

Género y bosques en las regiones autónomas de Nicaragua

Marco jurídico

Eileen Mairena, Gema Lorio, Xochilt Hernández, Ceferino Wilson, Pilar Müller¹ y Anne M. Larson²

Mensajes clave

- Nicaragua cuenta con una base legal sólida para incluir perspectivas de género en materia de bosques y recursos forestales debido a la existencia de garantías constitucionales y principios de equidad de género en gran parte del marco legal y de políticas de este país.
- Sin embargo, hay grandes vacíos: aunque las leyes y políticas que promueven la equidad de género mencionan a los recursos económicos y al ambiente, aquellas que se relacionan específicamente con los bosques no abordan el género o las mujeres.
- Además, la implementación del enfoque de género requiere de prioridades y mandatos más explícitos, presupuestos con fines específicos, recursos humanos, creación de capacidades así como estrategias y procesos de planificación que incluyan actividades de monitoreo, indicadores y evaluación sistemática.

Introducción

La gobernanza local de los recursos naturales es clave para la autonomía y el desarrollo incluyente de los territorios indígenas. No obstante, se le ha prestado poca atención a las dinámicas locales –especialmente en torno al género– que determinan quién gobierna qué. A partir de una revisión de la literatura y la realización de trabajo de campo, el estudio ‘Género, tenencia y bosques comunitarios en Nicaragua’ intentó arrojar luz sobre la participación de las mujeres indígenas en la gestión de los bosques y de los recursos forestales.

La investigación se centró en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), una de las dos áreas autónomas del país que abarca el 52.6 % del territorio nacional (Envío 1981). La RAAN contiene cerca del 40 % de los bosques del país, alcanzando un total de 1.48 millones de hectáreas (INAFOR 2009). Más del cincuenta por ciento de la población vive en pobreza (Ortega 2009), y la mayoría de las comunidades indígenas estudiadas, Miskitu y Mayangna, dependen de la caza, pesca y agricultura de subsistencia para alimentar a sus familias.

El estudio empezó en 2010 como una colaboración entre el Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapan de la Universidad Centroamericana (UCA) y el Centro para la

Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Contó con el financiamiento de la Agencia de Desarrollo Austríaca. La investigación realizada en Nicaragua es también parte de un estudio comparativo de temas similares en Uganda.

CIFOR ha preparado dos *Infobriefs* que presentan los resultados del estudio correspondiente a Nicaragua. El presente *Infobrief* examina el marco jurídico de la RAAN, desde la autoridad central hasta la autoridad regional autónoma, mientras que el otro analiza las organizaciones y proyectos no gubernamentales en la RAAN, así como la participación de las mujeres en las comunidades indígenas.

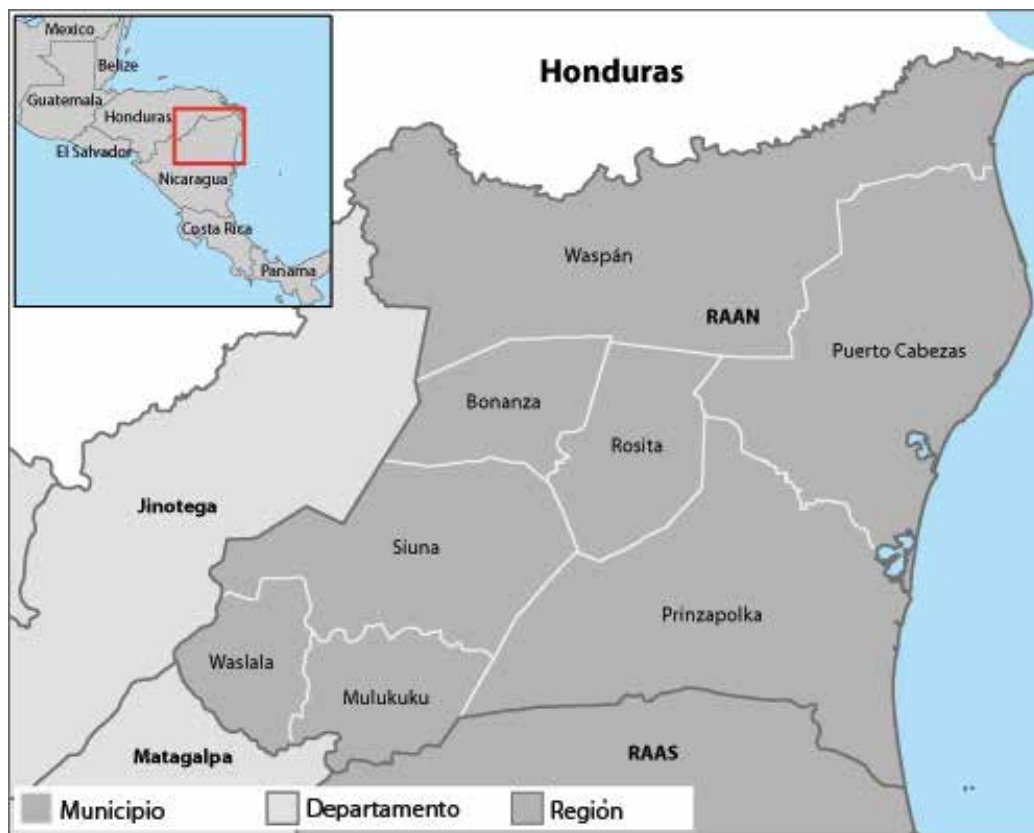
La información para este documento se basa en el *Working Paper 95, Género y bosques en los territorios indígenas de Nicaragua: de la política nacional a la práctica local*, publicado en 2012. CIFOR también publicó otros documentos de trabajo e *infobriefs* relativos a las cuestiones de género en Uganda.

Marco jurídico

Una revisión del marco jurídico y de políticas en Nicaragua sugiere que existen importantes oportunidades para abordar los bosques y promover el acceso de las mujeres a los recursos

1 Nitlapan Research and Development Institute of the Central American University (UCA)

2 Center for International Forestry Research (CIFOR)



Mapa político de la Región Autónoma del Atlántico Norte

naturales desde una perspectiva de género. No obstante, muchas leyes son neutrales en cuanto al género, y se refieren tanto a hombres como a mujeres sin reconocer o tratar las necesidades y prácticas específicas de ambos, además de que existen pocas políticas o estrategias para implementar los principios de equidad. En especial, la legislación y las políticas nacionales y regionales que se refieren específicamente al sector forestal ignoran en gran parte a las mujeres.

Acuerdos internacionales

Nicaragua ha ratificado varios instrumentos legales internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres, incluyendo la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). Nicaragua también ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que guía la protección de los derechos indígenas al igual que el estatuto de autonomía de Nicaragua (véase sección sobre legislación nacional); sin embargo no hay una mención específica de las mujeres indígenas salvo en la esfera de igualdad de oportunidades de acceso al empleo.

Legislación nacional

En la legislación nacional, la equidad de género está ampliamente reconocida, desde la Constitución al Estatuto de Autonomía

regional, así como en otras leyes y políticas. La Constitución de Nicaragua (1987) establece la igualdad entre hombres y mujeres. El artículo 27 señala que no habrá discriminación por motivos de raza, sexo o idioma, entre otros. El artículo 48 establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos y la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

La Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (Ley 648), impulsada por movimientos de mujeres, se aprobó en 2008. Promueve la igualdad y equidad entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; establece los principios que fundamentan las políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio efectivo en la igualdad real, en la aplicación de la norma jurídica vigente para asegurar el pleno desarrollo de la mujer; también crea mecanismos fundamentales a través de los cuales todos los órganos de la administración pública y otras ramas del Estado, así como los gobiernos regionales y municipales, garantizan la equidad entre hombres y mujeres.

Esta ley define acciones y medidas para promover procesos de empoderamiento y equidad a través de la formulación de políticas de empleo, así como en lo que respecta a los recursos naturales y el medio ambiente. Entre otros, especifica que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA) debe garantizar la participación de hombres y mujeres en el acceso, manejo, uso y control de los recursos naturales y del ambiente.

Muchas otras leyes se refieren explícitamente a hombres y mujeres pero no abordan la equidad de género de manera más substancial. Entre ellas cabe mencionar la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud (Ley 392), la Ley General de Salud (Ley 423) y la Ley de Municipios (Leyes 40 y 261). Sin embargo, las principales leyes sobre el medio ambiente y los recursos forestales no son explícitas en lo que se refiere a las mujeres o al género.

La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217), aprobada en 1996, reconoce que el medio ambiente constituye una herencia de gran importancia para la humanidad. Defiende el uso racional, equitativo y sostenible de los recursos naturales. Destaca la importancia de tomar en cuenta la diversidad cultural del país y los derechos de los residentes de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. El artículo 109 menciona el derecho de todos los habitantes a disfrutar de un ambiente sano y su deber de contribuir a la preservación de los recursos naturales como un mecanismo para prevenir los factores adversos que afectan la calidad de vida.

El MARENA es la autoridad reguladora responsable de formular la política ambiental. Entre otras, tiene la obligación de supervisar las evaluaciones de impacto ambiental y los planes de manejo de las áreas protegidas. Por ello, es una de las principales autoridades que gobiernan los recursos naturales a escala nacional. Hasta cierto punto, por lo menos, promueve una perspectiva de género a través de políticas nacionales: un ejemplo es una política interna que estipula la inclusión de hombres y mujeres en actividades como talleres de capacitación y reuniones de consulta (M. Rojas, entrevista, febrero 2011).

La ley más importante del sector forestal es la Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (Ley 462). Esta ley y sus reglamentos entraron en vigencia en 2003. Está orientada hacia el uso sostenible de los recursos forestales basados en el manejo y la explotación, y crea el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) como ente a cargo de todos los bosques ubicados fuera de las áreas protegidas, pero con la participación de representantes de los gobiernos subnacionales (regionales y municipales). Ni esta ley, ni la ley de veda (Ley 585, Ley de Moratoria para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal), aprobada en 2006, hacen mención alguna al género o las mujeres.

Leyes para las regiones autónomas de la Costa Atlántica

Las leyes nacionales dirigidas específicamente a las regiones autónomas incluyen el Estatuto de Autonomía y la Ley del Régimen de Propiedad Comunal. El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28) fue aprobado en 1987 y su Reglamento en 2003. La ley reconoce el pluralismo étnico del país y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes en las regiones de la costa. También promueve el uso sostenible de los recursos naturales y estipula que las tierras comunales son inalienables e imprescriptibles. La ley otorga a los gobiernos regionales

autónomos importantes poderes de decisión sobre los recursos naturales de la región, los cuales son desarrollados con más detalle en el reglamento.

El reglamento define los mecanismos para la organización interna de los gobiernos autónomos y sus responsabilidades. El artículo 28 se refiere a la obligación del Consejo Regional de crear una instancia que garantice la participación efectiva y sistemática de las organizaciones regionales, municipales y comunales de mujeres en el proceso de definición de políticas y elaboración de planes y proyectos que se desarrollen en las regiones autónomas. La misma entidad es responsable de promover la participación equitativa de las mujeres en cargos directivos, tanto en oficinas del consejo como del gobierno.

La Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (Ley 445) se creó para reconocer y regular los derechos de tenencia y propiedad comunal de los pueblos indígenas, así como el uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales. La ley determina los mecanismos legales necesarios para la creación y el reconocimiento de entidades que lideren y hagan un seguimiento del proceso. No hay mención específica de las cuestiones de género o las mujeres, pero hay un precepto transversal en la ley que exige la búsqueda de procesos equitativos para la población de la región.

Políticas nacionales y regionales

En el ámbito de políticas identificamos un patrón similar al observado en la legislación nacional. Tanto la Política Nacional de Desarrollo Humano y el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe definen la equidad de género como un tema transversal. Estas y otras importantes políticas formuladas específicamente para promover la equidad de género incluyen metas sociales, económicas y ambientales. Sin embargo, una vez más, las políticas del sector forestal no aluden al género o a las mujeres.

El Programa Nacional de Equidad de Género, vigente entre 2006 y 2010, abordó la educación, la salud, el empleo, la participación política y la erradicación de la violencia, así como el acceso y control a los recursos económicos productivos. El Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) tuvo a cargo su implementación. Más recientemente, en 2010, se formuló una política de igualdad de género para la RAAN. Esta política tiene como objetivo la creación de condiciones que favorezcan el empoderamiento efectivo de las mujeres y su inserción en las esferas sociales, económicas, políticas y culturales de la región. Para ello, promueve la igualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida de los pueblos miskitu y mayangna, y de las comunidades creoles y mestizas. Responsabiliza al Consejo de la RAAN (CRAAN) mediante su Comisión de la Mujer y al Gobierno de la RAAN (GRAAN) mediante su Secretaría de la Mujer en el seguimiento de este tema.

La Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal de Nicaragua, en vigencia desde 2009, determina la gobernanza

forestal, la descentralización, la desconcentración y la regionalización, así como la planificación territorial del recurso forestal como lineamientos transversales. Junto con el fomento de las capacidades empresariales y de la certificación forestal comunitaria, hace un llamado específico a la promoción de la forestería comunitaria y el manejo sostenible de los bosques como una manera para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes y étnicas. No hay mención específica a la posibilidad de incluir una perspectiva de género o a las mujeres.

La RAAN diseñó su propia estrategia de desarrollo del sector forestal para el periodo 2004-2024. En ella da prioridad a las comunidades como propietarias del bosque con la intención de consolidar los procesos forestales comunitarios e industriales. Estos procesos tomarán como base la economía local, donde la gestión forestal sostenible y la producción de bienes y servicios derivados de los bosques contribuyen significativamente a reducir la pobreza, el deterioro de los recursos naturales y la vulnerabilidad de la región. De esta forma promueve el desarrollo humano. Esta política no incorpora un enfoque de género. En este momento, la estrategia está siendo actualizada con apoyo del gobierno, la sociedad civil y actores internacionales.

Conclusiones

El marco legal y el marco de políticas en Nicaragua presentan importantes oportunidades pero también serios vacíos, tanto a nivel nacional como regional. Ambos tienen un patrón similar. Primero, el marco jurídico establece firmemente los principios legales clave de igualdad para hombres y mujeres, la importancia de la participación de la mujer, el género como tema transversal y la equidad y sostenibilidad relativa al medio ambiente y los recursos naturales. Segundo, una

serie de leyes y políticas específicas promueven la equidad de género, mencionando el empoderamiento de las mujeres, la participación económica y/o el control de los recursos naturales o económicos. Tercero, las leyes y políticas específicamente orientadas a los bosques y los recursos forestales no consideran de manera relevante al género o las mujeres.

Durante la realización de esta investigación se estaban llevando a cabo esfuerzos para actualizar la estrategia forestal de la RAAN en la que, según los entrevistados, las necesidades de las mujeres y una perspectiva de género figuran entre los temas a incluir. Una vez más, esto representa una oportunidad importante y tal vez el primer esfuerzo por incluir las necesidades y perspectivas específicas de las mujeres en la política forestal. No obstante, la experiencia con las leyes y políticas vigentes sugiere que la implementación demanda serios esfuerzos adicionales: no solo para identificar la entidad responsable de la implementación sino también para efectuar una priorización más explícita a través del apoyo a los presupuestos, recursos humanos, la creación de capacidades, así como estrategias específicas y procesos de planificación que incluyan monitoreo, indicadores y evaluación sistemática.

Referencias

- Envío 1981 Costa Atlántica de Nicaragua: características y desafíos. Envío. Managua, Nicaragua.
- INAFOR 2009 Boletín estadístico del sector forestal 2000–2009. Managua, Nicaragua.
- Ortega, S. 2009 Caracterización socioeconómica de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua. Fundación Ford, Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA). Managua, Nicaragua.

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del programa de investigación del CGIAR "Bosques, árboles y agroforestería: medios de vida, paisajes y gobernanza". El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa de colaboración en asociación con Bioersity International, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.

Austrian
Development Agency



cifor.org

blog.cifor.org



Center for International Forestry Research

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un centro de investigación del Consorcio CGIAR. La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

