

MOPAWI- UICN

Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales
NRGF

Síntesis Regional:
Gobernanza de los Recursos Naturales Indígenas
en Mesoamérica
Borrador final



Por: Silvel Elías

Enero de 2017

Síntesis Regional: Gobernanza de los Recursos Naturales Indígenas en Mesoamérica

Índice de Contenido

1. Presentación	3
2. Antecedentes:.....	5
3. Objetivos	6
4. Metodología	6
5. Aspectos Conceptuales.....	6
5.1 La gobernanza de los recursos naturales.....	7
5.2 El Marco para la Gobernanza de Recursos Naturales	8
5.3 Avances sobre la gobernanza de APs y Recursos Naturales en Mesoamérica.....	11
5.4 La Gobernanza indígena de APs y Áreas Conservadas.....	14
6. Resumen de los Estudios de Caso	16
6.1 Caso 1. El Pueblo Maya Q'eqchi y la Reserva de la Biósfera Sierra de la Minas.	16
6.2 Estudio de Caso 2. El pueblo Miskitu y la gobernanza de la Reserva de Biósfera del Río Plátano en Honduras. (RHBRP)	20
6.3 Caso 3. El Pueblo Mikitu y la Reserva Biológica de Cayos Miskitos.....	25
7. Análisis y Síntesis de los Estudios de Caso.....	32
7.1 Similitudes de los Contextos en los Estudios de Caso en Mesoamérica	32
7.2 Diferencias más notables en los Estudios de Caso de Mesoamérica.....	34
7.3 Potencialidades y Fortalezas para una Gobernanza efectiva de los RN a partir de los Estudios de Caso	35
7.4 Debilidades y Amenazas para una Gobernanza efectiva de los RN.....	36
8. El Marco Jurídico para la Gobernanza de Recursos Naturales por Pueblos Indígenas.	38
8.1 Marco Jurídico en Mesoamérica con Elementos Incluyentes de Derechos de PI	38
8.2 Vacíos en el Marco Jurídico con respecto a los Derechos de PI.....	38
8.3 Potencial para una Propuesta de Gobernanza Efectiva de los RN desde la Perspectiva Indígena en Mesoamérica.	39
8.4 Elementos para elaborar la Propuesta de Marco Jurídico incluyente de los DPI	40
9. Recomendaciones para el Marco de Gobernanza de Recursos Naturales desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas.	42
9.1 Consolidar los esfuerzos y las capacidades comunitarias para el ejercicio de la gobernanza efectiva de los RN.	42
9.2 Revisión Conjunta Inter-institucional de la Legislación Pertinente a la Gobernanza de los RN con una visión inclusiva de los Derechos de los PI	42
9.3 Planteamiento de una Propuesta al Congreso Nacional sobre un Marco jurídico de Gobernanza de los RN desde la Perspectiva Indígena en Mesoamérica	43
9.4 Establecimiento de una Comisión de PI para seguimiento de los acuerdos sobre Gobernanza de los RN	43
9.5 Propuesta de Indicadores para el Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales.	44
10. Referencias	47

1. Presentación

La UICN, desde su Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP), ha estado impulsando la construcción del Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales (**NRGF**). Con ello se pretende instituir mecanismos de gobernanza sobre la base del enfoque de derechos. Esto empieza por reconocer que ahí donde existe un pueblo indígena o una comunidad local que vive dentro o alrededor, o que sus medios de vida dependen de los bosques o las áreas protegidas, existe alguna forma de gobernanza que es necesario comprender.

El NRGF ha estado trabajando en la definición de una Guía de Evaluación del Marco de Gobernanza en Recursos Naturales con el propósito de apoyar el diseño de las evaluaciones de la gobernanza que pueda ser adaptable a los diferentes contextos y niveles de manejo de los recursos naturales y que pueda ser utilizado por un rango amplio de actores involucrados y preocupados por la gobernanza de los recursos naturales. Este sistema de evaluaciones pone énfasis en los que tienen los derechos de tenencia legítimos sobre los territorios y los recursos naturales, en este caso, los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas han estado luchando desde hace varios años para que los estados y la comunidad internacional reconozcan sus derechos y su contribución en la conservación y manejo sostenible de la madre naturaleza, y han demostrado que una mejor gobernanza de los RN es vital para apoyar los esfuerzos de adaptación y mitigación al cambio climático, la protección de la diversidad biológica y la lucha contra la pobreza. De acuerdo con Donald Rojas (Rojas, 2016) las reivindicaciones en algunos países ya se registran desde 1939, recogidas algunas voces en los setenta y más específicamente con la fundación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas que reivindica estos temas. Este organismo después de muchos años de debate a nivel mundial en 1984 en su conferencia No 4 en Panamá, adoptó una serie de principios que incluye estas reivindicaciones. Estos principios fueron la base de las discusiones para que la ONU 22 años después emitiera la Declaración Universal de los derechos de los Pueblos Indígenas. Estos principios fueron adoptados por las organizaciones indígenas, incluyendo el CICA. Así mismo el mismo CMPI llevo estos temas en las negociaciones del convenio 107 y luego modificado al Convenio 169 de la OIT en 1989. La conferencia de RIO 92, retomó estas discusiones y se reflejan sobre todo en la agenda 21 y en cada una de las agendas indígenas planteadas en las 22 conferencias de Cambio Climático.

Diversos estudios han demostrado que los pueblos indígenas cuentan con estructuras de gobernanza territorial que son determinantes para estos procesos. Sin embargo, prevalece una realidad contrastante que muestra que los pueblos indígenas continúan rezagados en los indicadores de desarrollo humano respecto al resto de la sociedad en sus respectivos países, y que además sus territorios son objeto de múltiples amenazas que

proviene de las actividades extractivas, expansión de monocultivos agroindustriales a gran escala y proliferación de megaproyectos.

Mesoamérica, una región a la vez cultural (Kirchhoff, 1943) y biogeográfica (Elías et al, 2016), se caracteriza por la interrelación que presenta entre la riqueza de su diversidad cultural y su diversidad biológica, la cual supone que una depende de la otra, sobre todo en términos de los conocimientos tradicionales sobre los usos que las diferentes culturas dan a las especies, genes y ecosistemas que soportan los medios de vida de la población originaria. En esta región existen 65 pueblos indígenas que representan el 30% de la población y que viven en territorios ancestrales que en conjunto suman cerca de 300 mil km². A pesar de los procesos de colonización, represión y exclusión a los que han estado sometidos durante más de cinco siglos, estos pueblos han tenido una larga resistencia cultural que ahora es visible en su cosmovisión, sus valores culturales, sus instituciones locales y sus gobiernos territoriales; aspectos que apenas empieza a ser reconocidos por su valor en la construcción de una mejor gobernanza de los recursos naturales.

Los territorios indígenas contienen cerca del 80% de los ecosistemas naturales que aún se preservan en la región. La cobertura boscosa de los ecosistemas naturales. Los pueblos indígenas han cohabitado en gran variedad de estos ecosistemas, desde montañas de altura, los valles intermontanos, las pendientes volcánicas, las llanuras costeras y las zonas costero marinas; en cada uno de los cuales desarrollado un profundo conocimiento e interrelación que a la larga ha sido determinante en su preservación, tal como lo demuestra el Mapa de Pueblos Indígenas y Ecosistemas Naturales en Centroamérica. (UICN, 2015)

Las instituciones indígenas, compuestas por las formas de gobierno territorial propio, las normas y sanciones, los mecanismos de supervisión, control y vigilancia, los mecanismos de resolución de conflictos y la manera de distribuir los costos y beneficios, resulta fundamental en la construcción de una buena gobernanza de los recursos naturales. Esta ha sido la apuesta en que se han involucrado diversas organizaciones de acompañamiento y organizaciones indígenas, como es el caso de MOPAWI y MASTA en la Mosquitia de Honduras.

Pero a pesar de esta contribución, los Estados no reconocen ni incluyen a los pueblos indígenas en la gobernanza de los recursos naturales y áreas protegidas. Por el contrario, muchas decisiones gubernamentales en estos temas, como la creación de APs, la gestión forestal y de los recursos hídricos, y las inversiones económicas, se toman sin considerar la participación de los pueblos indígenas y muchas de ellas resultan en limitaciones en el ejercicio de sus derechos de uso, control, manejo y obtención de beneficios en sus propios territorios.

Este es precisamente el propósito del presente estudio, conocer la forma en que se ejerce la gobernanza en bosques o áreas protegidas que se encuentran en territorios indígenas en Mesoamérica a partir del análisis de una serie de estudios de caso que previamente se

han elaborado al respecto. Existe abundante documentación para afirmar que existe una coexistencia entre los pueblos indígenas y los ecosistemas en la región, y que ello obedece a mecanismos propios de gobernanza territorial indígena, basados en la cosmovisión, la cultura, las estrategias de medios de vida, las instituciones locales, los gobiernos territoriales y los proyectos colectivos, que deben ser incluidos y fortalecidos en la construcción del Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales.

Este es un informe que forma parte de las actividades del grupo de trabajo NRGF en Mesoamérica, mediante talleres y reuniones vía Skype y también en una reunión presencial realizada en diciembre de 2016 en Cancún, México en el marco de la XIII COP sobre Diversidad Biológica. Se espera que este documento aporte insumos para consolidar en NRGF en la región y propiciar la transformación de los marcos políticos, institucionales y jurídicos necesarios para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza desde la visión de los pueblos indígenas.

El documento presenta inicialmente un breve revisión sobre los antecedentes de la relación de las áreas protegidas y los territorios indígenas en la región, luego plantea los objetivos y metodología, haciendo énfasis en la idea de aprovechar los informes de estudios de caso elaborados a instancias de la UICN, mismos que se presentan de forma resumida. En seguida se hace el análisis síntesis de los estudios de caso, destacando sus similitudes, diferencias, potencialidades, dificultades y amenazas en términos de la gobernanza desde la visión de los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente el estudio analiza brevemente el marco jurídico con relación a sus ´potencialidades y vacíos, y cierra con una serie de recomendaciones para el seguimiento para lograr la institucionalización de la gobernanza efectiva desde la visión de los pueblos indígenas.

2. Antecedentes:

Los esfuerzos para comprender la gobernanza de recursos naturales por parte de los pueblos indígenas incluyeron la elaboración de tres estudios de caso, llevados a cabo bajo los auspicios de la UICN en las siguientes áreas.

- Guatemala: Estudio sobre la gobernanza de las APs región Sarstún y Polochic, la segunda región en importancia en APs después de la Reserva de la Biósfera Maya, que coincide con parte del territorio ancestral del pueblo Maya Q'eqchi'.
- Honduras: Estudio sobre la gobernanza de la Reserva del Hombre y la Biósfera del Río Platano, que coincide con el territorio del Pueblo Miskitu.
- Nicaragua: Estudio sobre la gobernanza de la Reserva Biológica de los Cayos Miskitos, que se traslapa con el territorio marino e insular del Pueblo Miskitu.

Además se analizaron otros casos de la región que documentan las particularidades de la gobernanza de las áreas protegidas y de conservación que se traslapan sobre territorios indígenas. Entre estos casos se incluyeron: la Reserva Visis Cabá y el Pueblo Maya Ixil de Guatemala, el Parque Regional Municipal Municipal y los 48 Cantones del Pueblo Maya K'iché de Totonicapán, así como las áreas protegidas y el Pueblo Kuna en Panamá.

3. Objetivos

- a. Producir un informe o instrumento que sirva a las organizaciones indígenas y sus dirigentes líderes en la región, a identificar las potencialidades y desafíos para el mejoramiento de la gobernanza de los recursos naturales
- b. Identificar las regulaciones que se pueden establecer para unas relaciones constructivas con los diferentes actores involucrados, incluyendo los gobiernos municipales y centrales, y los colonos que por décadas han invadido y acaparado territorio de pueblos indígenas
- c. Contribuir al desarrollo de un Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGF, por sus siglas en inglés) a nivel regional y global que mejore la comprensión de los desafíos y potencialidades para el mejoramiento de su eficacia.

4. Metodología

La metodología seguida para llevar a cabo el presente estudio consistió en:

- Compilación de los Informes separados de los Estudios de Caso para los cuatro países y los sitios en territorios indígenas.
- Estudio y análisis de los informes de Estudio de Caso apuntados arriba, para los cuatro países.
- Estudio de los documentos del NRGF, a fin de comprender donde y como enmarcar sus análisis y recomendaciones.
- Participación en el taller del NRGF con autores de los Estudios de Caso y con otros actores clave conocedores de los sitios estudiados para complementar el análisis y de los Estudios y fortalecer el Informe de Síntesis regional sobre gobernanza de recursos naturales en territorios indígenas

5. Aspectos Conceptuales

5.1 La gobernanza de los recursos naturales

El concepto de la gobernanza de los recursos naturales empieza a cobrar fuerza a partir del nuevo milenio y poco a poco se ha convertido en uno de los grandes desafíos que los países del mundo están enfrentando para garantizar su uso y manejo sostenible. Con anterioridad se pensaba que era suficiente que los países contaran con la legislación, las políticas públicas y las instituciones gubernamentales para su gestión. Pero casi siempre esos instrumentos respondían a la visión del modelo económico vigente, en donde la apropiación de los recursos naturales constituyó uno de las principales formas de acumulación de la riqueza.

Uno de los aspectos que alentó el interés por repensar la forma de administrar los recursos naturales, fue constatar su acelerada degradación, especialmente con la reducción de la cobertura boscosa por efecto de la deforestación, la contaminación de las aguas y los suelos y la consecuente pérdida de la diversidad biológica. Se demostró que la expansión de los monocultivos agroindustriales, las actividades extractivas, el aumento de la mancha urbana y el crecimiento demográfico, eran los principales factores que estaban empujando esta degradación y vincularon sus efectos sobre el cambio climático, la pobreza y la conflictividad socioambiental.

Era obvio que se requería otro tipo de enfoques para conciliar los objetivos de desarrollo con los de conservación. De alguna manera esto se había empezado a plantear durante las cumbres de la tierra realizadas en Estocolmo 1972, Río 1992 y Johannesburgo 2002), en donde se cuestionó el impacto del modelo desarrollo sobre el medio ambiente y se establecieron compromisos para reorientar los patrones de producción, el uso de la energía y la protección de la naturaleza, que luego se concretaron en convenios específicos: Convenio sobre diversidad Biológica, Convención Marco sobre Cambio Climático, y una serie de acuerdos y protocolos que los países han negociado para hacer frente común a estos desafíos.

Al mismo tiempo, diversos estudios plantearon la necesidad de rediseñar la manera en que se gestionan y administran los recursos naturales. Uno de los aportes más influyentes provino de Elinor Ostrom, galardonada con el Premio Nobel de Economía en 2009 por sus estudios sobre los bienes comunes o compartidos, quien planteó en un amplia producción teórica, que era necesario incorporar a los usuarios (o verdaderos dueños) de los recursos naturales, en el diseño de las políticas públicas, reconociendo con ello que estos usuarios, lejos de provocar la tragedia de los recursos, como lo había planteado Hardin (Hardin, 1968), cuentan con instituciones locales o arreglos institucionales que han garantizado en el largo tiempo, la sostenibilidad de los recursos naturales, mejor que cualquier otra forma de gestión pública o privada. (Ostrom, 1990).

Esto sienta las bases de lo que ahora constituye el enfoque de la gobernanza de los recursos naturales, el cual a su vez ha tenido varias transformaciones. En el sector forestal algunas propuestas se enfocaron en los procesos de administración descentralizada o

(Ribot 2002, Ferroukhi, 2003, Larson, 2006), para permitir una mayor participación de los actores y gobiernos locales en la gestión basada en la comunidad. La descentralización democrática si bien es una manera prometedora de institucionalizar y de aumentar la participación popular, sin embargo, tropieza con el hecho que la mayoría de las actuales reformas de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia las instituciones locales, bajo la estricta fiscalización del gobierno central. (Ribot, 2003) Las experiencias sobre descentralización se trasladaron responsabilidades, pero no se transfirieron poderes en la toma de decisiones a las comunidades y pueblos indígenas, con lo cual se demuestra que las entidades gubernamentales siguen concentrando las decisiones y en muy pocos casos han reconocidos los derechos de los pueblos indígenas en la gobernanza territorial.

Otros estudios sugerían apoyar los procesos de gestión colectiva para dar más protagonismo a los actores locales en la toma de decisiones sobre sus recursos comunes. (Elías, et. al. 1998). En el caso de las áreas protegidas, algunos países formularon “*políticas de asentamientos*” y “*acuerdos de permanencia*” con los pobladores que residían dentro de las mismas, y lo más generalizado fueron los “*acuerdos de coadministración de área protegidas*”, celebrados usualmente con organizaciones ambientalistas no gubernamentales.

Sin duda, los convenios sobre el clima y la diversidad biológica, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tierra, los Bosques y la Pesca, y las resoluciones de los Congreso Mundial de Parques y el Congreso Mundial de la UICN han dado un mayor impulso a los enfoques de gobernanza, sobre todo incorporando el enfoque de derechos, y en especial los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, gobiernos locales y formas de administración de sus recursos naturales. Pensar en nuevos paradigmas sobre el modelo de gobernanza se hace urgente ante la avalancha de iniciativas como, los Mecanismos REDD+ y FLEGT, y todas aquellas que buscan implementar mecanismos financieros sobre el carbono forestal, y que muchas veces no consideran los derechos y formas de gobernanza territorial indígena y comunitaria.

En la actualidad, el concepto de gobernanza se entiende como “*El proceso de «interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades son ejercidos, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados...»*” (Borrini-Feyerabend, 2014) Son los marcos jurídico institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento y valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de os diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder» (UICN, 2006)

5.2 El Marco para la Gobernanza de Recursos Naturales

El Marco para la Gobernanza de los Recursos Naturales, actualmente en construcción, ha se está desarrollando bajo el mandato del Programa 2013-2016 a nivel global y es liderado por la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). De acuerdo con el CEEPS¹, la manera en que se ejerce la gobernanza (responsable/inapropiada, buena / débil) está en la raíz de muchos problemas que la gente está experimentando hoy en día, incluyendo los conflictos relacionados con los recursos naturales y la expansión insostenible de la industrialización agrícola y la minería, que están reduciendo el acceso de las comunidades ya marginadas a la tierra y los recursos naturales. Por ello se afirma que la gobernanza es un determinante fundamental de la equidad, la justicia y la eficacia en la conservación de la biodiversidad, y de la contribución que los recursos naturales hacen al disfrute de los derechos y las oportunidades de desarrollo de las personas.

Paulatinamente se ha estado reconociendo que existen varias formas de gobernanza local que son eficientes y responsables que han sido vitales para la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales en general, pero que por lo general ni se conocen ni se apoyan, precisamente porque sigue prevaleciendo la idea centralizada, jerárquica y vertical que, la gobernanza (que se confunde con gobernabilidad) debe ser ejercida como parte de la función pública de los gobiernos a través de sus sistemas jurídicos, marcos institucionales y de política pública, que hartamente ha sido demostrado que es no solo excluyente, sino en muchos casos corrupto, ineficiente y poco transparente. Producto de ello es que regiones como Mesoamérica continúan presentando altas tasas de deforestación y degradación forestal, poniendo en riesgo la diversidad, abundancia, productividad y resiliencia de los sistemas ecológicos, pero también aumentando la pobreza y la conflictividad socio ambiental.

En 2013, un grupo de expertos del CEEPS realizó un taller de discusión para definir los principios y valores a incluir en la evaluación del NRGF. Los principios son elementos esenciales que deben tomarse en cuenta evaluar la fortaleza o debilidad de la gobernanza de los recursos naturales. Estos principios incluyen entre otros principios: democracia, respeto, dignidad, reciprocidad, sostenibilidad el manejo de la naturaleza, igualdad, equidad, humildad, legitimidad, visión y fortaleza.

Principios y Valores del NRGF

Como parte de su trabajo, la iniciativa NRGF está desarrollando un marco de valores, principios e indicadores clave para guiar la evaluación de la gobernanza de los recursos naturales. En este marco, los principios se identifican como elementos esenciales que deben tenerse en cuenta para evaluar la fortaleza o debilidad de la gobernanza de los recursos naturales. Los principios y valores del NRGF acordados hasta ahora en el seno del grupo de trabajo presentan a continuación:

¹ https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/revised_knowledge_basket_2_nrgf_jennifer.pdf
Consultado el 30/11/2016

Principios del NRGF (Springer. 2016)

1. La adopción de decisiones inclusivas, especialmente el aumento de la voz y la participación de los pueblos indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes
2. Reconocimiento y respeto de los derechos de tenencia legítimos - especialmente los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales y los derechos de tenencia de las mujeres
3. Adoptar diversas culturas y sistemas de conocimiento
4. Descentralización - especialmente para la gobernanza de los recursos naturales basada en la comunidad
5. Visión y dirección estratégicas
6. Empoderamiento
7. Coordinación y coherencia
8. Recursos y medios de subsistencia sostenibles
9. Responsabilidad social y ambiental
10. Protección de los grupos vulnerables
11. Estado de derecho
12. Acceso a la justicia

Los Valores del NRFG (Springer. 2016)

Los valores propuestos transversales y subyacentes a estos Principios incluyen: derechos humanos, equidad social, legitimidad, y sostenimiento y valoración de la naturaleza.

El NRGF, es un proceso que se encuentra en construcción. Se espera que este tipo de estudios ayude a lograr un consenso sobre estos principios y su forma de evaluarlos. Inicialmente se ha sugerido utilizar la técnica del semáforo para ver los avances (verde), los aspectos que requieren mejora (amarillo) y aquellos que no tienen avances o que constituyen riesgos para la gobernanza (rojo). Ver ejemplo siguiente.

Ejemplo – Herramienta para Documentar Evaluación por Indicador							
Principio 1: Toma de decisiones inclusivas –Especialmente incrementando las voces y participación de la mujer, jóvenes, pueblos indígenas & comunidades locales							
Categorías de Indicadores MGRN:	Indicadores o preguntas desarrolladas para Evaluación (numero variará):	Very weak	Weak	Moderate	Strong	Very Strong	Descripción narrativa (p. e., por qué se le asignó valor y que tan importante es este asunto/ indicador.)
Criterio: Participación completa y efectiva en la toma de decisiones concerniente a los recursos naturales							
Escala a la que un significativo derecho de participación es reconocido en la ley o política (incluyendo legislación requerida, costumbre, estatutos, o política organizational, etc.)	[indicator/question]						
	[indicator/question]						
Escala a la que estructuras y procesos efectivos y accesibles para la participación se han establecido y están funcionando.	[indicator/question]						
	[indicator/question]						
Escala a la que diversos derecho habientes y actores, incluyendo personas vulnerables, sienten que son capaces de participar e impactar decisiones.	[indicator/question]						
	[indicator/question]						
[Repetir para cada criterio]							
Preguntas de discusión adicional, p. e.,:							
• Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del sistema de gobernanza con respecto a este principio? • Cuáles son las oportunidades y amenazas? • Cómo parece relacionarse este principio a los derechos humanos equidad social en este contexto? A la sostenibilidad? A la legitimidad del							

5.3 Avances sobre la gobernanza de APs y Recursos Naturales en Mesoamérica

Los mapas sobre pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica (1992, 2002 y 2015), reflejan que esta región existe una larga tradición en la gobernanza de los recursos naturales, principalmente en los pueblos originarios. Las áreas mejor conservadas coinciden con los territorios indígenas, lo cual invita a reflexionar tanto sobre los aspectos que han hecho posible esta realidad, como también sobre las implicaciones que esto tiene en las políticas públicas relativas a la conservación como también sobre las amenazas que enfrentan los esfuerzos comunitarios de cara a las políticas económicas.

Los pueblos indígenas representan alrededor del 20% al 30% de la población centroamericana², distribuida en 65 pueblos, y en conjunto, en sus territorios existen alrededor de 300 mil kilómetros cuadrados en alguna forma de conservación, producto de la estrecha relación que biocultural que ha persistido en el tiempo de larga duración. La diversidad cultural de los pueblos indígenas se refleja en sus idiomas, costumbres, música, tradiciones orales que reproducen el conocimiento milenario sobre el uso y gobernanza de los RN. La riqueza de diversidad biológica en flora y fauna de estos territorios es de tal importancia que algunas áreas, por ejemplo: la Mosquitia de Honduras y Nicaragua, el Darién de Panamá, el Petén y el Altiplano de Guatemala y las zonas costero marinas del Atlántico, que forman parte de los territorios indígenas ancestrales, constituyen las últimas fronteras naturales de la región, en las que sobreviven muchas especies, muchas

² Las organizaciones de pueblos indígenas han cuestionado la invisibilización de los pueblos indígenas en los censos y estadísticas nacionales, pues sostienen que hay mucha más población de la oficialmente se conoce.

de las cuales se encuentran en amenaza de extinción y otras que son fundamentales para el equilibrio natural.

Los murciélagos, por ejemplo, son de sobresaliente importancia en la integridad de los ecosistemas pues son los únicos polinizadores de ciertas especies de plantas, y al destruir sus hábitats de hecho se interrumpe la reproducción de esas plantas. Los felinos y aves rapaces que juegan un papel determinante en el balance de las poblaciones de mamíferos menores, reptiles y otras especies que los alimentan. Estos requieren una demostración de verdadero interés de protección de los ecosistemas naturales, donde el desafío incluye mas allá de la invasión de tierras y deforestación, la presencia y actividad de narcotráfico.

La riqueza de diversidad biológica en la región se ha convertido en favorita para la declaración de cerca de 1000 áreas protegidas, la mayoría de ellas haciendo traslape con los territorios indígenas, creadas en el marco del auge ambientalista sin agotar los procesos de consulta ni consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas. Si bien la declaratoria de áreas protegidas brinda una capa adicional en los esfuerzos de defensa de los territorios ancestrales, en la actualidad están fuertemente amenazadas por las actividades extractivas, monocultivos y megaproyectos de infraestructura, en realidad también ha limitado derechos de uso y acceso, y tampoco reconoce los esquemas propios de gobernanza de los pueblos indígenas. Su actual modelo de gobernanza centralizada en las instituciones gubernamentales, no solo es costosa y excluyente a los derechos de los pueblos indígenas, sino además, insuficiente para detener los procesos de degradación y saqueo.

Un ejemplo es la Biosfera Río Platano, Sitio de Patrimonio Mundial, que está siendo invadida y deforestada severamente, a pesar que un estudio de la Situación Ambiental de la Reserva en 2002, mostró que es el hábitat de setenta especies de murciélagos, 400 especies de pájaros, decenas de sps de reptiles, peces, y árboles como la Caoba (*Swietenia macrophylla*), el Cendro (*Cedrela Odorata*), el Santamaría (*Callophyllum brasiliensis*), y otros; mamíferos como el danto (*Tapirus bairdii*), el cerdo pecari (*Pecari...*); aves rapaces como el Aguila harpía, que se consideró extinta en Honduras por muchos años, pero que el estudio confirmó su presencia; felinos como el Jaguar (*Panthera onca*), entre otros, la mayoría de estas especies de hecho ya extintas en muchas partes del país.

A instancias de la UICN se han estado promoviendo cambios en los modelos de conservación de las áreas protegidas a fin de hacerlos más efectivos e incluyentes. Lo que se pretende es compatibilizar los intereses, visiones y los derechos de los pueblos indígenas con los objetivos más amplios de la conservación de la biodiversidad que contribuyan a la equidad, la lucha contra la pobreza e inclusión. De esa manera se ha estado promoviendo que los países sustituyan el modelo centralizado y no participativo y que avancen hacia un modelo de gestión compartida de áreas protegidas.

El enfoque de gestión compartida de áreas protegidas, según la UICN (UICN, 2016) reconoce que los pueblos indígenas, cuentan con instituciones locales propias para el

manejo y defensa de su territorio y sus recursos comunes. Por lo tanto estas instituciones deberían fortalecerse para constituirse en la plataforma de un nuevo enfoque de gobernanza, más eficaz y sostenible. Considera también que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos, como la autodeterminación que no siempre es respetada. Todo ello significa que el diseño e implementación de instrumentos legales e institucionales para la gestión de áreas protegidas y recursos naturales deben reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, y respetar su derecho a la consulta, el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios.

Es evidente la necesidad de hacer reformas políticas, legales e institucionales en la gestión actual de las áreas protegidas, basadas en el enfoque de derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades locales. Para ello hace falta una voluntad política más comprometida, con la finalidad la actual correlación de fuerzas en la toma de decisiones sobre la administración de los sistemas de áreas protegidas en la región.

A escala mundial la UICN y el CBD distinguen cuatro tipos de gobernanza de áreas protegidas y conservadas, que se diferencian por el protagonismo que en la toma de decisiones tienen los gobiernos, las entidades privadas, las comunidades y pueblos indígenas.

Cuatro tipos de gobernanza

La UICN y el CBD distinguen cuatro tipos de gobernanza para áreas protegidas y conservadas (4, 6, 10) según los actores que toman o tomaron las decisiones fundamentales acerca de ellas (ej., los actores que las «establecieron» y decidieron su principal propósito y la gestión).

Los cuatro principales tipos de gobernanza son:

Tipo A. Gobernanza por el gobierno

(en varios niveles y posiblemente combina varias agencias)

Tipo B. Gobernanza por diversos titulares de derechos e interesados

(gobernanza compartida)

Tipo C. Gobernanza por individuos particulares y organizaciones privadas

(usualmente los propietarios)

Tipo D. Gobernanza por pueblos indígenas y/o comunidades locales

(con frecuencia denominados **TICCA**)

En Centroamérica, Costa Rica, es el primer país en haber adoptado oficialmente estos cuatro tipos de gobernanza. Los otros países no han reaccionado al respecto y más bien parecen empeñados en mantener sus actuales esquemas de gobernanza en donde prevalece la exclusión hacia los pueblos indígenas.

Sin duda, la inclusión del tipo D, Gobernanza por pueblos indígenas y/o comunidades locales, abre una oportunidad para que los esfuerzos y derechos de los mismos sean

reconocidos y apoyados. Lo interesante, es que cualquiera de los cuatro tipos de gobernanza, incluyendo el Tipo D, pueden ser aplicados en cualquiera de las siete categorías de gestión de área protegidas reconocidas por la UICN. Sin embargo, algunas de esas categorías han sido muy estrictas, como las Reservas Naturales Estrictas (Categoría I), las Áreas Silvestres (Categoría II) y los Parques Nacionales (Categoría III), y esa ahí en donde se necesitan mayores esfuerzos para la inclusión del tipo de gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales.

Matriz de la UICN

Tipo de Gobernanza Categoría de gestión	A. Gobernanza por parte del gobierno			B. Gobernanza compartida			C. Gobernanza privada			D. Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales	
	Ministerio o agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (ej. a una ONG)	Gobernanza transfronteriza	Gobernanza en colaboración (distintas formas de influencia pluralista)	Gobernanza conjunta (órganos de decisión pluralistas)	Áreas conservadas establecidas por propietarios individuales	...por organizaciones sin ánimo de lucro (ej. ONG, universidades)	...por organizaciones con ánimo de lucro (ej. propietarios corporativos)	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas –declarados y administrados por pueblos indígenas–	Territorios y áreas conservados por comunidades locales – declarados
Ia. Reserva natural estricta											
Ib. Área silvestre											
II. Parque nacional											
III. Monumento natural											
IV. Áreas de gestión de hábitats/ especies											
V. Paisaje terrestre/marino protegido											
VI. AP con uso sostenible de los recursos naturales											

5.4 La Gobernanza indígena de APs y Áreas Conservadas.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen características específicas que los distinguen del resto de las sociedades nacionales. Entre dichas características se encuentran su cosmovisión, sus valores culturales, su territorio ancestral, su forma de gobierno propio y sus autoridades ancestrales.

Esto significa que una gobernanza de recursos naturales debe sustentarse en dichas características. La responsabilidad, toma de decisiones, obtención de beneficios y

rendición de cuentas debe ser ejercida por los pueblos indígenas en función de sus instituciones locales y las diversas formas en que ejercer su derecho consuetudinario.

El asunto podría parecer bastante simple: los pueblos indígenas y comunidades rurales que tienen derechos legítimos de tenencia sobre sus territorios ancestrales en los cuales se han declarado áreas protegidas o que cuentan con áreas conservadas, deberían ser quienes ejerzan la gobernanza, es decir deberían ser quienes tomen las decisiones sobre la manera de administrar los derechos de uso y acceso a dichas áreas y ser quienes reciban, en primera instancia, los beneficios resultantes de su gobernanza.

Elementos clave para comprender la gobernanza indígena de recursos naturales

Cosmovisión indígena: Los pueblos indígenas se caracterizan por una visión que del mundo del cual forman parte como un todo armónico con la madre naturaleza, y a la cual se debe respeto. La naturaleza es vida y no una fuente de recursos para la obtención de riquezas como plantean las culturas occidentales.

Derechos de Tenencia: Por lo general, los pueblos indígenas habitan tierras y territorios ancestrales heredados de sus antepasados. Estos derechos fueron anulados, despojados o invisibilizados durante la invasión y colonización, de tal manera que aunque en la mayoría de los casos carecen de reconocimiento legal, tienen el derecho legítimo sobre sus tierras y territorios, que incluye el derecho de tomar las decisiones el uso, acceso y control de los recursos del territorio.

Gobiernos territoriales, autoridades ancestrales y normativas locales. Los pueblos indígenas cuentan con estructura propias de gobernanza territorial, conformadas por los gobiernos propios, la mayoría de ellos de carácter ancestral, basados en los sistemas de usos y costumbres. Utilizan el derecho consuetudinario en la aplicación de las normativas locales y en la resolución de conflictos- También constituyen los órganos de representación de los pueblos indígenas.

Conocimientos tradicionales. A lo largo del tiempo de larga duración, los pueblos indígenas han desarrollado todo un sistema de conocimientos en los ámbitos cultural, productivo, espiritual, social, que han sido fundamentales en su propia sobrevivencia y en su relación con el entorno. Los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas han contribuido significativamente a la conservación de la diversidad biológica.

Prácticas de uso y manejo de los recursos naturales. Las prácticas de uso y manejo de los recursos naturales, basadas en la cosmovisión y los conocimientos tradicionales y reguladas por las instituciones locales, han demostrado su efectividad en las estrategias de medios de vida de los pueblos indígenas y en la actualidad se ven como “buenas prácticas” para enfrentar el cambio climático y otras amenazas sobre los territorios. (Elías, 2015)

Una reflexión sobre el milenario desarrollo y difusión del conocimiento indígena en la observación integral de la naturaleza, y el cosmos para el uso eficaz de los RN. Por medio de la observación de los ciclos de la luna, y el comportamiento de los animales, se conoce sobre cuando es mejor cosechar árboles, hojas, lianas del bosque para construcción de las casas, las canoas de navegación en los ríos, lagunas y los techos de las viviendas. Cortar los árboles en determinados ciclos de la luna significa que tendrán una mayor duración como materiales de construcción. Así mismo, otros ciclos de la luna producirán materiales que rápidamente son atacados por insectos, termitas y micro-organismos que los invaden para alimento y acortan su vida útil. Este conocimiento es básico para una utilización más sostenible de los RN y por lo tanto es clave para su gobernanza efectiva. Lo que este conocimiento parece indicar es que en ciertos ciclos de la luna, los nutrientes y líquidos del suelo están subiendo los vasos capilares del árbol para alimentarles y contribuir a su crecimiento y su salud. Al cosechar las plantas en este ciclo, estarán llenos de jugos apetecibles para los insectos, las termitas, y otros micro-organismos. Así, también han determinado cual es el ciclo de la luna cuando los niveles de estos líquidos en el árbol están a su más bajo nivel, lo que los hace más durables al cosecharlos en ese momento.

Así mismo, la observación del comportamiento de algunos animales, mamíferos, aves, insectos, indica lluvias intensas con potencial de inundaciones. Así se preparan para salir de lo espeso del bosque y llegar a casa para protección de la familia y de sí mismos. Es así que raramente se registran tragedias por inundación en comunidades de pueblos indígenas. Por el contrario, aprovechan estos fenómenos; pues la inundación les permite transportar bienes y materiales en sus canoas hasta sus casas y no tener que acarrear estos por largas distancias.

6. Presentación resumida de los Estudios de Caso

6.1 Caso 1. El Pueblo Maya Q'eqchi y la Reserva de la Biósfera Sierra de la Minas.

Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas en Guatemala.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala (SIGAP) cuenta con 334 Áreas Protegidas que en total cubren 34.720 Km².³ La mayoría de las áreas protegidas se solapan con las tierras comunales y territorios indígenas, sin embargo, no existe una categoría de APs específica para pueblos indígenas y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) no ha adoptado aún los modelos de gobernanza aprobados por la UICN. La relación entre tenencia de la tierra y categorías de APs no es muy clara, pero reconoce la gobernanza gubernamental, por ejemplo en los Parques Nacionales, la gobernanza compartida entre Estado y ONGs en las Reservas de Biósfera, la gobernanza municipal en los Parques Regionales Municipales y Reservas Forestales Municipales, y la gobernanza privada en las Reservas Naturales Privadas. Sin embargo no existe hasta ahora un reconocimiento a gobernanza comunitaria en ninguna de las categorías de

³ CONAP, 2016. Departamento de SIG

manejo.⁴ Aún sin tener el reconocimiento oficial en alguna categoría oficial de manejo, existen alrededor de 1300 áreas de conservación en tierras comunales y territorios indígenas. En estas áreas de conservación se ejerce “de facto” una gobernanza comunitaria, basada en las instituciones locales que incluye gobiernos propios, autoridades ancestrales, normativas locales, sistemas de control y vigilancia, mecanismos de resolución de conflictos, formas de distribución de beneficios del uso y acceso a los recursos y obligaciones para el mantenimiento de los mismos.

El estudio sobre el Pueblo Q’eqchi’ y las Áreas Protegidas, trata sobre en la Región Polochic – Sarstún se centró en la dinámica territorial del Pueblo Maya Q’eqchi’ y su relación con las áreas protegidas de la zona geográfica de los ríos Polochic y Sarstún, en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz en el noreste de Guatemala. En su historia reciente, la gobernanza del territorio del Pueblo Q’eqchi’ del Valle del Polochic y Sarstún, ha sido vulnerada por la presión territorial generada por actividades mineras de níquel y oro; cultivos industriales de palma africana, caña de azúcar y plantaciones forestales; la creación de áreas protegidas, la instalación de represas hidroeléctricas y la exploración petrolera. Estas inversiones han propiciado la reconcentración y el acaparamiento de tierras. A estas presiones se suma la de propietarios privados; la insuficiente cobertura estatal en temas agrarios, catastrales y de derechos de pueblos indígenas; pobreza y pobreza extrema; y la violencia generada durante el Conflicto Armado Interno.

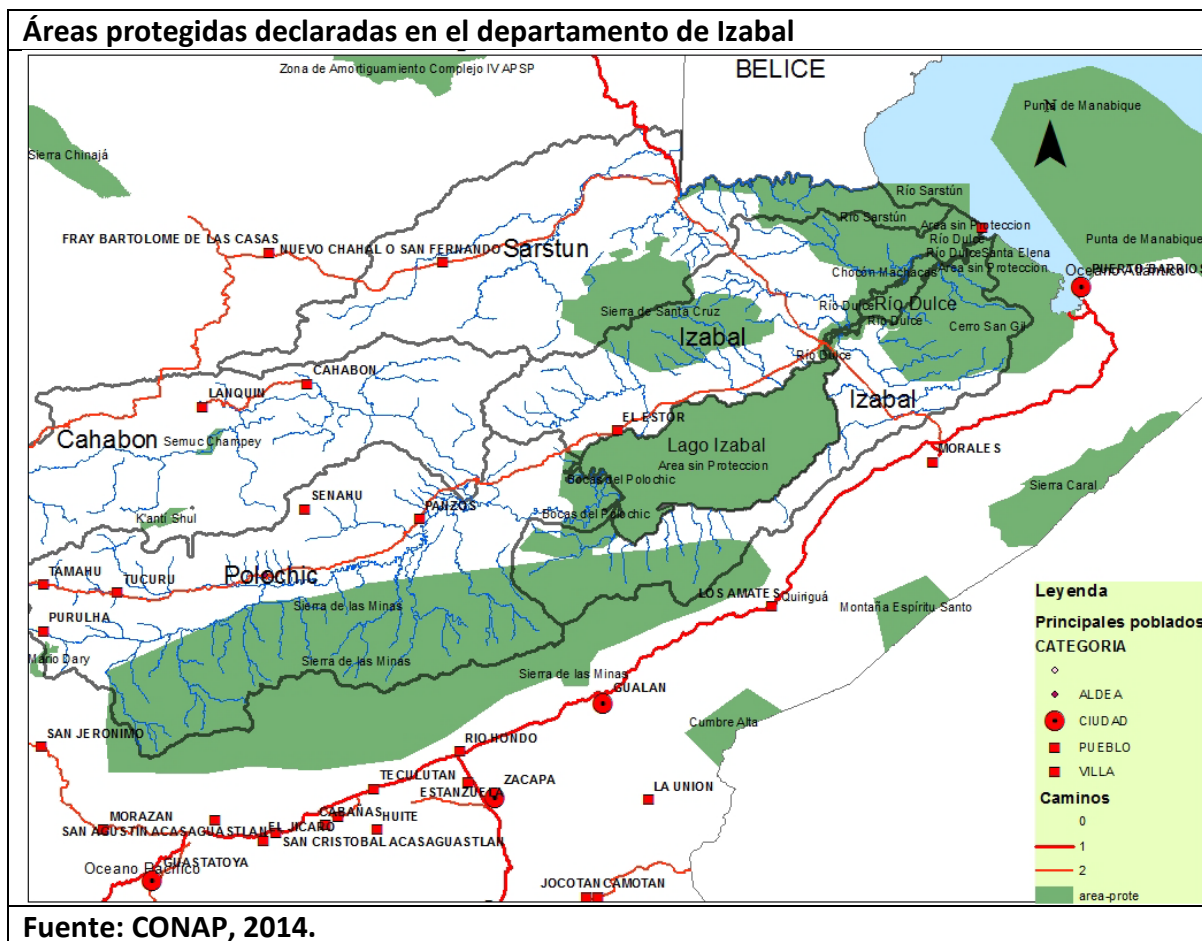
Áreas Protegidas en territorio Q’eqchi’ de la Región Polochic, Sarstún.

Nombre y Categoría de Manejo	Creación	Ubicación	Tipo de Gobernanza	Hectáreas
Parque Nacional Río Dulce	1955	Izabal	Estatal	13,000
Reserva de Biósfera Sierra de las Minas	1990	Baja Verapaz, El Progreso, Alta Verapaz e Izabal	Compartida (Estado y ONG Defensores de la Naturaleza)	240,803
Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic	1996	Izabal	Compartida (Estado y ONG Defensores de la Naturaleza)	20,760
Reserva de Usos Múltiples Río Sarstún	2005	Izabal	Compartida (Estado y ONG Fundaeco)	35,202
Reserva Protectora de Manantiales Cerro San Gil	1996	Izabal	Compartida (Estado y ONG Defensores de la Naturaleza)	47,433
Total				357,198

En los valles del Polochic y Sarstún, existen traslapes entre las Áreas Protegidas y las comunidades, lo que acentúa la conflictividad y dificulta la construcción de una gobernanza plena del territorio y los recursos naturales. Estos traslapes se generaron desde la creación de las áreas, puesto que generalmente los límites de las áreas

⁴ El único caso es la Reserva Forestal Comunitaria Bioitzá, una pequeña AP de 36 km2 enclavado en el Centro – Sur de la Reserva de la Biósfera Maya.

protegidas, zonificación, plan de manejo y las directrices para su administración, se generaron sin la participación de los pueblos indígenas.



Esto dificulta la plena identificación de derechos previos a la declaración de las áreas protegida, generando disputas por los derechos de acceso, uso de los recursos naturales y distribución de los beneficios de la conservación; y generalmente, las comunidades enfrentan niveles de complejidad para regularizar las tierras que exceden sus capacidades de gestión.

En el estudio de caso se valoran dos aspectos fundamentales: a) la integración de las comunidades indígenas Q'eqchi' en el Comanejo de la Reserva de Usos Múltiples del Río Sarstún, y b) la regularización de tierras comunales a comunidades indígenas en un extremo de la Reserva de Biósfera Sierra de las Minas.

El Estado ha delegado la coadministración de esta AP a la ONG FUNDAECO. Según el Plan Maestro de Río Sarstún, los pueblos indígenas que viven en dentro o en la zona de

influencia del área protegida, aglutinados en torno a la Asociación Amantes de la Tierra⁵, participan activamente en la administración y gestión del río Sarstún como verdaderos tomadores de decisión con incidencia directa sobre el territorio que habitan; ésta participación está formalizada y legalizada a través de la conformación del Consorcio para la Coadministración, la conservación de los recursos naturales y el desarrollo integral de los pueblos indígenas del Área Protegida Área de Uso Múltiple Río Sarstún. FUNDAECO ha venido trabajando para superar la exclusión de las poblaciones locales en los procesos de decisión sobre el AP, para lo cual ha asumido un modelo de manejo con enfoque integral, en el cual los grupos locales son parte principal de la estructura para el manejo y la conservación del área. Con ello se han superado las confrontaciones que limitaban la gobernanza del AP, y actualmente apoya los procesos para la legalización de las tierras comunales.⁶

Dentro del Área Protegida se ubican 21 comunidades mayoritariamente Q'eqchi's. Según el Plan Maestro de Río Sarstún existen 3,400 hectáreas de tierras comunales, 19,600 hectáreas de tierras privadas individuales y 9,900 hectáreas de tierras estatales.

La regularización de tierras comunales a comunidades indígenas en un extremo de la Reserva de Biósfera Sierra de las Minas, se trata de cuatro comunidades Q'eqchi's de Buena Vista II, Santa Rosa Balandrá, El Mirador Río Balandra y Chapín Arriba, que a través del diálogo y la negociación lograron el reconocimiento legal de sus derechos de tenencia sobre territorios ubicadas dentro de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas.

Las comunidades que contaban con una fuerte base social, sólidos gobiernos locales, líderes comprometidos al diálogo permanente y pacífico y un incansable proceso de lucha, lideradas por la Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral –AEPDI- a través del programa Defensoría Q'eqchi', agotaron largos procesos de regularización de sus comunidades con la institucionalidad agraria y ambiental de Guatemala como el Fondo de Tierras, Secretaría de Asuntos Agrarios, Consejo Nacional de Áreas Protegidas y Registro de Información Catastral.

El proceso, de larga data, se revitalizó cuando los gobiernos locales, utilizando los procesos de consulta de la organización indígena ancestral, consensuaron y evaluaron con sus comunidades la estrategia conjunta de la Defensoría Q'eqchi', basada en el procedimiento operativo para adjudicación de tierras en posesión de Comunidades Indígenas del Fondo de Tierras. la construcción colectiva y consensuada de la estrategia y el reconocimiento pleno del liderazgo comunitario fue la clave para conseguir la regularización de la tierra.

⁵ Estas organizaciones han creado el Consorcio para la Coadministración, la conservación de los recursos naturales y el desarrollo integral de los pueblos indígenas del Área Protegida Área de Uso Múltiple Río Sarstún.

⁶ Según el plan maestro una de las principales actividades del Consorcio es apoyar los procesos de legalización de tierras comunales históricamente ocupadas.

La regularización de tierras alcanzada por las cuatro comunidades del pueblo Q'eqchi en un extremo de las Reserva de la Biósfera Sierra de la Minas, plantea una oportunidad para la construcción de un nuevo modelo de gobernanza de la parte de la reserva que se traslapa con sus tierras. Las demandas concretas que han sido planteadas son las siguientes:

- Que el CONAP reconozca la existencia y los derechos de las comunidades indígenas y sus tierras comunales regularizadas, en el extremo norte de la RBSM.
- Que las comunidades sean consideradas como parte de los actores sociales comunitarios que pueden participar en la gobernanza de la RBSM.
- Que se definan mecanismos mediante los cuales las comunidades pueden participar en la distribución de beneficios derivados de la conservación, concretamente, la definición de los mecanismos de uso y acceso a los recursos naturales que retribuyan los esfuerzos de conservación.
- Incluir la perspectiva de las comunidades del Pueblo Q'eqchi' vinculadas a la RBSM en la próxima versión del Plan Maestro. Hasta ahora esa perspectiva es inexistente y eso ha dado lugar a que estas comunidades, regularizadas o no, sean vistas por los administradores de la reserva como agentes de deforestación y degradación.

6.2 Estudio de Caso 2. El pueblo Miskitu y la gobernanza de la Reserva de Biósfera del Río Plátano en Honduras. (RHBRP)

Las áreas protegidas en Honduras están ubicadas en su mayoría en territorios indígenas, y según la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el Instituto de Conservación Forestal es la institución rectora del manejo de las áreas, las cuales deben inscribirse en el Catálogo Público Forestal Inalienable. La creación y administración de las áreas protegidas en Honduras afecta los derechos territoriales de los pueblos indígenas debido a que la normativa formal choca con las normas consuetudinarias para el aprovechamiento y protección de los recursos naturales. El Pueblo Miskito tiene una profunda relación con los recursos naturales en los ámbitos económicos, de salud, religiosos y culturales.

Honduras cuenta con 91 áreas protegidas, clasificadas en 16 categorías de manejo, con una extensión de 3.9 millones de hectáreas, equivalentes al 36% del territorio nacional, con ecosistemas terrestres, acuáticos y marino costeros gestionados por el Instituto de Conservación Forestal a través del Departamento de Áreas Protegidas. Como una estrategia para fortalecer el presupuesto asignado a las áreas protegidas, ONG's ambientalistas administran las áreas. La Moskitia hondureña forma parte del corredor biológico mesoamericano y se encuentran áreas protegidas emblemáticas como la

Reserva del Hombre y la Biósfera del Río Plátano –RHBRP- (800,000 hectáreas), la Reserva de la Biósfera Tawahka Asagni (252,000 hectáreas) y el Parque Nacional Patuca (220,000 hectáreas).

La forma inconsulta de creación y administración de las áreas protegidas, genera en algunos casos, que las comunidades indígenas deban desalojar las áreas protegidas y ceder el control de los territorios. En la Biósfera del Río Plátano se crearon cooperativas para aprovechar los recursos forestales sin consultar con las autoridades locales. Para el caso de la Montaña de la Flor del Pueblo Tolupán, se ejecuta un Plan de Manejo del Parque Nacional La Sierra, que no considera los derechos colectivos de la comunidad. La exclusión en la participación de la gestión territorial en áreas protegidas, se acentúa en el caso de las mujeres indígenas.

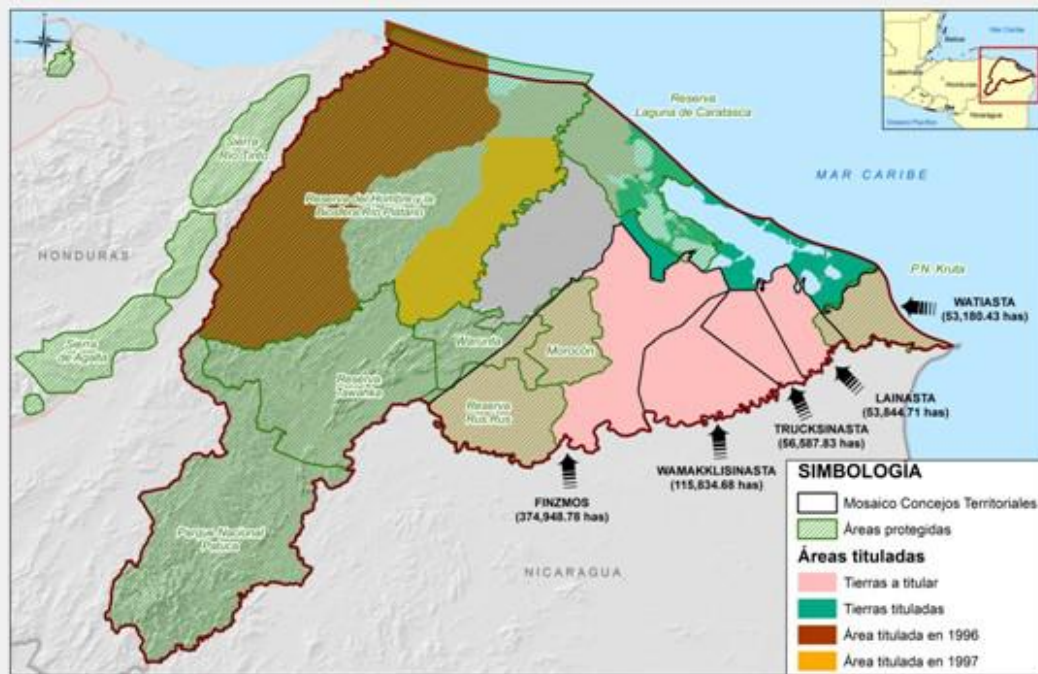
La RHBRP ha sido objeto de constantes cambios de administración y rector de la institucionalidad ambiental hondureña, generando conflictividad con la organización tradicional del Pueblo Miskito. Dos políticas en la administración de la RHBRP han desgastado las relaciones entre el ICF y las comunidades locales, la promoción del catastro para la titulación predial, que amenazaba la propiedad colectiva y el aumento de la organización de cooperativas agroforestales, decisión que generó conflictos por considerarse la medida como excluyente. Estas decisiones desencadenaron en el cierre de las oficinas del ICF en Wampusirpe.

Las principales amenazas al territorio que enfrenta el Pueblo Miskito son las actividades mineras, hidroeléctricas, de monocultivos y de exploración petrolera, a estos se suman la militarización del territorio, la ganadería extensiva, la tala ilegal de maderas preciosas y la pesca desmedida de langostas. Además del daño ambiental, el buceo de langostas deja anualmente 350 pescadores lisiados debido al mal uso del equipo de buceo.

La inconformidad en la administración de la RHBRP se evidenció en 2011 cuando MASTA exigió el establecimiento de normas de manejo acordes a la cosmovisión de los pueblos, con la toma de las oficinas del ICF, la presencia institucional se redujo, debilitando la gobernanza estatal. Una manifestación pacífica en Tegucigalpa con una duración de un mes en 2011 revitalizó el proceso de reconocimiento de posesión de más de un millón de hectáreas propiedad del pueblo Miskito.

La lucha por el reconocimiento del territorio Miskito inició formalmente en 1976, con una organización comunitaria en una estructura que representaba a 304 comunidades que habitaban un área de 16,995 kilómetros cuadrados. En 1992 se realizó el mapeo de las Zonas de Subsistencia para la integración de las comunidades en sus territorios. (MOPAWI, 1992) La organización Miskitu Asla Takanka –MASTA-, se conforma por 12 consejos territoriales con personería jurídica, áreas delimitadas y las comunidades organizadas en Consejos Comunales. 10 de los 12 Consejos Territoriales cuentan con títulos de propiedad de sus tierras colectivas.

Mapa de Áreas Protegidas, Titulación y Consejos Territoriales Indígenas



Fuente: MOPAWI

La propuesta del pueblo Miskitu para la gobernanza de la RHBRP en su zona núcleo contempla las acciones conjuntas entre las comunidades y la institucionalidad ambiental siempre que se reconozca la titularidad territorial del pueblo Miskitu; exista un proceso de saneamiento de los territorios invadidos por terceros y, se reconozcan legalmente los derechos del pueblo Miskitu sobre sus recursos naturales. En la propuesta se abordan temas referentes al fortalecimiento de las capacidades locales, repartición equitativa de los fondos asignados para la administración de las áreas protegidas, la creación de espacios de diálogo y resolución de conflictos, la prohibición de concesionar el área a una ONG, la puesta en vigencia de la Estrategia Forestal Indígena de la Moskitia; y la puesta en vigencia de la normativa forestal indígena en el marco del artículo 45 de la Ley Forestal de Honduras.

La propuesta indígena para una nueva gobernanza de la RHBRP.

El emblemático reconocimiento del territorio Miskito supone un triunfo para los pueblos indígenas del mundo y presenta el reto de una nueva gobernanza de las áreas protegidas bajo la visión indígena. MASTA plantea para el manejo de la RHBRP que el Co-Manejo no implica en su práctica el reconocimiento de los derechos fundamentales a la territorialidad, autodeterminación ni al reconocimiento como pueblo originario, sino que se convierte en un mecanismo de integración a un modelo global de mercado que hoy amenaza nuestra vida y cultura.

El Co-manejo está sujeto a una jurisdicción (sistema de normas y sistemas legales) que contradice el sistema normativo y el concepto de relación hombre-naturaleza del pueblo miskitu. La experiencia de manejo de la Biosfera Río Plátano por las instancias gubernamentales en las últimas dos décadas, no ha rendido los resultados esperados por el Pueblo Miskitu en relación a la expectativa de manejo integrado y de respeto a los derechos ancestrales de los Pueblos que han convivido en armonía con su entorno natural.

En ese sentido, el pueblo Miskitu plantea la construcción de un nuevo modelo de gobernanza basado en los siguientes aspectos.

- El Pueblo Miskitu no acepta un Comanejo de las áreas tituladas y a titular en la zona denominada “Cultural” dentro de la Reserva del Hombre y la Biosfera Río Plátano, en esta zona se hará una propuesta de manejo desde la concepción propia y prácticas culturales ancestrales dentro del proceso de gobernanza y saneamiento que ejercerá el pueblo una vez que se obtenga los títulos de propiedad. El gobierno debe proveer los recursos técnicos y financieros necesarios para que el Pueblo Miskitu emprenda el trabajo de manejo con el acompañamiento del ICF, sin perder de vista la visión de manejo propio que presente el Pueblo Miskitu, mismos que deben ser construidos de manera participativa en el marco del Protocolo Biocultural de consulta para el consentimiento del Pueblo Miskitu.
- El co-manejo debe ser solo una herramienta de transición hacia una nueva categoría de conservación que reconozca plenamente nuestros derechos territoriales y políticos: que incluyen: la titularidad territorial del Pueblo Miskitu, el saneamiento de los territorios invadidos por terceros, el reconocimiento de los derechos del Pueblo Miskitu en la gobernanza de su territorio.
- Diseñar una propuesta de ley de saneamiento entre el Gobierno y Pueblo Miskitu y gestionar ante el Congreso Nacional para su aprobación, dicha ley debe estar amparada en el marco del derecho internacional para que sea garante y salvaguarda de los territorios Indígenas y las áreas de conservación dentro de los mismos territorios.
- El Gobierno debe buscar urgentemente, espacios de diálogos permanentes para la resolución de conflictos, construcción de propuestas de manejo y otros temas importantes, considerando esto como prioritario para los procesos de titulación, saneamiento y manejo de la Biosfera Río Plátano.
- Diseñar un plan de preparación de recursos humanos de la región, a través de diplomados, carreras universitarias, talleres y pasantía sobre el tema de manejo y conservación en territorios especiales, gobernabilidad y otros temas de interés para la población Indígena de la Moskitia.

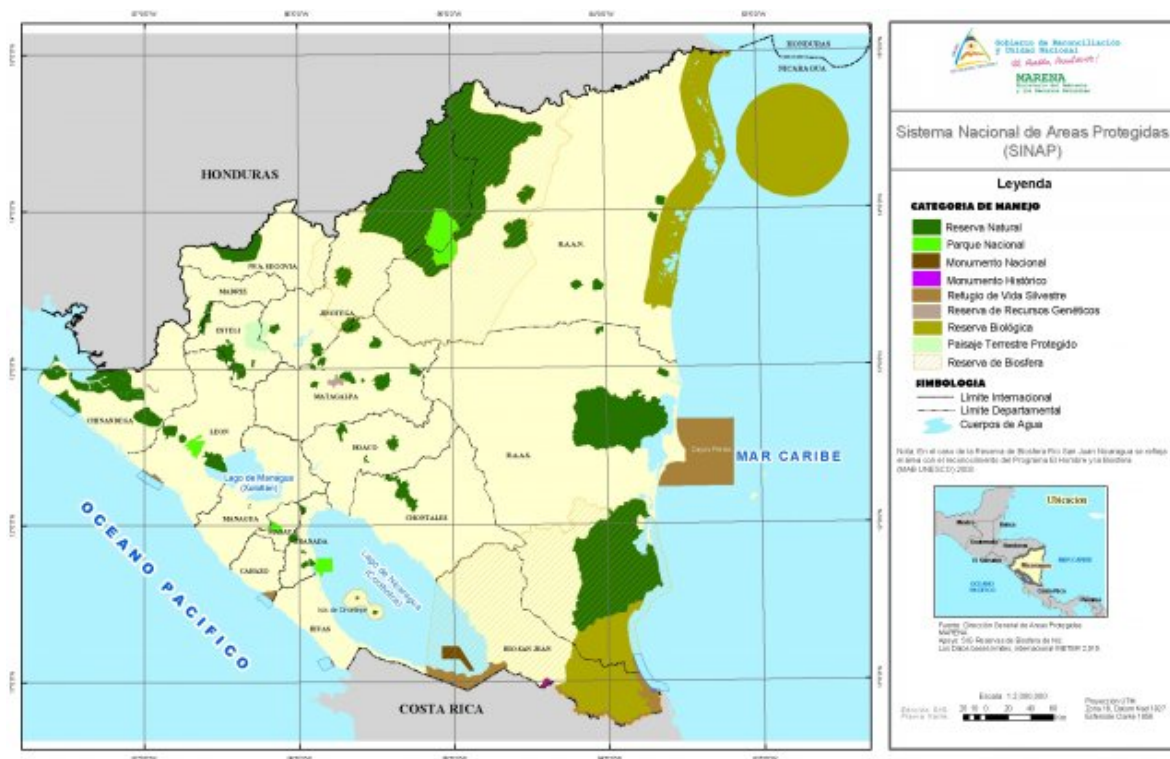
- Repartición equitativa de los fondos asignado para áreas protegidas, a las instancias indígenas creadas para el manejo de la Biosfera Río Plátano y avalar ante la cooperación externa la gestión de nuevos recursos para que haya continuidad y sostenibilidad en los procesos de manejo.
- El Pueblo Miskitu solicita al Gobierno y a la cooperación apoyo técnico y financiero, en el proceso de elaboración de planes de vida de los Concejos Territoriales en donde se implemente el proceso de gobernanza desde la cosmovisión propia que incluya el manejo de las áreas de conservación indígena.
- El Pueblo Miskitu deja claro que el manejo y administración de la Biosfera Río Plátano no sea concesionado a ONG u otras instancias externas, sino que sea manejado por instancias creadas por MASTA y sus Concejos Territoriales.
- El Pueblo Miskitu solicita apoyo urgente para la puesta en vigencia de la estrategia forestal indígena de la Moskitia y la normativa forestal indígena en el marco del artículo 45 de la ley forestal de Honduras, en la cual ya hay un acuerdo político entre ICF y MASTA.

6.3 Caso 3. El Pueblo Miskitu y la Reserva Biológica de Cayos Miskitos

El presente resumen se basa el estudio realizado por Jadder Mendoza, titulado: La Reserva Biológica Cayos Miskitos: Una agenda permanente de derechos colectivos en la gestión de gobernanza territorial del pueblo miskito.

En Nicaragua existen 71 APs que abarcan un total de 2.2 millones de hectáreas, la mayoría de las cuales se ubican en la Costa Atlántica y se traslapan con los territorios indígenas. Los pueblos indígenas cuentan con representantes en las comisiones nacionales de áreas protegidas, y a nivel local esto ha ayudado a fortalecer la contribución de las instituciones indígenas en la gobernanza de las APs. Desde la década de los años 90' el país cuenta con un sistema de gobiernos autónomos con la creación de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

Para la gobernanza de los territorios indígenas fue crucial la promulgación de la Ley 445 (2003), Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. Esta ley contribuye a reducir la exclusión y discriminación en el ordenamiento jurídico nacional, otorgando un procedimiento legal a los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica para la titulación de sus tierras.



Fuente: Mendoza-Le3wis, 2015

El Pueblo Miskitu y la Reserva Biológica Cayos Miskitos

El país reconoce formalmente las áreas y territorios indígenas en las regiones autónomas, con un alto grado de descentralización, en donde la gobernanza indígena se realiza mediante la gestión conjunta y la autogestión de los pueblos indígenas. Para ello se han creado los mandatos legales correspondientes tales como la Ley de Autonomía (Ley 28) y la Ley de Titulación de Tierras Comunales en los Ríos Bocay, Indio y Maíz (Ley 445).

Traslape de Áreas Protegidas y Territorios Indígenas en Nicaragua

Área Protegida	Categoría	Pueblos indígenas	Territorios
Bosawas (RAAN y Jinotega)	Biosfera, Reserva Naturales	Mayangna y Miskitu	Mayangna Sauni As. Mayangna Sauni Arunka Mayngna Sauni Bas Mayangna Sauni Bu Kipla Sait Tasbaika Kum
Cayos (RAAN) Miskitus	Biológica	Miskitu	Tawira Karata Prinsu Ahuya Un
Wawashang (RAAS)	Reserva Natural	Ulwas, Garifuna Creole	Laguna de Perlas Awaltara

Fuente: Mendoza J.

Los Miskitos cuentan con títulos de propiedad comunales desde 1,905. La Reserva Biológica Marina de los Cayos Miskitos, es un área marina e insular bajo gestión conjunta entre el gobierno y el pueblo Miskitu. Fue creada en 1,991, forma parte del territorio de la Mosquitia y tiene un área de 13,000 kilómetros cuadrados. La Reserva Biológica Marina Cayos Miskitus y Franja Costera, fue creada en el Decreto Ejecutivo No. 43-91, se localiza geográficamente en la RAAN, Nicaragua, está integrada por 5 territorios indígenas; Tawira, Karata, Prinsu Ahuya Un, Wangky Maya, Twi Waupasa y Twi Yahbra. (Mendoza Lewis, 2015) La Reserva cuenta con cinco ecosistemas de importancia mundial, como arrecifes de coral, lechos de pasto marino, manglares, lagunas salobres y marismas, estuarios y bosques tropicales.

Antes de 1991, la gobernanza de los Cayos Miskitos estaba en manos del pueblo Miskitu, sin embargo, pero luego, durante el periodo 1991 – 2002, el manejo de los recursos naturales se realizó por ONGs locales, y no es sino hasta el 2003, que la gobernanza retorna a los gobiernos comunales y territoriales. En 1,995, como parte de la gobernanza de la RBMCM, se elaboró el Plan de Manejo por un equipo conformado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), Mikupia y las comunidades de Bilwi.

En la actualidad, el nuevo Plan de Manejo tiene entre sus objetivos fortalecer los valores culturales de las comunidades Miskitas mediante un proceso de manejo colaborativo. El Plan de Manejo plantea puntos clave para el manejo de la reserva, entre las cuales se incluyeron:

- La definitiva demarcación de los territorios comunales.
- La regularización de la extracción de los recursos marinos, especialmente la langosta.
- El cambio de la designación y los objetivos de manejo de la Reserva, por ser incompatibles con el uso tradicional de los recursos.

La gobernanza indígena a nivel de cada comunidad tiene una estructura que incluye una Asamblea General como máximo órgano de toma de decisiones, un Consejo de Ancianos, como ente de orientación, los Witikas, encargados de la administración de justicia y los Síndicos como responsables de la administración y actividades de control y vigilancia, y finalmente los Síndicos, responsables de la administración de los recursos naturales de la comunidad.

El pueblo Miskitu ha planteado condiciones (garantías) que desde su perspectiva contribuyen a reforzar la buena gobernanza de los Cayos Miskitos. Entre estas garantías se encuentra.

- Derecho a la titularidad de sus territorios.
- Respeto y participación justa y equitativa de las instituciones tradicionales de gobernanza.
- El acceso de las comunidades a los beneficios de la conservación, que representen los deseos de desarrollo que definen las comunidades desde sus prácticas culturales y aspiraciones, como fundamento para la autonomía.
- Reconocimiento de las formas tradicionales de manejo que hacen las comunidades de sus territorios y recursos naturales.
- El proceso de manejo colaborativo en los Cayos Miskitos, ha sido una experiencia endógena entre las comunidades, entre los territorios indígenas y en un segundo nivel con organizaciones regionales autonómicas.

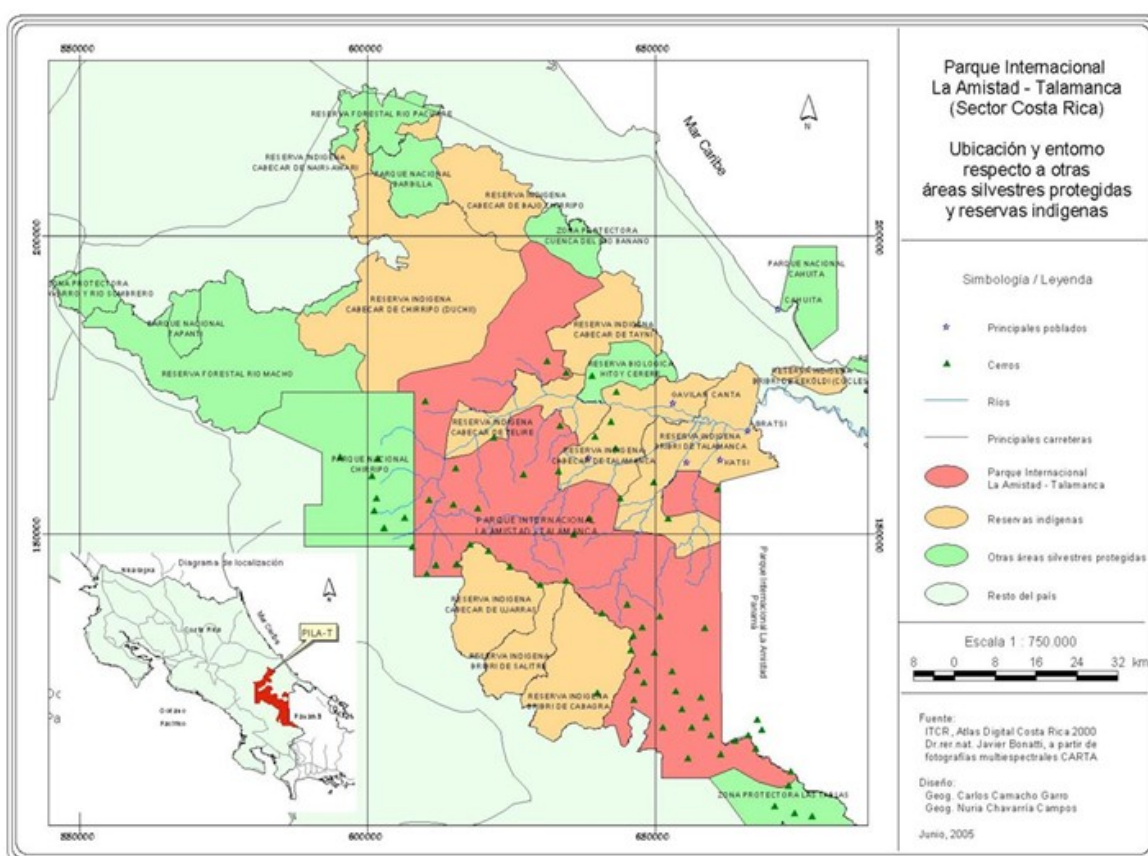
En síntesis el proceso de Gobernanza de los Cayos Miskitos se realiza en un esquema multinivel. En el nivel de base se establecen relaciones Inter-territoriales Indígenas en el que participan las comunidades y gobiernos territoriales, luego se establece un nivel intermedio a nivel de las regiones autónomas con participación de los gobiernos y autoridades regionales y territorios indígenas. Finalmente en el nivel nacional se establece una coordinación Inter – institucional en el que participan las entidades estatales a cargo y los representantes de los pueblos indígenas designados.

Caso 4. El territorio Indígena Cabécar y las Áreas Protegidas en la Cordillera Talamanca de Costa Rica.

En Costa Rica la ley general de terrenos baldío (Ley 13), declaró como inalienables las tierras habitadas por indígenas, pero luego la ley 2825 de 1962 declaró que estas eran propiedad del Estado y posteriormente la ley 6172, Ley Indígena de 1977, reconoce como inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos los territorios indígenas. Aunque los 24 territorios legalmente constituidos parecieran ofrecer una garantía para la protección de los derechos colectivos de estos pueblos, en la práctica se han convertido en encierros espaciales, todavía llamados popularmente “Reservas indígenas”, y fuertemente rezagados en términos del desarrollo humano, que contrasta fuertemente con el que presenta el resto de la sociedad costarricense. *“La Ley Indígena de 1977 creó*

reservas y pretendió borrar las culturas, idiomas, espiritualidad y concepción de la vida de los pueblos indígenas e incorporarlos a la sociedad dominante, en lo que hoy los pueblos indígenas denominan genocidio cultural". (Del Cid et al., 2011)

La Cordillera de Talamanca es un macizo montañoso que cruza el país desde el centro con rumbo este hacia Panamá, con alturas que llegan hasta los 3820 msnm, en el cerro Chirripó. Constituye un parte aguas que divide las cuencas del Caribe y del Pacífico, en donde predomina el bosque tropical muy húmedo, principalmente en su vertiente hacia el Caribe, en donde se registran en promedio precipitaciones de 4500 mm anuales. Debido a su variación altitudinal, presenta una rica biodiversidad de plantas y animales que se manifiestan en los bosques nubosos, bosques de roble y páramos. Este último es un ecosistema dominado por arbustos achaparrados, árboles enanos y gramíneas en macolla.



Fuente: Red Indígena Bribri y Cabecar de la Región Atlántica de Costa Rica

La cordillera ha sido desde tiempos precolombinos, el territorio de los pueblos Bribri y Cabécar, de ascendencia Chibcha, quienes tienen en este espacio sus principales fuentes de medios de vida y por ello han luchado para su conservación. Antiguamente, estos pueblos tenían control sobre gran parte de la cordillera, hasta antes de la declaración de las áreas protegidas. La creación del Parque Internacional La Amistad, fragmentó los territorios ancestrales de los pueblos Cabécar, Bribri y Ngäbe y limitó sus derechos de usos

y acceso a los recursos naturales, y tampoco son tomados en cuenta en la gestión del área protegida.

En la gestión oficial de la conservación de las Áreas Protegidas en la Cordillera no tienen mayor participación los Cabécar ni Bribrí, más bien son tomados como amenaza para los propósitos de la conservación y por lo general son tomados como “beneficiarios” de proyectos sociales y de educación ambiental.

El pueblo Cabécar es el más numeroso del país y el que más ha conservado sus manifestaciones culturales, incluyendo el idioma nativo, se ubica a ambos lados de la cordillera, pero se encuentra dividido por el área del parque, repartidos en ocho reservas o territorios indígenas, uno del lado del Pacífico y los demás del lado de lado hacia la costa Caribe. En los territorios del Alto Chirripó y Bajo Chirripó se concentra la mayor parte de la población, que además de la agricultura, sigue practicando la cacería y pesca tradicional. La agricultura tradicional refleja un profundo conocimiento de las características de la naturaleza, es muy diversificada, con hasta 93 especies cultivadas, entre comestibles, medicinales, artesanías, construcción, ceremonial, alimento de animales, pesca, madera y otros usos.⁷ Cada una de las actividades que practican tiene una dimensión simbólica que se refleja en la noción sagrada de la naturaleza, el respeto a los espíritus protectores de los cerros y los ríos, la proporción de lo que deben cosechar para no causar daños y la reciprocidad para con la naturaleza y los miembros de la comunidad.

El mantenimiento de sus valores culturales les hace tener una estrecha relación con la naturaleza, que se expresa en sus prácticas armónicas de uso y manejo de los recursos naturales, ya que de ahí dependen para sus actividades de subsistencia, como la producción de alimentos, la medicina tradicional, los materiales para la construcción de sus viviendas, y la elaboración de sus artesanías. Se puede afirmar entonces que gracias a esta relación con la naturaleza, y al control que durante mucho tiempo tuvieron sobre el territorio de la Cordillera de Talamanca, los Cabécar contribuyeron a la conservación y manejo de los recursos naturales. Sin embargo, la conversión de buena parte de su territorio ancestral en APs, redujo sus oportunidades y provocó la pérdida de control, uso y acceso sobre la parte más alta de la cordillera.

La avalancha de colonos no indígenas en los territorios indígenas, demuestra que el Estado no ha implementado los mecanismos institucionales y legales para asegurar el pleno control y disfrute de las tierras y territorios para los indígenas. Una medida que las organizaciones indígenas consideran contraproducente, fue la sustitución de las estructuras tradicionales por las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena, contenida en el Decreto 8489, Reglamento de la Ley Indígena, porque con ello los indígenas pierden el control sobre sus territorios y no pueden enfrentar las múltiples amenazas de colonos, proyectos extractivos y tala ilícita. Muchas de las situaciones pendientes en materia de

⁷ http://www.cepf.net/Documents/final_asidii.pdf

derechos colectivos de los pueblos indígenas podrían resolverse si se aprobara la propuesta de Ley de Desarrollo Autónomo, que lleva varios años engavetada en la Asamblea Legislativa. En el territorio indígena Curré por ejemplo, solamente el 16% del territorio está en manos indígenas, y en consecuencia solamente queda un 9% de tierras cubiertas con bosque. En cambio el 80% del Territorio Ngäbe en manos indígenas les hace tener el 70% con bosque (Del Cid et al., 2011).

Sin embargo, en el país se están realizando esfuerzos para reconocer los modelos de gobernanza. En febrero de 2016, el gobierno emitió el Decreto “Reconocimiento de los modelos de gobernanza en áreas silvestres protegidas de Costa Rica”, mediante el cual se espera reconocer los aportes a la conservación por parte de los diferentes público, privado, comunidades locales y pueblos indígenas.⁸

Caso 5: La Comarca Indígena Kuna Yala y su Reserva de Vida Silvestre.⁹

Panamá ha reconocido a las Comarcas Indígenas en su sistema político administrativo al mismo nivel que las provincias. Hasta la fecha se han reconocido 5 comarcas, cada una con su propia ley, pero otras 8 quedaron sin ser reconocidas al emitirse la nueva ley de Tierras Colectivas en los Pueblos Indígenas de 2008. Las comarcas son entidades autónomas que se gobiernan por sus propios congresos, en tanto que las tierras colectivas quedan supeditadas a la institucionalidad agraria oficial del país. La Comarca Kuna Yala fue creada por la Ley Segunda de 16 de septiembre de 1938, tiene una superficie de 7,513 km² en el área continental, más 320 Km² de área marítima. Cuenta con una población de 32,400 habitantes y cuenta con dos instancias de gobierno: El Congreso General Kuna, como máximo órgano político administrativo de deliberación y decisión, el Congreso General de la Cultura Kuna, es el máximo organismo de expresión religiosa, de protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico-cultural del pueblo.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) cuenta con 65 APs que representan el 34.43% del territorio nacional. Por deseo expreso de la comarca y para frenar la expansión ganadera foránea, se creó en 1994 la Reserva de Vida Silvestre, con 100 mil hectáreas, y reconocida oficialmente por el desaparecido Instituto Nacional de Recursos Naturales (IRENARE), cuyas funciones están a cargo actualmente de la Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá (ANAM).

El manejo de la reserva tiene un carácter especial ya que ha sido delegado a las autoridades de la comarca a quienes se consulta cualquier decisión sobre el área protegida. En función del artículo 66 de la ley 41 de 1998 de Áreas Protegidas, estas son reguladas por la ANAM, y pueden ser administradas por organismos estatales o privados, y en este caso particular de la comarca, poseídas y manejadas por pueblos indígenas. El

⁸ <http://gobierno.cr/firman-decreto-que-reconoce-modelos-de-gobernanza-en-areas-silvestres-protegidas/>

⁹ Andreve, J., Castro, E. y Masardule, O.. Sf. LA GOBERNANZA EN LA RESERVA DE LA VIDA SILVESTRE EN LA COMARCA KUNA YALA COMO EJEMPLO DE AUTODESARROLLO ADAPTATIVO.

artículo 96 de dicha ley es más explícito al indicar que “La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará, con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas”.

Sin embargo, la comarca no ha recibido hasta ahora apoyo formal de parte del gobierno central para la gestión de la reserva, razón que dificulta enfrentar las presiones derivadas de la expansión de la frontera agrícola y ganadera, la caza furtiva, la minería ilegal y otras actividades ilícitas que afectan la estabilidad de la reserva y los medios de subsistencia para el pueblo Kuna.

Se puede afirmar que en la Reserva existe una Gobernanza de Áreas Protegidas de tipo IV (Gobernanza por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales), que se ejerce mediante la ley consuetudinaria (Ley Fundamental del pueblo Kuna - ANMAR IGAR) que permite al pueblo Kuna el derecho a tomar las decisiones que consideran pertinentes y en donde se declara que los recursos naturales y la biodiversidad existentes se declaran patrimonio del Pueblo Kuna, y su aprovechamiento y protección se realiza en función de las prácticas tradicionales establecidas en los Estatutos de la Comarca. Por estas razones los tipos de gobernanza de co-manejo o gestión compartida no son aplicables en territorio Kuna.

A pesar de los esfuerzos del pueblo Kuna para hacer valer sus derechos de autodeterminación y autonomía, consentimiento libre, previo e informado y protección de sus conocimientos tradicionales, al no contar con el apoyo efectivo del Estado, se ven vulnerables ante las presiones de la globalización, el extractivismo, la expansión de la frontera agrícola y ganadera, el narcotráfico y las actividades ilícitas que saquean y depredan los recursos naturales.

7. Análisis y Síntesis de los Estudios de Caso

7.1 Similitudes de los Contextos en los Estudios de Caso en Mesoamérica

El contexto en el cual se desarrollan los casos analizados para el presente estudio refleja situaciones similares entre los países en los siguientes aspectos:

Derechos ancestrales. Los cinco casos se refieren a pueblos indígenas que tienen derechos territoriales ancestrales que aún se mantienen gracias a la lucha por su defensa. Los territorios han sido reducidos y han sufrido despojo debido a las presiones, pero una buena parte está aún en manos de los pueblos indígenas.

Medios de subsistencia. los recursos y bienes naturales que contienen los territorios, constituyen la base material y simbólica que aportan los medios de subsistencia para los pueblos indígenas, ya que ahí se encuentran las áreas agrícolas, los lugares de pesca y cacería, así como los lugares sagrados. La estrecha relación de los pueblos indígenas con

los recursos naturales se refleja en la riqueza de los conocimientos tradicionales y a los sistemas de regulación del territorio en tanto recurso común,

Traslape con Áreas Protegidas. Otro elemento similar es que la mayoría de los territorios indígenas se crearon a partir de los años noventa, sin agotar los procesos de consulta, Áreas Protegidas (en las categorías de Reserva de Biósfera y Parques Nacionales), que modificaron los sistemas tradicionales de gobernanza comunitaria, restringiendo con ello los derechos de usos y acceso a los medios de subsistencia para los pueblos indígenas. Si bien las AP brindan una capa adicional en la protección los recursos naturales frente a las presiones externas, requieren nuevas formas de gobernanza para incluir a los pueblos indígenas, tal como ya se están avanzando los pueblos Miskito y Kuna.

Estado de Derecho. En todos los casos existe un marco legal e institucional oficial que regula el funcionamiento de las AP. Desde ahí se diseñan los instrumentos y mecanismos de gestión, por ejemplo, Acuerdos de Creación de APs, Planes Maestros, Políticas de Asentamiento, Mecanismos Financieros, Sistemas de Registro, Mecanismos de Resolución de Conflictos y formas de Resolución de Conflictos. Por lo general estos instrumentos brindan muy poco espacio de participación a los pueblos indígenas, pero en todos los países existen avances para el reconocimiento legal tanto de las organizaciones como sus los territorios indígenas.

Presiones sobre los recursos naturales: Los territorios indígenas en los cuales se ubican las áreas protegidas, se encuentran sometidos a presiones derivadas de inversiones económicas tales como minería, hidroeléctricas, acaparamiento de tierras, expansión ganadera, cultivos industriales, megaproyectos de infraestructura y saqueo de diversidad biológica con fines de bioprospección. Además, estos espacios enfrentan la presión y el riesgo por actividades ilícitas vinculadas al saqueo de recursos naturales y el narcotráfico.

Similitudes de los contextos de los estudios de caso analizados					
Aspectos/casos	Honduras	Nicaragua	Guatemala	Panamá	Costa Rica
Derechos ancestrales	Territorio ancestral Misquito.	Territorio Miskito	Territorio ancestral Maya Q'eqchi'	Comarca Kuna Yala	Territorio Cabécar
Medios de subsistencia	Zonas de caza, pesca y recolección.	Pesca de subsistencia	Sistema milpa	Pesca y cacería de subsistencia	Agricultura tradicional diversificada
Traslape con APs	Reserva de Biósfera del Río Plátano	Reserva Biológica de los Cayos Miskitos	Reserva Biósfera Sierra de la Minas, Reserva de Usos Múltiples Río Sarstún	Reserva de Vida Silvestre (propia de la Comarca)	Corredor Biológico Cordillera Volcánica Central Talamanca y Parque Binacional La Amistad
Estado de Derecho	Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre AFECHODEFOR	Estatuto de Autonomía. Ley de Tierras Comunales	Ley de Áreas Protegidas. Acuerdos de Declaración de Áreas Protegidas	Comarca: Ley 2ª. Del 16/09/1938. Reserva de Vida Silvestre: 1994,	Ley Indígena Acuerdo Gubernativo sobre modelos de Gobernanza

				por resolución del INERARE y forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).	de APs
Presiones sobre los RN	Proyectos hidroeléctricos	Proyectos mineros y expansión ganadera	Minería cultivos industriales	Minería, expansión ganadera	Expansión ganadera y deforestación.

7.2 Diferencias más notables en los Estudios de Caso de Mesoamérica

Los casos estudiados presentan diferencias que tienen que ver con los grados de desarrollo de los marcos legales y de políticas públicas y con las conquistas que han logrado los pueblos indígenas en cada país.

Reconocimiento de Derechos. La mayoría de países tienen avances notables en el reconocimiento de las organizaciones indígenas, pero en Guatemala, esta situación es apenas incipiente. No existe en ese país, por ejemplo una representación que aglutine a todos los pueblos indígenas, lo cual minimiza el alcance de las luchas y las reduce a logros a nivel local y comunitario en términos territoriales.

Representación Organizativa. Se tienen diferentes formas de organización indígena que van desde el plano local comunitario hasta las instancias nacionales, y tienen diferentes denominaciones. La fortaleza y representatividad de las organizaciones determinada el alcance de las luchas y demandas de los derechos, así como el nivel de interlocución con las autoridades oficiales. En Panamá por ejemplo, los Congresos Generales de cada una de las comarcas, permite tener un nivel de diálogo y negociación con las instancias gubernamentales, aspecto que no se alcanza cuando ese nivel de organización se circunscribe a las Alcaldías Comunitarias, como es el caso de Guatemala. Masta en Honduras y Yatama en Nicaragua, otorgan una fuerza de interlocución frente al Estado.

Titulación y derechos de tenencia. Los procesos de titulación en los casos de Panamá, Nicaragua y Costa Rica, son bastante antiguos, mientras que los de Guatemala y Honduras, son más recientes. Además, los títulos logrados en todos los países, a excepción de Guatemala, se ha dado sobre territorios amplios que cubren en buena medida el territorio ancestral y no solo una pequeña fracción.

Modelo de Gobernanza de AP. Solo en Nicaragua y Panamá se muestra un modelo de gobernanza de APs en mano de pueblos indígenas o comunidades. En los otros países, el modelo de gobernanza está a cargo del Estado o se realiza de forma compartida, pero no entre el Estado y las Comunidades, sino entre el Estado y ONGs.

Diferencias más notables de los estudios de caso					
Aspectos/casos	Honduras	Nicaragua	Guatemala	Panamá	Costa Rica

Reconocimiento de derechos	Organizaciones indígenas reconocidas	Organizaciones indígenas reconocidas	Reconocimiento incipiente	Organizaciones indígenas reconocidas	Organizaciones indígenas reconocidas
Representación organizativa	Muskitia Asla Takanka - MASTA	Consejos Territoriales.	Alcaldías Comunitarias Indígenas	Congreso General Kuna	Red de Pueblos Indígenas Bribri y Cabécar
Titulación	11 títulos de propiedad en dominio pleno a comunidades indígenas misquitas y pech, por un área total de 292,081.92 hectáreas.	Títulos de propiedad comunal desde 1905	Incipiente titulación de tierras comunales	Titulación en Comarca	Titulación en Reservas Indígenas
Modelo de gobernanza de APs	Centralizada en AFECOHDEFOR	En manos de los gobiernos comunales y territoriales desde 2003	Coadministración entre CONAP y FDN. Comanejo entre Comunidades y FUNDAECO.	Modelo de gobernanza comunitaria a cargo de la Comarca	Modelo centralizado en entidades del Estado

7.3 Potencialidades y Fortalezas para una Gobernanza efectiva de los RN a partir de los Estudios de Caso

Los casos estudiados muestran un gran potencial para la construcción de esquemas de buena gobernanza de los recursos naturales así como fortalezas sobre las cuales ese nuevo modelo puede consolidarse.

Riqueza de diversidad biológica y recursos naturales. Gracias al historial de lucha por la defensa de sus territorios, cada uno de los estudio de caso, presenta una gran riqueza en diversidad biológica, recursos naturales y bagaje cultural, que constituyen bases sólidas para la construcción de nuevos esquemas de gobernanza, por ejemplo la potencialidad de la riqueza biológica de los bosques tropicales en territorios Q'eqchi, Miskito y Kuna, cuya conservación y manejo sostenible puede aportar a los esfuerzos regionales y mundiales. La diversidad biológica de los Cayos Miskitos y la relación que tiene con la cultura de este pueblo, revelan su importancia para su conservación bajo un modelo inclusivo de gobernanza en manos del pueblo Miskito. De la misma manera, biodiversidad de la Cordillera Talamanca y su conexión con las llanuras costeras, ofrecen un gran potencial para abordar la gobernanza basada en la interconexión de los ecosistemas con las culturas originarias.

Instituciones locales. La principal fortaleza que muestran los estudios de caso de los estudios de caso es la existencia de instituciones locales compuestas por los gobiernos territoriales propios, las normas y sanciones, las formas de control y vigilancia, el reparto justo de beneficios y la forma de resolver conflictos. Son dichas instituciones las que soportan los esfuerzos de conservación comunitaria.

Conocimientos Tradicionales: Otra de las fortalezas identificadas es el profundo conocimiento ancestral que sobre sus territorios y recursos naturales. Son conocimientos que se desarrollan, reproducen y mejoran de generación en generación, y que permite a sus habitantes adaptarse a sus diferentes ecosistemas y obtener de ellos los medios de vida. Cada vez se pone más atención a estos conocimientos, porque en ellos se encuentran, por ejemplo, muchas de las respuestas para enfrentar los impactos del cambio climático, para la producción de fármacos y en general para la seguridad alimentaria. Sin embargo, un nuevo esquema de gobernanza debería proteger a los pueblos indígenas del saqueo y piratería de sus conocimientos tradicionales.

Equidad. Esta es otra de las fortalezas encontradas en los estudios de caso y se refiere principalmente a los espacios de participación de las mujeres en la toma de decisiones. Es obvio que no se ha alcanzado una equidad plena, pero las organizaciones comunitarias están procurando avanzar en ese sentido. Otro de los aspectos de la equidad significa el reparto justo de los beneficios que brindan los recursos naturales en función de los esfuerzos para su conservación y mantenimiento.

Potencialidades y fortalezas					
Aspectos/casos	Honduras	Nicaragua	Guatemala	Panamá	Costa Rica
Diversidad Biológica y Recursos naturales.	Bosque tropical de extensión significativa	Áreas marino costeras y sistema arrecifal coralino	Bosques tropicales y sistema milpa	Sistema marino costero y bosques tropicales	Sistema montañoso y agricultura diversificada
Instituciones locales	Gobiernos territoriales propios	Arreglos institucionales con el gobierno	Sistema de tierras comunales.	Congresos comarcales y área protegida comunitaria	Reconocimiento oficial de los sistemas de gobernanza indígena y comunitaria.
Conocimientos tradicionales	Manejo de especies silvestres	Sistema de pesca tradicional de subsistencia	Agrobiodiversidad del sistema milpa	Manejo de la pesca en el sistema costero	Agricultura diversificada
Equidad	Inclusión de las mujeres en los sistemas de gobernanza comunitaria. Reparto justo de beneficios por el uso de los recursos naturales.				

7.4 Debilidades y Amenazas para una Gobernanza efectiva de los RN.

Las aspiraciones para la construcción de una gobernanza efectiva de los RN tropiezan debilidades y amenazas, contenidas en los sistemas excluyentes de toma de decisiones, las presiones del extractivismo, las políticas públicas contradictorias y la creciente conflictividad socioambiental; todas derivadas del sistema político y de las orientaciones del modelo económico que sigue cada país de la región.

Toma de decisiones poco incluyentes: Aunque los países han tenido avances notables en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, siguen mostrando esquemas de toma de decisiones poco incluyentes, en los que predominan los intereses económicos y Los criterios de la burocracia tecnológica.

Presiones por extractivismo. Es claro que la riqueza de recursos naturales y diversidad biológica que albergan los territorios indígenas se encuentran cada vez más sometidos a las presiones por las industrias extractivas y las actividades ilícitas, y que estas erosionan las capacidades y los esfuerzos de la gobernanza comunitaria. Pocas veces las comunidades encuentran protección a sus derechos colectivos.

Políticas públicas contradictorias. Aunque mantengan un discurso a favor de los derechos de los pueblos indígenas, en realidad los gobiernos de la región estimulan políticas contradictorias, por ejemplo avalando inversiones extractivistas que afectan los territorios indígenas. Por lo general las políticas públicas económicas contradicen las políticas de pueblos indígenas, ya que justificando la obtención de ingresos y empleos para el combate a la pobreza, vulneran los medios de vida de las comunidades. En Guatemala y Honduras, los gobiernos protegen los intereses de las empresas mineras, de los ganaderos y de las grandes empresas hidroeléctricas. En otros casos, como Costa Rica, el Estado sigue manejando el concepto de reservas indígenas y solo reconoce la existencia de los pueblos indígenas en la modalidad de asociaciones civiles.

Criminalización y negación de justicia. La amenaza más seria que enfrentan los pueblos indígenas, según se desprende de los estudios de caso, es la negación de justicia ante los reclamos por protección de sus derechos. Prueba de ello es que en varios casos se ha tenido que recurrir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o como en el caso de Honduras, movilizar el Panel de Inspección del Banco Mundial, para hacer respetar los derechos en el marco del Proyecto de Administración de Tierras. Aún más grave, los activistas indígenas de derechos humanos han sido criminalizados, muchos de ellos perseguidos y hasta asesinados. En Honduras, el asesinato de la dirigente indígena Berta Cáceres en marzo de 2016 y en Guatemala, la persecución judicial de dirigentes y la imposición de periodos de Estados de Excepción en territorios indígenas opuestos a las industrias extractivas, reflejan el grado de represión contra los dirigentes indígenas.

Una buena gobernanza debe empezar por asegurar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente los contenidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Debilidades y Amenazas para la Gobernanza Efectiva de los RN					
Aspectos/casos	Honduras	Nicaragua	Guatemala	Panamá	Costa Rica
Toma de decisiones poco incluyentes	Gobierno no toma en cuenta a las comunidades	Poco apoyo a las comunidades	Excesivo centralismo en gestión de APs	Poco apoyo a los esfuerzos comunitarios de conservación.	Escasa inclusión de las comunidades
Presiones por Extractivismo	Expansión ganadera, minería e hidroeléctricas	Pesca ilícita	Expansión ganadera, minería e hidroeléctricas	Expansión ganadera, minería.	Expansión ganadera
Políticas públicas contradictorias	Aval gubernamental a las hidroeléctricas	Poca protección contra pesca ilícita	Escasa protección a los derechos territoriales indígenas	Aval gubernamental a proyectos extractivos	Escaso reconocimiento de los PI como sujetos de derecho.
Criminalización	Creciente conflictividad por el aval gubernamental a proyectos económicos que atentan				

y Negación de justicia.	sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Criminalización de las luchas indígenas y poco acceso a la justicia.
-------------------------	--

8. El Marco Jurídico para la Gobernanza de Recursos Naturales por Pueblos Indígenas.

8.1 Marco Jurídico en Mesoamérica con Elementos Incluyentes de Derechos de PI

A excepción de Panamá, los demás países incluidos en los estudios de caso han ratificado el Convenio 169 de la OIT.¹⁰ En Guatemala, dicho convenio tiene rango de ley, pero su aplicación es todavía muy débil. Una ley de comunidades indígenas, planteada en los acuerdos de paz, sigue sin ser propuesta ante el Congreso de la República. Nicaragua cuenta con un Estatuto de Autonomía (Ley 28) y una Ley de Tierras Comunales (Ley 445) que establece que las áreas protegidas en los territorios indígenas y afrodescendientes deben administrarse bajo la figura de “manejo conjunto”, que fortalezca el ejercicio de autonomía comunitaria, territorial y regional, en la gestión de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y la protección de la cultura.

En Panamá se han aprobado por una ley respectiva cada una de las cinco comarcas. Sin embargo, la Ley de Tierras Colectivas (Ley 72 de 2008), da la opción de adjudicación de tierras colectivas, pero supeditada a la Dirección de Reforma Agraria, es decir cierra la posibilidad de crear nuevas comarcas. En Honduras, un proyecto de Ley Indígena se discutió durante largo tiempo en la Asamblea Legislativa, pero no se aprobó porque las organizaciones indígenas la objetaron por considerar que atentaba contra sus derechos.

Mientras tanto en Costa Rica, cuenta con una Ley Indígena desde 1977 (Ley 6172), pero el Reglamento de dicha ley, reduce a la figura de Asociaciones a los pueblos indígenas. Un nuevo proyecto de ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, sometido al Congreso desde 1998, sigue sin ser aprobado.

8.2 Vacíos en el Marco Jurídico con respecto a los Derechos de PI

En Guatemala no existe una categoría de APs específica para pueblos indígenas. El Grupo Promotor de Tierras Comunales promueve el anteproyecto de Ley Creación de la Categoría de Manejo para Áreas de Gestión Colectiva Indígena o Comunitaria, que busca el reconocimiento legal de los sistemas indígenas o tradicionales de gestión territorial y de recursos naturales. Este anteproyecto de Ley pretende contribuir a los medios de vida de las comunidades locales, por medio de la inclusión de ésta categoría de manejo dentro del SIGAP. Algunos esfuerzos en la lucha por el reconocimiento de tierras comunales y recursos naturales son los realizados por la institucionalidad agraria y ambiental,

¹⁰ El Salvador es el otro país de Centroamérica que tampoco ha ratificado el convenio 169.

principalmente el Registro de Información Catastral a través de la titulación especial y la declaratoria de tierra comunal; el CONAP con los acuerdos de convivencia en áreas protegidas; el Fondo de Tierras y el Registro de la Propiedad con la regularización y titulación de tierras; las municipalidades con la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas y; el Organismo Judicial con las sentencias que amparan a comunidades indígenas y locales.

En Honduras, la titulación del territorio Miskito en favor de las comunidades indígenas de la Moskitia, representa un hecho histórico para los pueblos indígenas del mundo. El reto para MASTA es formular una propuesta de manejo de la RHBRP que refleje la gobernanza indígena, armonice con la institucionalidad ambiental y recategorice en favor de los pueblos indígenas la zonificación de las áreas protegidas. Los procesos de catastro, saneamiento y regularización de tierras invadidas por terceros, implicará una serie de instrumentos legales que deben ser construidos.

En Nicaragua, hace falta un acuerdo gubernativo que asegure el proceso de gobernanza comunitaria en los Cayos Miskitos, ya que hasta ahora, esto se incluyó únicamente en la nueva versión del Plan Maestro. Con ese acuerdo se reconocería plenamente el papel de las autoridades tradicionales en la gobernanza de la Reserva.

En Costa Rica, se aprobó mediante acuerdo gubernativo en 2016, las cuatro categorías de gobernanza de APs sugeridas por la UICN, con lo cual se espera que los pueblos indígenas puedan ser incluidos en la gobernanza de APs. Esto significa que deben adecuarse tanto la ley de áreas protegidas como los planes maestros respectivos para hacer posible una gobernanza más efectiva.

8.3 Potencial para una Propuesta de Gobernanza Efectiva de los RN desde la Perspectiva Indígena en Mesoamérica.

Se pueden aprovechar las decisiones sobre la gobernanza de áreas protegidas sugeridas por la UICN. Se puede hacer uso de las resoluciones 26 y 29 aprobadas en el Congreso de la UICN celebrada en Hawaii en 2016. Todos los países son miembros de la UICN y por lo tanto se puede incidir desde esta entidad para que los países adopten los tipos de gobernanza y los implementen, inicialmente como casos pilotos y luego de manera general, ahí en donde las áreas protegidas se traslapen con los territorios indígenas.

Otro aspecto potencial es el proceso de titulación de territorios indígenas que se ha logrado en todos los países. Los pueblos indígenas pueden hacer valer sus derechos de tenencia formales y/o legítimos para los Estados reconozcan su papel en la conservación y manejo sostenible de las áreas protegidas y los recursos naturales mediante una gobernanza efectiva.

Y obviamente el principal potencial es la constatación de que la participación de los pueblos indígenas ha sido determinante para la conservación de los recursos naturales en

la región según se ha documentado en varios estudios (Mapa de Pueblos Indígenas y Ecosistemas Naturales en Centroamérica). Así que de cara a los desafíos y recomendaciones que han emanado por ejemplo de las COP de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, la región aseguraría la protección de sus recursos naturales a través de la gobernanza inclusiva con visión de los derechos de los pueblos indígenas.

8.4 Elementos para elaborar la Propuesta de Marco Jurídico incluyente de los DPI

El análisis de los casos sobre gobernanza presentados en este informe, refleja que en la región existen marcos jurídicos sobre derechos de los pueblos indígenas y gobernanza de los recursos naturales muy distintos entre sí. Algunos países cuentan con instrumentos legales de vanguardia (Nicaragua, Panamá), pero otros se han estancado (Guatemala, Costa Rica), y tal parece que la correlación de fuerzas impide que se aprueben las iniciativas de ley que han sido planteadas por las organizaciones indígenas.

Para avanzar en la construcción de una Propuesta de Marco Jurídico Incluyente de los Derechos de los Pueblos Indígenas, se sugiere la conformación de un equipo de juristas especializados en los derechos de los pueblos indígenas para realizar las siguientes tareas:

- a) Identificar los vacíos en los marcos legales actuales en cada país. También implica realizar un inventario sobre las propuestas de leyes sobre estos temas que han sido formuladas en cada país, tomando en cuenta que han existido numerosos esfuerzos para formular mejoras legales, pero que no han sido aprobadas. Un balance sobre las fuerzas, los discursos, las ideologías, y los planteamientos políticos que mueven los parlamentos, también podría ayudar para entender la dinámica que concurre en la aprobación o no de este tipo de leyes.
- b) Analizar las similitudes y diferencias en materia legal que actualmente existe entre los países de la región, con énfasis en aquellos aspectos que facilitan o limitan el ejercicio de la gobernanza efectiva de los recursos naturales.
- c) Capacitar un equipo de líderes y lideresas indígenas en labores de incidencia política para lograr la aprobación de las leyes que sean favorables a la gobernanza efectiva los DPI y el ejercicio de la gobernanza efectiva.
- d) Analizar los elementos legales que favorecen o impiden el reconocimiento de los derechos de tenencia legítimos, tanto de los territorios indígenas como de las tierras comunales o colectivas de los pueblos indígenas. Al respecto deberán plantarse los cambios legales pertinentes, ya que la falta de reconocimiento a las tierras y territorios ha sido una de las principales fuentes de conflictividad en la región.
- e) Proponer el reconocimiento pleno de los gobiernos territoriales de los pueblos indígenas, y de las formas de gobernanza sobre los territorios y tierras ancestrales,

con sus normas, sanciones, formas de resolución de conflictos y mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos naturales.

- f) Diseñar un proyecto de ley que contenga el Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales para que pueda ser discutido a nivel de cada uno de los parlamentos, aprovechando como espacio de incidencia, el Consejo Indígena de Centroamericana. (CICA) y otros espacios existentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

9. Recomendaciones para el Marco de Gobernanza de Recursos Naturales desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas.

9.1 Consolidar los esfuerzos y las capacidades comunitarias para el ejercicio de la gobernanza efectiva de los RN.

Los procesos de regularización de tierras en posesión de comunidades indígenas, son fundamentales para el pleno reconocimiento de la gobernanza de la tierra y los recursos naturales; sin embargo, la regularización no es un fin, sino un medio para el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos originarios. La regularización servirá, sí y solo sí, las comunidades indígenas son partícipes de la gestión de los recursos naturales, las áreas protegidas y el territorio.

El involucramiento de la academia, la institucionalidad pública y las entidades de apoyo, en el fortalecimiento de las capacidades del liderazgo comunitario es fundamental para que las comunidades alcancen sus aspiraciones de desarrollo. El ordenamiento territorial comunitario, la agricultura familiar con tecnologías sostenibles, el uso sostenible de los recursos naturales, y la repartición equitativa de los beneficios de la conservación son aspectos que deben avanzar para que la regularización tenga sentido.

Uno de los retos más importantes de la nueva gobernanza de la tierra y los recursos naturales, es consolidar la organización comunitaria para que esta, perdure en el tiempo, gestione su desarrollo y asegure la defensa del territorio ante las presiones que este enfrenta. Las comunidades deben trabajar permanentemente en el fortalecimiento institucional, las normativas internas, los mecanismos internos de resolución de conflictos y la distribución de las responsabilidades y beneficios sobre el uso de los bienes comunes.

Para la gobernanza de áreas protegidas, es necesario reformular los instrumentos técnicos de administración de las áreas, para que se incluyan a las comunidades indígenas en los procesos de conservación, gestión, administración y repartición de beneficios. El fortalecimiento de las instituciones rectoras de conservar los recursos naturales es fundamental para el éxito de la nueva gobernanza.

Las áreas protegidas pueden y deben constituirse en mecanismos de defensa de los territorios indígenas frente al avance de las actividades extractivas; puesto que los Estados deben proteger los recursos naturales garantizando los medios de vida para las comunidades. El empoderamiento de la gestión colectiva del territorio, lo protege ante las presiones de intereses extractivos.

9.2 Revisión Conjunta Inter-institucional de la Legislación Pertinente a la Gobernanza de los RN con una visión inclusiva de los Derechos de los PI

Se recomienda integrar comisiones interinstitucionales, con participación de las agencias gubernamentales encargadas de áreas protegidas y recursos naturales (bosque, agua y diversidad biológica) en cada país, y a nivel regional en el seno de CICA y CCDA, para revisar la legislación actual e identificar los aspectos favorables y los vacíos correspondientes, para la gobernanza de los RN que tome en cuenta los derechos de los pueblos indígenas.

9.3 Planteamiento de una Propuesta al Congreso Nacional sobre un Marco jurídico de Gobernanza de los RN desde la Perspectiva Indígena en Mesoamérica

Se recomienda que la comisión sugerida en el párrafo anterior, conduzca el proceso para la elaboración de una propuesta de ley para la Gobernanza de los Recursos Naturales por Pueblos Indígenas, que pueda ser sometida al Congreso de cada país. Al respecto se debe aprovechar el potencial de los espacios del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), especialmente CICA y CCDA, y movilizando la capacidad de incidencia de las organizaciones indígenas de la región, el sector académico, la sociedad civil y las agencias de cooperación.

9.4 Establecimiento de una Comisión de PI para seguimiento de los acuerdos sobre Gobernanza de los RN

Establecer con apoyo del NGFR una comisión regional y comisiones en cada país, integrada por representantes de los pueblos indígenas en cada país y a nivel regional para el seguimiento de los acuerdos sobre gobernanza. Esta Comisión podrá ser integrada por miembros del grupo de trabajo de NGFR y los representantes de pueblos indígenas de la región. Algunas de las acciones que se pueden encomendar a dicha comisión son las siguientes:

- a) Acompañar la revisión del marco jurídico para la gobernanza con inclusión de los pueblos indígenas.
- b) Acompañar la elaboración de las propuestas jurídicas.
- c) Coordinar la estrategia de incidencia para la reconocimiento de la gobernanza inclusiva de los RN.
- d) Establecer las alianzas con otros espacios de incidencia alrededor de la gobernanza efectiva con inclusión de pueblos indígenas, por ejemplo el Consorcio ICCA.
- e) Promover el debate, la formación y la investigación en temas de gobernanza efectiva de RN, mediante alianzas con los centros académicos.

9.5 Propuesta de Indicadores para el Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales.

Principio 1: Toma de decisiones inclusiva, especialmente implementando las voces y participación de la mujer, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades locales						
Categorías de indicadores MGRN (Indicadores o preguntas desarrolladas para evaluación)	Muy débil	Débil	Moderado	Fuerte	Muy Fuerte	Descripción narrativa (Ej. Por qué se le asignó valor y qué tan importante es este indicador)
¿Participan los pueblos indígenas y las comunidades locales en la toma de decisiones sobre recursos naturales a nivel del país?						
¿Participan las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones para la gobernanza de los recursos naturales a nivel nacional?						
¿Participan las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones para la gobernanza de los recursos naturales a nivel comunitario?						
Principio 2: Reconocimiento y respeto de los derechos de tenencia legítimos - especialmente los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales y los derechos de tenencia de las mujeres						
¿Se reconocen en el marco legal del país los derechos de tenencia consuetudinario sobre las tierras y territorios indígenas?						
¿Los procesos de titulación para los pueblos indígenas se fundamentan en los derechos de tenencia ancestrales?						
¿Se incluye a las mujeres como titulares de derechos a las tierras y territorios indígenas?						
¿El país hace esfuerzos para el saneamiento de las tierras y territorios indígenas?						
Principio 3. Adoptar diversas culturas y sistemas de conocimiento						
¿El país reconoce y asume su diversidad étnico - cultural?						
¿Existen en el país mecanismos para reconocer, apoyar y proteger los conocimientos tradicionales?						
¿La gobernanza de las áreas protegidas toma en cuenta la diversidad cultural y los conocimientos tradicionales?						
Principio 4. Descentralización - especialmente para la gobernanza de los recursos naturales basada en la comunidad						
¿El país reconoce la gobernanza de recursos naturales por parte de pueblos indígenas y comunidades locales?						
¿El país reconoce a los pueblos indígenas y comunidades locales en la gobernanza y gestión de las áreas protegidas?						
¿Existen mecanismos claros de descentralización para la toma de decisiones sobre recursos naturales para los pueblos indígenas y comunidades locales?						
Principio 5. Visión y dirección estratégicas						
¿El sistema de áreas protegidas y de recursos naturales reconoce la importancia de incluir el enfoque de derechos de los pueblos indígenas?						
¿El país reconoce la importancia de la gobernanza efectiva para aliviar los problemas de pobreza y manejo de conflictos?						
¿El país reconoce que la mayor eficiencia de los esfuerzos de conservación con la inclusión de los pueblos indígenas en los esquemas de gobernanza?						
Principio 6. Empoderamiento						

¿Qué tanto influencia tienen los pueblos indígenas y comunidades locales en las decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales y áreas protegidas?						
¿Cuál es la capacidad de propuesta e incidencia de los pueblos indígenas y comunidades locales para asegurar el reconocimiento de sus derechos en la gobernanza de los recursos naturales?						
¿Qué nivel de poder tienen las mujeres y los jóvenes en la gobernanza de los recursos naturales?						
Principio 7. Coordinación y coherencia						
¿Qué nivel de coordinación existe entre las entidades gubernamentales con los pueblos indígenas y comunidades locales para la gobernanza de los recursos naturales?						
¿Qué tan coherentes son las decisiones en temas legales y de políticas públicas con los derechos de los pueblos indígenas?						
¿Qué nivel de apoyo brindan las agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales a los pueblos indígenas y comunidades locales para la gobernanza de recursos naturales?						
Principio 8. Recursos y medios de subsistencia sostenibles						
¿Qué nivel de dependencia hacia los recursos naturales tienen los pueblos indígenas y comunidades locales para su subsistencia?						
¿Qué tan sostenibles son las prácticas de manejo de los recursos naturales que realizan los pueblos indígenas y comunidades locales?						
¿Qué importancia dan las agencias gubernamentales a cargo de las áreas protegidas y recursos naturales a los medios de vida de las comunidades locales y pueblos indígenas?						
¿Qué importancia dan las comunidades a los conocimientos de las mujeres para asegurar la sostenibilidad de los medios de vida?						
Principio 9. Responsabilidad social y ambiental						
¿Qué grado de responsabilidad social y ambiental tienen las empresas que aprovecha recursos naturales en tierras y territorios indígenas?						
¿El Estado asegura el cumplimiento de la responsabilidad social y ambiental en la gobernanza de los recursos naturales?						
¿El Estado implementa los procesos de Consulta Previa y el Consentimiento Libre Previo e Informado?						
Principio 10. Protección de los grupos vulnerables						
¿La gobernanza de recursos naturales incluye el acceso a los medios de vida para los grupos más vulnerables?						
¿Los grupos más vulnerables son escuchados y tienen participación en las decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales?						
Principio 11. Estado de derecho						
¿El Estado de derecho (leyes, instituciones y políticas públicas) está en sintonía con los derechos de los pueblos indígenas?						
¿El Estado de derecho está suficientemente legitimado en los pueblos indígenas y comunidades locales? Es decir: ¿Los pueblos indígenas y comunidades locales, confían en el Estado de Derecho?						
Principio 12: Acceso a la justicia						
¿Los pueblos indígenas y comunidades locales tienen fácil acceso a la justicia y ésta responde de manera pronta y cumplida?						

¿La justicia oficial se corresponde con la justicia y el derecho indígena y consuetudinario?						
¿Los pueblos indígenas y comunidades locales encuentran que el sistema de justicia responde a sus demandas?						

10. Referencias

Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi and T. Sandwith (2014), Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas. Línea temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la IUCN, Gland (Suiza): UICN.

Colindres, I. 2015. Estudio de caso de la Reserva del Hombre y la Biósfera del Río Pátano en la Moskitia de Honduras sobre variaciones en su modelo de gobernanza y sus consecuencias sociales y ambientales. UICN.

Del Cid, V. 2011. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central. Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Elias, S. 1998. Áreas Protegidas y Comunidades Rurales. Estudio de la gestión colectiva en Petén. FLACSO, Guatemala.

Elías, S., Elías, L. y Reyes, A. Áreas protegidas, extractivismo y derechos colectivos: La territorialidad Q'eqchi' en el Polochic - Sarstún, Guatemala. UICN, AEPDI. Guatemala.

Elías, S. 2016. Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA): Origen, evolución histórica, amenazas y oportunidades actuales y posible estrategia de reconocimiento y fortalecimiento en Mesoamérica. Consorcio TICCA, FAUSAC. Guatemala.

Ferroukhi, L. 2003. La Gestión Forestal Municipal en América Latina = Municipal Forest Management in Latin America. Bogor, Indonesia: CIFOR, IDRC, 2003.

Larson, A. et, al. 2006. Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana. ¿Hacia dónde va la descentralización? CIFOR, CIID. 2006. La Paz, Bolivia, 2006.

Kichhoff, P. 1943. Mesoamérica. Sus límites geográficos, composición étnica y caracteres culturales.: Acta Americana., v. 1, p. 92-107.

Mayers, J., Morrison, E., Rolington, L., Studd, K. y Turrall, S. 2013. Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia Nº 2, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Londres y Roma.

Mendoza-Lewis, J. 2015. La Reserva Biológica Cayos Miskitos: Una agenda permanente de derechos colectivos en la gestión de gobernanza territorial del pueblo miskito. UICN, Sotz'il, y Comité Consultivo Forestal y Ambiental de la RAAN.

MOPAWI. 1992. Tierras Indígenas de la Mosquitia Hondureña. Zona de Subsistencia.

Ribot, J. 2002. La descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular. World Resources Institute. WRI. Washington.

Rojas, D. 2016. Comunicación personal vía electrónica.

Ostrom, E. 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press.

Springer, J. Natural Resource Governance Framework: Initial Design Document. IUCN and CEESP Working Paper.

UICN (2016). Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas: Pueblos indígenas y tribales y comunidades locales en Centroamérica. UICN. San José, Costa Rica.