, la mayoría de la extracción fue ilegal. Aun cuando en el Prinzapolka quedan algunos árboles de caoba éstos se encuentran en áreas de difícil acceso. Se hace ya más cos-

toso para los pobladores locales encontrar y cortar la madera prohibida, sin embargo, el deseo de hacerlo continúa. Los pobladores se han acostumbrado a los ingresos que produce, aún cuando éstos sean pocos. Un maderero dijo: *"Continuaremos cortando ya que no hay ningún otro trabajo y las cosechas agrícolas ya no producen lo que antes."*<sup>7</sup>

Los pobladores se dan cuenta de las responsabilidades de deforestación por actores en escalas múltiples. Aunque se culpan primeramente al Gobierno Nacional y las empresas madereras, también hay preocupaciones por las prácticas locales. En el año 2002, una encuesta realizada entre miembros de 50 casas distintas de un poblado demostró que el 96% creía que los miembros de la comunidad no estaban manejando adecuadamente sus recursos forestales de uso común. Los líderes locales electos recibían grandes críticas: un 94% opinaba que el alcalde no estaba realizando un adecuado manejo de los bosques y un 90% opinaba igual acerca del *síndico*.

*"Parecemos prostitutas, pero no por razones sexuales sino por razones madereras"* predicaba a voz en cuello un pastor local. Otro poblador admitía, *"No estamos tomando ninguna medida local para impedir la sobre explotación de los bosques, ¿qué podemos hacer? El tráfico de madera en el área es aún peor que el tráfico de drogas. Todo esto funciona como una mafia"*. Un tercero decía, *"Si dejáramos de cortar madera tendríamos que comenzar a vagar por los alrededores y convertirnos en ladrones y asaltantes de camiones, ya que no tenemos más opciones"*.

### Casos del manejo forestal del sistema de escala múltiple

Con la esperanza de crear alternativas económicas y mejorar el manejo de los recursos varias agencias internacionales para el desarrollo han iniciado recientemente proyectos forestales en las comunidades del río Prinzapolka. Esta sección compara y contrasta seis casos. La primera sección revisa los proyectos en su conjunto; analiza los éxitos y consecución de recursos, además de la asistencia técnica, mientras el segundo echa una mirada a las capacidades demostradas en la toma de decisiones. Una tercera parte hace una revisión de casos individuales: analiza las formas de evaluación, la tenencia de la tierra y la participación indígena. A continuación se estudia el punto de vista de los miskitos y las conclusiones generales sobre los nacientes proyectos en el Prinzapolka.

Con el concurso de fondos internacionales y la asistencia técnica en todos los casos, las redes globales de financia-

7. Los nombres de los comunitarios quedan anónimos.

## Metas, Asistencia Técnica y Consolidación

Caso estudiado	Metas en el manejo forestal	Hermanamiento	Soporte técnico
Corredor biológico del Atlántico	Núcleo protegido en el Área de reserva y sus corredores. Planes de desarrollo comunal. Ecoturismo	GEF/BM NDF GON	PROARCA PNUD CARL BRO
Corporación ecoforestal	Plantaciones Bancos de carbón Ecoturismo Creación de empleos	Privados	Privados
Alamikangban Reserva genética y banco de semillas	Protección al pino de alta calidad Mercado para semillas certificadas Creación de empleos Pequeño comercio de los pobladores	PROFOR/BM GRAAN	BICU
Corporación Limi-nawah	Concilio de gobierno multicomunal Ecoturismo Creación de empleos	CIDA MLTC	Contigo
Repromab	Red de manejo compartido	COSUDE Privados	CATIE Transforma
Empresa de exportación Hermanos Ubeda	Fsc Principales medidas forestales	Privados	CATIE Privados

miento continúan siendo asimétricas, al igual que lo son los otros sistemas de funcionamiento vertical. No todos los casos involucran la participación del Gobierno Regional o Municipal. Demostrando un cambio en referencia a las políticas anteriores del control único del Estado sobre el manejo de los recursos, la mayoría de los proyectos trabaja con las ONG y el sector privado.

### Aciertos del caso en estudio, asistencia técnica y su consolidación

Los proyectos seleccionados nos demuestran esquemas institucionales distintos a los que están de moda en toda América. Estos seis casos nos muestran todas las iniciativas forestales de escala múltiple en el área estudiada: ningún proyecto de este tipo quedó sin ser revisado río arriba del Prinzapolka. El siguiente análisis se enfoca en el trabajo realizado por cada uno de los proyectos que funcionan en esta área específica. Los proyectos generalmente toman en cuenta el manejo compartido entre el Estado, pobladores indígenas y ONGs, (e.g., agencias de desarrollo, redes forestales y universidades). La mayoría además involucra a instituciones privadas (e.g., corporaciones madereras).

El cuadro siguiente nos muestra las metas, la consecución de recursos y la asistencia técnica de cada uno de los seis casos estudiados (más adelante se hace un resumen de las instituciones participantes y sus abreviaturas). Además de las metas que se encuentran aquí expuestas, todos los proyectos buscan el manejo sostenible y el financiamiento viable.

### Las escalas múltiples y los distintos sectores de los casos

El siguiente cuadro presenta el nivel alcanzado en la toma de decisiones, para cada uno de los proyectos estudiados tal y como están funcionando en la zona del Prinzapolka. Al proceso de “glocalización”, los dos ejemplos más fuertes corresponden a los organismos internacionales y a las comunidades.<sup>8</sup> El involucramiento global en la toma de decisiones es ya un hecho, mientras que las instituciones locales se han ido incorporando lentamente en todos los casos estudiados, menos en uno. Los representantes de los proyectos generalmente contactan a los líderes locales, cuando el proyecto ha sido ya financiado y planeado. En general, los pobladores no se introducen previamente en una red por sí mismos con el propósito claro del manejo forestal. Pero antes del comienzo de estos proyectos sí había contactos con empresas privadas madereras y dos ONGs que trabajan en proyectos no forestales.

8. El bajo nivel de la toma de decisiones del Gobierno Municipal se contrapone en su promoción como base del desarrollo nacional. Prinzapolka es un ejemplo de la extrema debilidad administrativa. Los pobladores locales han acusado a los últimos tres alcaldes y a sus asistentes de corrupción. Leer en *El Nuevo Diario* el artículo “Desaparece el Alcalde Tripa” (11/01/04) y “Preso Vice-Alcalde de Prinzapolka” (13/05/02), así como los artículos aparecidos en La Prensa “Renuncia el Alcalde de Prinzapolka” (22/01/03) y “Ex-Alcalde de Prinzapolka desapareció registros contables” (06/02/01).

## Nivel alcanzado en la toma de decisiones y su sectorización, 2003

Caso estudiado	Escalas					Sectores	
	Comun.	Municip.	Regional	Nacional	Internacional	Priv.	ONG
Corredor biológico	X	Fc	X	X	X		Fc
Ecoforestal inc.	Fd				X	X	
Reserva genética del pino	X		X	X	X	Fc	X
Corporación Limi-nawah	X				X	X	X
Repromab	X	X	X	X	X	X	X
Ubeda exportaciones					X	X	X

X = Toma de decisiones

FC = Toma de decisiones en el futuro cercano

FD = Toma de decisiones en el futuro distante

Este cuadro nos muestra cómo funcionan los procesos de descentralización para las instituciones sub-nacionales y los organismos privados y no gubernamentales. En general, la descentralización conlleva el traspaso de los procesos de manejo desde los niveles centrales de gobierno, pero las formas específicas serán definidas después (Rondinelli y Nellis 1986). El término desconcentración significa delegar las responsabilidades hacia niveles bajos más relacionados al poder local, y no propiamente dentro del gobierno: por ejemplo, esto suele ocurrir cuando una oficina regional del Instituto Nacional Forestal toma las decisiones. Devolución es la creación de diferentes estructuras sub-nacionales, tales como las municipalidades y las Regiones Autónomas. Delegación lleva implícito la transferencia de responsabilidades hacia estructuras que no pertenecen normalmente al gobierno, esta práctica ha sido común en América Latina cuando las ONGs proporcionan los servicios que anteriormente se encontraban bajo administración del Estado. Durante la privatización, los trabajos del Estado fueron transferidos a las corporaciones privadas.

Los proyectos de desarrollo no involucran a todos los sectores y las escalas igualmente. No es suficiente solamente identificar a aquellos que se ven envueltos en la toma de decisiones: se hace además necesario definir responsabilidades específicas y saber quién estará a cargo de cada una de estas decisiones. Los estudios de Van Dam (2000: 8-9) llevados a cabo en los proyectos forestales sudamericanos nos arrojan las siguientes lecciones:

### Decisiones de donantes y asesores técnicos

- La decisión de iniciar o no un proyecto.
- Identificar las comunidades en que se realizará el trabajo.
- Ejecución del proyecto y la administración de los fondos.
- Diseño del proyecto (e.g., planes operativos y estrategias).

- Definición de propuestas tecnológicas y la selección del personal técnico.
- Metodología para la participación (e.g., entrenamiento, liderazgo).
- Grado y tipo de participación de los miembros de la comunidad que tomarán parte.
- Decisiones acerca del método, los usos, y la forma de las evaluaciones.
- Definición de los estímulos e incentivos que servirán para aumentar la participación.
- Decisión central acerca de si llevar a cabo o no el proyecto.

### Decisiones de los participantes locales

- Selección de las áreas de despale, de reforestación, y de acopio de la madera.
- Selección de las prácticas agroforestales a ponerse en práctica.
- Decisión acerca de la cantidad de árboles a ser extraídos o en crecimiento.
- Selección de especies (dentro de los perímetros previstos).
- Decisiones sobre la duración de diferentes fases (manejado a cierto nivel).

Por lo tanto, donantes y agentes externos, que usualmente trabajan a escala nacional e internacional, toman las decisiones más importantes para la ejecución de este tipo de proyectos forestales manejados en forma compartida. Los pobladores locales no ejercen control en la administración de los proyec-

tos, sus finanzas, ni en el diseño o la selección de las tierras comunitarias en las cuales se llevarán a cabo.

### Comparación de casos estudiados

En los párrafos comparativos que siguen serán rápidamente expuestas las características más importantes acerca de cada caso: el análisis se enfocará en el nivel de operación, la tenencia de la tierra y el hermanamiento con las comunidades miskitas.

### Corredor Biológico del Atlántico

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), que ocupa 768,000 km<sup>2</sup>, está considerado como el proyecto de conservación más grande del mundo (Laguna Benavidez 2000). La parte de CBM localizada en Nicaragua, conocida como Corredor Biológico del Atlántico (CBA), ocupa la mayor parte del territorio de las Regiones Autónomas del Atlántico y encierra siete núcleos o áreas protegidas conectadas por numerosos corredores. Estos corredores son de gran utilidad para la parte este del país en vista de los beneficios que proporcionan en el uso de las aguas y el aire puro, así como también los beneficios que pueden producir los recursos genéticos, incluyendo la protección de varias especies de felinos en peligro de extinción. Siendo ésta una visión amplia de escala larga, los que lo

manejan no desean que el CBA sea clasificado meramente como “un proyecto más”.<sup>9</sup>

Otros países centroamericanos han tenido la habilidad de implementar proyectos del CBM con mucha mayor rapidez que Nicaragua. Este país tuvo inicialmente que enfrentar las condiciones impuestas por los donantes internacionales, tales como el Banco Mundial. En vista de los procedimientos administrativos y políticos que se implementaron durante la Administración Alemán-Bolaños, la mayoría de las medidas tomaron mucho tiempo en ser puestas en ejecución, incluyendo la aprobación de la Ley 445 sobre la titulación de tierras y la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo, que sería el encargado de administrar los fondos del CBA.<sup>10</sup> Debido a estos retrasos, el proyecto está implementando actualmente las tareas que debió cumplir hace años.

La estrategia total ha sido redefinida para que el CBA pueda alcanzar las metas más realistas y posibles y lograr algún éxito durante el período restante que finaliza en octubre del 2004.

El CBA se ha fortalecido, tanto en el ámbito nacional como internacional; sin embargo, el proceso ha sido lento en involucrar a las instituciones dentro de la RAAN, como las comuni-

*Transportando las tucas hacia Alamikangban*



dades del río Prinzapolka. Se ha mantenido un alto nivel de centralización y se definieron las estructuras débiles en las Regiones Autónomas durante los primeros tres años y medio cuando la descentralización del proyecto fue anunciada.<sup>11</sup> Sin embargo, los aspectos fiscales siguen centralizados.

La colaboración con los Gobiernos Regionales se ha incrementado durante el 2003. En febrero, unos líderes comunales de Prinzapolka fueron incluidos en un diagnóstico acerca de los problemas de los pueblos y proyectos de desarrollo potenciales. Los componentes técnicos y estructurales de los Planes de Desarrollo Comunal (PDCs) viables fueron presentados a las comunidades del Prinzapolka a finales del 2003. El CBA no ejecutaría ningún PDC en Prinzapolka, pero otros trece proyectos de desarrollo están siendo ejecutados a través del hermanamiento CBA-ONG en otras comunidades de la RAAN. No obstante, los representantes de CBA esperan que la publicidad de los PDCs de Prinzapolka pueda atraer a futuros donantes.<sup>12</sup>

### Corporación Eco-Forestal

El Proyecto Eco-Forestal propone la iniciación de nuevas plantaciones forestales para crear las reservas de carbón.<sup>13</sup> En relación con otros casos expuestos, éste proyecto es geográficamente reconocido como de nivel medio. Cubre 58,888 hectá-

reas. Uno de los representantes del proyecto afirma que éste es el terreno privado más grande entre el Darién de Panamá y la frontera al Norte de México.<sup>14</sup> Durante los comienzos de los 1900's, la Caribbean Shipping and Development Corporation obtuvo un título para la tierra en el municipio de Prinzapolka. En 1974, cuatro norteamericanos compraron estos terrenos. Uno de sus dueños, Robert Merrick, es quien suele administrar el proyecto. Como esta área coincide con tierras comunales de doce comunidades miskitas se han dado grandes batallas legales con la población local desde 1998. Los directores del proyecto reclaman que los títulos en su poder están por encima de los ancestrales derechos de posesión de los pueblos indígenas.

Aun trabajando con un modelo de desarrollo que va de arriba hacia abajo, Merrick insiste en que este proyecto será beneficioso para los pobladores locales.<sup>15</sup> El proyecto se iniciaría de forma privada, con la estructura de una corporación particular, pero haría uso de una contraparte sin fines de lucro para abastecer servicios comunitarios. En el año 2053, el 90% de los beneficios obtenidos serían traspasados a los accionistas y el proyecto se convertiría en un fideicomiso para la caridad.<sup>16</sup> Aun cuando esté respaldado por algunas élites sociales, la mayoría de pobladores miskitos están preocupados y desconfían del proyecto debido a que a ellos no les está permitido el acceso a la toma de decisiones y atenta contra la tenencia ancestral de las tierras comunales. Dichos conceptos ya han sido publicados en la prensa nacional.<sup>17</sup>

### Reserva Genética y Banco de Semillas de Alamikangban

Una reserva genética del pino caribe (*Pinus caribaea*) de 1,100 hectáreas es el más pequeño de los casos estudiados en esta investigación. A la par que protege una especie forestal de alta calidad, este proyecto seleccionará y buscará mercado a las semillas certificadas del pino.<sup>18</sup> El Instituto Nicaragüense para los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (IRENA) inicialmente recolectaba la semilla para su acopio durante 1988 y 1994, con la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA). Abandonada desde 1997, los edificios y la maquinaria del banco de semillas necesitan ser rehabilitados (SERENA 2001).

De todos los casos estudiados, este proyecto es el que ha mantenido una fuerte integración con las instituciones regionales. La Secretaría de Recursos Naturales, Producción, y Demarcación Territorial (SERENA) en el Gobierno Regional de la RAAN fue quien escribió el proyecto original. SERENA ha estado a cargo del proyecto y su evaluación. La Bluefields Indian Caribbean University (BICU) proporciona la asistencia técnica y administrativa. Ambas instituciones regionales están adquiriendo una importante experiencia en el manejo de las reservas genéticas.

9. De acuerdo con una entrevista hecha por Radio Caribe a N. Sepúlveda, del CBA Asesor Técnico Nacional, y a L. Bushy, el Coordinador del CBA para la RAAN (07/02/03).
10. Entrevista con N. Sepúlveda, CBA (27/11/03).
11. Entrevista con L. Bushy (05/11/03)
12. Algunos ejemplos de los PDCs para Prinzapolka son: (1) un proyecto forestal estratégico para el Municipio, (2) la demarcación territorial y definición de los mojones de las comunidades, (3) la creación de planes de ecoturismo comunal, y (4) el uso de abonos orgánicos para mejorar los suelos.
13. Este es el único de los casos estudiados que no ha comenzado. Sin embargo, las controversias acerca del mismo ya están influyendo otros proyectos evaluados en el área.
14. S. Bursley-Wyss, representante anterior de EcoForestal. Su página web ya no está disponible.
15. Comunicación electrónica por Internet con R. Merrick (28/04/03).
16. Información limitada existe sobre esta negociación. Se han presentado retrasos durante la busca de fondos para el proyecto. Con un préstamo privado de US \$8 millones y una donación de US \$1 millón, los representantes todavía están tratando de conseguir US \$20 millones adicionales.
17. Leer los artículos del *Nuevo Diario* "Quieren quitar tierras a Indígenas" (27/09/98), "Intentan despojar tierras a Miskitos" (08/02/99) y "Venden Prinzapolka" (29/04/01), así como el artículo de *La Prensa* "Litigio agrario en Prinzapolka" (09/12/00).
18. Esta información se obtuvo de entrevistas con M. Urbina del PROFOR (12/12/02 y 01/12/03). G. López del BICU (03/11/03). H. Zuniga del SERENA (05/11/03), y residentes anónimos de Alamikangban.

Existen algunas quejas acerca de la falta de representaciones locales en Prinzapolka, pero esta situación deberá ser superada por la formación de una micro-empresa comunitaria que se ocupará de la recolección y el procesamiento de las semillas. Aun cuando una representación comunitaria ha sido establecida en Alamikangban en el 2002, la mala condición de la infraestructura vial y de las telecomunicaciones ha limitado la interacción con Bilwi.

Una sólida planificación técnica deberá ser implementada, pero las rígidas demandas impuestas por el Banco Mundial han creado fuertes exigencias para poder llevar a cabo el proyecto inicial: por ejemplo, obliga a que antes de hacer una compra de cualquier producto los administradores presenten tres presupuestos dentro de los cuales deberán escoger a quien ofrezca los precios más bajos. Pero, muchas veces se hace imposible conseguir tres suplidores dispuestos a trabajar en Prinzapolka, debido a las condiciones del transporte. Conseguir esos tres suplidores para que lleguen a Bilwi es casi imposible. Además, los precios en ambas localidades se vuelven astronómicos en comparación con los de Managua, y los repuestos son difíciles de conseguir en la zona. Mientras el Banco Mundial continúe trabajando a través del MAGFOR, bajo los auspicios de PROFOR, estas agencias nacionales continuarán estando alejadas de la realidad que se vive en la RAAN y no entenderán los problemas de lograr los estándares impuestos por el Banco. Tal vez establecer medidas mundiales tan inflexibles no resulta apropiado para las fases preliminares de proyectos comunales en áreas tan remotas y abandonadas como las de Prinzapolka.

### Corporación Limi-Nawâh

La Corporación Limi-Nawâh es un proyecto de desarrollo forestal indígena-a-indígena, iniciado con el apoyo del Consejo Tribal del Lago Meadow (MLTC) en Saskatchewan, Canadá.<sup>19</sup> MLTC inició un trabajo conjunto en la RAAN en 1996 y creó una ONG llamada "Contigo Internacional", en 1997, para dar asistencia a otras culturas indígenas.<sup>20</sup> En el año 2002, MLTC creó un hermanamiento con 16 comunidades miskitas y mayangnas localizadas en los municipios de Prinzapolka y Rosita. Luego de una alta participación en elecciones celebradas en el 2003, los representantes electos de estas 16 comunidades son quienes actualmente dirigen Limi-Nawâh.

Limi-Nawâh tiene dos formas de redes horizontales y es el mejor de entre los casos estudiados en este aspecto. Primero, las comunidades vecinas están organizadas en tres bloques o comarcas que funcionan bajo un mismo sistema de gobierno. Segundo, el papel del hermanamiento de los nueve grupos de pueblos indígenas canadienses también extiende horizontalmente el área del proyecto. Esta relación es horizontal porque conforma la cooperación entre pueblos indígenas, pero tam-

bién es vertical porque se sube en escala de nivel local hasta el nivel internacional.

Una prioridad inmediata para Limi-Nawâh y Contigo Internacional es establecer la "demarcación económica," por ejemplo, con los planes de manejo forestal en tierras de uso común. Esto hará que se detenga la frontera agrícola, lo cual es un gran problema especialmente en las comunidades situadas a lo largo de la parte alta del río Prinzapolka y Layasiksa. Limi-Nawâh enfrenta además tres prioridades adicionales para llevar a cabo el proyecto inicial, que permitiría el desarrollo de alternativas económicas a la extracción forestal: aumento en la producción agrícola, ganadería y el ecoturismo.<sup>21</sup> Las expectativas a largo plazo del proyecto conllevan la extracción forestal y su manejo sostenible. Ello incluye entrenamiento de los pobladores locales para lograr que se conviertan en dueños del negocio y su administrador en el futuro, tal como han logrado hacerlo su contraparte, los indígenas canadienses, en sus propias áreas de bosque. La propuesta de desarrollo de los socios indígenas Cree y Dene ha incrementado el estándar de vida de los miembros de estas comunidades del Norte durante las últimas dos décadas (Contigo Internacional 2002). Para los pobladores de las comunidades de Prinzapolka y Rosita, con altos niveles de pobreza existentes, la meta es lograr elevar también substancialmente el estándar de vida.

### La Red para el Manejo y la Protección de los Recursos Forestales del Triángulo Minero y Prinzapolka (REPROMAB)

Esta red de desarrollo sostenible puede ser definida como de escala grande ya que encierra a las tres municipalidades del Triángulo Minero, además de la municipalidad de Prinzapolka.<sup>22</sup> El manejo compartido descentralizado tal como propone el REPROMAB lograría integrar a diversos sectores de la red y llevarlos a un nivel más alto que los otros proyectos,

19. Este Consejo Tribal fue iniciado por un grupo de nueve naciones indígenas de Canadá. "Los miembros de las Comunidades agrupadas en el MLTC conservan su independencia, MLTC representa una agrupación de recursos... a una escala superior al alcance de las comunidades individuales" (Contigo Internacional 2002: 29).

20. El primer proyecto de desarrollo forestal fue ideado por los canadienses a finales de 1990 con la empresa Makwa Internacional. Esto no se inició en vista de los conflictos que se dieron con la Administración Alemán-Bolaños, quien pretendía limitar el control local sobre el manejo de los fondos.

21. Comunicación con S. Mercado de Contigo Internacional (20/08/03).

22. La información fue tomada de entrevistas con D. Sánchez de TRANSFORMA/INAFOR (11/03/02 y 11/02/03), G. Onsang de TRANSFORMA (11/02/03 y 21/09/03), N. Ismael de REPROMAB (20/09/03), y O. Terero (17/11/03) representante de REMAB, que fue la contraparte en Bilwi del REPROMAB. Las informaciones fueron además tomadas durante tres asambleas realizadas por REPROMAB.



*Cayucos sobre el río Prinzapolka, Alamikangban, 2004*

© KIMMO LEHTONEN

pero la interacción se ve a veces limitada dentro de la red. REPROMAB no ha logrado un balance entre los sectores y las escalas distintas, porque cada una busca resolver primeramente sus propias necesidades.

La falta de apoyo del Gobierno Central suele convertirse en la mayor dificultad para la ejecución de los proyectos. REPROMAB ha esperado por años la aprobación de la Asamblea Nacional de su personería jurídica. Mientras esto no ocurra, la red no puede solicitar fondos y por lo tanto se ve seriamente limitada en sus funciones. Esto se ha convertido en un problema más grande desde que el financiamiento del Proyecto para la Transferencia de Tecnología y Promoción de la Formación Profesional en Manejo de los Bosques Naturales (TRANSFORMA) ha dejado de funcionar, pues finalizó en mayo del año 2003.

El incremento de proyectos ha sido muy lento desde un Foro Forestal Regional importante que se desarrolló en Rosita en noviembre del 2002 atendido por líderes de los gobiernos regionales y municipales, representantes de las comunidades miskitas y mayangnas, ONGs, empresas madereras y hasta

donantes internacionales. El Gobierno Central envió una mínima representación a pesar de haberse hecho las invitaciones correspondientes.

### **Concesión Forestal Certificada Hermanos Ubeda**

La certificación de los bosques ha sido lenta en Nicaragua en vista de la inestabilidad política, los conflictos por la tenencia de la tierra y las inadecuadas prácticas de manejo forestal. En el 2001, Hermanos Ubeda era la primera empresa de Nicaragua certificada internacionalmente sobre manejo de bosque sostenible. Certificación significa que obtuvo de forma independiente y reconocida una evaluación documentando que llenó los estándares ecológicos y sociales para el manejo, por parte del Consejo Mundial Forestal (FSC).

Con solo 3,500 hectáreas, la concesión dada a los hermanos Ubeda es realmente pequeña, esto convirtió los costos de certificación muy elevados con relación a los beneficios económicos que pudieron obtener de las ventas. Las inversiones iniciales fueron del aserrío de los Ubeda llamado “Las Banderas” localizado en Tipitapa. Se hizo posible la operación gra-



cias a la asistencia técnica proporcionada por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y “Pórtico,” una empresa costarricense que produce puertas de madera y que exporta los productos de la empresa Ubeda.<sup>23</sup>

Aunque la concesión de los Ubeda ha alcanzado el manejo de bosque de alta calidad requerida para recibir la certificación, este documento apunta que el proceso de certificación existente no logra ser suficiente.<sup>24</sup> La compañía de los Ubeda está autorizada legalmente a operar en los lotes de tierras privadas, pero hace menos de dos décadas éstas áreas eran tierras comunales. Para el FSC, las corporaciones autorizadas no deben permitir las transiciones hacia fuera de los sistemas indígenas.<sup>25</sup> Dicha compañía no lo hace; pero eso no cambia el hecho de que está trabajando en tierras que históricamente eran de los indígenas aunque éstos no tuvieran protección legal. Nadie dio ninguna compensación a las comunidades indígenas circundantes luego de que sus tierras fueran privatizadas entre los años 1995 y 2000. Ellos no fueron tomados en cuenta en el proceso de manejo de la compañía de los Ubeda. Este caso demuestra que el problema de la falta de titulación impide el manejo fo-

restal indígena y que las instituciones nacionales e internacionales necesitan resolver la demarcación antes de que sea posible el manejo con estándares sociales justos.

### **Perspectivas indígenas acerca del surgimiento de los hermanamientos forestales**

Las poblaciones miskitas que habitan en los márgenes del río Prinzapolka se impacientan debido a la lentitud en la ejecución de los proyectos de larga escala, así como por la falta de las instituciones y autoridades locales envueltas en su planificación. Al inicio, la mayoría de los proyectos se desarrollaban fuera del área de aplicación. Los pobladores locales solo llegaban a conocer de ellos a través de lo poco que veían o escuchaban cuando los representantes de los mismos visitaban el área. Un líder local se quejaba en tono burlesco y contaba que: “Algunos prometen transporte acuático; otros, ganado, dinero, o trabajo. Nosotros decimos que sí, porque no podemos decir que no, pero no sabemos ni siquiera quiénes son”. El resto del tiempo corren los rumores en vez de la información. Las dudas surgen debido a las malas experiencias de



*Tucas a la espera de la sierra en Alamikanghan, 2004*

proyectos anteriores y las sospechas de corrupción. Mientras tanto, las élites locales alimentan rumores sobre una u otra institución, porque están en competencia por los nuevos puestos de poder en los proyectos.

La participación limitada por parte de la mayoría de los miembros de las comunidades surge de un gran cinismo. En el 2002, uno de los miembros de una comunidad apuntaba: “Los representantes de los proyectos llegan y toman datos, hacen promesas, pero no van más allá. Cuando llaman a alguna reunión ni siquiera asisto ya que lo único que harán será llenar sus libretas de nombres”. Aún así, mostrando entusiasmo por el proceso de participación, hasta un ochenta por ciento de los adultos de dieciséis comunidades dieron su voto en las elecciones a favor de los representantes de Limi-Nawâh.

Después de décadas de promesas, las expectativas de los miskitos del Prinzapolka acerca de los proyectos de desarrollo incluyen:<sup>26</sup>

- Participación.
- Respeto para el auto gobierno y las tierras comunales.
- Traducción de los discursos a la lengua miskita.
- Prioridad a las necesidades de las comunidades indígenas sobre las de los pueblos no indígenas.
- Creación de empleos.
- Transporte/gastos de viáticos a los participantes en los grupos de trabajo o talleres.
- Proyectos de cobertura universal (para todos los pobladores).
- Donaciones (e.g., letrinas, útiles escolares, equipos deportivos)
- Asistencia social (e.g., programas en salud y educación)
- Mejoras en la infraestructura (e.g., reparación de caminos, proyecto de agua potable)
- Asistencia de emergencia alimenticia y médica (e.g., cuando ocurren huracanes o tormentas tropicales)

El cumplir con todas estas expectativas se hace imposible para los proyectos, ya que éstos fundan sus retos más estrechamente (e.g., el manejo forestal). Los pobladores pueden ponerse, pues, en contra de aquellos organismos que no están en capacidad de

proporcionarles la asistencia que ellos requieren. Los pobladores, además, frecuentemente esperan empleo inmediato, y desearían que la mayoría de la población tuviera acceso a ellos.

Los ancianos de las comunidades miskitas del Prinzapolka recuerdan las oportunidades de empleo que obtuvieron históricamente de la explotación de recursos extrayendo (madera, minerales, carne, hule y bananos). Es por esa razón que son abiertos a las alianzas con agentes internacionales, pero muchas otras personas de las comunidades miskitas desconfían de que los extraños les puedan arrebatar tanto sus instituciones locales como sus tierras. Luego de la guerra civil de los años 80, cuando los miskitos luchaban por el control de sus tierras comunales y su auto determinación, son ya más conscientes de sus derechos y no permiten el ser explotados, o perder el acceso a sus propios recursos.

### **Conclusiones generales acerca de los proyectos en Prinzapolka**

En las pasadas décadas, los proyectos de desarrollo en el río Prinzapolka no lograban enfrentar sus retos por una variedad de razones, que incluyen:

- 1) Las aplastantes necesidades existentes en el ámbito local.
- 2) Pobre infraestructura.
- 3) Elevados costos de operación.
- 4) Corrupción y malos manejos.
- 5) Diseño no realista de los proyectos.
- 6) Conflictos entre las instituciones de escala o nivel diferente.

---

23. Entrevista con M. Ubeda (23/01/03).

24. Auditores con experiencia revisaron la concesión otorgada a los Ubeda en tres ocasiones y realizaron entrevistas en el ámbito nacional y regional antes de darles la aprobación (Scientific Certification Systems 2001). La compañía negó cortar árboles de las tierras de los pueblos indígenas, pero los poblados de Tasbapauni, Tungla y Alamikangban han reclamado durante la pasada década lotes a lo largo de la misma área. Si los auditores hubieran conversado con los indígenas de la zona esto hubiese sido aclarado antes de entregar dicha certificación, pero ellos únicamente sobrevolaron la zona en helicóptero y apenas conversaron con unos cuantos mestizos residentes en San Martín y Coperna, en donde existe un centro de acopio.

25. FSC es la organización global que monitorea la certificación forestal.

26. Esta expectativa resultó por las relaciones previas con el Gobierno y las ONGs.



© KIMMO LEHTONEN

Aserrio en Alamikangban, 2004

- 7) Desconocimiento de los intereses locales dinámicos y del papel complejo que juegan las élites.
- 8) Desinformación y controversia.

Los casos analizados fueron realizados en un área con gran necesidad de manejo forestal participativo, pero el éxito de implementación del proyecto será difícil. Existen muy pocos casos de proyectos a largo plazo llevados a cabo en las comunidades de las selvas de América Latina en que los miembros de las comunidades pueden tomar decisiones importantes, aún cuando mejores modelos están siendo constantemente puestos en práctica. En busca de lograr mejores avances, la mayoría de los proyectos funcionando en la RAAN necesitan aumentar el acceso a la información a todo nivel. El conflicto aparece en los manejos compartidos cuando se crean falsas expectativas y se establece una mala comunicación (Bruce 1999).

Otro gran problema son los rumores que circulan y la desinformación. Limi-Nawâh y Contigo Internacional se han visto afectados debido a controversias basadas en unos rumores falsos.<sup>27</sup>

Muchos proyectos de desarrollo en la RAAN enfrentan este mismo problema. La desconfianza entre diferentes grupos está a la vista y las personas tienden a desconfiar debido a las malas experiencias que se han producido por décadas con las iniciativas internacionales de desarrollo. Con tantos rumores que corren acerca de los proyectos y de quienes los manejan se hace difícil distinguir la realidad ante cualquier situación que se presenta. Los pobladores, tanto como los representantes de gobiernos en sus diferentes niveles de organización, tienen la tendencia de basar sus dudas según sus propias experiencias anteriores. Esto crea una dificultad para que los nuevos proyectos puedan estar exentos de los conflictos creados en el pasado por intentos de desarrollo inapropiados o fracasados.

Cuando se llevan a cabo proyectos internacionales multimillonarios, la sociedad de la RAAN puede verse confrontada

27. Leer como ejemplo los artículos publicados en *El Nuevo Diario* "Extranjeros se toman Prinzapolka" (23/08/03) y "No pretenden adueñarse de Prinzapolka" (30/08/03).

por distintas razones: raciales, étnicas, político partidarias, o geográficas, por ejemplo, entre municipalidades o comunidades vecinas. También, los conflictos surgen entre los habitantes del área rural y la capital de la RAAN, o entre las instituciones de la RAAN y las de Managua.

### Conclusiones

Aún cuando la participación local es el reto central, muchos de los proyectos forestales en Nicaragua siguen importando modelos de desarrollo creados en otras regiones del mundo, sin tomar en cuenta las políticas particulares del lugar. Por lo tanto, la participación local continúa siendo deficiente en la planificación de las metas a lograr. La imposición de políticas globales, funcionarios estatales y representantes de las empresas, muchas veces sobredimensionan la contribución de los miskitos.

El desconocimiento acerca de “políticas locales” (Agrawal y Gibson 1999) debilita los proyectos forestales. Los diagnósticos suelen ser realizados demasiado rápidamente y toman en cuenta únicamente a pequeños grupos de la población, lo que resulta en un análisis superficial y simplificado del problema real. Modelos apropiados para áreas específicas aún no existen, ya que se requiere información de cada uno de los sectores y escalas distintas que se ven envueltos en el manejo. Una gran diversidad de estructuras institucionales es necesaria para el manejo de los bosques comunales de América Latina debido a la diversidad que existe entre lo cultural y lo ecológico. “Problemas de ajuste” entre el ecosistema y las instituciones, así como entre diferentes instituciones, son comunes (Brown y Rosendo 2000). La tensión puede provenir de la contradicción en los retos; diferentes escalas de tiempo o espacio; falta de flexibilidad, o por la incompetencia al manejar las complejidades.

Desafortunadamente, los proyectos de desarrollo internacional que enfrentan el reto de trabajar con los indígenas en las comunidades muchas veces trabajan con conceptos experimentales, lo cual puede traer serias consecuencias para las poblaciones involucradas. Los miembros de las diferentes comunidades de indígenas involucrados tienen sus propias normas culturales y sociales que condicionan su actitud ante incentivos económicos (Forster y Stanfield 1993). Richards (1997) sugiere que la propuesta para el manejo forestal sobre la base de los mercados sugeridos por las agencias de ayuda internacional no facilita el mantenimiento de las instituciones locales de auto gobierno de las comunidades indígenas. Los incentivos alternativos para la conservación y el uso sostenible, así como las respuestas a las exigencias del mercado, necesitan ser reestructuradas y deberán ser analizadas más extensamente. Los donantes puede que tuvieron que revisar sus puntos de vistas acerca del desarrollo de las comunidades indígenas y

dejar de suponer que el desarrollo indígena tiene que acercarse a los modelos no indígenas.

Aun metodologías importantes se han desarrollado para los estudios de escala micro acerca del desarrollo de las comunidades indígenas y sus formas de funcionamiento, los estudios que se han realizado no analizan suficientemente a fondo las redes de escalas múltiples que incluyen el nivel de las localidades. Análisis de dichos estratos de operación examinan a fondo las jerarquías de poder tradicionales que se manejan en instituciones internacionales, en los órganos del Estado nacional y en las corporaciones. Instituciones que funcionan bajo el sistema de niveles múltiples de operación generalmente no son sostenibles hoy en día porque existe (1) necesidad de asistencia financiera y técnica de los organismos externos, (2) dependencia basada en los mercados hacia donde se enviarán los recursos, y (3) vulnerabilidad ante las políticas económicas mundiales (Morrow y Hull 1996: 1641).

¿Podrá el cambio de escala de organización reducir la recurrente ingobernabilidad de las áreas de derecho comunal? Aun cuando los estudios nos muestran gran cantidad de beneficios potenciales sobre las alianzas o las redes entre distintas escalas, algunos países limitan el desarrollo de proyectos sobre la base de “débilmente integrados sistemas legales pluralistas... [donde] las anomalías favorecen a los poderosos” (Bruce 1999:10). En el caso de Nicaragua, el sistema pluralista y el desorden legal está centrado en la existencia de un gran número de instituciones descentralizadas e indígenas (e.g., los Gobiernos de las Regiones Autónomas, las autoridades municipales, el síndico). El pluralismo se extiende con la proliferación de ONGs, representantes de los donantes internacionales y alianzas corporativas. Elites económicas y políticas a diferentes niveles sacan ventaja acerca de la pésima comunicación existente entre instituciones, falta de transparencia jurisdiccional, y enfrentamientos entre competidores por lograr el dominio del desarrollo forestal.

Aunque Nicaragua aparenta tener políticas favorables para llevar a cabo estos proyectos participativos en las tierras comunales de los pueblos indígenas, en realidad puede no ser éste el caso. Se presentan problemas, debido a las contradicciones entre las metas de distintos grupos, sectores y escalas, entre tanto, los miskitos siguen estando marginados. La conclusión más importante de esta investigación es que los proyectos que están funcionando en Nicaragua no han permitido suficientemente que los indígenas actúen con auto determinación. Para entrar más a fondo en el reto del desarrollo forestal indígena, tiene que resolverse la tenencia de la tierra y la construcción de relaciones de confianza entre las distintas escalas y los diversos sectores y grupos involucrados en esta problemática. ■

## Catálogo Institucional

BICU	Bluefields Indian Caribbean University	MAGFOR	Ministerio Agropecuario Forestal
BM	Banco Mundial	MLTC	Consejo Tribal del Lago Meadow
CARL BRO	Grupo Carl Bro (Agencia Consultiva del Medio Ambiente)	NDF	Fundación Nórdica para el Desarrollo
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	ONG	Organismos No Gubernamentales
CBA	Corredor Biológico del Atlántico	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	PROARCA	Programa Regional para el Desarrollo en Centroamérica
CIDA	Asistencia Canadiense para la Cooperación y el Desarrollo	PROFOR	Proyecto de Promoción Forestal
CONTIGO	Contigo Internacional (MLTC)	RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo	REPMOAB	La Red para el Manejo y la Protección de los Recursos Forestales del Triángulo Minero y Prinzapolka
DANIDA	Asistencia Danesa para el Desarrollo	SERENA	Secretaría de Recursos Naturales, Producción y Demarcación Territorial (GRAAN)
FSC	Consejo Mundial Forestal	TRANSFORMA	Transferencia de Tecnología y Promoción de la Formación Profesional en Manejo de Bosques Naturales
GRAAN	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte		
GoN	Gobierno de Nicaragua		
HIPC	Iniciativa de Países Altamente Endeudados		
INAFOR	Instituto Nacional Forestal		

## Bibliografía

- Agrawal, A. (2000). "Small is Beautiful, but is Larger Better? Forest-Management Institutions in the Kumaon Himalaya, India". *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. In C. C. Gibson, M. A. McKean, and E. Ostrom (eds.). Cambridge: MIT Press: 57-85.
- \_\_\_\_\_ and C. Gibson (1999). "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World Development* 27(4): 629-649.
- Aguilera, A. (2003). "Bosques estrenan ley". *La Prensa*. 4 de noviembre. 11A.
- Alves-Milho, S. F. (1996). *Dinámica del Sector Forestal en Nicaragua, 1960-1995*. Managua: ESECA/UNAN-FARENA/UNA.
- Anderson, R. B. (2002). *Aboriginal Entrepreneurship and Business Development*. North York, Ontario: Captus Press.
- Ascher, W. (1999). *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berkes, F. (2002). "Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up". *The Drama of the Commons*. In National Research Council (ed.). Washington, D.C.: National Academy Press: 293-321.
- Brown, K. and S. Rosendo (2000). "The Institutional Analysis of Extractive Reserves in Rondonia, Brazil". *The Geographical Journal* 166(1): 35-48.
- Bruce, J. W. (1999). *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property*. Rome: FAO.
- Contigo International (2002). *Prinzapolka-Bambana Community Development Project: Project Implementation Plan*. Managua: CIDA.
- Forster, N. and D. Stanfield (1993). *Tenure Regimes and Forest Management: Case Studies in Latin America*. Madison: Land Tenure Center.
- Gibson, C. C., M. A. McKean, and E. Ostrom (eds.). (2000). *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge: MIT Press.
- Laguna Benavidez, D. (2000). "Corredor Biológico Mesoamericano". *El Nuevo Diario*. 20 de julio. On-line: <http://www.elnuevodiario.ni.com/archivos>. Viewed June 9, 2001.
- MAGFOR (2002). *Agenda de Políticas del Sector Agropecuario y Forestal*. Managua: Ministerio Agropecuario Forestal.
- McKean, M. A. (1996). "Common-Property Regimes as a Solution to Problems of Scale and Linkage". *Rights To Nature: Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. In C. Folke, S. Hanna, and K. Mäler (eds.). Washington, D.C.: Island Press: 323-343.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Common Property: What Is It, What Is It Good for, and What Makes It Work?" *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. In C. C. Gibson, M. A. McKean, and E. Ostrom (eds.). Cambridge: MIT Press: 27-55.
- Morrow, C. E. and R. W. Hull (1996). "Donor-Initiated Common Pool Resource Institutions: The Case of the Yanessa Forestry Cooperative". *World Development* 24(10): 1641-1657.
- Richards, M. (1997). "Common Property Resource Institutions and Forest Management in Latin America". *Development and Change* 28: 95-117
- Rondinelli, D. A. and J. R. Nellis (1986). "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism". *Development Policy Review* 4: 3-23.
- Scientific Certification Systems. (2001). Resumen Público de la Certificación Hermanos Úbeda #SCS-FM/COC-00032P On-line: [http://www.scs1.com/PDFS/forest\\_ubeda\\_span.pdf](http://www.scs1.com/PDFS/forest_ubeda_span.pdf). Viewed Jan. 20, 2003.
- SERENA (2001). *Reserva Genética Forestal Comunitaria de Pino Caribe de Alamikamba*. Puerto Cabezas, Nicaragua: Secretaria de Recursos Naturales, Producción, y Demarcación Territorial.
- Shiön, M. y R. Ambrogi (1997). "Políticas Forestales en Nicaragua" *Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*. En O. Segura, D. Kaimowitz, y D. Rodríguez (eds.). San Salvador: IICA-Holanda/Laderas/CCAB-AP/PFA: 147-178.
- Swyngedouw, E. (1997). "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale". *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*. In K. R. Cox (ed.). New York: Guilford Press: 137-166.
- Van Dam, C. (2000). "Dos décadas de desarrollo forestal participativo ¿qué fue lo participativo?" *Revista Forestal Centroamericana* 31 5-10.
- Zimmerer, K. S. (2000). "The Reworking of Conservation Geographies: Nonequilibrium Landscapes and Nature-Society Hybrids". *Annals of the Association of American Geographers* 90(2): 356-369.