

Conflictos en La Costa: expresión de la transnacionalización de conflictos sociales en Centroamérica

René Mendoza y Klaus Kuhnekath

EN FEBRERO DEL 2004, la violencia en Layasiksa fue noticia en el país: la población indígena se enfrentaba a familias campesinas mestizas. ¿Qué hay detrás de esa confrontación? ¿Cuál es la dinámica que lleva al conflicto entre ambos grupos? Desde la perspectiva de un análisis estructural, el conflicto en Layasiksa no es un hecho aislado y reducible a una determinada geografía y a dos grupos específicos inmediatamente observables; más bien es comparable con otros eventos (Cola Blanca, Cerro Bolivia, Sikilta-Palomar en Nicaragua, Petén en Guatemala) en otros lugares en el mundo. ¿Cuál es el marco estructural no visible que permite contextualizar y explicar los eventos visibles de Layasiksa?

Para entender el conflicto es necesario construir un marco de análisis en tres niveles, macro (marco estructural), meso (dimensión institucional) y micro (conducta humana concreta), cruzando la historia en los tres niveles. Lo hacemos diseñando la relación *structure-agency* en doble vía no negando un rol para la agencia humana en la historia: por un lado, la globalización como dinámica estructural subyacente que empuja procesos políticos, económicos y sociales alrededor del mundo permite re-interpretar al Estado y al territorio donde las acciones humanas se traducen en violencia, precisamente como efecto de ese marco estructural; y por otro lado, las acciones y propósitos de los actores locales se visibilizan como parte del proceso de cambio global generado por ellos. Desde esta pers-

Niños de San Andrés de Bocay



pectiva, mujeres y hombres son los autores de la historia, en este caso de la transición hacia el capitalismo global en Centroamérica y del proceso más largo de la globalización en la cual esa transición se integra.

I. La globalización, un marco de relación unipolar

Después del fin del conflicto Este-Oeste, el sistema mundial unipolar sustituyó al bipolar de la época de la guerra fría. Este cambio político hacia un nuevo orden transnacional data desde la crisis de la economía mundial de los 70s tomando patrones más claros en los 80-90s. Este nuevo orden transnacional que arroja nuevas luces sobre los eventos visibles es caracterizado por un número de cambios fundamentales en el sistema capitalista, cuyo modo de producción globalmente latente ya al final de la época medieval nos ha llevado a un único sistema mundial capitalista. Los cambios fundamentales, según Robinson (2003) son, primero, el surgimiento de un capital realmente transnacional y la integración de cada país en una producción global nueva y en un sistema financiero también global. Segundo, el surgimiento de una nueva clase capitalista y transnacional basada más bien en mercados y círculos de acumulación globales nuevos que en mercados y círculos nacionales. Tercero, el surgimiento de un Estado transnacional, es decir, una red laxa, pero cada vez más coherentemente formada por instituciones políticas y económicas supranacionales, y de aparatos del Estado nacional que han sido penetrados y transformados por fuerzas transnacionales. Cuarto, el surgimiento de nuevas relaciones de inequidad en el mundo global.

Robinson (2002, 2003) supone que las élites transnacionales han alcanzado un poder político hegemónico e implementado una nueva estrategia para un cambio aparente en la política exterior de los Estados Unidos: del apoyo a dictaduras en el pasado a la promoción “abierta” de regímenes “democráticos” en la actualidad. Robinson (2003) argumenta que la política ha sido definida más para mantener el *status a-democrático* de la élite que para fortalecer las aspiraciones de los pueblos para la democratización. La política llamada “*promoting democracy*” excluye el tema del crecimiento de la inequidad y de la naturaleza a-democrática de las decisiones globales. A diferencia del sistema colonial que estaba basado en la dominación coercitiva, la nueva hegemonía se basa en *poliarchy*, término utilizado por Robinson para caracterizar un sistema diligentemente manejado donde la democracia es limitada a la elección de élites que compiten entre sí.

La literatura estándar sobre la transición hacia la democracia aplicada a Centroamérica retrata los cambios de régimen de los 90s como parte de la “tercera onda” global de democratización. De acuerdo a esa interpretación, la democratización en Centroamérica fue promovida por la intervención de los

Estados Unidos y el derrumbe de la URSS, acompañada por una presión global hacia la liberalización económica. Además, la ruta se aclaró más por el declive del *momentum* revolucionario en la región. En gran medida, esta “escuela” argumenta que los Estados Unidos es el mayor promotor global de la democracia y que la URSS era el principal obstáculo, igual que la guerrilla en Centroamérica, mientras la expansión del desarrollo con orientación hacia el mercado es una condición clave para facilitar la democratización. Esta interpretación se basa en elementos tradicionales de la teoría de la modernización y del *nation-building*; está basada en un modelo de equilibrio de sociedad que privilegia el orden sobre la equidad, e implícitamente asume una tendencia natural de la sociedad hacia una convergencia armónica con respecto a ideales consensuales y democráticos.

Desde esta perspectiva, la globalización de Centroamérica ha resuelto –por la modernización vía internacionalización– las contradicciones y conflictos que generaron el levantamiento regional. El argumento es que las fuerzas internacionales, y particularmente la estrategia de “*promotion democracy*” de los Estados Unidos, tenían un impacto positivo sobre el proceso de democratización en Centroamérica. El “triumfo de la democracia” en Centroamérica, visto como competitividad electoral, redujo los conflictos anteriores a favor de una construcción de consenso político.

En un fuerte contraste a la perspectiva anterior, otros analistas han argumentado que las transformaciones globales y el cambio aparentemente pro-democrático de la política exterior de los Estados Unidos no ha resultado en una expansión real de la democracia que permita la participación ciudadana. La brecha creciente entre pobres y ricos, así como la agudización de los conflictos revelan que los procesos de democratización en el marco de la globalización han mantenido las condiciones del pasado que desencadenaron los conflictos, y que más bien han introducido nuevos elementos que agudizan más los conflictos y amplían la brecha de inequidad. O sea, esa posición crítica asume que existe una continuidad entre el sistema viejo autoritario y el tipo de dominación de élite promovido en Centroamérica por los Estados Unidos e intereses transnacionales bajo la fachada de democracia. La democratización en Centro América se ha convertido en un proceso de competencia política de élites transnacionales y doméstico, que sirve para legitimar el *status quo* histórico, fortaleciendo la concentración existente del poder económico y político en manos de élites. Como Robinson argumenta el objeto central de este tipo de régimen de *poliarchy* era evitar cada desafío al sistema prevaleciente de la dominación de élite.

Bajo la globalización el “Estado imperial” aun juega el mismo rol de promover y proteger las actividades del ca-



© ALVARO RIVAS

Palanqueando en el río Coco, 2005

pital transnacional, pero las presiones globales han invertido la correlación positiva entre el clima de inversiones y autoritarismo. Ahora, el clima de inversión de un país es positivamente vinculado al mantenimiento de un orden "democrático"; así, el "Estado imperial" promueve poliarquía en lugar de autoritarismo (Robinson, 1996: 68).

Visto desde esta perspectiva, la democratización en Centroamérica aparece como competencia política entre élites transnacionales y domésticas que legitimizan al proceso político que hace concentrar el poder económico y político en manos de élites. Esta perspectiva reclama que las nuevas democracias en Centroamérica están enmascarando una forma tradicional de la dominación de élite. El punto que enfatiza Robinson es:

...la globalización de América Central no ha resuelto las contradicciones sociales que generaron el levantamiento regional en primer lugar, y ha introducido simultáneamente un nuevo bloque de contradicciones. Las condiciones reales que dieron lugar al surgimiento de conflictos están aún presentes y, de hecho, han sido agravadas en los años recientes. Estas condiciones son la extrema concentración de

recursos económicos, de riqueza, de poder político, en manos de élites minoritarias, codo a codo con la pauperización y des-empoderamiento de las mayorías desposeídas. Las vidas de la vasta mayoría de centroamericanos han empeorado, no han mejorado. Las condiciones reales que han dado lugar al surgimiento de la crisis en Centro América, en primer lugar permanecen en su mayoría inalterable. A pesar de las ilusiones de "paz y democracia", las raíces del conflicto regional persisten (Robinson, 2003: 319).

El marco de esta dinámica puede apreciarse en el recuadro de la siguiente página.

Hay un cambio (*shift*) de estrategia de parte de los Estados Unidos en su rol de intervención en el mundo: promoción de democracia de *low intensity* en lugar de guerras de *low intensity* (modelo 1 en el Recuadro). Primero, es una estrategia diseñada para contrarrestar a los movimientos armados y conducir a las sociedades a resolver sus contradicciones a través de los votos y la eficiencia, como manera de competir política y económicamente. Segundo, la concepción es que la democracia proviene de la evolución natural de la civilización (opuesta al autoritarismo) y que resulta en sociedades armó-

Recuadro 1. Un marco estructural de interpretación de democracia y conflictos

	Modelo 1	Modelo 2	
		Crítica	Perspectiva Alterna
Modelo	– <i>Top down</i> : se identifica con dos tipos de transición a la democracia: 1) de la guerra a la paz, 2) del autoritarismo a la democracia electoral.	– Democracia de <i>low intensity</i> : orden en lugar de equidad; democracias incompletas y frágiles.	– <i>Bottom up</i> : además de los dos tipos de transición democrática se promueve una tercera: democracias consolidadas y sostenibles.
Visión de sociedad	– Sociedad nacional. – Evolución natural de la civilización: democracia generadora de una sociedad armónica (sin conflictos).	– Concentración en relaciones de territorios en lugar de relaciones sociales. – Introduce nuevas contradicciones manteniendo viejas estructuras de dominación.	– Sociedad global.
Lógica	– Modernización vía internacionalización: liberalización comercial y sistema político liberal (integración al mercado).	– “Internacionalización” que mantiene el esquema de marco nacional y desarrollo lineal: de países subdesarrollados a desarrollados.	– De concepción del desarrollo territorial a una concepción social del desarrollo; del análisis de desarrollo de nación al de sectores sociales (GE y GCC*).
Estrategia	– Promoción de la democracia formal y economía neoliberal, dos mecanismos combinados en un proceso único.	– Poliarquía: democracia limitada a competencia de élites. – Democracia: máscara que protege intereses de élites; excluye a las mayorías (“integrados” a competencia entre élites).	– Democracia participativa para consolidar la democracia.
Mecanismos de intervención	– Agencias de promoción de la democracia del gobierno de EEUU apoyando reformas judiciales, electorales, policías; asesoría a la sociedad civil. – Lucha armada: obstáculo para la democracia.	– Mediatización (control social desde abajo y adentro) de los movimientos sociales desvirtuando sus proyectos. – Luchas armadas surgieron para cambiar estructuras de dominación para resolver conflictos e introducir la democracia.	– Identificación de GE (élites transnacionales) y GCC* (p. ej., movimientos sociales indígenas y campesinos en América Latina).

* GE = grupos estratégicos; GCC = grupos con capacidad de generar conflictos.

Fuente: basado en Robinson (1996, 2002, 2003)

** Toda mención a élites se refiere a élites transnacionales.

nicas (y desarrolladas), sin conflicto, lo que será posible en la medida que las poblaciones (y países) se integren al mercado global y al sistema electoral. Tercero, la transición democrática para ser viable debe ser controlada desde arriba, con orden, apoyando con recursos las reformas institucionales del Estado y contribuyendo a que los movimientos sociales se encaminen por la vía de la civilidad.

Desde el otro ángulo (modelo 2 del Recuadro) se revela lo subyacente de la estrategia *promoting democracy*, y desde esa crítica se esboza una visión diferente. Sobre el primero, la democracia es utilizada como una máscara para proteger intereses de las élites transnacionales; asume una visión de continuidad entre éstas y el viejo autoritarismo centroamericano; impone el dualismo autoritarismo-democracia, para realmente ejercer la poliarquía;¹ equipara los movimientos armados con la violencia y los presenta como obstáculos para la democratización; mediatiza los proyectos propios de los movimien-

tos sociales en dirección del modelo de democracia propugnado; legitima a los Estados a adoptar programas neoliberales y sistemas electorales que excluyen a las mayorías en su participación democrática y en las decisiones fundamentales, y sugiere la “integración” (participación) de los pobres a la globalización, entendiéndose por esto el “enfilarse” en la ruta de las élites transnacionales (en competencia electoral o económica), abandonando su propia historia e identidad.

1. Al oponer democracia a autoritarismo claramente busca vender la idea de la *virtud democrática*. El autoritarismo como el fascismo de Hitler fue mover masas desde arriba. El tipo de democracia que se fomenta hoy en día es controlado desde arriba para mover a las masas en la ruta de las élites. Dicho esto, aparentemente el tipo de democracia fomentado es más bien un tipo de neo-autoritarismo.

En el fondo de ese desenmascaramiento se busca dar otro sentido a la democracia y un espacio para la disidencia. En lugar de ver los conflictos (armados) y los movimientos sociales como obstáculos se los concibe como condiciones básicas para resolver las contradicciones históricas y en consecuencia introducir la democracia. O sea, que el nacimiento de las democracias está vinculado a conflictos. Es una visión donde la participación de la población con su propia ruta (p.ej. de campesinos e indígenas) en las decisiones fundamentales y en los mecanismos del mercado son valoradas como claves –no tanto el que se “integren” a la competencia entre rutas de élites. Siguiendo esta lógica, dichos movimientos sociales emergen de abajo-arriba, dinámica en que la intervención de EEUU con su estrategia *promoting democracy* (modelo 1) más bien constituye un obstáculo para la democratización de la región. En este marco, la democracia participativa permitiría desafiar la economía neoliberal como parte de la dinámica de resolver problemas históricos como el de los indígenas y afrodescendientes del Caribe (reclamos de territorios y autonomía) y población campesina (reclamos de tierras), permitiendo de esta manera construir democracias consolidadas y sostenibles.

2. Dos modos de hacer investigación sobre conflictos

Los dos modos de investigación en torno al conflicto corresponden al marco de análisis estructural anterior. El primer modo sigue la perspectiva de la clase estatal, territorial, nacional y de desarrollo lineal; concibe que los conflictos están reducidos a geografías específicas y que son atribuibles a determinados grupos locales. Es decir, son conflictos que suceden al margen de las fuerzas transnacionales. En consecuencia, siguiendo este modo de investigación, las políticas resultantes de solución de los conflictos serán llevadas a cabo a través del uso de las instituciones democráticas del Estado como la policía, las restantes instituciones del Estado y la sociedad civil.

El segundo modo de investigación parte de actores que accionan políticamente en una jerarquía de dominación: grupos estratégicos incrustados en el Estado, es decir, la coalición de los dominantes, por un lado, y grupos capaces de generar conflictos y listos para organizarse, por el otro. Esa lógica parte de la premisa que el cambio democrático no es un don del cielo sino un efecto no intencionado, pero que es un resultado estructurado de contradicciones de intereses grupales desarrollados bajo el impacto de factores externos del sistema político internacional y particularidades situacionales y espaciales.

Este modo de investigación concibe el conflicto en un marco que rebasa lo territorial hacia lo transnacional, modelando conflictos transnacionales como contradicciones entre sectores sociales, es decir, entre élites nacionales y transnacionales por un lado, y grupos en resistencia, nacionales y transnacio-



© ALVARO RIVAS

Niño cargando libros en San Andrés de Bocay, 2005.

nales, por otro. Siguiendo a Robinson (2002). Los conflictos son vistos, no como trastornos, pero combinado con la democracia formal, que surgen de la brecha de la introducción de la democracia formal (cambios en las reglas del juego legal y de procedimientos) y las instituciones fundamentales de la sociedad (reglas reales sobre las cuales la economía y la sociedad se desenvuelven, ver ampliación de esto en la siguiente sección), así como de la brecha creciente de inequidad. Los grupos con capacidad de generar conflictos son considerados claves para avanzar con la democratización, pues, su lucha de cambio contribuye a transformar las estructuras de dominación, y esto constituye una premisa básica para introducir sistemas democráticos donde la historia y las culturas de diversos modelos y movimientos sociales tengan espacio –siempre en un marco de tensiones y no como sociedades “armónicas”.

Desde esta perspectiva se revela lo subyacente del primer modo de investigación. Las agencias de intermediación de fondos internacionales, como el USAID y NED, respondiendo por ejemplo a los intereses del gobierno de los EEUU apoyan financiera y técnicamente las reformas del Estado y la “oengigi-

zación” de las organizaciones de la sociedad civil. Esta “oenegización” es la conversión de movimientos sociales (p.ej., gremios que reivindican los intereses de sus agremiados, movimientos indígenas que luchan por su autonomía y territorios, movimientos campesinos por tierra y por sus derechos políticos, movimiento de mujeres, ecologistas, estudiantes, afro-americanos y asociaciones sin tierra) en instancias de ejecución de proyectos que son regidos por criterios técnicos y sujetos a una maquinaria de informes-evaluaciones-formulaciones de proyectos, según procedimientos de las agencias donantes. De esta manera, grupos en resistencia (con capacidad de generar conflictos) que buscaban cambios en la estructura de concentración de la riqueza concluyen administrando recursos externos, absorbidos (cooptados, o “integrados” en el lenguaje del *promoting democracy*) por las élites transnacionales. En este proceso, las élites transnacionales son presentadas como las mayores promotoras de la democracia, incluso, del modelo de democracia participativa, pero “integrado” a la competencia entre élites.²

Un segundo aspecto subyacente del primer modo de investigación es el surgimiento de fracciones transnacionales y *technopols* en Centroamérica. Robinson (2003: 214-217) ha aplicado el concepto de *technopols*, en cada país, identificando a determinados intelectuales “carismáticos, orgánicos, politizados y organizadores locales de grupos con orientación transnacional que juegan un importante rol distinguiendo estrategias locales, programas políticos, planes técnicos e ideologías, para la integración en el nuevo orden global”. Son actores conectados entre ellos, nacional e internacionalmente, a través de una ideología común, vida y programa. Penetran el Estado y promueven el proyecto transnacional de globalización capitalista.

3. Cambio político institucional

Teniendo el marco estructural-macro (sección 1) y el modo de investigación que arroja (sección 2), para entrar al nivel micro donde se ubican los conflictos (sección 4) precisamos el nivel meso: la mediación institucional –es el propósito de esta sección.

2. Es típico encontramos con políticos y partidos que recurren al llamado “populismo” para llegar al gobierno, pero que luego se convierten en fervientes defensores de las políticas impuestas por el FMI y el Banco Mundial, y en consecuencia se dedican a justificar la inversión extranjera (compañías internacionales) y élites nacionales aglutinadas a las internacionales en sus aparentes virtudes de creadoras de empleo y abanderadas de la democracia. Populismo en este contexto se entiende como promesas de que las mayorías tendrán participación en las decisiones del Estado; que se combatirá la corrupción, y que sus demandas de educación, salud y crédito serán apoyadas por encima de los acuerdos con las agencias multilaterales.

3.1 Cambio político

Según el modelo 1, el cambio político se explica con la introducción de la democracia que implica el fin de la guerra y el ejercicio del sistema electoral. Esta introducción genera una serie de cambios en el funcionamiento de las instituciones del Estado (cambios en las leyes electorales, en el sistema judicial, contralorías, etcétera) que resultarán en un Estado de Derecho que canalizará la participación de la ciudadanía en la vida política de un país, dinámica en que la economía está al margen –dirigida por el mercado. De esta concepción se deriva que cambio político significa transformaciones formales en las leyes y reglas del juego político, pero sin tocar las estructuras socioeconómicas que en el pasado originaron las luchas revolucionarias.

En el segundo modelo nos encontramos con una perspectiva diferente de cambio político. Se reconoce que con la introducción de la democracia existe un cambio político, pero lo es en el marco transnacional, pues las reformas han respondido de cara a facilitar la inversión extranjera, de darles seguridad por encima de los derechos nacionales, y de satisfacer las preocupaciones de seguridad que los EEUU tienen en su política



© ALVARO RIVAS

Niña sobre una piedra
en la ribera del río Coco.

anti-terrorista y contra el narcotráfico internacional. Una muestra clara es el acuerdo regional con EEUU sobre el CAFTA, a partir del cual la legislación nacional debe adecuarse a ese acuerdo, lo que está en concordancia con la Declaración de Kyoto de 1975, según la cual los países más ricos del mundo establecen que “la democracia política queda subordinada al capitalismo monopólico”. Es decir, son cambios de reglas del juego formal en función de intereses transnacionales. De ahí la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible el cambio político obvio y la persistencia de las estructuras socioeconómicas del pasado? Una respuesta hipotética: son cambios formales, pero reales en cuanto a que benefician a las élites transnacionales y no a las mayorías.

Luego, siguiendo con la otra perspectiva, y valorando los efectos de esos cambios, se concluye que los problemas históricos de los grupos sociales no se han resuelto, más bien se han generado nuevos conflictos entre los grupos estratégicos y los grupos con capacidad de generar conflictos, debido a una ampliación de la brecha entre los cambios formales introducidos y las instituciones fundamentales de una sociedad. Esa brecha muestra que no se han resuelto los problemas históricos sino que, simplemente, se les ha “enmascarado”. Este es, pues, un nuevo elemento en el contexto de la democratización-globali-

zación que, sumado a la brecha de inequidad histórica, contribuye a obstaculizar la democratización del país.

Los conflictos entre los grupos estratégicos y los grupos en resistencia no generan automáticamente un sistema democrático, pero, como resultado de las brechas mencionadas originan la génesis de un cambio político e institucional, el cual a la larga posibilita la sostenibilidad de la democracia.

De lo anterior, para esta perspectiva, cambio político significa transformaciones en las reglas del juego, para abrir espacios a una democracia participativa (participación en las decisiones fundamentales) y transformación de las estructuras socioeconómicas generadoras de pobreza y violencia; cambios formales en proximidad con los cambios de las reglas fundamentales.

3.2 Cambio institucional

También el cambio institucional es visto de diferente manera por los dos modelos que hasta el momento hemos venido trabajando. Las diferencias tienen que ver con el tipo de reglas del juego; concepción del funcionamiento del mundo; relación entre reglas y comportamiento humano; función de las instituciones sobre la sociedad, y concepción sobre el carácter de las instituciones. En esta sección, luego de describir esas diferen-



© ALVARO RIVAS

*Comunidad de San Andrés
de Bocay, al fondo el río
Coco, 2005*

cias profundizamos en el carácter de las instituciones informales y su relación con las formales.

3.2.1 Visiones diferenciadas sobre las instituciones

Si vamos a analizar el tipo de instituciones partamos definiendo que las instituciones son reglas del juego en una sociedad dada; o las limitaciones de la interacción humana inventadas por seres humanos. Pero ¿qué incluye esta definición? El primer modelo asume que las instituciones son reglas formales; luego supone que las acciones de los actores van en concordancia con esas reglas formales. En el fondo, esta perspectiva niega la existencia de reglas informales expresadas, por ejemplo, en costumbres y tradiciones que descansan en grupos y localidades. El segundo modelo, en cambio, al reconocer la importancia que tienen las reglas formales considera fundamental la existencia de instituciones informales subyacentes en las sociedades, reglas no cuestionadas, reglas que pueden ser referentes para el comportamiento de los sujetos.

En segundo lugar, el primer modelo concibe al mundo como si fuese perfectamente regulado, armónico. Esta perspectiva subestima el conocimiento existente, en el sentido que no se puede resolver todo sobre la base de reglas formales y bajo la lógica de que todos los actores se mueven por sus propias estrategias basadas en sus preferencias. Mientras el segundo modelo supone que los actores encuentran espacios libres para maniobrar, posibilidades, perturbaciones frecuentes y no excepcionales donde la relación *structure-agency* tiene lugar, influyen las reglas de un tipo y de otro, pero también se hace evidente que las reglas son un resultado de los actores.

En tercer lugar, el primer modelo asume que los actores corresponden libre y espontáneamente a las normas, las cuales han sido interiorizadas por éstos en los sistemas de educación; o en todo caso, la violación de esas normas es corregida a través de mecanismos internos como las sanciones. En este contexto se enfatiza el carácter auto-regulado del mundo y el hecho que no hay necesidad de alternativas. En cambio, el segundo modelo supone que las normas son interpretadas por los actores, interpretación en el cual caben posibilidades de contradicciones. La existencia de diversas interpretaciones expresadas luego en una diversidad de acciones es fuente generadora de conflictos.

En cuarto lugar, el primer modelo contempla los efectos de factores institucionales a los cuales el modelo tiende a atribuirles una función positiva con respecto al convivio societal, es decir, una función integrativa para la sociedad. Mientras el segundo modelo duda de esa visión totalitaria, de que los efectos de las instituciones formales sean siempre positivas para toda la sociedad, sino que más bien arrojan sorpresas en las

acciones prácticas, y que por lo tanto dichas instituciones no siempre tienen efectos positivos.

Finalmente, el primer modelo tomando en cuenta los efectos institucionales obvia la génesis de las instituciones; las conciben como dadas y por lo tanto subestima la importancia del cambio institucional, el cual es interpretado como proyecto orientado hacia la meta de un desarrollo superior de las sociedades humanas. De tal manera que los procesos de cambio son concebidos como parte de la evolución humana. En cambio, para el segundo modelo, la pregunta por el cambio institucional es un tema fundamental. En esta perspectiva se distinguen grados de institucionalización y des-institucionalización. En esta lógica no cabe la pregunta del primer modelo, acerca de cómo surgen instituciones de contextos, acciones y decisiones no institucionalizadas; porque esa pregunta supone un vacío institucional en el cual a la vez todo es posible. Cambio institucional, su génesis y la erosión de estructuras institucionales se realizan en contextos institucionalizados.

En suma, partiendo de una diferenciación entre *legal constitution* (reglas del juego formal) y *living constitution* (reglas del juego informal), se puede decir que en el primer modelo se denota una relación directa entre *legal constitution* y el comportamiento humano, lo que es claramente una concepción determinista. A diferencia de esto, el segundo modelo en el marco del *structure-agency* ve a ambos tipos de instituciones (*legal constitution* y *living constitution*) en su doble rol, que facilita y limita a la conducta humana, actores que producen y reproducen activamente las instituciones. En adición, cuando se da una ruptura entre *legal* y *living constitution*, es decir, las leyes y las instituciones formales no son más que enunciativas, el resultado es una sociedad disociada —una perspectiva que en el primer modelo no tiene cabida.

3.2.2 Relación de las instituciones informales con las formales en torno a conflictos

Para dar al concepto “institución” un carácter analítico proponemos, a diferencia de la definición arriba mencionada, la siguiente acepción: regulaciones sociales en las cuales se expresan simbólicamente principios y reivindicaciones de la validez de un orden. Instituciones en ese sentido son, entonces, instancias intermedias entre cultura y sociedad. Esa definición dirige la atención hacia un punto analítico, no hacia la mera descripción de regularidades de la conducta. En esta perspectiva, las instituciones son estructuraciones sociales, más que la mera suma de regularidades.

El análisis de las instituciones trata de describir y explicar al campo de las tensiones entre ideas guías y la estructuración de

la conducta. Con ello se vincula el concepto de la institución con el del orden legítimo o *legal constitution*. Es decir, el análisis de las instituciones se interroga: ¿qué ideas guías tienen efecto estructurador de conducta, en qué contexto de acción y hasta qué grado es ese efecto?

A menudo se menciona, con respecto a las instituciones formales en América Latina, su debilidad y por lo tanto su falta de legitimidad que se expresa en la opinión pública. Esto nos indica que hay discrepancias entre las normas (instituciones formales) y la conducta humana. Esa discrepancia es sumamente delicada cuando los modos de conducta empíricamente observados no son caóticos sino más bien que siguen un orden diferente. De ahí surge la tarea de identificar los patrones del orden diferente, los cuales son instituciones informales.

¿Cuál es la diferencia entre ambas instituciones, formales e informales? Las instituciones formales corresponden a un sistema político donde están expresadas jurídicamente como códigos y leyes, mientras las instituciones informales están fuera de ese *legal constitution*, no están formalizados en el sistema político dominante, pero a la vez son instituciones políticas, informales, que tienen significado a través de su fuerza para poder estructurar la conducta humana. Ambos tipos de instituciones tienen relaciones de varios tipos: 1) neutrales, 2) complementarias (p.ej., Derecho y Mercado), 3) sustitutivas, y 4) conflictivas donde dos sistemas normativos chocan.

Nos interesan la relación de conflicto entre ambas instituciones, relación que tiene dos dimensiones: las instituciones formales e informales pueden rechazarse mutuamente, o estar interconectadas. En el primer caso, la represión puede ser a través de dos estrategias diferentes: 1) las instituciones informales se apoderan de las instituciones formales, momento desde el cual éstas aparecen como simples fachadas; 2) las instituciones informales tratan de eliminar a las instituciones formales sustituyéndolas, momento desde el cual se presentan en competencia con el Estado —“aquí no hay ley”. En el segundo caso, la interrelación es una coexistencia precaria donde las instituciones informales necesitan a las formales para existir; las instrumentalizan parcialmente o penetran en ellas en función de sus propias metas. En este contexto, las instituciones formales se convierten en instituciones parasitarias expresadas, por ejemplo, en la corrupción. Tales instituciones pueden ser difícilmente identificadas por la investigación empírica, porque no cambian la figura exterior de la institución formal y se esconden del público. Ambas dimensiones se mueven en el marco del orden social que cada una de las instituciones, formales e informales, expresan, pues, en el fondo, es un choque de dos sistemas de normas (dos sistemas sociales), un espacio donde hay lugar para la negociación (no siempre desigual). Ese choque de dos sistemas es algo que amerita ser identifica-

do y caracterizado, para que aparezca como una relación estructurada —a como es—, visibilizada, y así captar su modo de accionar en la conducta humana durante los conflictos.

Para entender esa relación conflictiva es necesario conocer las diversas categorías de institución informal que, en general, son más duraderas que las formales las cuales pueden ser cambiadas con frecuencia: 1) clientelismo, 2) corrupción, 3) violencia o la amenaza de violencia, 4) sistemas de leyes alternativas (p.ej., ley tradicional de indígenas). En cada uno de estos tipos de institución informal, nos interesa conocer sus estrategias, por ejemplo, cómo se enraízan en las instituciones formales, cuya característica principal es el anclaje estructural que se diferencia de casos individuales por ejemplo de la corrupción, igualmente es prioritario captar la regla de identidad (códigos sociales) de cada institución (ver literatura sobre la Nueva Economía Institucional, autores como Jean-Philippe Platteau, Douglas North, entre otros).

Finalmente, nos interesa conocer esa relación entre ambos tipos de institución, para entender el proceso de cambio institucional. Esto es: en qué forma las instituciones informales, como el clientelismo o la violencia, cambian en la medida que hay una aproximación entre las instituciones formales e informales, o en la medida que se alejan siempre mediadas por relaciones de conflicto. Aquí está la base de nuestra tesis central de la existencia del anclaje estructural (es decir, conflictos transnacionales) e institucional del conflicto. O sea, un marco que no determina la conducta de los actores respectivos, pero que estructura un corredor de acciones posibles.

4. Grupos en conflicto en Nicaragua

Con el marco estructural (macro) y las herramientas institucionales (meso) podemos leer las acciones humanas (micro). Antes de proseguir recordemos la tesis del presente trabajo: las causas que originaron los conflictos (revolucionarios) en el pasado, no han cambiado, al contrario, se han introducido nuevas condiciones que pueden agudizar aún más los conflictos —como en el caso de Layasiksa.

¿Cuáles eran esas condiciones del pasado? Apuntemos dos: 1) la orientación agro-exportadora que significó un éxito económico que a su vez —por sus efectos en cambiar las relaciones socioeconómicas en el país— amplió la brecha de inequidad. Es decir, el *trickle down economics* (expresado en salario, mercado interno, pequeñas y medianas empresas, reivindicación de tierras por las familias campesinas) no goteó más sino menos; 2) la segregación del Caribe, un racismo silencioso en contra de las poblaciones indígenas en general, y particularmente hacia los habitantes de la Costa Caribe del país, así como la exclusión de las voces del Caribe reclamando territorios y autonomía. ¿Cómo persisten esos dos factores hoy en



Calle de Waspán, 2005.

día y qué nuevas condiciones se han introducido? En esta sección apuntamos tres hechos estructurales de cara a responder la pregunta. La tercera, a diferencia de las dos primeras que parten desde afuera de la región, se origina en la lucha de los indígenas, pero que en el transcurso es cooptado por las élites transnacionales.

4.1 Ajuste Estructural y la migración

La idea principal aquí es, primero, cómo el programa de Ajuste Estructural (ESAF), promovido por el Banco Mundial y el FMI, con la firma del gobierno nacional, se impone en el país y acelera la emigración de las poblaciones pobres hacia fuera y hacia el interior del país, y cómo esa migración en “cascada” repercute luego en los conflictos localizados de la frontera agrícola. Segundo, ese programa coincide exactamente con la política de *export led orientation* del pasado, igualmente el Plan Nacional de Desarrollo actual que también sigue la misma ruta. Tercero, además de ese *continuum* identificado se introducen nuevas condiciones en torno a la propiedad, culturas del país y mercado. Detallemos esta dinámica.

El ESAF se propuso la estabilización monetaria, reducción del déficit fiscal (reducción del rol del Estado), privatización, liberalización comercial, fomento de la exportación (como la

ganadería) y desincentivo a la producción dirigida al mercado nacional. Subyace en este programa la noción de ventajas comparativas estáticas como manera de insertarse al mercado a través de una economía basada en lo barato y abundante de la mano de obra y de los recursos naturales. Basado en este cambio institucional formal (reglas del juego económico y político) se sanearía la economía y se crearían las condiciones básicas para el crecimiento económico como la manera más eficaz de reducir la pobreza e insertar el país a la economía global.

Los resultados del ESAF pueden ser apreciados. Primero, la exportación de productos primarios aumentó en cantidad pero no en valor (caída de precios internacionales en rubros importantes como el café). Tal como lo habían predicho los internacionalmente prestigiosos intelectuales como Singer y Prebish en los 50s, la relación productos industrializados-materia prima ha sido crecientemente desfavorable. Segundo, el aumento en la brecha comercial, así como la inversión extranjera en el sector comercio-turismo (p. ej., hotelería) y en zonas francas (textiles) crearon empleo y minaron las bases de las pequeñas empresas del país. Tercero, las privatizaciones de servicios básicos como la electricidad, agua, teléfono, fueron apropiadas por compañías transnacionales exactamente siguiendo los cambios en las reglas del juego para la venta de recursos del



© ALVARO RIVAS

Comunidad
indígena de Amak.

Estado. Cuarto, cambios en las leyes del país para adaptarse a lo requerido por el ESAF, por ejemplo, en leyes laborales (flexibilización), aranceles para la importación y la exportación.

¿Cuál es el efecto de este programa? Las reglas del juego del ESAF chocaron con la economía fundamental del país y sus instituciones básicas (*living constitution*), tal y como también había sucedido entre los 50-70s. Las acciones de la mayoría de la población fueron diversas. Medio millón de nicaragüenses se fueron hacia Costa Rica como mano de obra barata; mientras un grueso número de familias prefirieron migrar a la llamada frontera agrícola, sea engrosando el frente pionero o comprando tierras a otras familias campesinas presionando el “efecto dominó”, que empuja la expansión de la frontera agrícola desde el lado mestizo. Es decir, algunos van buscando aumentar su hato ganadero, otros aferrarse a los granos básicos (no exportables), otros detrás de productos minerales (obreros y gijriseros). Es una dinámica que va imponiendo disputas mucho más evidentes en torno a la propiedad entendida como espacio económico, tierra, recurso forestal, una disputa donde la visión de propiedad, entendida formalmente como titulación (sea de tierras de campesinos o comunidades indígenas), tien-

de a prevalecer —otra vez en choque con el *living constitution* de entender la propiedad como territorio (ver sección 4.3).

Paralelamente, el Estado y las Agencias de Cooperación en sus políticas de cara al agro, tendieron a sostener la exclusión de las familias rurales, campesinas e indígenas, del mercado apoyándoles con servicios que los llevan a quedarse en la fase de la producción o a acciones de conservación. Como ilustración de lo anterior podemos ver que no hay ni una comunidad indígena con un aserradero o comercializando madera al pacífico o al exterior del país, y tampoco hay organismos que apoyen en dicha dirección. La lógica es simple: los indígenas pueden extraer madera pero para las compañías madereras — eso es “integrarse” a la economía global.

Adicionalmente, el actual Plan Nacional de Desarrollo va exactamente en la ruta del ESAF, con la variante de enfatizar más desnudamente la inversión extranjera como el motor del desarrollo del país, inversión que es bautizada con el nombre de “cluster”. Es un plan que goza del apoyo de las agencias de cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral. Plan en el cual el Estado hace uso de subsidios de modo enmascarado para favorecer a las élites transnacionales, subsidios expresados como “incentivos”, exención de impuestos, apoyos a través de infraestructura, tanto del gobierno central como de las alcaldías, y apoyo con proyectos de distintas instituciones del Estado, mejorando de esta forma las condiciones para la inversión extranjera.

Luego de toda esta explicación anterior, ¿qué tiene que ver el conflicto de Layasiksa con estas políticas cuya autoría y promoción trasciende las fronteras del país?

4.2 Conservación y extracción de los recursos naturales —otra manera de exclusión social, ecológica y económica

Combinada con el ESAF viene una segunda presión internacional; esta vez de la conservación internacional. Esta presión genera políticas y leyes traducidas en la Declaración de Áreas de Reserva, prohibiciones para usar el fuego y otra serie de otras medidas. Las áreas de reserva descansan en territorios indígenas en los cuales las familias indígenas pueden vivir, pero no aprovecharlos. Lo cual significa que la decisión sobre esos recursos es trasladada al Estado central del Pacífico y a las agencias de cooperación que giran en torno a la reserva Bosawas. Estos hechos acentúan más las condiciones del pasado, la exclusión y segregación de la población indígena y afro-caribeño de La Costa, y añaden nuevos elementos en torno a la conservación, propiedad-territorios-bosque. Desglosemos esta idea.

En las últimas dos décadas, las fuerzas del movimiento de conservación internacional se han redoblado. Organismos como

WWF, CI, UICN, agencias de cooperación como GTZ, y fundaciones privadas, particularmente de los Estados Unidos, van generando en el mundo entero seminarios, foros, y congresos, influyendo tremendamente en las políticas de los países del Sur. A este movimiento, ahora más explícitamente, se han sumado organismos como el Banco Mundial y el BID, siempre bajo el discursos de sostenibilidad.

Las reglas (leyes, decretos, reglamentos) impuestas se basan en los supuestos siguientes: 1) el bosque es resultado natural y por lo tanto sin dueño (en todo caso es patrimonio de la humanidad entera), que se auto-regula y que es intrínsecamente armónico; 2) el mercado y sus expresiones (camino, carreteras) son enemigos del bosque; 3) inexistencia de conflictos entre indígenas; 4) las poblaciones indígenas deben preservar la imagen petrificada de antes de la Primera Guerra Mundial que las agencias de cooperación tienen (indígenas vestidas de tuno, alimentados con wabul, guardando sus tradiciones y sin tumbar bosques para nada); 5) las familias campesinas y el crecimiento poblacional son una amenaza al bosque. Estos supuestos se aproximan a la siguiente relación: a más pobreza más cuidado del bosque.

Con esta visión, en Nicaragua se ha diseñado una legislación ambiental y forestal, de pesca y minas (*legal constitution*). Como resultado de su aplicación se declaró la Reserva Biosfera de Bosawas y una cantidad de áreas protegidas. Se prohibieron quemar, incluso de los pinares (coníferas que nacen con la existencia periódica del fuego). Es una práctica *top-down* para cuya implementación, como la declaración de Áreas de Reserva Bosawas, ni siquiera tomaron en cuenta la existencia de poblaciones indígenas dentro de ella, mucho menos, el marco de reglas en que viven (p.ej. derecho de uso consuetudinario), porque “los bosques no son de los indígenas, sino del mundo”. Después de que el gobierno y las agencias de cooperación no pudieron obviar la existencia de las poblaciones indígenas dentro de la Reserva decidieron fomentar la co-gestión: parques con intervención humana, una modalidad denominada forestería comunitaria (*Community based natural resource management*) donde –se cree– las comunidades indígenas conviven en armonía con el bosque. Una forma de “integrarlos” a la lógica transnacional de conservación de los bosques.³

¿Cuáles son los resultados? Solo mencionemos dos: 1) se prohíbe que los sectores excluidos como las familias campesinas e indígenas toquen el bosque. Para “calmarlos” se dirigen proyectos para que los campesinos se dediquen a sus tierras, y que los indígenas se queden en los ríos y en su bosque; 2) los territorios indígenas quedaron dentro de áreas de reserva –“reservados”–, de municipios y con áreas de concesión decididas fuera de su comunidad. Estos hechos, combinados con la dinámica desatada a raíz de la imposición del ESAF con



© ALVARO RIVAS

Miskitas en San Andrés de Bocay, 2005.

respecto a las migraciones, han inducido a una mayor deforestación, pobreza y violencia. Una de las razones descansa en la manipulación de la élite nacional (gobierno) sobre el *legal constitution* (decretos de áreas de reserva, leyes forestales, atribuciones a distintos gobiernos), para justificar sus propios intereses como empresarios madereros, o fortalecer sus decisiones centralizadas sobre el uso de los recursos naturales. En este marco nos preguntamos: ¿cuáles son las motivaciones e intereses reales de las agencias de cooperación para expropiar a las poblaciones indígenas de sus territorios y bosques? ¿Hasta

3. Con esta visión (o discurso), agencias definidas como conservacionistas (p.ej. WWF, IUCN), otras de cooperación de algunos países de Europa y de los Estados Unidos, organismos bilaterales como el BID y multilaterales como el Banco Mundial, apoyan proyectos de conservación en el Caribe nicaragüense. Igualmente el proyecto Corredor Biológico Mesoamericano, que es parte de la estrategia de los acuerdos del Plan Puebla Panamá (PPP), también apoyado por varias agencias, principalmente el Banco Mundial. Para ubicar la agenda de la conservación internacional y los actores que la promueven, ver: Mendoza, R. y Bastiaensen, J., 2003, “Del bosque al ser humano. El mundo vive un cambio silencioso de paradigmas”. En: *Confidencial*, No. 356.

qué punto en este proceso tienen que ver los intereses de las industrias farmacéuticas y cosméticas transnacionales? ¿Por qué las agencias de cooperación, por ejemplo, el Banco Mundial que ha fomentado programas como el ESAF, ahora aparecen apoyando a las poblaciones indígenas y expresando preocupación por la biodiversidad?

Claramente, la participación activa de dichas agencias de cooperación cuenta con el respaldo del gobierno central. ¿Por qué los países del norte prohíben cortar los árboles a los pobres mientras apoyan a sus propias compañías para la extracción maderera? ¿Qué rol juega el Estado en este contexto internacional donde hay gran dependencia de los recursos provenientes de las agencias de cooperación a la vez que de la presión de las élites nacionales?

4.3 La demarcación territorial

A diferencia de los dos hechos anteriores, el presente tiene puntos de partida y dinámica diferente, pero que al final es coherente con los objetivos del ESAF-PND y la conservación.

En un marco de profundización de la frontera agrícola (ESAF), de declaración de áreas de reserva (conservación), y por el proceso de Autonomía seguido desde los 80s, las poblaciones indígenas hablan de sus derechos históricos: pasan del concepto de comunidad a territorios, y en consecuencia adaptan su estructura organizativa a ese cambio. La noción de territorios es más como espacio político y económico que incluye su derecho (consuetudinario) al uso de recursos existentes en los territorios.⁴ Este reclamo histórico llega a la Asamblea Nacional, donde es archivada por años pero sorpresivamente es aprobada en el 2003 como Ley de Demarcación Territorial. Esto es, delimitación de territorios indígenas y una instancia para su ejecución contando con el apoyo de profesionales para el mapeo de las nuevas áreas. La interpretación de territorio en la Ley es de propiedad, a como es un título de propiedad para un finquero, igualmente un título de propiedad de un territorio reclamado por una comunidad indígena. Territorio como propiedad: garantía de estabilidad para la inversión en la región, modo de resolución de los conflictos, respeto de los derechos de propiedad (territorios) indígenas.

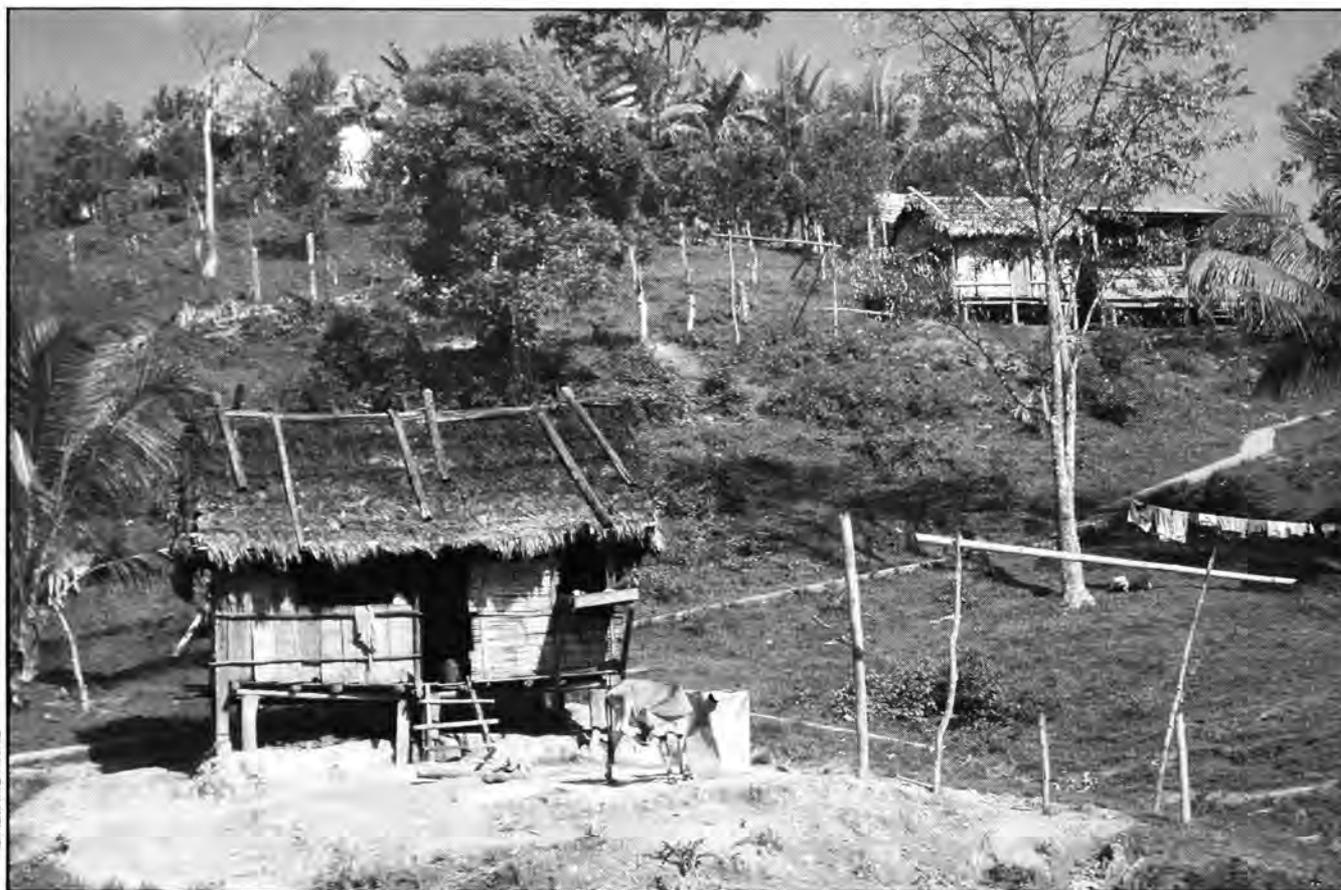
4. Territorio según el Convenio 169 de la OIT es el espacio político, cultural y económico al que las poblaciones indígenas tienen derecho. Pero la interpretación de territorio en la ley 445 es de “propiedad”, igualmente la interpretación que el Gobierno y el Banco Mundial hacen. Pero la interpretación del lado indígena es diversa: desde el Consejo de Ancianos que rechaza la ley 445 porque –según ellos– fragmenta la totalidad del territorio reclamado por ellos, hasta las comunidades indígenas que ven los territorios muy ligados a la economía política (p.ej. extracción de la madera; o tronconaje).

Obsérvese: una ley (*legal constitution*) soñada por los pueblos indígenas de la Costa Caribe, pero en el marco de su concepción señalada arriba, de pronto adquiere un nuevo significado y es apadrinada por el Banco Mundial, la misma institución que ha estado detrás del programa ESAF y abanderando el mercado de tierras sobre la base de la propiedad individual (titulación). Para probar que es un “padrino real”, incluso ha detenido el desembolso de fondos al Gobierno como presión para que el gobierno proceda a la demarcación. Es decir, una iniciativa histórica de los pueblos indígenas termina como ley controlada desde arriba.

¿Qué intereses se tejen en torno a la demarcación? Listemos algunos de ellos, respondiendo al *living constitution* de sus organizaciones, pueblos o grupos.

- Uno, el Banco Mundial busca estabilizar el régimen de propiedad para atraer la inversión extranjera (las élites transnacionales), quienes para aprovechar los recursos naturales podrán arreglarse directamente con los síndicos bajo el esquema de “renta” –de modo totalmente legal. Territorio es entendido como propiedad con título legal. Con esta visión aparentemente coincide una parte de la población indígena y su liderazgo expresada por Brooklin Rivera (La Prensa, 2004).
- Dos, los intereses de algunos grupos indígenas (p.ej. miskitos ligados a la ex Resistencia Nicaragüense) son obtener el recurso madera, interés también ligado a algunas compañías madereras. Territorio es entendido, en el marco de la economía política, no tanto como conservación del bosque o lugar para la producción económica.
- Tres, el Consejo de Ancianos miskito percibe como territorio el conjunto de la zona histórica correspondiente al Reino Mosquito, con sus recursos y espacio político y cultural; y en consecuencia está opuesto a la ley 445 en tanto fragmenta el territorio histórico reclamado por ellos (mapa Polanco).
- Cuatro, el Gobierno, según varias expresiones, concibe la Demarcación como un riesgo de pérdida de su control en sus decisiones (p.ej. concesiones) para favorecer a las élites nacionales, y entonces busca oponerse (p.ej. no provee recursos financieros a la Comisión de Demarcación; y legalmente busca reformar la Ley 445). Territorio como pérdida de poder sobre decisiones claves en torno a los recursos naturales.

Aunque hay más intereses e interpretaciones sobre la ley 445 y en torno a otras instituciones informales vinculadas al territorio es destacable observar el choque entre la ley 445 (*legal*



© ALVARO RIVAS

Comunidad mayangna de Amak, 2005.

constitution) y la interpretación que los distintos actores hacen sobre dicha ley de acuerdo a su *living constitution*. Pero más que choques es la cooptación de parte de la élite transnacional a la lucha histórica de los pueblos indígenas; es un hecho similar a lo que sucedió con el proceso de Autonomía establecido como algo opuesto a los poderes locales de la región, e igualmente las áreas de reserva que catalogan a las comunidades indígenas como conservacionistas *per se*, dejándolas simplemente como cuidadores de un bosque legalmente expropiado desde fuera de la región (por el Estado y por organizaciones internacionales).

La interpretación que arroja la Ley 445 y la fuerza del Banco Mundial interesada en su implementación, nos permite avizorar al menos dos escenarios. Sobre el primero, además de los bajos precios de renta y dada la tremenda desigualdad de relaciones de poder entre las élites y las comunidades indígenas, las élites terminarán resistiéndose a pagar la renta, y las poblaciones indígenas y campesinas permanecerán excluidas de las decisiones fundamentales sobre su territorio (espacio político, económico y cultural). Luego, la exclusión de los indígenas del mercado (aprovechamiento comercial del producto madera y productos no forestales) se profundizará, siendo pre-

sionados a “rentar” en bajos precios sus territorios y a seguir con granos básicos y ganadería extensiva. Finalmente, con estas adversidades, los indígenas quedarán más vulnerables en sus derechos de auto-determinación (poder político en el marco de la autonomía-región).

Un segundo bloque de escenarios es a como sigue. Dada las tensiones históricas entre comunidades indígenas (del mismo grupo étnico o de diferente grupo étnico), con la titulación surgirán mayores confrontaciones entre ellos. Tal como se observa en el caso de Awastingni: por un lado, hay grupos miskitos interesados en controlar el recurso forestal madera; mayangnas que ganaron el caso ante la Corte Interamericana de Justicia y que reclaman el conjunto del territorio; familias campesinas-mestizas ocupando tierras y ejerciendo posesión –todos ellos siempre vinculados con actores externos (compañías madereras, agencias de cooperación, académicos...). Por otro lado, el mandato de la Corte Interamericana de Justicia no es acatado completamente por el Gobierno que sigue reduciendo el problema y la solución a un territorio específico.

Basados en lo anterior, la Demarcación es claramente un proceso incompleto que precisa incluir un marco de negociación

transparente entre diversos actores (incluyendo los actores externos a Awastingni o a Layasiksa) que expresen sus distintas concepciones e intereses sobre el territorio, y plasmen dichos acuerdos sociales, políticos y económicos en los mapas. Este tema revela además la necesidad de entender los conflictos en el marco estructural,⁵ trabajar la participación real de parte de las poblaciones indígenas y campesinas—cada una de ellas con una tremenda heterogeneidad— en las decisiones fundamentales, incluir la ruta de desarrollo de estas poblaciones y no solo “integrarlos” a las élites (o “re-incorporarlos” al Pacífico). Es decir, claramente, una demarcación incompleta conducirá a agudizar los conflictos, como de hecho ya está sucediendo en varios lugares de la región.⁶

De los tres hechos estructurales se percibe claramente una relación disociada entre *legal constitution* y *living constitution*. Por este origen, *legal constitution*, que es importada (p.ej. ESAF, conservación, propiedad) e impuesta (lo ha sido históricamente desde la colonia europea), es instrumentalizada por la élite para justificar el *living constitution* (p.ej. poder del Estado central para sus propios intereses de élite), pero, a la vez, para aplastar a otra (p.ej. institucionalidad informal de la Costa Caribe de Nicaragua) mediante la justificación del *living constitution* del Pacífico.⁷ Esto último revela cómo las élites al instrumentalizar la *legal constitution* oponen el *living constitution* del Pacífico (transnacional) y la Costa Caribe.⁸ En este contexto es válido preguntarse: ¿De dónde vienen los arreglos? ¿Cuál es el efecto y cuáles son los cambios? ¿Qué percepción tienen las poblaciones indígenas sobre el *legal constitution*?

También, de esta sección es mucho más claro deducir la necesidad de entender los conflictos locales como un problema transnacional que rebasa la neutralidad aparente de la ciencia (mapas), del mercado libre (rentas) y de la democracia (votos por una autonomía controlada).

5. Relectura del conflicto

Contando con un marco teórico que combina lo macro, meso y micro podemos hacer una relectura del fenómeno que nos ocupa, el conflicto.

5.1 Reducción del conflicto a lo étnico y a la relación indígena-Estado

Desde el investigador estadounidense Kaplan hasta líderes indígenas como Brooklin Rivera, pasando por el Gobierno y diversas consultorías, el conflicto como el de Layasiksa queda reducido a conflicto étnico y al dualismo indígena-Estado, algo localizable y visible. Un tipo de explicación que involucra solo factores observables en el momento presente del evento, y de esta manera excluye—por la conceptualización del conflicto— el impacto de conflictos transnacionales e institucionales sobre el conflicto observado.

Sobre lo étnico, el conflicto es visto como la confrontación entre indígenas y mestizos (campesinos); entre grupos indígenas (p.ej. miskitos vs. mayangnas en el caso de Awastingni), y entre la misma población de un grupo étnico (miskitos vs. miskitos). Lo más propagandizado es la dicotomía indígena-mestizo, separando e identificando grupos y encapsulando el conflicto entre dos actores en un espacio localizable (Layasiksa, por ejemplo). Luego, las causas del conflicto—se dice— están en los motivos de las partes, motivos que en el caso de la Costa Caribe rayan en el racismo, pues es común escuchar que las familias campesinas luchan por la tierra para trabajarlas *versus* familias indígenas catalogadas como haraganas; o al determinismo de que son dos grupos históricamente confrontados (tanto indígenas-mestizos como miskitos-mayangnas), atrapados por el designio del pasado, siendo imposible que puedan superar sus conflictos, excepto por vía de una intervención exterior (Kaplan, 1996).

Sobre el segundo, autores como Gurdíán (2004) consideran que el Estado en el pasado expropió tierras a la población indígena, y que ésta ahora reacciona demandando sus derechos de tierra y propiedad justamente en un momento en que el Estado está débil por la presión internacional. “*La demanda de los derechos de las tierras y la propiedad comunal es fundamental y es la principal fuente de conflictos en la negociación entre las organizaciones indígenas y étnicas con los Estados nacionales*” (2004: 3). Esa demanda, según Gurdíán, en el contexto del Estado débil es la principal fuente del conflicto. Aquí observamos otra vez la reducción del conflicto a dos actores, indígenas y Estado. Este último, además, aparece con un rol omnipresente, y ante conflictos localizados-visi-

5. Por ejemplo, USAID financió a TNC (The Nature Conservancy) para elaborar los mapas que definan los territorios indígenas. Aparentemente, los actores indígenas están complacidos con dicha contribución científica donde el enfoque de la ecología cultural subyace en los mapas que ubican a las poblaciones indígenas según los bosques naturales (“no intervenidos”). Entender este proceso y la confluencia de intereses es posible en un marco más estructural.

6. El territorio de Puerto cabezas es rentado por la comunidad de Karata—renta a la población de Bilwi. Pero la posibilidad de titulación de tierras ha conducido a que 10 comunidades de Bilwi reclamen posesión de tierras hasta ahora controladas por Karata. Además, dicha posibilidad de titulación ha elevado el precio de las tierras, y con ella la especulación sobre ella.

7. La élite busca mostrar que existe una identidad entre el *legal constitution* y ellos como élite. Según ellos hacen lo que dice la *legal constitution*; sin embargo, la brecha entre *legal constitution* y *living constitution* es grande, y cuando se ensancha aún más es cuando existe tremenda desconfianza hacia las instituciones.

8. No nos debe extrañar en este sentido el encontrar a las comunidades indígenas y campesinas confrontados entre sí, cada uno expresando diferentes *living constitution*.



© ALVARO RIVAS

Construyendo un auditorio en San Andrés de Bocay, 2005.

bles funge en un rol de “mediador” que “refleja la necesidad del actual gobierno de construir alianzas internas que le permitan un clima de estabilidad y gobernabilidad...”. Esto último, desde nuestra perspectiva, invisibiliza su rol en la provocación del conflicto.

La reducción del conflicto a dos grupos, a un lugar y a su carácter determinista obvia que en el conflicto campesino-indígena hay diversos actores invisibles, instituciones que expresan diversos sistemas de normas (sistemas sociales), todos ellos en un contexto más global, que precisa de una visión de conjunto, sistémica, para entender las partes; no al revés.

5.2 La dimensión institucional

Aplicando el marco institucional trabajado en la sección 3 analicemos brevemente el conflicto en la frontera agrícola, basada principalmente en el trabajo de Gurdíán quien reduce el conflicto a la relación indígena-Estado. Sobre los arreglos institucionales (sección 3.2) –recordemos-, el primer modelo considera que los conflictos responden a los arreglos formales (*legal constitution*). Gurdíán no nos dice cuál arreglo informal subyace en los actores contraponiéndose a las reglas formales. Solo nos dice dónde y quiénes. Claramente, el origen

del conflicto es mucho más complejo que la “demanda” sobre la tierra por parte de los indígenas. De hecho, tanto la demanda como la respuesta se mueven en el marco de un arreglo institucional formal e informal, lo cual es invisible. Sin esta perspectiva institucional, Gurdíán no podría responder a la siguiente pregunta: ¿por qué la demanda indígena es “fuente” de conflicto? ¿Cómo interpreta el Estado la demanda de los indígenas? ¿Cómo es que se genera el conflicto?

La reducción no le permite a Gurdíán reflexionar sobre estas preguntas. Nuestras hipótesis, en cambio son: 1) el Estado interpreta la demanda de los indígenas, que es *legal constitution*, desde la perspectiva indígena, como su *living constitution* (reclamo histórico de territorio y autonomía, lo que sería derecho alternativo); y entonces responde basado en la interpretación del Estado, esto es, en los intereses de la élite nacional e internacional, instrumentalizando al Estado para sus propios fines; 2) los indígenas responden al orden social basado en las instituciones formales, con acciones basadas en instituciones informales de fuerzas como la de los ex miembros de la Resistencia Nacional, los grupos indígenas vinculados a la extracción maderera, los indígenas que dependen más de los productos no-forestales; 3) los indígenas expresan sus intere-

ses haciendo uso de la ley del medio ambiente sobre la conservación de los recursos naturales, esto es, que instrumentalizan esa ley para defender sus derechos; 4) los campesinos instrumentalizan el “ser nicaragüense” como equivalente a mestizos para reclamar su derecho a colonizar los bosques.

El supuesto que aparentemente subyace en Gurdian es que el comportamiento del Estado se deriva de las reglas del Estado, lo que constituye una sobreestimación del Estado como instancia que no posibilita ningún espacio a los indígenas.

Finalmente, el conflicto en Layasiksa surge del choque entre ambos tipos de instituciones que provoca un vacío de institucionalidad aparente, de tal manera que se escucha por doquier la expresión de “aquí no hay ley”. Esto no significa que no haya instituciones ni que impere el caos. Las instituciones informales están compitiendo con las formales, algunas veces las sustituyen, la anulan o la instrumentalizan. Ese espacio revela otro orden social en un contexto de confrontación de dos sistemas sociales, lo que implica que ninguna institución nace en un vacío institucional, pero sí en un ámbito de espacio en disputa y reglas contextualizadas, las cuales necesitan ser investigadas urgentemente para entender el conflicto.

Igual lectura se puede hacer desde la dimensión institucional sobre la reducción del conflicto a lo étnico, a una geografía específica y a lo visible, pero preferimos completar el cuadro de la relectura con la dimensión macro.

5.3 La inclusión excluyente

Las secciones anteriores revelan cómo la reducción del conflicto al territorio, a la cultura *per se* (los dos grupos heredando de generación en generación la semilla que los condena al

conflicto⁹) y al ámbito nacional, no dejan ver la noción de inclusión excluyente, que son implicaciones de la globalización (Kuhnekath, 1998). Desde esta perspectiva, la fuente del conflicto no está entre las culturas de dos grupos diferentes, tampoco en el dualismo indígena-Estado, sino entre excluidos del sistema mundial de inclusión excluyente. Todos son incluidos –“integrados”– en el sistema mundial, pero, a la vez, muchos son excluidos. La existencia de una gran mayoría marginada se incrementa bajo ese paraguas, y es una consecuencia de los procesos descritos en secciones anteriores.

En este contexto, el rol del Estado fortalece los conflictos entre excluidos, de tal manera que cuando el Estado asume un rol de “mediador” encubre su propio rol en la provocación del conflicto; se presenta como una institución ajena al conflicto y esconde su uso monopolístico de la violencia para obligar a los excluidos a “integrarse” al sistema transnacional de las élites del cual el Estado es su componente fundamental.

Resumiendo esta sección, lo visible está entre dos grupos, y lo invisible está en el sistema de inclusión excluyente. Lo que aparece como conflicto étnico es un conflicto entre excluidos, y ellos son un resultado transnacional del conflicto entre sectores sociales de grupos estratégicos (élite nacional–transnacional) y grupos con capacidad de generar conflictos. De aquí, la “demanda” de los indígenas es el motivo del conflicto pero no la causa, ésta es estructural. ■

9. Es similar al argumento planteado por Oscar René Vargas en su interpretación del síndrome de Pedrarías: culturalmente el güegüense tiene determinadas características y por eso el nicaragüense se comporta de una manera determinada.

Bibliografía

Gurdian, G., 2002, “Mito y memoria en la construcción de la fisonomía de Alamikamba” en: *Revista Historia* No. 14. Managua.

Kaplan, R., 1996, *The end of the Earth: A Journey at the dawn of the 21st century*. New York: Random House.

Kuhnekath, K., 1998, “Algunas perspectivas sociológicas generales sobre problemas de intervención en la naturaleza y la sociedad de cara a la globalización”, en: *ENCUENTRO*. Managua: UCA.

Mendoza, R., 2004 “Un espejo engañoso: imágenes de la frontera agrícola” en: *ENVIO*. Managua: IHCA-UCA, No. 265. <http://www.envio.org.ni/articulo.php?id=2069>

North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Prebish, R., 1950, *The economic development of Latin America and Its Principal Problems*. New York: United Nations.

Robinson, W., 1996, *Promoting polyarchy. Globalization, US intervention, and hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.

Robinson, W., 1996, “Promoting Polyarchy: Globalization, U.S.,” en: *Intervention and Hegemony*.

Robinson, 2002. Remapping development in light of globalization: From a territorial to a social cartography, in: *Third World Quarterly*, No. 23.6

Robinson, 2003, *Transnacional conflicts. Central America, Social change, and Globalization*. London: Verso.