

AUTONOMIA Y RECURSOS NATURALES

Por Rainiero Romero y Mirna Cunningham

En el marco del proceso de autonomía iniciado en la Costa Caribe de Nicaragua, el tema relativo a los recursos naturales y su aprovechamiento no es novedoso pero sí de mucha actualidad. Por su complejidad y dificultad de abordaje, dicho tema estuvo presente durante el proceso de discusión del Estatuto de Autonomía. Con posterioridad a que éste fuera aprobado, cuando se llevaron a cabo una serie de discusiones y trabajos encaminados a su reglamentación, de nuevo este tema surgió con fuerza.

Se trataba de determinar al menos tres aspectos: la política del Estado respecto a los recursos naturales existentes en nuestro Caribe, los beneficios y beneficiarios derivados de su aplicación, y los actores del proceso de formulación y definición de dicha política. Estos aspectos fueron abordados en una propuesta de política (1) elaborada en 1988 en el marco del proceso de autonomía.

Las premisas de las cuales partía tal propuesta eran las siguientes:

a) El eje de acumulación para el desarrollo regional lo constituye todo el patrimonio territorial, como lo estipula el Arto. 34 del Estatuto de Autonomía, de tal modo que sea garantizado su aprovechamiento en beneficio efectivo de los costeños.

b) La administración territorial debe ser responsabilidad de la región, a fin de garantizar que se efectúe de una manera integral, racional y sostenida.

c) La regulación, por parte de las autoridades regionales, de las actividades de empresas u organismos del nivel central, a fin de que actúen en concordancia con los intereses de las regiones y no entren en conflicto con sus actividades.

El 8 de febrero de 1991, en un encuentro sostenido entre funcionarios del gobierno central y autoridades de las regiones autónomas, el tema de los recursos naturales fue nuevamente objeto de discusión, a partir del planteamiento que hicieron éstas, en el sentido de que **sin economía no hay autonomía.** (2)

Quizás esta expresión sea la que mejor refleje el sentir de dichas autoridades, al igual que el de los habitantes de la Costa. De hecho, una de las cuestiones fundamentales puestas allí de manifiesto es cómo hacer efectiva, por parte de sus pobladores, la apropiación de los recursos naturales de esa región.

Se trata entonces de determinar, cómo mediante el goce, uso y disfrute sostenido de los recursos naturales, utilizando todas las formas posibles de propiedad y de organización pro-

2. En realidad, para la satisfacción de las expectativas económicas y sociales que tiene la población, se requiere de una base material que le permita acceder a los beneficios que esperan obtener, como una consecuencia lógica del desarrollo del proceso de autonomía. Sin contar con esa base ma-

1. Muchas de las consideraciones aquí expuestas tienen su base en dicha propuesta, aunque ajustamos algunas de ellas de acuerdo a la nueva situación que atraviesa nuestro país.



FOTO: ARCHIVO BARRICADA

Wawa, 1985.

ductiva, sea disminuida y eliminada la brecha existente entre las áreas del Pacífico y del Caribe. Este planteamiento responde a una realidad: los costeños sienten, en la mayoría de los casos, que las formas de apropiación existentes no les han beneficiado.

terial que permita a las autoridades gubernamentales iniciar la puesta en práctica de programas y proyectos económicos, los pobladores de las regiones autónomas seguirán padeciendo la miseria, el atraso y la marginalidad que han sufrido durante muchos años.



Esa cuestión incluye la tenencia de la tierra y el aprovechamiento de los recursos que se encuentran en ella, y es puesta de manifiesto con mayor fuerza en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), pues se encuentra muy ligado a la cuestión étnica; a la tradición de tenencia de cada comunidad, y a la concepción y práctica del uso y aprovechamiento del suelo. Cada zona y cada comunidad étnica representan una realidad y una problemática distinta, y que por tanto amerita un tratamiento diferenciado en la resolución de este problema.

La historia de explotación de los recursos naturales de la Costa

No es nuevo el interés por los recursos naturales que nuestro país posee en su Costa Caribe, pues éste data desde los inicios de la colonización. Los primeros asentamientos coloniales españoles fueron en la zona del Pacífico, y desde allí se organizaron expediciones dirigidas fundamentalmente a la identificación y explotación de yacimientos auríferos, recursos madereros para la construcción de ciudades y embarcaciones y, tras el sometimiento de

la población indígena, la obtención de mano de obra. Sin embargo, todos los intentos por extender el dominio español sobre la Costa fueron infructuosos.

De manera similar, los ingleses se interesaron ya aprovecharon los recursos naturales de nuestro Caribe. Las operaciones económicas inglesas fueron sustituidas por las norteamericanas, que se inician en el área a finales del siglo XIX. Muchas empresas extranjeras se aprovecharon en el pasado de los recursos de la Costa, entre ellas: Rubber Reserve Corporation y Wrigley's Co. (en la explotación del caucho y el tuno); Emery Co.,

Bragman's Blueff Lumber Co., Nicaragua Long Leaf Pine Lumber Co. (NIPCO); Atlantic Chemical Corporation (ATCHEMCO), Dietrick, Mengol, Nicaragua Mahogany Co., Otis, Nolan, Cukra Development Co., Louisiana-Nicaragua Lumber Co. (en la actividad de explotación maderera); (3) Standard Fruit Co. y Cuyamel Fruit Co. (en la actividad bananera); Luz Mining Company; Finden Mining Company y American Smelting Refining; Falcom Bridge y Neptune Gold Mining (en la actividad minera); Casacruz Nicaragua, S.A., Wills-Bowers Inc., Promarblue (en la actividad pesquera).

3. Las empresas dedicadas a la actividad forestal, como ha señalado Jorge Jenkins, "alteraron los ecosistemas en donde operaron, al provocar serios desajustes ambientales por la excesiva deforestación de los árboles. Entre tales desajustes se encuentran: la erosión de los suelos, el depósito de grandes cantidades de sedimentos en el lecho de ríos y lagunas".

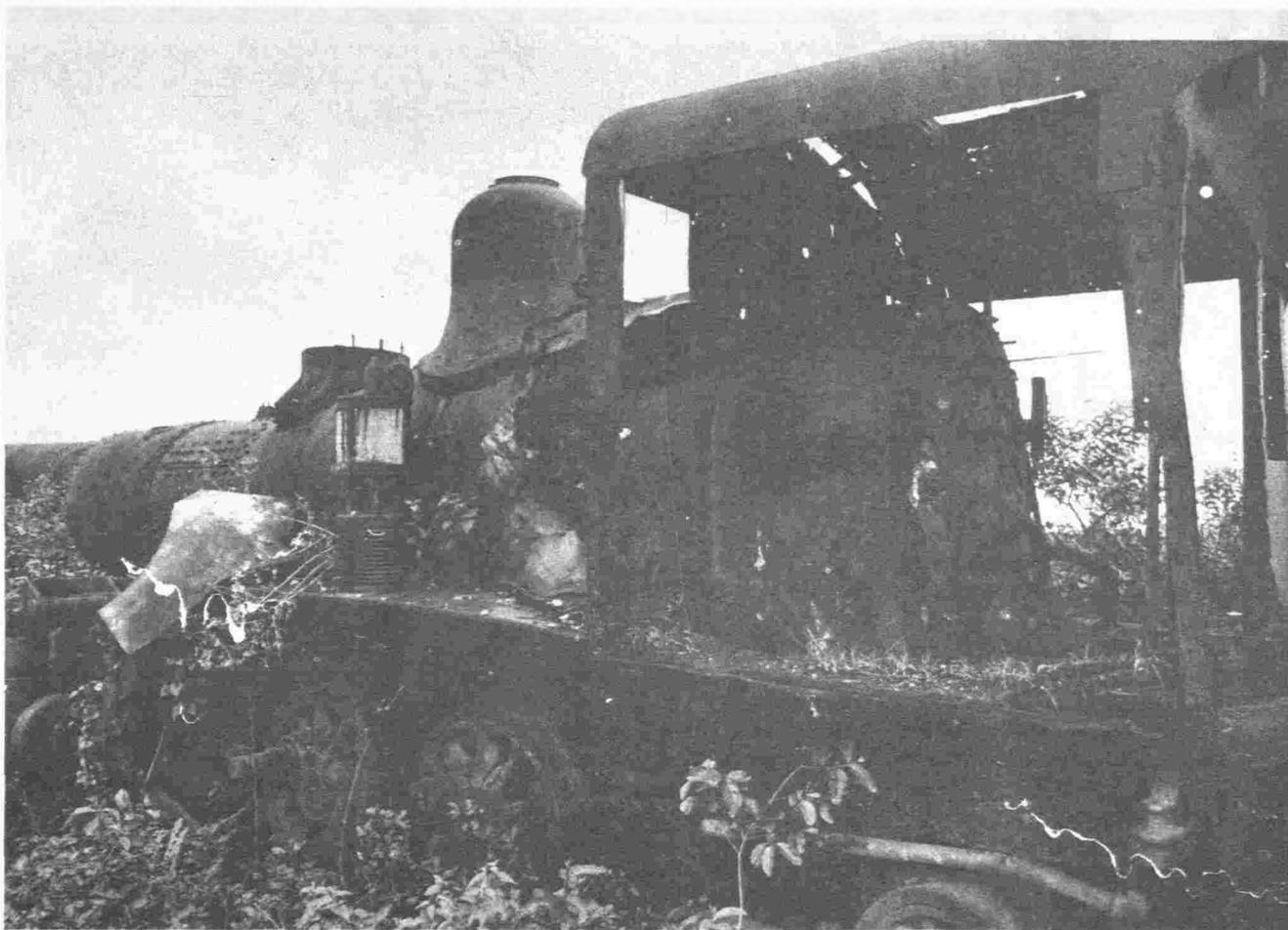
Ahora bien, si uno se preguntara cuál ha sido la historia de la Costa, en lo que al manejo de los recursos naturales se refiere, la respuesta sería simple: de explotación indiscriminada e irracional y, paradójicamente, de miseria para quienes, por derecho propio, les corresponde ser beneficiados —es decir, sus habitantes. Las experiencias en tal sentido han sido diversas. Nuestra historia está llena de casos de compañías transnacionales y de empresarios nacionales inescrupulosos, que se han apoderado y aprovechado de nuestra inmensa riqueza sin dejar beneficios a los costeños, salvo alguna capacidad de generación de empleo por plazos reducidos y una efímera sensación de bienestar y bonanza. (4)

En nuestra Costa Caribe, durante mucho tiempo —debido a las políti-

4. Creemos que, en efecto, lo que se siente es una sensación de bienestar, más que un hecho real y duradero del mismo.

cas desarrolladas por los gobiernos de turno, encaminadas más a la atención de intereses ajenos que a los de la propia población—, ha sido una práctica común el uso inapropiado de los recursos naturales, como si tales fuesen inagotables y sin tomar las acciones pertinentes para racionalizar su manejo. Ello ha dado lugar a que muchos ecosistemas entraran en crisis. Basta mencionar, a guisa de ejemplo, la contaminación del Río Bambana por los desechos de cianuro provenientes de la mina de Bonanza, los llanos casi desérticos en los alrededores de Puerto Cabezas por el corte irracional de pinos, o las inundaciones en más de una tercera parte del territorio costeño, cada año mayores, debidas en parte al despale y al crecimiento desordenado de la frontera agrícola.

En el caso de la RAAN, el manejo de los recursos naturales se ha sustentado, históricamente, en un modelo de desarrollo económico impuesto



Vieja locomotora de la compañía bananera, Puerto Cabezas, 1987

que ha contribuido al deterioro de sus potencialidades materiales. El territorio de la RAAN se estructuró en base a un modelo extractivo, la infraestructura creada (puertos, aeropuertos, carreteras, aserrios) facilitó la explotación y exportación de los recursos. Muchas de las ciudades y asentamientos surgieron por la existencia de esas instalaciones, y no en función de las demandas del desarrollo económico y social de la población. Instalaciones eléctricas, agua potable, calles, centros de salud y escuelas, sólo garantizaban el funcionamiento de las empresas y el consumo de la élite administrativa. Basta visitar Siuna, Bonanza, Rosita, Puerto Cabezas, Prinzapolka y la Tronquera, para constatar la existencia de pueblos fantasmas, una vez que las compañías se han ido.

Durante décadas, nuestro territorio fue sometido a la voracidad de las compañías transnacionales, que nos heredaron una fuerte descapitalización de la base natural y material, y una aguda problemática económica y ecológica que ha tenido, como efecto, grandes costos sociales y económicos, constituyendo un fuerte obstáculo para nuestro desarrollo socioeconómico local.

En la Costa Caribe la práctica usual de explotación de los recursos naturales ha sido de naturaleza depredatoria. El lucro fácil, las ganancias a corto plazo, han sido el motivo característico de las empresas nacionales (con capital proveniente de la zona del Pacífico) y extranjeras, que se han dedicado a su explotación. En el caso particular de los recursos forestales, todas las empresas sin excepción se han dedicado a aprovecharlos sin preocuparse siquiera por reponerlos y conservarlos. En la actividad minera dichas empresas han desarrollado una actividad contaminante de nuestros ríos y lagunas. Y en la actividad pesquera, han sido usuales las prácticas y usos de métodos y técnicas que dañan el recurso, a la vez que limitan su capacidad reproductiva.

Nunca ha sido parte del interés de las empresas transnacionales, privadas e incluso estatales, contribuir a la conservación y protección de los recursos naturales (5) de nuestra Costa, en vista de que ello significa elevar sus costos de operación. Las empresas referidas siempre han explotado los recursos con todas las ventajas imagina-

bles dentro del sistema de "libre empresa": exoneraciones fiscales; (6) no gravamen sobre las ganancias y la repatriación de utilidades, mano de obra barata, infraestructura (en su mayor parte, aportada por el Estado), servicios diversos provenientes de la inversión estatal.

Consecuencias directas sobre la población y el medio ambiente

Los resultados de la acción depredatoria de las compañías beneficiadas con concesiones y licencias han significado altos costos ambientales y económicos para el Estado. A manera de ejemplo, baste saber que en el campo forestal éste, con apoyo internacional, ha tenido que invertir recursos para el desarrollo de algunas acciones de reforestación, tal como ha ocurrido con las del Proyecto Forestal del Noreste (PFNE).

Si se analizan los resultados de la acción de las compañías que, durante décadas, se han dedicado a la explotación forestal de nuestra Costa Caribe, se evidencia que nuestro país no ha recibido beneficios reales. Ha ocurrido exactamente lo contrario, pues el país perdió gran parte de sus riquezas, sobre las que podría basarse un eventual desarrollo sostenible.

¿Cuáles han sido las consecuencias del uso irracional de nuestros recursos naturales? En realidad, son muchas, y algunas de ellas inmensurables por sus características. Sin embargo, éstas pueden ser resumidas de la siguiente forma:

a) Consecuencias directas sobre la población:

1. Bajo nivel de vida y salarios miserables, que regresaban íntegramente a las empresas por la vía de los comisariatos. Estos constituían medios de atracción de la mano de obra.

2. Ausencia de programas sociales. El modelo de economía de enclave que se implantó, exigía instalaciones que aseguraban sacar los recursos de manera fácil, sin preocuparse por llevar a cabo inversiones en el campo social. Estas eran asumidas principalmente por las iglesias. Las pocas instalaciones creadas actuaban con un carácter elitista, creando condiciones muy especiales para los empleados norteamericanos y administradores de las empresas, muy por encima de las condiciones en que vivían los obreros.

3. Inestabilidad laboral, consecuencia de la eventualidad en el cierre

de las empresas, por la explotación irracional a que se sometían los recursos.

4. La herencia de miseria y explotación para las comunidades indígenas de la Costa, particularmente por la forma en que las transnacionales explotaban los recursos naturales (pesca, madera, minería).

b) Consecuencias directas sobre el medio ambiente:

1. Agudos problemas ecológico-ambientales que, en algunos casos, se reflejan en procesos de degradación de los recursos que los hacen prácticamente irreversibles, pues su restauración implica altos costos económicos y sociales.

2. La degradación de los suelos por efecto de la erosión hídrica y su falta de protección ante la tala indiscriminada del bosque. (7) Esta situación se agudiza cada año por la gran precipitación pluvial, que alcanza niveles de hasta tres mil milímetros al año.

3. La extracción de recursos causó efectos sobre la vida silvestre de la Costa, habiéndose extinguido algunas especies de flora y fauna.

5. En el caso de los recursos forestales, si los bosques se acababan por la tala de todos los árboles, las empresas podían obtener concesiones para explotar otras áreas cubiertas de bosques, así que no había de qué preocuparse.

6. El caso más reciente lo constituye la solicitud enviada por la firma Equipe de Nicaragua, que solicitó una concesión, por 20 años, para explotar 375 mil hectáreas de bosques de pinos y latifoliadas, al Ministerio de Economía y Desarrollo, en los primeros cinco años: a) eliminación de todos los impuestos, incluyendo el de importación para maquinarias, equipos y otros materiales; b) exención del impuesto sobre la renta empresarial y cualquier otro impuesto sobre la propiedad; c) exención del impuesto de remisión sobre el envío de dinero a su casa matriz en el oriente. En los siguientes 15 años, la firma solicita exención del 80 por ciento sobre los mismos impuestos e, igualmente, la promulgación de una ley que promueva un crédito impositivo hasta por el 50 por ciento del costo de los proyectos de reforestación que aparentemente esa firma desarrollaría. Tal solicitud fue rechazada por el gobierno central, por presiones de organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales. Incluso, congresistas estadounidenses manifestaron su desacuerdo con su eventual aprobación, lo que ha dado pie para pensar que hay interés de los norteamericanos por que de nuevo sus empresas exploten los recursos forestales de nuestro Caribe, como en el pasado.

7. En el caso del pino han desaparecido amplias extensiones de bosques.

La historia de las concesiones en Nicaragua para la explotación de recursos naturales a compañías como las antes mencionadas, nos muestran que éstas solamente acarrearón perjuicios sociales y deterioro ambiental (8) al país y a nuestro Caribe.

Autonomía y recursos naturales

En el marco jurídico que establecen nuestra Constitución Política y el Estatuto de Autonomía, pueden ser observados distintos aspectos que involucran a los gobiernos autónomos en la gestión regional global y en el manejo de los recursos naturales de la Costa.

La norma constitucional relacionada con los recursos naturales contempla distintos elementos: ecológicos, reconocimiento de la propiedad comunal de la tierra, papel del Estado en el campo económico y en la promoción del desarrollo y la política de concesiones.

En el aspecto ecológico, el Arto. 60 de la Constitución determina que "los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; (de tal manera que) es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales".

Por su parte, el Arto. 89 señala que "el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales". A su vez, el Arto. 180 señala que "el Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, (y) la efectividad de sus formas de propiedad comunal..."

Sobre el rol de las instituciones estatales, en el Arto. 98 se define que "la función principal del Estado en la economía es desarrollar materialmente el país; suprimir el atraso y la dependencia heredados; mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza". Asimismo, el Ar-

to. 179 indica que "el Estado promoverá el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional"; esto incluye, lógicamente, a las regiones autónomas.

En torno al papel del Estado en relación al tema central de nuestro trabajo, el Arto. 102 indica que "los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera". (9)

En términos más específicos, al analizar el articulado del Estatuto de Autonomía, constatamos los derechos económicos de las regiones autónomas y sus habitantes, relacionados con su propio desarrollo y el aprovechamiento de los recursos naturales. Asimismo, allí se especifican competencias de las regiones autónomas y sus autoridades en ese ámbito; entre ellas, la relativa a la promoción del uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico, señalada en el Arto. 8.

De igual manera, se incorpora en el Estatuto la definición (o al menos, la participación de los gobiernos autónomos en este proceso) de políticas en relación al aprovechamiento de los recursos naturales; la determinación de las formas y procedimientos para regularlo, lo mismo que las formas de distribución de beneficios derivados de dicho aprovechamiento. Estas últimas incluyen el nivel regional, municipal y comunal.

En cuanto a lograr una efectiva participación en el proceso de formulación y definición de políticas, esto es aplicable a las generales y a las orientadas al desarrollo regional —o

que lo afectan directa o indirectamente. Un caso típico lo constituye la política de concesiones para el aprovechamiento y manejo (incluyendo conservación y protección del medio ambiente) de recursos (mineros, madereros, pesqueros) existentes en las regiones autónomas.

El Estatuto también incluye otro elemento relevante, y es el relativo al patrimonio regional. En tal sentido, se incluyen sus componentes, que son bienes, derechos y obligaciones, de conformidad con lo señalado en el Arto. 34. El elemento central de la discusión que, alrededor del patrimonio regional, se ha presentado, tiene que ver con la determinación de la base material con la cual contarían las regiones autónomas para desarrollar, cabalmente, sus competencias en beneficio de la población. Creemos que esta base material está conformada por la gran variedad y diversidad de recursos naturales de dichas regiones. Tal base material es indispensable para sustentar el desarrollo socio-económico regional, en el marco de una estrategia orientada al uso racional y sostenido de dichos recursos, y que considere la particularidades socio-culturales y el marco jurídico-político en el cual se ubican, tanto la actuación del gobierno central como la de los gobiernos regionales autónomos.

En el Arto. 8 se señala que les corresponde a las regiones autónomas "participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional(...) a fin de armonizarlos con los intereses de las comunidades de la Costa Atlántica", y "promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico". Esta participación efectiva es fundamental para asegurar la correspondencia entre las necesidades, demandas, expectativas e intereses de los pobladores de las regiones autónomas, con la acción que el Estado pueda desarrollar, mediante éstas, por su carácter de personas jurídicas de derecho público.

El Arto. 9 señala que "en la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las regiones autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes me-

8. Jorge Jenkins, en un artículo publicado en *Barricada* del 3 de septiembre de 1991, también hace referencia que "a las concesiones otorgadas a esas compañías extranjeras han seguido considerables alteraciones ambientales, procesos de contaminación, empobrecimiento de las poblaciones indígenas, alteración de la fauna local, erosión acelerada y sedimentación de las lagunas costeras y otros efectos deletéreos".

9. Es de hacer notar que algunos funcionarios del nivel central cuando se refieren al tema relativo a los recursos naturales y su manejo aducen, basándose en una interpretación bastante centralista, sesgada y parcial de este artículo, que las regiones autónomas no debían tener una incidencia en materia de definiciones alrededor del manejo de los recursos naturales ya que estos son patrimonio nacional. Habría que preguntarse si las regiones autónomas no son parte de la nación y si como personas jurídicas de derecho público no son consideradas como parte del aparato estatal, como podría ser un ministerio, un ente autónomo o una entidad descentralizada.



FOTO: CLAUDIA GORDILLO

Siembra de quequisque, Río Grande de Matagalpa, 1990.

diente acuerdos entre el gobierno regional y el gobierno central". En realidad, salvo contadas excepciones, no existe una práctica sistemática para el establecimiento de los acuerdos a que se hace referencia.

Para concluir, podríamos señalar que el principal problema que afecta los derechos del pueblo costeño, es que no se cumple lo prescrito en los artículos anteriormente descritos, ni se satisfacen las lógicas expectativas de las autoridades regionales autónomas y de la población de nuestro Caribe. El caso más reciente que corrobora lo mencionado, es el polémico acuerdo de intención firmado entre el gobierno central y la empresa taiwanesa Equipe de Nicaragua. Las autoridades de la RAAN no tuvieron participación alguna en su suscripción, y mucho menos en la definición de los aspectos que permitan explotar racionalmente los recursos forestales. (10) Asimismo, no se han establecido acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos autónomos, para que sean reconocidos los derechos de propiedad sobre las tie-

rras comunales y la distribución de beneficios derivados de la explotación que esa firma pretende desarrollar.

En lo referente a las competencias de las autoridades autónomas vinculadas con el manejo de los recursos naturales, el Arto. 23 del Estatuto establece que los consejos regionales tienen entre sus atribuciones, "regular mediante resoluciones y ordenanzas los asuntos regionales que le competen, de acuerdo al Arto. 8 de este Estatuto"; "elaborar el Plan de Arbitrios de la Región"; "participar en la elaboración, planificación y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afecten o conciernen a su región"; y "elaborar un anteproyecto de ley relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región".

De igual manera, los municipios de las regiones autónomas y sus autoridades tienen, conforme la ley de municipios, competencias y atribuciones para el buen manejo de los recursos naturales. En el Arto. 7 se determina que los municipios tienen competencia sobre materias tales co-

mo "control del uso del suelo" y la "protección del medio ambiente". En el Arto. 28 se establece, además, que entre una de las atribuciones de los consejos municipales se encuentra la de **"velar por el buen uso de los recursos naturales, el mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, la eliminación de residuales líquidos y sólidos"** (las negrillas son nuestras).

Por otro lado, las autoridades regionales y las municipales (de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley de Municipios) podrán establecer cargas impositivas a las actividades que desarrollen las unidades

10. Ante este hecho, el Consejo Regional Autónomo de la RAAN, mediante una ordenanza emitida el 12 de octubre de 1991, señaló que no permitirá "ninguna concesión de explotación de los recursos naturales sin previa discusión y aprobación por parte del Consejo Regional Autónomo", e igualmente no permitirá "proyectos de envergadura regional sin previa discusión y autorización por el Consejo Regional".

económicas en las Regiones Autónomas (Artos. 8 del Estatuto de Autonomía, y 47 y 49 de la Ley de Municipios). Los acuerdos que establezca el gobierno central con entidades no regionales (nacionales o extranjeras), no tienen una asidero legal ni moral, para evitar que los órganos de la administración regional cumplan con las funciones vinculadas con esta atribución.

En el caso del Arto. 23, se puede apreciar a cabalidad que las autoridades regionales no participan en el proceso de elaboración de las políticas de concesiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la Costa. Persiste una actitud bastante descortés e indiferente para con las autoridades regionales y sus criterios. En carta dirigida a la presidenta Violeta Barrios de Chamorro el 17 de octubre de 1991, las autoridades de la RAAN protestaban enérgicamente por "la falta de respeto de parte de las autoridades del gobierno central al Régimen de Autonomía del que gozan las regiones autónomas... (que) se manifiesta en el hecho que no... (se les) ha tomado en cuenta para participar en la definición de: la política de concesiones y el otorgamiento de las mismas, la política de privatización, la política de inversiones, al igual que en la formulación del Presupuesto de la República y especialmente en lo que atañe a la asignación de recursos para el desarrollo socio-económico de nuestra región".

Posición del gobierno central en materia de recursos naturales

En términos generales, el gobierno central ha mostrado, a través de ciertas declaraciones de sus funcionarios, intenciones de actuar en materia de recursos naturales. Ello puede vincularse con el desarrollo del proceso de Autonomía en nuestra Costa Caribe. He aquí algunos de los elementos mencionados:

a) El fortalecimiento institucional para atender la cuestión forestal. Ha sido anunciada la creación del Instituto Forestal Nacional, que regulará y controlará los bosques en todo el territorio nacional. Asimismo, se ha anunciado la creación de la Administración de Bosques Nacionales, para planificar y conservar varias áreas boscosas que son propiedad del Estado, entre las que figuran la reserva de Bosawás, que se extiende por el Río Bocay, Cerro Salsaya y Río Waspúk. Vale la pena preguntarse cuál será el papel que se les asignará a los gobiernos autónomos si, mediante el Arto. 8 del Estatuto, se establece que les corresponde a las regiones autónomas "promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico"; y en el Arto. 23 se dice, refiriéndose a las atribuciones de los consejos autónomos, que les corresponde "elaborar un anteproyecto de ley relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región".

b) Considerar el potencial forestal del país como el mejor recurso con

que se cuenta para el despegue económico. Esto tiene implicaciones en cuanto el potencial proceso de explotación de este recurso, y la muestra más cercana de este hecho lo constituye el ya referido acuerdo de intención del gobierno central con la firma Equipe de Nicaragua.

c) Atracción de inversionistas. Estos inversionistas se beneficiarían con el otorgamiento de concesiones y licencias para la explotación de los recursos naturales de manera directa y mediante sus propias unidades económicas, con la venta de empresas estatales dedicadas al aprovechamiento de los recursos naturales de las regiones autónomas (caso de las empresas mineras), o bien con el otorgamiento en administración de empresas estatales (el caso más sonado en tal sentido ha sido el dar en administración, recurriendo al mecanismo de licitación, empresas del sector pesquero). Lo anterior, sin embargo, tiene la seria debilidad de no considerar —o cuando menos, tomar en cuenta de manera formal— a los gobiernos autónomos en la definición y otorgamiento de las concesiones, en la política de privatización o en el otorgamiento de empresas en arrendamiento.

d) Utilización, al menos de manera formal, de un discurso en el cual se privilegia un aprovechamiento del recurso de forma duradera, bajo un nuevo concepto de aprovechamiento sostenido del mismo.

e) Otorgamiento de concesiones definitivas de acuerdo a la presentación de planes de manejo. En el caso de los recursos forestales, se pone como requisito la extracción selectiva, rotatoria y supervisada de los árboles maduros del bosque, la obligación de realizar plantaciones forestales con otras especies comerciales y, de forma especial, la arborización de áreas deforestadas en el pasado.

Aunque la posición del gobierno central contempla algunos de los elementos señalados, la realidad es otra. Algunas de las inconsistencias que notamos son las siguientes:

a) Las negociaciones gubernamentales relativas a las concesiones para la explotación de los recursos naturales no han sido diáfanos.

b) IRENA es la cenicienta del gobierno. Ello ocurrió incluso durante el gobierno sandinista, pues a raíz de la denominada "compactación", este instituto fue convertido en una direc-



Bluefields, 1986.

ción general del otrora poderoso Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA).

c) Priva más la mentalidad mercantilista que el deseo de la conservación de los recursos naturales o los criterios técnicos que aparentemente formula IRENA.

d) Es manifiesta una actitud violatoria del régimen autonómico y, por ende, de los derechos históricos de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de la Costa.

e) El Estado no cuenta con un instrumento jurídico-administrativo para garantizar un balance adecuado entre conservación y desarrollo.

f) El gobierno central no efectúa, por voluntad o falta de capacidad institucional, evaluaciones del impacto ambiental que provoca el otorgamiento de concesiones o licencias para el aprovechamiento de los recursos naturales de nuestro Caribe.

g) Da la impresión que IRENA se está convirtiendo en una entidad comercializadora de los recursos naturales, de ahí que se haga más evidente la necesidad de una ley nacional que permita establecer, un marco jurídico apropiado para su manejo sostenible y la protección del ambiente. En el caso de los gobiernos autónomos, uno de ellos, el de la RAAN, ya ha elaborado una propuesta de anteproyecto de ley, relativo al uso racional de los recursos naturales. Igualmente, en el marco del trabajo de elaboración de una propuesta de Reglamento del Estatuto de Autonomía, se contemplan una serie de aspectos orientados a precisar las competencias de los gobiernos autónomos en esa materia, así como los mecanismos que les permitan participar efectivamente en la definición de la política de concesiones y en el proceso orientado a otorgarlas.

Posición de los gobiernos regionales autónomos

Por su parte, los gobiernos autónomos han planteado, en torno al tema del manejo de los recursos naturales y la conservación del ambiente, su propia posición. Estas son algunas de las formulaciones expuestas:

a) Se dispone de una inmensa cantidad de riquezas materializadas en los recursos naturales de la Costa. Las esperanzas para un desarrollo de la misma se sustentan en ellos, especialmente los pesqueros, mineros y forestales.



FOTO: CLAUDIA GORDILLO

Wasparn, Río Coco, 1989.

b) Se requiere de alternativas viables de desarrollo a partir de los recursos naturales disponibles. El aprovechamiento de tales recursos se haría de manera racional, asegurando su permanencia, evitando el empobrecimiento de la nación y de las futuras generaciones. Ello sería posible si se considera:

1. La existencia de planes integrales de manejo de los recursos, que tomen en cuenta sus particularidades y potencialidades reales.

2. Los resultados de las evaluacio-

nes del impacto ambiental de las actividades de explotación que se pretendan poner en práctica.

3. La tecnología particular de las comunidades indígenas, relativas al manejo de los recursos y su participación en los beneficios económicos derivados de su explotación.

Dadas estas consideraciones, nos preguntamos qué deberían hacer el gobierno central y los gobiernos autónomos para que se posibilite un manejo apropiado de los recursos naturales

disponibles en las regiones autónomas. A nuestro modo de ver, ellos deberían ponerse de acuerdo para:

a) Respetar el marco constitucional y legal establecido en el país.

b) Definir una adecuada política orientada a la explotación racional y sostenible de los recursos forestales. Esta política tiene que estar debidamente basada en un marco jurídico coherente, normas y procedimientos de control efectivos para el manejo del recurso, suficiente capacidad institucional a fin de que dicha política sea debidamente aplicada, capacitación para el manejo de los recursos, participación real de los gobiernos autónomos y de las comunidades indígenas para promover y contribuir a la explotación racional de los recursos existentes, educación social en pro de la defensa, conservación y uso racional de los mismos, alternativas de ingresos en zonas en donde se requiere desarrollar acciones de conservación de urgencia.

c) Posibilitar la efectiva participación de los gobiernos autónomos y las comunidades en la definición de políticas, normas y procedimientos relativos

al manejo adecuado de los recursos forestales, y desarrollar acciones de modo articulado entre éstos y las instituciones del gobierno central que están encargadas de estos asuntos.

d) Desarrollar alternativas económicas que contribuyan a reducir la presión sobre los recursos de las regiones autónomas, consecuencia de la difícil situación socio-económica por la que atraviesa el país en su conjunto.

e) Los recursos naturales deben verse integral y sistemáticamente, pues los efectos sobre uno de sus elementos repercuten sobre el todo.

f) Eliminar la concepción centralista sobre el manejo de los recursos que se encuentra en vigencia. Esto está correlacionado con el reconocimiento pleno de la autoridad y jurisdicción de los órganos de la administración regional.

Los recursos naturales dentro del régimen de autonomía: elementos para una política

Los elementos que se exponen, para la definición de una política encaminada al aprovechamiento de los re-

curso naturales, provienen de la reflexión que el tema ha originado a lo largo de los últimos cuatro años. No puede afirmarse que son los únicos; sin embargo, creemos que pueden dar lugar a la discusión y al debate. Estos elementos son los siguientes:

a) La revisión del concepto de "tierras nacionales". Debido al crecimiento poblacional de las comunidades, las áreas físicas estipuladas por los títulos otorgados hace 100 años, resultan limitadas para satisfacer sus necesidades biológicas y sociales. Asimismo, son necesarios levantamientos topográficos, delimitación de linderos e inventarios específicos de la base material existente, a fin de ordenar territorialmente el uso del suelo urbano y rural. Para atender las necesidades de tierras de las comunidades se proponen varias opciones:

1. Concesión de tierras de las denominadas "tierras nacionales" a las comunidades con poca disponibilidad de espacio presente y prospectivo.

2. Permuta con aquellas comunidades que disponen de tierras suficientes para sus núcleos poblacionales.



FOTO: DERRILL BAZZY

3. Otras alternativas propuestas por las comunidades que les ayuden a encarar problemas actuales y potenciales para su desarrollo.

b) El aprovechamiento sostenido de los recursos naturales renovables y no renovables, demanda la definición de políticas que atiendan los intereses específicos de las regiones autónomas, en cuanto a la definición de sus formas de apropiación por parte de los pobladores, y contemplen aspectos tales como: la regulación, promoción, educación y fomento de su uso sostenido y la incorporación de normas para regular, clasificar y validar tecnologías. La operacionalización de esas políticas implica elaborar programas, cuya ejecución requerirá de la participación activa de los gobiernos autónomos en conjunto con las instituciones del gobierno central.

c) La promoción, por el Estado y las autoridades regionales, de distintas formas de organización productiva y de servicios: regionales, municipales, comunales, privadas, estatales, mixtas, asociativas o individuales. Todas las formas productivas y de servicios deben observar tanto las normas nacionales definidas por los organismos competentes como las específicas formuladas por los gobiernos autónomos. Asimismo, deben crearse (o adecuarse) instancias, normas y procedimientos que faciliten la producción y el intercambio a todos los niveles.

d) Los gobiernos autónomos pueden participar directa e indirectamente en el aprovechamiento por y para beneficio de la región. En este sentido, debe quedar bien claro el rol de las empresas como instancias ejecutivas y el de los gobiernos autónomos, como instancias normativas. Estas empresas pueden ser transformadas luego en empresas asociativas de carácter comunal. Alternativamente, los gobiernos autónomos podrían tener participación en empresas productivas o de servicios nacionales o extranjeras. Los consejos regionales autónomos deberán definir la política empresarial regional y establecer los controles competentes

e) Las unidades económicas que operen en las regiones autónomas, independientemente de su régimen de propiedad, deben promover la consecución de las mejores tecnolo-

gías y mayor producción y productividad. En este sentido, deberán transferir conocimientos y tecnologías, apropiadas a las condiciones del medio, a las organizaciones productivas comunales que estén en su entorno, y rescatar de éstas (y aplicarlos) aquellos elementos tecnológicos que contribuyan con efectividad, al adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

f) Se debe promover y fomentar el establecimiento, bajo la administración de las autoridades regionales, de Parques Nacionales para la promoción de la actividad turística, el estudio e investigación científica de la flora y la fauna.

g) Los gobiernos autónomos deben ser beneficiados con una participación en el patrimonio de las corporaciones y empresas estatales que operan en las regiones autónomas. Este elemento debe ser considerado para la aplicación, por parte del gobierno central, de la política de privatización.

h) Las comunidades deben participar, como sujetos productivos, en la apropiación de los recursos naturales, respetándose sus formas tradicionales de intercambio. Asimismo, se les debe indemnizar por los daños ocasionados por la extracción de recursos por entes ajenos a las comunidades. Para garantizar un justo trato en la apropiación compartida entre comunidades y pobladores que no pertenecen a ellas, deberán establecerse acuerdos de colaboración mutua para la construcción, mantenimiento y reparación de infraestructura de servicio.

i) El trámite y otorgamiento de licencias para el aprovechamiento de los recursos debe ser ágil, de tal forma que pueda ser efectuado a nivel municipal. El valor de esas licencias (o permisos) sería enterado en la sede de la Administración de Rentas del municipio correspondiente. De esa manera, ese valor forma parte de los ingresos del fisco que deben ser transferidos para financiar las actividades de los gobiernos autónomos. En el caso de las licencias para el comercio exterior, se podrá establecer que el valor de las que son tramitadas por las regiones autónomas pase a formar parte de lo que el fisco les traspase. Lo mismo puede decirse de los ingresos percibidos por el fisco en las regiones autónomas, los cuales deben ser transferidos íntegramente.

k) Las unidades económicas con pre-

sencia en el territorio de las regiones autónomas deben contribuir a la reproducción biológica, social y cultural de la fuerza de trabajo. En tal sentido, deben efectuarse inversiones para ese fin.

l) Aplicar medidas especiales de carácter financiero, en el marco de la política nacional, con el objeto de promover y fomentar la explotación de madera, pesca y minería; el desarrollo de actividades artesanales, agroindustria, agricultura y otros rubros que pudieran ser explotados con eficiencia y de los cuales existen mercados atractivos en países de la región.

m) Se requieren acciones educativas y de capacitación que contemplen, tanto lo relativo a la conservación y uso sostenido de los recursos naturales, como lo vinculado a la producción y sus formas, protección del medio ambiente y la capacitación en gestión y administración de unidades productivas. De igual modo, es necesario la formación de la mentalidad económica de la población de las comunidades, para que en el largo plazo se posibilite la formación de la conciencia económica, de tal forma que se aprovechen los recursos de la manera más eficaz y eficiente, en función de sus necesidades de desarrollo y del uso sostenido de los recursos.

n) Los gobiernos autónomos deben participar en la elaboración, aplicación, supervisión y control de las normas nacionales establecidas por organismos vinculados con la protección y preservación del bosque y la fauna marina.

ñ) Los gobiernos autónomos deben definir y aplicar, para su observancia general, resoluciones y ordenanzas que incluyan marcos normativos específicos para regular el aprovechamiento sostenido de recursos. Los gobiernos autónomos se responsabilizarán, en coordinación con los organismos nacionales competentes, de garantizar que tales marcos sean compatibles con las normas nacionales y contribuyan, de modo efectivo, al aprovechamiento racional de los recursos. Asimismo, deben administrar las normas para la regulación, control y utilización de los recursos naturales que coadyuven a la conservación de la flora y la fauna.

o) Las comunidades se organizarán en las formas que mejor consideren, a fin de establecer medidas sobre regulación, control, prevención, protec-

ción, desarrollo y aprovechamiento del bosque y otros recursos naturales. Las medidas más importantes a considerar son entre otras: educación ambiental, aplicación de las leyes nacionales vigentes sobre los recursos naturales, atención y combate de incendios, inventarios forestales, reforestación, producción y aprovechamiento racional, restitución de áreas dañadas ecológicamente.

p) En la contratación de tecnología, se deben considerar los conceptos de obtención de mayores beneficios en cuanto a conservación del medio ambiente, vida útil, suministros de partes y repuestos, capacitación, sustitución de mano de obra y aspectos como la cultura.

q) La definición y utilización de la base material, y la determinación del horizonte hacia el cual deben ser dirigidos los esfuerzos para crear adecuadas condiciones económicas y sociales para la población, requiere de estudios que determinen el potencial productivo de las regiones autónomas; el tipo, cantidad y ubicación de los recursos disponibles; la tecnología y el recurso humano más apropiados para su aprovechamiento sostenido; los recursos comercializables externa e internamente; las inversiones que aumenten las posibilidades de ese aprovechamiento (incremento de capacidades productivas y garantía de reproducción de la fuerza de trabajo). Asimismo, deben contribuir a ordenar el territorio estableciendo, por ejemplo, qué bosques quedarán, cuáles son las áreas de desarrollo urbano turístico e infraestructura.

r) Los programas y proyectos a ejecutarse en la región deben enmarcarse en un Plan Estratégico de Desarrollo, que contemple la formulación y puesta en práctica de planes o programas operativos, diseñados a partir de estudios de base, y que tengan como premisa el manejo sostenido del recurso, es decir la armonía entre desarrollo y medio ambiente.

s) Se requiere de la definición de cuotas de aprovechamiento de recursos, a fin de garantizar su uso sostenido e, igualmente, el establecimiento de un sistema regional de regulación y control, en el cual la participación comunal sea el soporte y que contemple un fuerte contenido educativo.

t) Los programas en el área productiva deben basarse en los recursos naturales disponibles. Algunas líneas de acción a considerarse son: ampliar

el mercado extrarregional para productos regionales; mejorar acopio, mercadeo y comercialización de los recursos, mediante la dotación de la infraestructura correspondiente; supe-ditación del comercio de la flora y fauna silvestre a las normas nacionales e internacionales; diseñar términos de intercambio y modalidades de pago, que beneficien al máximo a la comunidad, articulando uso de recursos con su renovación; delimitación de cayos, lagunas, esteros, bosques, en áreas de uso o protección, en el marco de la planificación territorial; defensa del medio ambiente, que incluya acciones orientadas a posibilitar una retribución visible de beneficios para las comunidades y demás involucrados; impulso del ecoturismo; organización del proceso de transferencia tecnológica, velando por la preservación del medio ambiente; impulso, promoción, fomento e incremento de la producción; política de incentivos para establecer zoológicos, microviveros y de plantaciones boscosas por parte de empresas, cooperativas, comunidades y particulares; implementación de proyectos de asistencia técnica, capacitación y suministros de insumos, en cada uno de los sectores productivos de la región; mejoramiento de infraestructura física, energética y de comunicaciones en áreas urbanas y rurales priorizadas; reactivar la capacidad de producción de la construcción.

u) Definición propia de una estrategia de desarrollo regional, como instrumento operativo para corto y mediano plazo, que integre elementos dispersos ligados al aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. La estrategia debe identificar las acciones a realizarse en el ámbito forestal, minero, pesquero, suelos, aguas, turismo, agropecuario, faunístico; y, además, establecer un esquema de fortalecimiento institucional que contemple la normación, regulación, control, planificación, administración, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

v) La operacionalización de la estrategia debe hacerse mediante el diseño y puesta en práctica de un Siste-

ma Regional de Administración de Recursos Naturales y del Ambiente, integrado por dos sub-sistemas:

1. Planificación (que incluya la territorial, y que debe generar un plan de ordenamiento territorial a partir de estudios de base), normación, regulación y control. (11)

2. Capacitación y transferencia tecnológica.

Complementariamente, la estructura regional encargada de la administración de los recursos elaborará planes o programas operativos, que tendrán como insumo el conocimiento empírico disponible, el conocimiento histórico y los estudios de base ya existentes. Estos planes o programas deben ser coherentes y articulados con los distintos sectores y acciones, e igualmente con las características de los ecosistemas que predominan en las regiones autónomas.

w) La planificación deben involucrar a los gobiernos autónomos y sus órganos de la administración ejecutiva regional, los organismos sectoriales del nivel central, los municipios, y las comunidades. Asimismo, debe garantizarse un seguimiento efectivo a estos planes o programas operativos a fin de garantizar el cumplimiento de la estrategia, para ello deben delimitarse las funciones y responsabilidades a cada uno de las instancias involucradas.

BIBLIOGRAFIA

- Jenkins, Jorge. *El desafío indígena en Nicaragua: El caso de los Miskitos*. Vanguardia, Managua, Nicaragua, 1986.
- Centro Alexander Von Humboldt. *Caracterización Regional de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN)*. Managua, Nicaragua, 1990.
- Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA). "Permiso de exploración y convenio de aprovechamiento forestal de productos y sub-productos". Managua, Nicaragua, 1991.
- Presidencia de la República. *Constitución Política de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 1987.
- Presidencia de la República. *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 1987.
- Comisión de la Presidencia para la Implementación del Estatuto de Autonomía. "Propuesta orientada a establecer el goce, uso y disfrute sostenidos de los recursos naturales de las regiones autónomas". Managua, Nicaragua, 1989.

11. Como parte de este sub-sistema habría un componente constituido por promotores integrales de los recursos naturales con carácter comunal.