

Género y bosques en las regiones autónomas de Nicaragua

Participación comunitaria

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

Mensajes principales

- Aunque la mayor parte de organismos estatales y ONG analizados tienen algún tipo de política o estrategia de género, muy pocos han promovido la participación de las mujeres indígenas en decisiones relacionadas con los recursos naturales o los bosques.
- Aun en las comunidades donde las mujeres consideran que tienen influencia sobre varios tipos de decisiones importantes, no tienen igual influencia sobre las decisiones relacionadas con los bosques.
- La falta de confianza en las autoridades locales ha paralizado la participación de las mujeres y los hombres de las comunidades. Por ello, los esfuerzos orientados a promover la participación de las mujeres podrían ser ineficaces si no se abordan los aspectos de la gobernanza y la rendición de cuentas a nivel local.
- Tanto las comunidades como las instituciones externas necesitan reflexionar críticamente sobre los postulados de género relacionados con los bosques, y diseñar y monitorear estrategias específicas para apoyar la participación efectiva de las mujeres.

Introducción

Las poblaciones indígenas de Nicaragua están en el proceso de obtener títulos sobre vastos territorios compuestos por varias comunidades, donde la gobernanza de los recursos naturales es clave para el futuro tanto de sus medios de vida como de su cultura. Esto plantea una pregunta importante para las cuestiones de género: ¿Qué rol juegan las mujeres en el uso del bosque y la toma de decisiones? Un estudio titulado '*Genero, tenencia y bosques comunitarios en Nicaragua*' utilizó bibliografía y trabajo de campo para explorar cómo las mujeres indígenas participan en el manejo de los bosques y de los recursos forestales.

La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) es una de dos regiones autónomas que juntas abarcan el 52,6% del territorio de Nicaragua (Envío 1981). La RAAN alberga cerca del 40% de los bosques del país, que suman 1,48 millones de hectáreas (INAFOR 2009). Más de la mitad de la población vive en pobreza (Ortega 2009). En la RAAN, las mujeres indígenas que han estado íntimamente vinculadas con procesos de empoderamiento en esferas políticas y gubernamentales sirven hoy en diversos cargos de poder. Sin embargo, este proceso ha sido más lento a nivel comunitario y territorial.

El estudio comenzó en el año 2010 como un esfuerzo colaborativo entre el Instituto de Investigación y Desarrollo (Nitlapan) de la Universidad Centroamericana (UCA) y el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) con financiamiento de la Agencia de Desarrollo Austríaca (ADA). A su vez, la investigación en Nicaragua fue

parte de un estudio comparativo llevado a cabo en Uganda. CIFOR ha preparado dos *Infobriefs* que destacan los resultados del estudio de Nicaragua. El otro *Infobrief* examina el marco legal mientras que este explora la participación comunitaria. El presente estudio trata de dar respuesta a dos preguntas específicas:

1. ¿De qué forma apoyan las instituciones claves (gubernamentales y no gubernamentales) la participación de la mujer y hasta qué punto promueven la participación en las esferas específicas de los recursos naturales?
2. ¿Cómo participan las mujeres en las decisiones relacionadas con los bosques en sus comunidades y territorios?

Implementación institucional del género y los bosques

Bina Agarwal (véase Recuadro 1) ha caracterizado la participación a lo largo de una escala que va desde la participación nominal (presencia física) hasta la participación interactiva (demostración de iniciativa e influencia). En las entrevistas y grupos focales llevados a cabo para este estudio se utilizaron estas definiciones como punto de referencia para entender las acciones, actividades y comentarios de diferentes actores.

Algunas entidades en la RAAN están trabajando en los temas de género y/o recursos de la tierra y los bosques. La mayor parte de las instituciones públicas y privadas no han avanzado mucho en la promoción de iniciativas que generen concepciones más empoderantes de la participación de las mujeres dentro de las comunidades; de hecho no se sabe bien incluso cómo o por qué

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

2 Center for International Forestry Research (CIFOR)

Recuadro 1. Conceptos de participación

Agarwal (2001) identificó seis niveles de participación:

- Nominal (se refiere a la presencia de un individuo como miembro de un grupo)
- Pasiva (cuando un individuo expresa su punto de vista sin tomar decisiones)
- Consultiva (cuando un individuo expresa su opinión sobre asuntos específicos pero sin influir necesariamente en las decisiones)
- Activa-específica (cuando un individuo emprende tareas de manera voluntaria o cuando se lo solicitan)
- Activa (cuando un individuo expresa su opinión y toma la iniciativa de diversas maneras, solicitándose a o no)
- Interactiva (cuando los individuos toman la iniciativa en diversos asuntos e influyen en las decisiones del grupo).

Esta tipología se refiere principalmente a la participación en el ámbito público, objeto del presente estudio. Las mujeres también participan de maneras importantes en el ámbito privado y pueden influir considerablemente en las decisiones, incluyendo cuestiones relativas a los recursos naturales, a través de canales más informales (pero estos no fueron incluidos en el estudio).

hacer esto. Los donantes que exigen la participación de las mujeres con frecuencia lo hacen sin apoyar mecanismos que permitan una reflexión o análisis serio de las cuestiones de género. Por ello, el resultado es con frecuencia un énfasis en la presencia física como una medida de la participación.

Para este estudio se llevaron a cabo entrevistas con cinco instituciones estatales, siete organismos no gubernamentales y un consejo conformado por múltiples actores institucionales.

Organismos del gobierno a nivel regional:

- Instituto Nacional Forestal (INAFOR)
- Comisión de Recursos Naturales del Consejo Regional Autónomo de la RAAN (CARENA)
- Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI)
- Secretaría de la Mujer del Gobierno Regional de la RAAN
- Secretaría de Recursos Naturales del Gobierno Regional de la RAAN (SERENA)

Entidades no gubernamentales :

- Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica (CEIMM) de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)
- Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (IREMADES), URACCAN
- Masangni (Organización de profesionales forestales)
- Centro de Investigación y Documentación sobre la Costa Atlántica (CIDCA)
- Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI)
- Colectivo Gaviota
- Asociación para el Desarrollo de la Costa Atlántica (Pana Pana)

Plataforma de múltiples actores:

- Comité Consultivo Forestal y Ambiental (CCF-A)

Tres de estos organismos trabajan específicamente los temas de mujeres y género: la Secretaría de La Mujer del gobierno regional,

el Colectivo Gaviota y el CEIMM. La mayor parte de los organismos restantes se especializan en los temas de recursos naturales, bosques o tierra, y tres de las ONG trabajan temas de desarrollo de manera más general.

Del total, seis consideraban que tenían algún tipo de política de género, y todas con excepción de una declararon tener una estrategia de género. Las políticas abarcaron desde una ley estatal que promueve la equidad numérica (que regula todas las instituciones del Estado) a la política de género universitaria diseñada bajo el auspicio del CEIMM, y la Colectividad Gaviota, organismo abocado a la promoción y defensa de los derechos de la mujer.

De las cinco instituciones del Estado, solo una, la Secretaría de la Mujer, tenía un funcionario encargado de los temas de género y contaba con un presupuesto (muy reducido) para las actividades de género. Cinco de las siete ONG tenían personal para los temas de género, pero solo dos tenían un presupuesto designado para estas actividades (las dos organizaciones dedicadas al género), aunque otra organización en ocasiones tenía fondos de donantes para actividades de género. Todas las ONG tenían personal capacitado en temas de género; en el caso de las agencias estatales, la capacitación fue más esporádica. Más del 50% de las ONG tenían indicadores específicos para hacer un seguimiento del progreso de las cuestiones de género (aunque estos usualmente se referían simplemente a la presencia física de las mujeres), pero este no era el caso de las agencias del Estado.

A pesar de estas debilidades, también hay excelentes oportunidades. La región autónoma tiene su propia política de género, adoptada en el año 2010 y diseñada por la Secretaría de la Mujer del gobierno regional y la Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia del Consejo Regional. La política promueve equidad entre hombres y mujeres en las poblaciones indígenas, étnicas y mestizas con el objetivo de crear condiciones para el empoderamiento efectivo de las mujeres y su inserción en la vida social, económica, política y cultural de la región. Además, la mayor parte de entidades entrevistadas habían desarrollado por lo menos algunas actividades importantes para promover el empoderamiento económico de las mujeres y/o la participación política a diferentes escalas, aunque se ha hecho muy poco en relación al manejo de los recursos naturales.

De las entidades que trabajan específicamente con recursos naturales, solo Masangni, la asociación de forestales profesionales, tenía una política de género que explícitamente considera la participación de la mujer en el manejo y administración de los recursos forestales. Sin embargo, tiene limitaciones en términos de su estrategia de género (centrada en la equidad numérica), presupuesto y monitoreo. Curiosamente, un año después de la realización de estas entrevistas, la plataforma compuesta por múltiples actores, la CCF-A, liderada por CARENA y SERENA y que incluye varias de las otras entidades entrevistadas, demostró interés en desarrollar una estrategia de género.

Participación comunitaria

Se realizaron grupos focales con hombres y mujeres en 18 comunidades indígenas para explorar los usos del bosque y los conceptos y percepciones en torno a la participación y la toma de decisiones. La investigación determinó que incluso en comunidades donde las mujeres participan plenamente en las reuniones comunitarias y consideran que tienen influencia en varios tipos de decisiones importantes, no tienen la misma influencia en las decisiones relativas a los recursos forestales.

Algunas comunidades consideran que los bosques son 'territorios' del hombre. De hecho, los grupos focales de mujeres mencionaron a los cultivos agrícolas como su recurso más valioso, mientras que para los

hombres fue la madera; esto podría indicar que los miembros varones de la comunidad tienen una visión de los bosques más orientada al uso y aprovechamiento de la madera. Los datos de una encuesta revelaron que las mujeres en estas comunidades extraen recursos forestales con menos frecuencia que los hombres, aunque participan casi de la misma manera en la venta de los mismos.

Instituciones de toma de decisiones

Los Miskitus y Mayangnas están organizados alrededor de su comunidad y su territorio, los que están reconocidos en 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) y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28). Un territorio es un área extensa conformada por una o múltiples comunidades y áreas complementarias.

En las comunidades, la asamblea comunal elige a sus autoridades, las cuales se convierten en miembros o representantes de su comunidad en la asamblea territorial. A su vez, la asamblea territorial elige a sus autoridades (junta directiva) para que administren el Gobierno Territorial Indígena (GTI), incluyendo al presidente territorial. Las organizaciones comunitarias eligen dos autoridades principales: una para ejercer control social, conocida como el *whita* (o juez comunal) y la otra para administrar los recursos naturales, conocida como el *síndico*.

La administración de los recursos naturales, de hecho, ocurre en tres niveles diferentes (véase Figura 1): la familia (que cuida parcelas pequeñas asignadas por la autoridad comunal); la asamblea comunal (que delega responsabilidad al *síndico*); y la asamblea territorial (en la que el *síndico* territorial coordina con cada *síndico* comunal dentro del territorio el manejo de los recursos naturales). Tanto el *síndico* comunal como el territorial deben consultar con sus respectivas asambleas, adherirse a las regulaciones y acuerdos tradicionales, así como a la legislación formal (Leyes 28 y 445), y coordinar con los líderes sectoriales.

Participación en asambleas comunitarias

La mayor parte de las 18 comunidades llevan a cabo asambleas para tomar decisiones sobre cuestiones comunitarias y de los recursos naturales. Sólo unas cuantas comunidades toman asistencia, y en gran parte de los casos, sólo los líderes llevan registros. Las autoridades comunales, usualmente el *whita* y el *síndico*, establecen los puntos de debate.

Los miembros de los grupos focales señalaron que la participación de las mujeres en estas reuniones a menudo se limita a la presencia física: rara vez comparten o expresan su opinión, salvo cuando se trata de determinados aspectos de la vida comunitaria, como la educación de los niños o niñas. Algunas comunidades donde se realizaron entrevistas indicaron que las autoridades o los participantes en las reuniones no consideraban que la opinión de las mujeres fuera relevante. En algunos casos, las mujeres ni siquiera son invitadas a las reuniones. En otros los hombres impiden que sus esposas participen en las reuniones, ignoran las opiniones de sus cónyuges durante las mismas o las ridiculizan; en ocasiones, las mujeres también ridiculizan a otras mujeres que se manifiestan o tratan de asumir un rol de liderazgo. En cambio, en algunas comunidades, las mujeres expresan activamente sus opiniones y consideran que sus aportes hacen una diferencia.

Tanto las mujeres como los hombres identificaron serios obstáculos a la participación de las mujeres, incluyendo el miedo (destacado más por los hombres), la falta de tiempo y vergüenza. En una comunidad, las mujeres también manifestaron que su participación añadiría una obligación más a su carga de trabajo.

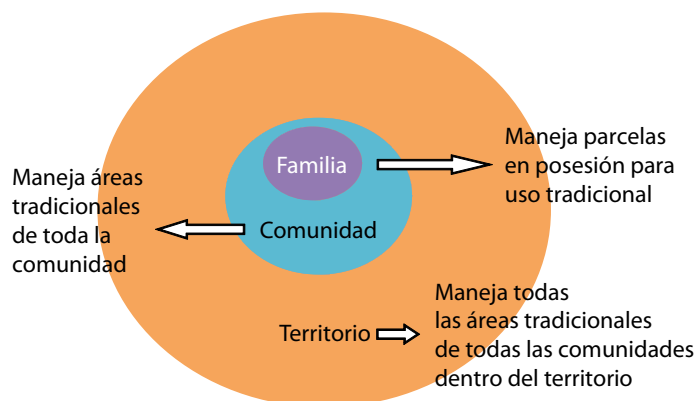


Figura 1. Niveles de administración de los recursos naturales en las comunidades y territorios indígenas de la RAAN

Además, el estudio identificó problemas más amplios en relación a la participación. Por ejemplo, en algunas comunidades, los miembros del círculo cercano de los líderes cursan invitaciones a las reuniones a un grupo exclusivo. En lugar de servir como vehículos para una toma de decisiones consensuada, en muchas ocasiones las asambleas comunitarias se utilizan para canalizar información sin mucha discusión o debate. Muy frecuentemente, las élites o grupos influyentes (líderes, autoridades o personas con poder económico) toman decisiones por cuenta propia y/o se benefician personalmente de las concesiones, los acuerdos y proyectos aprobados en las asambleas. En estos casos, ni los hombres ni las mujeres se sintieron escuchados o escuchadas por sus líderes.

Participación en el liderazgo

Los gobiernos comunitarios están dominados por los miembros varones de la comunidad. Las posiciones claves de *whita* y *síndico* recaen la mayor parte de las veces sobre los hombres. Sin embargo, la mitad de las 18 comunidades estudiadas eligieron una mujer como *síndico* en algún momento, por lo general en el pasado reciente. Durante el curso de la investigación, una de las comunidades tenía una *síndica*, que había ascendido del cargo de coordinador comunitario y había ganado un alto nivel de legitimidad. Sin embargo, la mayor parte de las otras experiencias no fue positiva, y ninguno de las ocho *síndicas* llegó incluso a finalizar su mandato de un año. Los miembros de la comunidad se quejaron de que las *síndicas* eran 'tan corruptas e irresponsables como los *síndicos* varones'. Es importante que las mujeres sean lo suficientemente empoderadas, apoyadas y capacitadas para asumir dichos cargos, o los resultados de promover a las mujeres en posiciones de liderazgo podrían ser más negativos que positivos.

La comparación entre comunidades no mostró una correlación clara entre la participación de las mujeres y factores como la presencia de una ONG o el uso de los bosques. Las entrevistas con informantes claves y grupos focales sugirieron lo siguiente:

- Factores que promueven la participación de las mujeres en la toma de decisiones:
 - Conocimiento de las leyes sobre participación que promueven la inclusión de las mujeres (en igual número) en el gobierno
 - Nivel de educación o capacidad relativamente alto, lo que significa hablar por lo menos dos idiomas (lengua nativa y español)
 - Nivel relativamente alto de sensibilización entre los hombres respecto a la participación de las mujeres y los diversos roles de género en estos contextos

- Organizaciones de mujeres que asumen un rol sentando precedentes y creando espacios para el intercambio entre mujeres.
2. Factores que impiden la participación de las mujeres en la toma de decisiones:
 - Pocas asambleas comunitarias, lo que limita la participación de la comunidad en general
 - Asambleas comunitarias que no acogen a las mujeres
 - Labores del hogar y falta de iniciativa entre los hombres para compartir las tareas
 - Prohibición por parte de las parejas o esposos de participar en actividades de la comunidad
 - El deseo de evitar conflictos y, en especial, reuniones vinculadas con la política nacional (lo que exagera las divisiones relacionadas con la afiliación a un partido político)
 - Riesgo de castigo social (chisme, indirectas, comentarios sexuales y críticas)
 - Violencia doméstica.
 3. Factores que impiden la participación de las mujeres en las decisiones relativas a los recursos forestales:
 - Negociaciones circunscritas a ciertos grupos de interés (que pueden excluir a las mujeres a menos que formen parte del grupo que ostenta el liderazgo y hablen español).
 - Vínculo de los bosques con el trabajo de los hombres (y la religión, que tiende a reforzar los roles domésticos tradicionales de las mujeres)
 - Riesgos de desplazarse sin un acompañante durante tramos largos de viaje o situaciones conflictivas o peligrosas (e.g. cuando se aborda el problema de las invasiones de tierras)
 - Falta de conocimiento sobre la política forestal o las cuestiones de manejo.

sido muy fácil criticar a las mujeres que no tenían suficiente apoyo o conocimientos, aunque también ha habido éxitos destacables.

En muchos casos, la integración de género en el manejo comunitario de recursos obedece a mandatos de ONG. Sin embargo, hay poco análisis profundo del rol de las mujeres o presión que favorezca un proceso de desarrollo más inclusivo. Por ello, la 'participación' que predomina es superficial, especialmente en relación a los recursos naturales.

Al mismo tiempo, una queja común entre las comunidades estudiadas fue la falta de participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones; es decir, las actividades de los líderes comunitarios no son siempre transparentes y muchas personas se sienten excluidas de las esferas de toma de decisiones. Por ello, el liderazgo político y una gobernanza eficiente requieren ser abordados de manera más amplia, no sólo desde una perspectiva de género. De hecho, los esfuerzos por abordar la participación de las mujeres podrían resultar ineficaces si no van acompañados de esfuerzos que aborden la gobernanza y la rendición de cuentas a nivel local – una hipótesis valiosa para una investigación futura.

Una nueva visión del manejo de los bosques implica incorporar a todos los miembros de la comunidad que se benefician de los bosques y los recursos; tanto las comunidades como las instituciones externas necesitan reflexionar críticamente sobre sus acciones, actividades y supuestos de género en relación a los bosques.


Referencias bibliográficas

- Agarwal, B. 2001. Participatory exclusions, community forestry and gender: an analysis of South Asia and a conceptual framework. *World Development* 29(10):1623–1648.
- Envío. 1981. Costa Atlántica de Nicaragua: características y desafíos. *Revista Envío*, Managua.
- Instituto Nacional Forestal (INAFOR). 2009. Boletín estadístico del sector forestal 2000–2009. INAFOR, Managua.
- 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.

Conclusiones

Las entidades y organizaciones del Estado que trabajan el tema de los bosques y/o los recursos naturales en la RAAN apenas han empezado a considerar seriamente los intereses y la participación de las mujeres. A nivel comunitario, aun cuando las mujeres están participando plenamente en la toma de decisiones comunitaria, por lo general se las excluye cuando ésta se relaciona con los bosques. La experiencia con síndicas ha sido mixta: en la mayor parte de comunidades ha

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería. 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 Bioversity International, CIRAD, 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.

