

El desarrollo y perspectivas de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, 1987-2007¹

Pierre Frühling, Miguel González & Hans Petter Buvollen

Conclusiones y perspectivas²

Desde aquel día alegre y de fiesta del 4 de mayo de 1990, cuando los primeros Consejos y Gobiernos Regionales de la Costa Atlántica en un acto solemne asumieron sus funciones, hasta ahora han transcurrido más de quince años; sumando ya tres lustros de esfuerzos para ir avanzando en la construcción de la autonomía costeña y sentar las bases para un Estado nicaragüense pluriétnico.

Estos esfuerzos han sido realizados en un entorno inicialmente caracterizado por dos factores de carácter muy diferente. Por un lado, las enormes expectativas de la población costeña respecto a resultados concretos que debería generar la Autonomía, y, por el otro lado, las dificultades relacionadas al hecho de que en la Costa Atlántica no había ninguna tradición o experiencia previa de cómo gobernar en forma democrática, y que también faltaba casi enteramente la infraestructura básica – como oficinas, medios de comunicación, equipamiento, personal calificado – para el funcionamiento de las recién electas autoridades regionales.

Para remate, este primer período en el establecimiento de la autonomía costeña coincidió con tiempos agitados y difíciles también para el país como tal – con la derrota electoral del sandinismo a comienzos de 1990 se iniciaron procesos complejos de cambio del sistema político-administrativo y de reestructuración económica, incluyendo la compactación y reforma del Estado y del sector público.³

No obstante estas condiciones bastante adversas, y tal como demuestran las páginas de las secciones anteriores, el proceso

no se detuvo ni ha fracasado. Las autoridades regionales han logrado niveles respetables de funcionamiento y ha habido avances sustanciales en el desarrollo del sistema autonómico; también respecto a su articulación con la administración nacional y la operativización de los derechos colectivos de los grupos étnicos de la Costa.

En esta última sección del libro, se intenta resumir los avances y formular conclusiones selectivas del desarrollo de la autonomía costeña durante sus primeros 15 años, con perspectivas hacia el futuro. Finalmente, se analiza el “experimento” nicaragüense en el contexto latinoamericano, reflexionando sobre su relevancia para otros países del continente con poblaciones indígenas.

CAPÍTULO 11

El desarrollo de la Autonomía y retos para el futuro

11.1 Antecedentes históricos: de la separación al encuentro

A la hora del triunfo de la revolución sandinista en julio de 1979 todavía existía en forma clara y contundente dos Nicaraguas. Por un lado, la parte occidental y central del país que representaba la *Nicaragua española*, con una población mestiza, siendo su abrumadora mayoría católica, todos hispanohablantes, y con una herencia e identificación cultural que era el resultado de la colonización española. Otras influencias culturales en la Nicaragua española, como la indígena o negra, habían sido eclipsadas por el nacionalismo mestizo.⁴

1. Del libro de reciente publicación: Etnicidad y Nación. F. & G. Editores. Guatemala, 2007.
 2. Reproducción autorizada por los autores para la Revista Wani.
 3. Para un análisis bastante amplio al respecto, ver David Close (2005).
 4. Gould, Jeffrey. (1998). Sobre la población negra ver: Romero Vargas, German, (1993).



Miembros del Consejo de Ancianos de la Costa.

Por el otro lado estaba la Costa Atlántica, con casi la mitad del territorio pero solamente diez por ciento de la población del país, representando a la *Nicaragua caribeña*; territorio nunca colonizado por los españoles y cuyos habitantes habían sido primero aliados históricos de los británicos (contra el imperio colonial de España) y después estuvieron fuertemente conectados con empresas estadounidenses activas en la región, así como con la política anticomunista de los EEUU en Latinoamérica a partir de la guerra fría.

Además de la identificación con el mundo anglosajón, la Nicaragua caribeña se caracterizaba por su composición multiétnica (miskitu, mayagna, rama, garífuna, criolla y mestiza), así como por su variedad lingüística y religiosa, con un rol bastante reducido para la iglesia católica. Además, era una sociedad con cierta mentalidad “cosmopolita”, mediante la cual los costeños se percibían a sí mismos de manera positiva, como el resultado de una conexión prematura a una sociedad abierta al mundo y al mercado internacional. Esto se contraponía a las valoraciones negativas y estereotipos

racistas que se formulaban desde la otra Nicaragua, la del Pacífico, sobre la sociedad caribeña.⁵

La incorporación formal de la Costa Atlántica a Nicaragua – realizada en 1894 por medio de la fuerza militar, bajo el gobierno liberal de José Santos Zelaya – no había generado nada de beneficios para la población costeña y aún formaba parte de la definición colectiva respecto al carácter negativo del “Gobierno de Managua”, gobierno que también representaba patrones de comportamiento discriminatorios con relación a los grupos indígenas y afrodescendientes de la población.

Esta brecha cultural e histórica entre las dos Nicaraguas se reforzaba por la falta casi total de inter-conectividad en términos de infraestructura. Aún a finales de la década de 1970, no había carretera para viajar a Managua. Tampoco había conexión telefónica o una emisora nacional de radio cubriendo el país entero. La mayor parte del comercio de la Costa Atlántica todavía pasaba por los Estados Unidos,

5. Baron L. Pineda, (2006).

confirmando así que la Costa todavía no formaba parte de Nicaragua.

La insurrección popular contra el dictador Anastasio Somoza, que asumía fuerza a partir de 1976, se desarrollaba en la parte occidental y central de Nicaragua, prácticamente sin involucrar ni al territorio de la Costa Atlántica ni a su población. Dentro del movimiento revolucionario, y en particular dentro del FSLN, los participantes costeños eran muy pocos y la realidad costeña era prácticamente desconocida tanto por los miembros de base como por los integrantes de la Dirección Nacional.

Por lo tanto: en la Costa Atlántica la revolución sandinista no se produjo, sino que llegó desde el Pacífico. A mediados de 1979 – mientras muchos costeños seguían interpretando a los últimos enfrentamientos en el resto del país entre el gobierno de Somoza y las fuerzas revolucionarias como una lucha entre los mestizos del Pacífico por el poder central, el FSLN ya planificaba enviar una delegación a la Costa para solemnemente declararlo “territorio libre de la tiranía de Somoza y del imperialismo yanqui”. Como herederos del General Sandino – figura no muy apreciada en la Costa – y adversarios de los Somoza, el FSLN tenía fama de representar a gente comunista y anti-religiosa. Pero a la hora de la victoria en julio de 1979, los miembros del Frente Sandinista aún no tenían conocimiento de esa percepción negativa de su movimiento en la Nicaragua caribeña.

El FSLN carecía de un análisis adecuado de las relaciones interétnicas del país y su entendimiento de la historia propia de la Costa Atlántica era bastante limitado. En el programa histórico del Frente – que data de 1969 – la referencia a la Costa contiene poco más que retórica sobre el imperialismo yanqui, la importancia de los recursos naturales para la economía nacional, y algunas características folklóricas de la vida indígena. Y aunque algunos líderes sandinistas habían contribuido académicamente al análisis de la resistencia indígena en tiempos históricos, hubo una dramática falta de reflexión por parte de la revolución sobre el contexto durante aquellos años iniciales, y sobre el cómo lograr alianzas con las comunidades indígenas de la Costa.

Desde las primeras semanas de la revolución, los sandinistas expresaron claramente su escepticismo hacia las aspiraciones de los costeños, temiendo que el Caribe nicaragüense – por sus costas totalmente abiertas y por las relaciones históricas con los EEUU – podría reunir las características para fomentar la contrarrevolución y alimentar el separatismo. Muy pronto se produjo una continuación de la desconfianza mutua y el antagonismo entre el (nuevo) estado central y

los costeños. Por falta de cuadros revolucionarios locales, llegaron revolucionarios jóvenes y entusiastas del Pacífico, que no habían logrado superar las tradiciones racistas y que rápidamente se pusieron molestos por la indiferencia y los cuestionamientos expresados por los costeños sobre la revolución sandinista.

Los costeños, por el otro lado, no podían esconder sus sospechas respecto a los verdaderos motivos de “esa gente del Pacífico” que ahora mandaba en el país y que abiertamente proclamaban que querían lograr la “integración” de la Costa Atlántica; un término que para muchos sonaba más como amenaza (recordando de tiempos y conflictos históricos), que como algo positivo.

Sin embargo, a pesar de esas reservas de la población costeña, la revolución sandinista también despertó expectativas de mejoras económicas (a finales de los 70 la región se encontraba desde hace tiempo en una situación de fuerte receso), y de poder restablecer el respeto para la cultura indígena – deseos y demandas que desde hacía pocos años antes ya habían dado vida a las primeras organizaciones propias de los costeños.

Durante un plazo breve pero sumamente dinámico y con ritmos acelerados, la revolución sandinista coincidió con y facilitó la primera movilización masiva de la población étnica de la Costa, pronto plasmado en el enérgico movimiento indígena de MISURASATA, con sus líderes jóvenes y carismáticos; movilización preparada durante los años anteriores pero que se hizo posible justamente por la revolución sandinista y las libertades que, en medio de sus limitaciones de diferentes índole, sin duda representaba y ofrecía.

Por una interesante convergencia histórica de coyunturas e intereses diferentes, se puede afirmar que fue la revolución sandinista la que desencadenó el primer encuentro real de las dos Nicaraguas. Mientras la anexión forzosa de la Costa Atlántica bajo el Presidente Zelaya en 1894 representaba la subordinación formal del territorio pero casi nada más, y el largo período bajo la dinastía de los Somoza (1936-1979) significó una combinación del “abandono benigno” y convivencia por separado de las dos Nicaraguas, el FSLN se proponía nada menos que la integración de la Nación, con presencia real del Estado y prometía poner fin de la economía de enclave de la Costa.

Tal como ha sido relatado en la primera sección del presente libro, este primer encuentro real de las dos Nicaraguas pronto tendría un desenlace trágico. Por el peso de la herencia

histórica (sobre todo la desconfianza mutua) en el desarrollo de las posiciones de los dos actores claves nicaragüenses,⁶ por la fuerte influencia de la guerra fría y por el cambio maligno en la política de los EEUU que representaba la administración del Presidente Ronald Reagan, las relaciones ambiguas y complejas entre el movimiento indígena MISURASATA y el gobierno sandinista se tensionaron y se produjo una colisión frontal. Desde finales de 1981 hasta finales de 1986 la Costa Atlántica fue teatro de una cruenta y brutal guerra, implicando una militarización muy fuerte de toda la zona.

Empero, era precisamente ese período de sufrimiento y lucha por parte de los costeños – siempre reivindicando su derecho a la Autonomía – que logró que se retomara la vía pacífica como la modalidad para continuar el encuentro interrumpido. A partir de 1984, el gobierno sandinista dejó de igualar “autonomía” para la Costa Atlántica con “separatismo”, y en diciembre el mismo año nombró una Comisión para explorar los criterios para una futura autonomía. A comienzos del año siguiente, se inició de manera oficial y abierta el proceso de consulta sobre las condiciones de autonomía, por medio de Comisiones Regionales, con sede en Puerto Cabezas (Bilwi) y Bluefields, respectivamente.

En junio de 1985, la Comisión Nacional de Autonomía publicó el documento “Principios y políticas para el ejercicio de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua” que constituyó el documento base para avanzar hacia una consulta popular directa, a ser realizada en todas las comunidades de la Costa Atlántica.

Entre septiembre y diciembre de 1985 – que constituyó el período más intenso de la consulta – unos 1,200 voluntarios fueron involucrados para impulsar las discusiones en las comunidades, dando lugar a la formación de casi 100 comisiones locales de autonomía sólo entre las comunidades miskitas.

En julio de 1986, la primera propuesta para la Ley de Autonomía fue sometida a una discusión abierta con las instituciones gubernamentales del país y contando con la participación directa de expertos internacionales, durante un simposio internacional en Managua sobre “Estado, autonomía y los derechos de pueblos indígenas”. Varios de los elementos medulares que fueron discutidos durante

este Simposio Internacional, fueron retomados en la edición final de la nueva Constitución Política de Nicaragua, que fue aprobada por la Asamblea Nacional en enero de 1987. Por primera vez hubo, por lo tanto, un reconocimiento explícito en la Constitución de que el pueblo nicaragüense “es de naturaleza multiétnica”.⁷

En abril 1987, se había finalmente logrado finalmente consensuar el anteproyecto de ley de autonomía entre las dos Comisiones Regionales, y ese mismo mes se sometió la propuesta al debate de una *Asamblea Multiétnica* con 220 delegados (cada delegado representando a una comunidad) de las dos regiones. Con esta Asamblea, que dio su aval al anteproyecto, culminó el proceso de elaboración de la Ley de Autonomía, y pocos días después el texto fue divulgado como publicación en español, inglés, miskitu y sumu.

Con algunas modificaciones el anteproyecto avalado por la Asamblea Multiétnica fue introducido a la Asamblea Legislativa, y en septiembre de 1987 fue finalmente aprobado como el “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, también conocido como la Ley 28.

Haber logrado este avance de gran envergadura era el resultado combinado de motivaciones diferentes entre los actores claves. Para la población indígena y criolla en la Costa, la lucha a favor de la autonomía representaba la conclusión colectiva y propositiva de un pasado donde sus recursos siempre habían sido aprovechados (y a veces también terminados) por otros y donde los costeños generalmente habían sido tratados como inferiores. Para ellos, la autonomía era, por lo tanto, percibido como *autodeterminación y reconocimiento cultural*; herramientas claves para la defensa de las riquezas de la Costa y para el desarrollo regional.

Para el FSLN y el gobierno central (sandinista), el notable carácter popular de la resistencia en la Costa Atlántica y el fracaso por parte del ejército respecto a lograr una solución militar, había generado una apertura para distinguir entre los verdaderos contrarrevolucionarios (los *contras*), que operaban en varias partes del país y cuyo fin era derrocar al gobierno, y los *indígenas alzados en armas*, quienes estaban reivindicando sus derechos colectivos.

Permitir la discusión sobre autonomía para la Costa Atlántica significaba, entonces, devolver el conflicto a su

6. Lo que en MISURASATA generó una rápida radicalización y en el Frente fortaleció la tendencia de reducir el meollo del conflicto al tema del imperialismo y de la seguridad nacional.

7. Constitución Política de Nicaragua de 1987, Arto. 8.

campo inicial, el ámbito político, posibilitando treguas y procesos de pacificación a nivel local. Avanzar hacia la formalización de la autonomía (con la aprobación de la Ley 28), era, probablemente la única manera de lograr una paz duradera y para poder realizar el potencial de desarrollo económico de la Costa Atlántica, en beneficio también para el resto del país. Para muchos cuadros del Frente, el tema de la autonomía fue visto como un ajuste sobre todo táctico, pero también había miembros para quienes la autonomía representaba un cambio profundo y real, y sin precedentes históricos.

Era la convergencia de estas motivaciones diferentes que logró la elaboración y aprobación del Estatuto de la Autonomía. Empero, también explican ciertos vacíos y ambigüedades en el texto, así como el ritmo pausado y los retrasos respecto a la implementación.

11.2 Características de la Autonomía lograda en 1987

11.2.1 Significado y contenido medular del Estatuto

La aprobación en septiembre de 1987 por parte de la Asamblea Nacional del “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua” (también conocida como Ley 28) representaba una fórmula novedosa a nivel latinoamericano respecto a los derechos de las poblaciones indígenas y reflejaba importantes avances en el contexto político nicaragüense.

Sobre todo, la aprobación del Estatuto era una expresión clara de que Nicaragua ahora iniciaría una nueva política de Estado respecto a los pueblos indígenas y comunidades étnicas del país. Hasta ese momento, estos grupos poblacionales en lo esencial siempre habían sido sometidos a *normas de integración*, implicando que el Estado no reconocía sus particularidades colectivas como pueblo, grupo étnico o comunidades indígenas. En comparación, el Estatuto de Autonomía representaba la transición hacia la adopción, por parte del Estado, de *normas de convivencia*, o sea, normas que reconocen que (i) en el país habitan varios grupos étnicos, y que (ii) el camino hacia una nación multiétnica pasa por el reconocimiento de las particularidades y el establecimiento de derechos o garantías especiales para los pueblos y/o comunidades indígenas.

El Estatuto de Autonomía es una ley marco, que intenta establecer los criterios principales y el contexto jurídico para



© ALVARO RIVAS

Calle de Bluefields, 2006.

todo el sistema autonómico. Aún cuando la ley no habla de autonomía étnica,⁸ sino únicamente de *autonomía regional*, el objetivo principal es otorgar – dentro del territorio regional (donde la mayoría de la población ya constaba de mestizos) – protección y derechos especiales, de carácter colectivo, a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.

El preámbulo de la ley primero hace referencia a la Constitución de 1987, donde se establece:

- que el pueblo nicaragüense es de naturaleza multiétnica;
- que se reconoce los derechos de la comunidades de la Costa Atlántica a preservar sus lenguas, religiones, arte y cultura;
- que se reconoce sus derechos al goce, uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales; y

8. O de una autonomía para “las diferentes naciones indígenas”, lo que en su ocasión fue la fórmula sugerida por el movimiento costeño MISURASATA.

- que las comunidades de la Costa Atlántica podrán organizarse y vivir bajo las formas que correspondan a sus legítimas tradiciones.

En el marco de estas referencias, el primer capítulo de la Ley 28 establece que:

(i) las comunidades de la Costa Atlántica “forman parte indisoluble del Estado unitario e indivisible de Nicaragua”; y

(ii) dentro de la unidad del Estado nicaragüense, las comunidades de la Costa Atlántica “gozan de un Régimen de Autonomía que les garantiza el ejercicio efectivo de sus derechos históricos”.⁹

En el ámbito administrativo-político, el Estatuto crea dos regiones autónomas en la Costa Atlántica: la *Región Autónoma Atlántico Norte*, RAAN (con su sede administrativa en Puerto Cabezas), y la *Región Autónoma Atlántico Sur*, RAAS (con su sede administrativa en Bluefields). Las regiones autónomas contarán con sus propias autoridades políticas – los Consejos Regionales – con sus administraciones correspondientes.

En sus respectivas esferas, los Consejos Regionales constituirán “las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente”.¹⁰ Cada Consejo estará compuesto por 45 concejales, elegidos por un período de 4 años, a través de elecciones generales a nivel regional. En los Consejos Regionales deben estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, según un sistema particular establecido por la Ley Electoral para la Costa Atlántica. Para alcanzar este objetivo, la Ley 28 también introduce criterios especiales respecto al derecho al voto (en las elecciones regionales) y sobre el derecho a postularse como candidato al Consejo Regional, dando un trato preferencial a los habitantes nacidos en la Costa Atlántica o de cuyos padres por lo menos uno sea originario de la Costa.¹¹

El Consejo Regional elegirá, entre sus miembros, los integrantes de su Junta Directiva. También elegirá uno de sus miembros al cargo de *Coordinador Regional*, quien se hará cargo de las funciones ejecutivas de la administración regional (lo que pronto se transformó en un gobierno

regional). El presupuesto regional (elaborado por el Consejo Regional) será financiado a través de impuestos regionales y transferencias del Gobierno Central. Además, se establecerá un *Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social* de la región, con contribuciones internas, externas y recursos extraordinarios.

11.2.2 Limitaciones y otras debilidades

El contenido concreto de la Ley no podía más que reflejar las limitaciones existentes del período histórico en el cual nació, o sea: (a) el hecho que el conflicto entre el sandinismo y el Gobierno Central, por un lado, y la población originaria de la Costa Atlántica y sus organizaciones, por el otro, todavía no se había resuelto; sin duda alguna, las partes se habían acercado pero aún era una relación nueva y vulnerable, con un nivel limitado de confianza, y; (b) la relativa inexperiencia sobre esta materia (soluciones viables y operativas de gobierno) también por parte de las organizaciones e interlocutores indígenas. La verdad es que Nicaragua, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, fue uno de los primeros países latinoamericanos en adoptar un “avanzado régimen constitucional en favor de los pueblos indígenas y las minorías étnicas”.¹²

No era de sorprenderse, por lo tanto, que el Estatuto de Autonomía se caracterizara – en medio de su carácter novedoso – por toda una serie de vacíos, ambigüedades y otro tipo de debilidades. Varias de estas deficiencias no fueron descubiertas hasta más tarde, mientras otras eran visibles ya en el momento de la aprobación de la Ley 28 en septiembre de 1987. Sin embargo, en aquel momento, la visión general era que las deficiencias del Estatuto pronto serían remediadas; primero con la supuesta reglamentación,¹³ y, segundo, por la aprobación de otras leyes que fuesen necesarias.

Tanto por su importancia operativa como para la concreción del análisis, se puede dividir estas deficiencias en dos categorías: (1) las que pertenecen al ámbito *político-administrativo* (constituyendo el sistema autónomo a nivel regional y el sistema nacional-gubernativo al nivel de país), y; (2) las que pertenecen al ámbito del *ejercicio de los derechos* reconocidos a la población originaria de la Costa Atlántica (generalmente a nivel de las comunidades).

9. Ley 28, Arto. 2,4 y 5.

10. Ley 28, Arto. 16.

11. Para detalles al respecto, ver capítulo 3.

12. Roque Roldán 2000

13. La cual se menciona incluso en la misma Ley. (Ley 28, Arto. 44.)

(1) *En el ámbito político-administrativo*, lo establecido en la Ley de Autonomía no cubría (o no cubría en forma suficientemente clara), los siguientes aspectos:

(a) Las relaciones entre los órganos del Estado Central y los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas (los Consejos Regionales y la Administración Regional bajo el Coordinador Regional¹⁴).

(b) Las relaciones entre las nuevas autoridades regionales y los municipios; así como entre las comunidades y los municipios.

(c) Las relaciones internas en las autoridades regionales, sobre todo respecto al rol y mandato de los Consejos Regionales y el Coordinador Regional.

Respecto a las relaciones entre el Estado Central y las Autoridades Regionales, la Ley no definió o indicó los mecanismos de articulación que se precisarían en los múltiples campos de la administración pública donde el nivel Central y el nivel Regional tendrán que enlazarse (finanzas, justicia, educación, salud, manejo de tierras y recursos naturales, la prestación de otros servicios públicos, etc.). El Estatuto tampoco estableció criterios claros para resolver hasta dónde llega el poder (y la responsabilidad) de los Ministerios y otras instancias del Gobierno Central, y dónde comienza el mandato del Consejo y Gobierno Regional.

En lo que se refiere a las relaciones entre las autoridades regionales y las autoridades municipales, el Estatuto fue muy escueto y no contribuyó a resolver este tema, que en la Costa Atlántica tenía un gran (y obvio) potencial de generar conflictos. En primer lugar porque el municipio, en una de sus funciones, constituye la expresión local del Estado Central; en este caso, por razones históricas, también simbolizaba el Estado “español”. En consecuencia, tanto el municipio como las autoridades regionales representan una estructura territorial con funciones administrativo-políticas – cada uno, además, con su propia “autonomía”.

También respecto a las relaciones a lo interno de las nuevas autoridades regionales, el Estatuto fue impreciso y ambiguo, especialmente en lo que se refiere a las relaciones entre el Consejo Regional y el Coordinador Regional,

respectivamente. Aunque es el Consejo Regional (el legislativo) en pleno al que corresponde elegir entre sus concejales al Coordinador Regional (que después formará el brazo ejecutivo, encabezando la administración regional), no hay claridad sobre los mecanismos para posteriormente mantener el control del Consejo sobre el brazo ejecutivo y, en última instancia, sobre los criterios para su eventual destitución. El tema se complica aún más, debido a que el Estatuto también estableció que “el cargo de Coordinador Regional es compatible con el cargo de representante de la Presidencia de la República en la región”.¹⁵

(2) *En el ámbito del ejercicio de los derechos colectivos otorgados* a la población originaria de la Costa Atlántica, la Ley no estableció en forma firme y clara los siguientes aspectos:

(a) El estatus real (jurídico y administrativo) de las comunidades indígenas y criollas.

(b) Las formas para el control y manejo de las tierras comunales por parte de las comunidades, el aprovechamiento de los recursos naturales, así como lograr la certeza jurídica de la propiedad comunal.

Si bien es cierto que el Estatuto legalmente reconoció a las comunidades indígenas y criollas de la Costa Atlántica, así como su derecho de “organizarse y vivir bajo las formas que correspondan a sus legítimas tradiciones”, todavía se caracteriza por un vacío respecto a cómo las comunidades podrán obtener el reconocimiento legal y la capacidad de realmente actuar como sujetos de derechos. O sea, en términos legales: ¿cómo podrán acreditar su existencia legal y obtener la personería jurídica para realizar las actividades correspondientes a la administración de las áreas que les sean reconocidas?¹⁶

El tema del estatus real de las comunidades está estrechamente vinculado con el tema del control y manejo de las tierras comunales. Empero, también este tema recibe un trato bastante superficial en la Ley, que no reconoce la complejidad de la situación y la necesidad de una delimitación clara, no indica cuál será la instancia responsable para la titulación y tampoco ilumina sobre el tema del cómo solucionar conflictos en la materia. No contiene referencia alguna a la necesidad de un régimen especial sobre las tierras de las

14. Esa administración, pronto se transformaría en el Gobierno Regional.

15. Lo que por un lado introduce el presidencialismo pleno (contradiciendo la dimensión parlamentarista que radica en que el Coordinador es electo por el Consejo), pero que también representa una “salida de emergencia” para el centralismo nacional. O sea, establece la base legal para que el Gobierno Central retomara el mando, en caso que lo juzgue necesario, de un Consejo Regional “desobediente”.

16. Roque Roldán 2000.

comunidades indígenas, como consecuencia de los derechos otorgados en la Ley.

Esta ausencia respecto al cómo lograr la certeza jurídica sobre la propiedad comunal es tanto más grave como la misma Ley en sí contiene ambigüedades respecto a los derechos al aprovechamiento de los recursos naturales. Primero, porque – según la Ley – la utilización de estos recursos por parte de las comunidades tiene que estar enmarcada “dentro de los planes de desarrollo nacional”.¹⁷ Segundo, porque el Estado todavía tendrá derecho a realizar “explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas” – eventualmente incluso en tierras comunales.¹⁸

En efecto, estos dos vacíos en la Ley 28 – el otorgamiento de derechos generales a las comunidades sin definir mecanismos para que estos derechos pudiesen ser ejercidos y aplicados en forma concreta – significaban que las comunidades seguían ausentes en el espacio institucional del régimen autonómico.¹⁹ Fueron representados por los Consejos Regionales y por los documentos legales donde sus derechos generales fueron establecidos (la Constitución, el Estatuto de Autonomía) – pero no tenían ni existencia ni presencia institucional en forma directa. Considerando que era la fuerza y el sacrificio de las comunidades indígenas y criollas de la Costa Atlántica que finalmente obligó a realizar el proceso de consultas y elaboración de la Ley de Autonomía, esta ausencia resultaba paradójica.²⁰ Además significaba que las expectativas respecto al futuro desarrollo (de la Autonomía y del nivel de vida en la Costa), ahora se concentraban de manera muy fuerte en las nuevas autoridades máximas al nivel regional – los Consejos y los Gobiernos Regionales.

11.2.3 Un Estatuto inconcluso y algo solitario

La Ley de Autonomía representaba cambios importantes en las posiciones políticas de las partes principales del conflicto; también plasmaba el marco de una nueva política general de Estado respecto a los pueblos indígenas. Sin embargo, el conflicto entre la postura indígena y la posición del Estado de Nicaragua (y el FSLN) no se había resuelto. Con la aprobación de la Ley se confirmó que el conflicto había sido

trasladado del campo militar-antagónico al campo político de negociaciones; pero el conflicto todavía era bastante intenso y abarcaba ámbitos de gran importancia para la vida cotidiana. El Estatuto de Autonomía representaba un cese al fuego y un marco general de buenas intenciones para el futuro – pero era una ley bastante inconclusa.

En parte por estas razones, los avances directamente después de la aprobación de la Ley 28 fueron pocos. Primero, el trabajo con la reglamentación de la ley en el período entre 1987 y 1990 avanzaba muy lentamente. Segundo, las elecciones para los Consejos Regionales también sufrieron retrasos. No fue hasta en febrero de 1990 que se realizaron las primeras elecciones regionales (junto con los comicios generales en el país), dando así vida real al Estatuto de Autonomía y a las nuevas autoridades regionales.

El 4 de mayo de 1990, con la instalación solemne de los primeros Consejos Regionales, el barco de la autonomía finalmente zarpó del muelle, lanzándose al encuentro con la cruda realidad. A pesar de que habían pasado más de dos años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, la ley todavía no contaba con su Reglamento. El trabajo para elaborar el Reglamento no solamente no había concluido; tampoco había generado documentos en versión “borrador final”. La aprobación por parte de la Asamblea Nacional de una Reglamentación del Estatuto de Autonomía tardaría más de una década – hasta junio del 2003. A fines del año anterior también se logró la aprobación de la Ley de Demarcación de Tierras Indígenas Comunes. Desde 1990 hasta cuando este libro fue concluido a inicios del 2007, tampoco se había establecido el Fondo Especial de Desarrollo para la Costa.²¹

11.3 Balance de resultados

11.3.1 Sistema político-administrativo

Construir capacidades propias – en los ámbitos administrativo, institucional y político – para lograr establecerse como verdaderos gobiernos regionales, ha sido una constante tarea y un reto central para el desarrollo de los Consejos

17. Ley 28, Arto. 11, inciso 3.

18. Ley 28, Arto. 9.

19. González y Rojas 1996.

20. También invita a la lectura de que esa estructura no era ningún resultado casual, sino que reflejaba el grado de cautela política por parte del Gobierno Central/Sandinista respecto a los temas de fondo respecto a la Costa Atlántica y su Autonomía: tierras, recursos naturales, derechos comunitarios.

21. Art. 33, Estatuto de Autonomía (1987). En el artículo 55 de su Reglamento (2003), el propósito de este Fondo se define como sigue: “El objetivo del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social es que las Regiones Autónomas dispongan de un mecanismo que sustente financieramente el sistema regional de planificación como instrumento básico para su reactivación, reconstrucción y transformación económica y social.” Al escribir estas líneas, a finales de enero de 2007, ése Fondo aún no existe.



© SALVADOR GARCÍA

Descansando en la cocina, Sangnilaya 2007.

Regionales Autónomos de la Costa Atlántica. Como hemos visto a lo largo del presente libro, este proceso de construcción de capacidades ha sido difícil, con sus altos y bajos, pero la tendencia en el largo plazo ha sido positiva.

En los primeros años de la fundación de los Consejos Regionales, ese período que hemos denominado ‘empezar de cero’, el desafío principal era constituirse como nuevos espacios de poder bajo formas democráticas, y lograr algo de gestión real, para responder a las expectativas de la población. Eso implicaba la necesidad de acercamientos y algo de aceptación mutua, por lo menos respecto a las formas de discutir y realizar las sesiones de los Consejos, entre antiguos enemigos que hace poco habían “argumentado” únicamente armas en mano.

Todavía, el concepto de democracia era desconocido en forma casi inaudita. El aspecto tal vez clave era el tema del cómo se deberían llegar a concertar o consensuar ciertas decisiones en la región – *Si nosotros ganamos, entonces somos nosotros quienes gobernamos!*, era una expresión común de los jefes de bancada de los partidos que habían ganado en las elecciones. Esta dimensión tenía importancia no solamente para la gobernabilidad a lo interno de la Costa, sino también conllevaba consecuencias para el peso y la utilidad de las decisiones tomadas para las negociaciones con el gobierno central y su burocracia.

Otro aspecto que complicaba el funcionamiento de la nueva estructura desde el inicio, era la relación y delimitación de responsabilidades entre el Consejo Regional como brazo legislativo, por un lado, y el brazo ejecutivo (oficialmente denominado la Coordinación Regional, pero pronto estableciéndose como Gobierno Regional), por el otro. La importancia de este problema fue agravada y las soluciones obstaculizadas tanto por la falta de tradición democrática como por la ausencia de cohesión política en la Costa.

Durante los dos primeros Consejos Regionales (1990–1998), la falta de unidad y continuidad política a lo interno impidió establecer prioridades para el desarrollo de capacidades institucionales efectivas, y afianzar la gestión de los Consejos, tanto en la RAAN como en la RAAS. De modo que cuando una Junta Directiva del Consejo o un Gobierno Regional había decidido dedicar esfuerzos para consolidar sus estructuras internas – como la Secretaría de Finanzas, o la de Planificación; ambas de gran importancia para lograr algún grado de eficiencia y transparencia en la gestión – las administraciones que les sucedían (incluso aún siendo del mismo partido) a menudo decidían un cambio de rumbo en estos mismos esfuerzos. El resultado fue que el Consejo y Gobierno Regional frecuentemente ‘empezaba de cero’, a pesar de que su elección democrática y la rutina formal de cambio de autoridades ya se llevaban a cabo de manera más cotidiana.



© SALVADOR GARCÍA

Señora limpiando frijoles en Butku.

Durante los dos Consejos Regionales que le sucedieron entre 1998 y el 2006 estos problemas de falta de capacidades institucionales y unidad política interna continuaron, pero también hubo avances significativos en la consolidación institucional. Este desarrollo positivo se debió en parte al creciente desencanto popular con las autoridades regionales, que obligó a tomar medidas para conservar algo de apoyo político real de la población (y no sólo su respaldo – siempre fuerte – al Consejo como símbolo de la Autonomía). Otro factor detrás de este cambio era el pacto entre el FSLN y el PLC, que se impuso de manera directa y fuerte, y que en medio de acuerdos no muy benignos para la Costa también generó un clima de cierta estabilidad que sirvió para fijar algunos acuerdos políticos y para establecer ciertos cimientos institucionales que habría de ser el principal legado para los futuros gobiernos costeños. Estos acuerdos eran instrumentales en lograr varios resultados significativos, como:

(i) la ampliación del marco normativo de la Autonomía a través de procesos de reforma en varios instrumentos legales claves, tales como la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, y sobre todo la Reglamentación del Estatuto de Autonomía que representa una definición clara del régimen autonómico como parte del estado; y

(ii) la aprobación de una legislación especial para demarcar y titular la tierra indígena y de pueblos afrodescendientes.

Ambos avances eran fundamentales para, aún parcialmente, llenar los vacíos y resolver las ambigüedades del Estatuto de Autonomía, y en particular para clarificar las relaciones entre los niveles de autoridad y gobierno en el campo político y administrativo. Además, sirvieron para determinar de manera más consistente el tema de los derechos colectivos de propiedad de la tierra y las formas de explotación de los recursos naturales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Otro avance no menos relevante ha sido la introducción y presencia cada vez mayor de los gobiernos municipales en la Costa. Establecidos democráticamente hasta en 1996, los gobiernos municipales han aprendido a convivir en el sistema autonómico, y a menudo logran complementar los gobiernos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes contemplados en la Ley de Demarcación; cerrando así el círculo (y llenando el vacío causado por de la ausencia de las comunidades) del sistema de autoridades del Régimen de Autonomía.

Tanto en los aspectos político-administrativos, como en la clarificación de los derechos colectivos, se ha producido una actualización normativa del régimen de autonomía. Esto representa un logro importante en la construcción de ese nuevo marco de relaciones y políticas del estado nicaragüense asumido en 1987 como un compromiso de unidad y diálogo entre las partes en conflicto.

A la par de estos avances, en ambos Consejos Regionales han sido creadas las estructuras institucionales *mínimas* que les permite ejercer (por lo menos hasta cierto grado y con cierta eficacia) sus funciones de acuerdo al mandato del Estatuto de Autonomía y su Reglamento. Hoy en día, los Consejos y Gobiernos en las dos Regiones cuentan con infraestructura propia para las sesiones, y la mayor parte de las comisiones permanentes y de las Secretarías tienen oficinas para ejercer sus funciones. También cuentan con sus reglamentos de funcionamiento, así como regulaciones laborales específicas. La RAAN además dispone de un centro de documentación que contiene buena parte de la documentación oficial de gestión desde 1990.

Si bien los avances de los Consejos Regionales pueden parecer algo magros, no dejan de ser notables si consideramos el contexto histórico anteriormente expuesto, y sobre todo si lo comparamos con el desarrollo de las instituciones homólogas a nivel nacional durante el mismo período. Vale recalcar, por ejemplo, que tanto durante la década de los noventa, como a partir del 2000 – la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo del país se enfrascaron frecuentemente – a veces por años enteros – en colisiones frontales de autoridad y crisis políticas, que inclusive requirieron la mediación de la OEA y otros organismos internacionales.

Por lo tanto, a pesar de que el desarrollo de los Consejos Regionales ha sido fuertemente influido (y durante períodos obstaculizado e incluso decidido) por la política partidaria nacional y por las crisis políticas nacionales, también se ha logrado – en medio de este ambiente bastante desfavorable, y bajo gobiernos centrales indiferentes o desconfiados – avances que en el contexto nacional nicaragüense no dejan de ser notables.

Otro logro en este sentido es que el período ha servido para generar entendimiento entre los dirigentes costeños sobre la magnitud y lo complejo que es construir gobiernos nuevos y capaces también a nivel regional. Mientras que en la década de 1980 (y hasta los primeros años de 1990) muchos actores (incluyendo a destacados cuadros sandinistas) estaban seriamente convencidos de que “*Tenemos la capacidad de auto-gobernarnos, si solamente la gente de Managua nos deja hacerlo!*”, hoy en día queda claro que un nuevo sistema de gobernación no emerge en forma instantánea a raíz de una declaración política o un texto legal, sino constituye todo un largo proceso cuyo manejo exitoso requiere toda una serie de

destrezas, tanto políticas como administrativas, a nivel local y regional, con las autoridades del gobierno central y con los actores externos.

11.3.2 Desarrollo socio-económico

Un factor de gran peso para la lucha costeña a favor de la Autonomía era la posibilidad, al parecer casi al alcance de la mano, de que esa forma de gobierno (plasmado en la Ley de Autonomía) pudiese servir como un instrumento para generar bienestar económico, y que los costeños pasaran a aprovechar y beneficiarse de las riquezas en recursos naturales de la Costa. Parecía ser la posibilidad real de revertir la disonancia entre vivir en medio de la riqueza potencial, y al mismo tiempo estar empobrecidos (lo que algunos han llamado la *disonancia ambiental*)²², porque siempre los beneficios de esos recursos naturales los disfrutaban otros – a menudo empresas extranjeras, o los gobiernos nacionales y sus grupos económicos aliados – pero nunca sus verdaderos dueños históricos: las comunidades de la Costa.

Empero, lograr bienestar a partir de la explotación de los recursos naturales, ha sido también una empresa hasta ahora infructuosa en el proceso de la Autonomía. Durante los primeros años a partir de 1990, los Consejos y Gobiernos Regionales no supieron manejar adecuadamente la infraestructura productiva existente de manera positiva (sobre todo en la RAAS, donde había bastantes instalaciones todavía en estado funcional). Las consecuencias de este comportamiento pronto fueron agravadas por las privatizaciones no muy profesionales realizadas por parte del gobierno central.

A partir de 1990 las Regiones Autónomas también han atraído distintos tipos de inversión, desde el tipo ‘de maletín’ (a menudo con dinero de procedencia dudosa y frecuentemente combinándose con prácticas corruptas para lograr concesiones de parte de los Consejos Regionales) hasta los llamados ‘mega-proyectos’, como el plan para construir un ferrocarril de doble vía que transportaría contenedores de carga internacional entre uno y otro lado de las costas del Atlántico y el Pacífico.²³ Iniciativas como las primeras (las inversiones ‘de maletín’, que por cierto no han sido pocas), generalmente han sido no solamente de índole oscuro sino también de carácter cortoplacista, generando poco o nada de impacto en el empleo y el desarrollo productivo.

22. El concepto tomado del libro de Baron Pineda (2006), p. 4.23.

23. González, Miguel (2006), en González/Jentoft/López/Koskinen, eds. (2006), pp. 180 - 218.

Respecto a las iniciativas del segundo tipo – los mega – ésas generalmente se esfumaron en el aire (como la famosa renovación ‘integral’ del muelle de Puerto Cabezas, por ejemplo), sólo dejando el agrio sabor de una oportunidad malograda por incapacidades propias, por ingenuidad en la negociación, o simplemente por corrupción. Y cuando, por excepción, llegaron a realizarse (como por ejemplo el de la fibra óptica que se extiende a lo largo de la Costa Caribe) resultó que requerirían de mano de obra especializada que las Regiones no estaban en capacidad de proporcionar.

En medio de estas iniciativas extremas se produjeron inversiones más normales pero de menor alcance – como las empresas procesadoras de madera y mariscos, algo en el sector minero y el sector agropecuario así como también en el sector comercio – que lograron dinamizar ligeramente la postrada economía costeña. A juzgar por los datos de empleo y ocupación, la población de la Costa sigue todavía dependiendo de las actividades extractivas (en pesca, madera y minas), y de la economía comunitaria y campesina para su subsistencia.

Las características principales de las inversiones “ofrecidas” – perspectiva cortoplacista; dinero de dudosa proveniencia; la utilización de corrupción directa para lograr sus permisos – así como el volumen bastante reducido en los recursos financieros invertidos no reflejan ninguna casualidad, sino son consecuencias directas de la misma situación de la Costa Atlántica. Una región, primeramente, de una extensión enorme y muchas áreas de difícil acceso – pero con muy poca infraestructura física.

Otro rasgo con impacto fuertemente negativo respecto al volumen y carácter de las inversiones ha sido – durante la

mayor parte del período – la ausencia de una definición clara sobre la propiedad y los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales. En este sentido, la Ley de Tierras Indígenas así como el Reglamento del Estatuto de Autonomía (en vigencia desde 2003) constituyen avances importantes para poder regular el aprovechamiento de los recursos naturales, aunque todavía quedan algunos aspectos por resolver.

Las administraciones liberales, en correspondencia con su visión sobre el mercado como el instrumento todopoderoso, ignoraron casi todo lo que pudiera significar fomento a la inversión productiva en la Costa. No obstante, con recursos de la cooperación, los gobiernos nicaragüenses a partir de 1996 dedicaron mayores recursos para infraestructura básica en educación, salud y vías de transporte en la Costa Atlántica. Estos recursos sin embargo, no fueron suficientes y tampoco implementados con una visión de largo plazo que fuera capaz de contrarrestar las brechas de desarrollo humano acumuladas en las regiones desde hace décadas.

Los gobiernos regionales por su parte, aún no han logrado diseñar planes realistas de desarrollo económico. Aprovechando una iniciativa gubernamental conocida como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) dado a conocer en el 2002, ambos gobiernos regionales han procurado proponer una iniciativa de desarrollo regional ‘con identidad’ y que tuviera como eje el marco normativo de la Autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica. Sin embargo este esfuerzo aún no logra materializarse.

De las transformaciones materiales y productivas que, en medio de la algarabía inicial fueron visualizadas y llegaron a formar parte del sueño sobre el desarrollo que (casi automáticamente) resultaría de la Autonomía, muy pocas han sido alcanzadas. Por cierto, el panorama económico ya no es aquella imagen desolada de desabastecimiento (o abastecimiento controlado y selectivo) de productos básicos, e incomunicación casi completa entre la Costa y el Pacífico que caracterizaba la situación a mediados de los años ochenta. Hoy en día no escasean los productos básicos en la Costa y la oferta incluye desde hace tiempo también artículos de gran lujo. Simultáneamente, sin embargo, han crecido las desigualdades sociales y económicas entre la población (igual que en el resto de Nicaragua), en donde la calidad y acceso de los servicios básicos en educación y salud siguen siendo limitados para la gente pobre, y las oportunidades de empleo productivo siguen siendo pocas.

Frente a esta situación, la migración laboral de los costeños – hacia otras regiones y hacia fuera del país – ha crecido de



© MARTIN KUJNE

Transportándose en pequeñas embarcaciones del río Wangky en Waspm.

manera considerable. A la vez, otras formas para generación de ingresos tienden a desplazar el empleo formal entre importantes sectores de población, tanto de zonas rurales como urbanas; con un peso creciente para actividades de la economía subterránea como la droga (cocaína) y el comercio ilegal de la madera.

Observando el desarrollo socioeconómico costeño durante los ahora más de 15 años de vigencia de la Autonomía, resulta necesario concluir que las convicciones de aquel entonces –“*Contamos con una riqueza natural que es abundante y fácilmente aprovechable, sólo falta que nos dejen de controlarlo!*”– no correspondían al mundo real.

Primero, porque para lograr el desarrollo en base de los recursos naturales, se precisaba una administración regional fuerte y un estado nacional comprometido para acompañar y facilitar esa acción transformadora, lo que no ha sido el caso durante los tres gobiernos liberales que se sucedieron en el poder en Nicaragua desde 1990. Segundo, si bien los recursos naturales de las regiones autónomas tenían y siguen teniendo un gran potencial no eran ni son tan fabulosos como fueron representados en el imaginario costeño. Sobre todo para un aprovechamiento sostenible, los costos para el aprovechamiento eran y siguen siendo a menudo prohibitivos, por las carencias de infraestructura física y comercial aún prevalecientes.

11.3.3 Reafirmación cultural

El establecimiento de dos universidades regionales – URACCAN (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense) y BICU (Bluefields Indian & Caribbean University) – con el objetivo de, mediante programas de educación superior, contribuir al fortalecimiento de la autonomía, figura entre los logros más destacados desde un punto de vista intelectual y de la identidad cultural.²⁴ Hoy día estas dos universidades ofrecen una gran variedad de programas de formación técnica, enseñanza de pregrado y posgrado en las principales ciudades de la Costa, mientras que un buen número de zonas rurales son cubiertos a través de programas de extensión comunitaria.

Alrededor de las universidades ha empezado a girar,

sin duda, la vida cultural de la Costa. Un buen número de investigaciones aplicadas han sido publicadas, y se ha promovido el rescate de la cultura, la historia, y la identidad de los distintos pueblos y comunidades. Desde las universidades se ha iniciado programas de acompañamiento institucional a los gobiernos comunales, municipales y regionales; se han formado centros de acceso a Internet y establecido una red de estaciones radiales comunitarias que ofrecen alternativas de comunicación a amplios sectores en la Costa. URACCAN inclusive ha incursionado en la televisión, y hoy día administra el canal local de Bilwi.

Estos logros son extraordinarios si se considera que han sido alcanzados en tan corto tiempo – ambos proyectos fueron aprobados por el Consejo Nacional de Universidades en 1992, y recibieron su personería jurídica de la Asamblea Nacional hasta en 1993. Además, son logros notables también considerando que nacieron como proyectos vinculados a la política partidaria nacional;²⁵ de ahí la causa por la cual – con pocos recursos y comenzando desde cero – fueron simultáneamente lanzadas dos iniciativas (además con una relación inicial bastante hostil entre las dos) para la creación de centros de educación superior en la Costa. Empero, pronto se logró un alto grado de autonomía *vis-à-vis* el mundo partidario, dando énfasis a criterios académicos, pedagógicos y otros aspectos de relevancia para la formación de jóvenes profesionales de la Costa.

Hoy en día, de esa dimensión inicial de vínculos fuertes y directos a la política partidaria sólo queda la memoria histórica; afirmación que también induce a la conclusión que un factor clave para el éxito en el desarrollo de las universidades costeñas haya sido precisamente su gradual alejamiento de esa esfera, evitando así ser instrumentalizadas para fines político-coyunturales, y reemplazando la influencia de la política partidaria por una política autónoma de desarrollo para los recursos humanos de la Costa Caribe.

Actualmente, un desafío importante para las universidades es continuar ofertando sus programas educativos y, paralelamente, reforzar su calidad y relevancia académica. Otros retos son consolidar el enfoque de enseñanza intercultural, y realizar esfuerzos de sostenibilidad con el fin disminuir su alta dependencia del presupuesto estatal.

24. La parte medular de la misión de URACCAN es: “Contribuir al fortalecimiento del proceso de autonomía de la Costa Caribe Nicaragüense, mediante la capacitación y profesionalización de recursos humanos, dotándolos de los conocimientos necesarios ...”.

La misión principal de BICU es: “A través de la pertinencia de sus programas educativos de alta calidad (...), formar profesionales y técnicos de excelencia académica y científica, capaces de promover y defender el proceso de autonomía (...) para el desarrollo integral de la sociedad multiétnica...”.

25. Mientras el proyecto BICU estaba vinculado a personajes de la coalición anti-sandinista UNO (sobre todo del Partido Liberal), el proyecto URACCAN nació como iniciativa de cuadros del FSLN.

Por otra parte, las regiones han aprovechado su derecho de hacer su propia política de educación y de salud, incluyendo la aceptación de los conocimientos de medicina tradicional. Esto es manifiesto en las iniciativas para implementar modelos educativo y de salud autónomos, con reconocimiento y respaldo en la legislación estatal, que ya están avanzando en su desarrollo. En este sentido vale la pena mencionar los programas de reforma curricular ya diseñados y puestos en práctica en la formación de maestros normalistas, la preparación de textos propios, y el impulso de métodos pedagógicos interculturales de enseñanza en diversas escuelas de educación primaria y media de ambas Regiones Autónomas.

La cobertura de la educación intercultural bilingüe (EIB) en la Costa se ha incrementado considerablemente. Mientras en 1995, la EIB tenía una cobertura del 15 por ciento de la población total en preescolar, primaria y secundaria, la proporción en 2006 era más del doble y había subido hasta casi un 33 por ciento. Aunque todavía falta mucho camino por recorrer, ya se puede constatar que ésta nueva enseñanza (así como la aprobación de la Ley de lenguas) han contribuido a un cómodo uso de la lengua materna por parte de las comunidades lingüísticas de las regiones. Durante el período analizado, también el uso público de los idiomas de la Costa se ha ampliado considerablemente, y son expresión de identidad y autoestima individual y colectiva. El reconocimiento a la multiculturalidad ha dado pasos firmes, y existe mayor tolerancia y respeto entre los grupos étnicos. Esto no significa que el racismo y la discriminación han desaparecido ni mucho menos, pero que tienen una menor aceptación en las normas sociales de relación entre las personas y los grupos.

Gracias al desarrollo del régimen de autonomía también se han reconocido y legalizado varias expresiones de liderazgo comunitario y formas tradicionales de organización, de gran importancia para establecer el interlocutor formal a nivel de las comunidades indígenas, sobre todo en temas de demarcación de tierras y derechos de explotar recursos naturales. Estas formas de autoridad han empezado a alcanzar un estatus legal como formas de gobierno que interactúa con las Alcaldías, los Consejos Regionales, las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. Este reconocimiento y funcionamiento real – en combinación con la Ley de Tierras Indígenas – ha conferido legitimidad y estabilidad a las expresiones históricas del liderazgo comunitario y habrá de reforzar la autonomía de las comunidades.

En fin, en términos de avances vinculados al proceso de Autonomía, el balance sobre el ámbito de reafirmación cultural (que ocupaba un lugar central en las reivindicaciones y lucha de la población costeña) resulta siendo bastante positivo y presenta logros acumulados de gran importancia.

11.3.4 Convivencia y unidad nacional

Uno de los frecuentes temores para los legisladores en América Latina es que otorgar autonomía a los pueblos indígenas puede ‘balcanizar’ a los respectivos países, promover el separatismo, y finalmente, impedir o amenazar la unidad nacional. En este libro hemos presentado material convincente para argumentar que la autonomía en las regiones del caribe nicaragüense lejos de fomentar el separatismo más bien ha contribuido a promover el sentido de nacionalidad – en un contexto multicultural. En tres estudios comparables (1997, 2001 y 2004) las respuestas a la pregunta “*Cómo se siente respecto a su identidad étnica*”, demuestran con claridad que mientras la identidad particular de cada grupo étnico ha conservado su importancia, en forma paralela ha ido también aumentando el sentimiento por la identidad nicaragüense.²⁶

La Autonomía también ha contribuido a la gobernabilidad de las regiones del Caribe, lo que ha permitido avanzar en la unidad nacional. El conflicto armado que hace apenas dos décadas era el medio de dirimir las diferencias, hoy es un pasado lejano. Las instituciones de autonomía son los espacios en donde se tratan las diferencias en un ambiente democrático formal, y la vía armada ya no constituye una solución legítima o aceptable por los adversarios – hoy organizados en partidos políticos regionales y nacionales. Si bien el desempeño real del sistema autonómico es criticado por la población a raíz de sus magros avances, la Autonomía como aspiración no parece haber mermado sustancialmente en la mente de los costeños, y se siguen discutiendo ideas y propuestas sobre cómo reformar y profundizar el marco legal en el sentido de fortalecer el derecho de las comunidades minoritarias.

A una década y media de haberse inaugurado los Consejos Regionales como símbolo y máxima autoridad de la autonomía regional, el separatismo es muy raramente considerado como una opción real y legítima. Las dos Nicaraguas, histórica y socialmente construidas como entidades distintas y confrontadas, hoy son cada vez menos distantes y mutuamente desconocidas; y se han construido cimientos importantes que están uniendo más a la sociedad

26. Ver capítulo 10.

nicaragüense. Mientras el primer encuentro real entre las dos Nicaraguas (el intento del gobierno sandinista de “integrar el país”) terminó en guerra, el segundo encuentro (por medio de la Autonomía) sigue su desarrollo de manera pacífica e ininterrumpida.

A manera de síntesis se puede decir que no resultó un sacrilegio implementar un modelo democrático autonómico de inclusión, que aspiró a generar formas de convivencia y unidad dentro de espacios multiculturales. Si bien las tensiones entre democracia como ‘norma para todos’ y derechos especiales para los pueblos indígenas han estado presentes, las mismas refuerzan la necesidad y pertinencia de encontrar soluciones que favorezcan los derechos de las minorías a través de reformas en el Estado, y especialmente de la expresión del Estado en las regiones, que son los Consejos y Gobiernos regionales. Este esfuerzo no significa la disolución del marco democrático, al contrario, implica su consolidación. Nos parece que esta es una lección a tomar en cuenta en la actual discusión sobre la creación de regímenes autonómicos en otros contextos de América Latina, en relación al tema del cómo avanzar en la edificación de un estado multiétnico.

11.4 Relevancia de la experiencia nicaragüense para América Latina

11.4.1 La creciente importancia del concepto de “autonomía”

Durante los últimos quince años la lucha por la autonomía ha adquirido un lugar central en los planteamientos y reivindicaciones de las organizaciones indígenas en América Latina. Desde 1990, con la *Declaración de Quito*, suscrita por organizaciones indígenas del continente en el contexto de la *Campaña de 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular*, el reclamo a favor de algún tipo de autonomía aparece cada vez con mayor fuerza. Y si bien el término aún es sujeto de una intensa discusión acerca de lo que significa o puede significar ‘autonomía’ en cada contexto específico social y político, es notorio que hoy día se ha vuelto una especie de *plataforma de derechos* para el movimiento social indígena en América Latina.

En esta plataforma común constituida en torno del concepto de autonomía, se suelen incluir al menos, pero no exclusivamente, los siguientes aspectos:

(i) derechos de los pueblos indígenas a contar con sus propias formas de autogobierno;

(ii) legalización de los territorios en donde se puedan ejercer los derechos, así como el control sobre los recursos naturales;

(iii) la administración de programas y servicios públicos (salud, educación, etc.) que ofrecen los estados en las áreas indígenas, incluyendo la transferencia de recursos y decisiones para desarrollar capacidades locales; y

(iv) el reconocimiento a los sistemas indígenas de administración de justicia.

En el discurso del movimiento indígena en América Latina, autonomía no ha sido asociado a la constitución de un estado propio, sino al derecho de ejercer la libre determinación dentro de los límites del estado. Y por ello, asegurar garantías por parte de los estados para el ejercicio de este conjunto de derechos en los territorios indígenas, implica la creación de un régimen político-administrativo de carácter autonómico. Un régimen que supone una reforma estatal y del estado para garantizar “dos grandes reconocimientos de derechos *particulares* – sintetizados en competencias propias para ser ejercidas en un territorio jurisdiccional –, y de las *instituciones*, que se concretan en el autogobierno, necesarias para dar sentido práctico y efectivo a aquellos derechos”.²⁷

Así, al pensar la autonomía como régimen territorial de gobierno no se puede separar la cuestión de quién o quiénes son los sujetos de derechos, y a través de qué cuerpos o instituciones políticas estos derechos serán ejercidos.

La aprobación del *Convenio 169* de la OIT en 1989, y la reciente aprobación en junio del 2006 de la *Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas* por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, son pasos importantes hacia la legitimación y brindan soporte legal a los planteamientos de autonomía de las organizaciones indígenas del continente.

La *Declaración*, que no tiene carácter vinculante y que todavía queda pendiente de ser aprobada por la Asamblea General, hace referencia directa al tema de autonomía, recalando que

“los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.²⁸

27. Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002), p. 42, énfasis agregado.

28. En su Artículo 3. Cabe mencionar, que Nicaragua figuró dentro de los países que presentaron el proyecto de resolución.

Por su parte, el Convenio 169, que sí es jurídicamente vinculante, ha sido ratificado por parte de 12 estados en América Latina y ha fortalecido la demanda de autonomía de parte del movimiento indígena. Aunque el Convenio no hace referencia explícita a regímenes de autonomía interna, el documento establece que

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.²⁹

Nicaragua aún no ha ratificado el Convenio 169. En parte se ha debido a una interpretación implícita entre diversos sectores sociales y políticos – tanto en la Costa, como en el resto del país – de que el Convenio no agregaría mayores derechos a los que ya contienen el Estatuto de Autonomía.³⁰

Durante las últimas décadas, varios países de América Latina iniciaron una serie de reformas multiculturales, incluyendo a Brasil (1988), Bolivia (1994), Ecuador (1983, 1998), Colombia (1991), Guatemala (1985) y Perú (1993). Si bien algunas de estas reformas están encaminadas a garantizar diversas formas de autogobierno, aún persiste una considerable resistencia de parte de los estados tradicionalmente centralistas, así como de las élites políticas, en conferir regímenes de autonomía a los pueblos indígenas.

Quienes se oponen a estas formas de autonomía, por lo general suelen argumentar que la autonomía (i) implica una amenaza contra el sacrosanto concepto de soberanía estatal; (ii) alimenta los sentimientos o deseos de separación de parte de la población sujeta de los derechos; y que la autonomía también (iii) podría debilitar aún más la unidad estatal-nacional. Además, entre los gobiernos que permiten cierto nivel de autonomía, la percepción a menudo sigue siendo bastante unidimensional. “Lo elemental – comenta

Rene Herrera, ex ministro de gobernación de Nicaragua – “es que la integración está por encima de la autonomía y que la autonomía es accesoria de la integración nacional”.³¹

En la discusión sobre la escala donde podrían establecerse los regímenes autonómicos, por lo general los estados han impedido formas autonómicas más allá del nivel municipal. Este ha sido el caso de México, Bolivia, y Ecuador en años recientes.³² En estos países, en el mejor de los casos se han impulsado políticas encaminadas a fortalecer el espacio municipal a través de programas de descentralización fiscal y administrativa – por ejemplo, la *Ley de Participación Popular* en Bolivia –, pero sin transferir las decisiones a escalas regionales. O en otros casos, se han reconocido derechos de titularidad a las tierras comunales indígenas, pero sin realizar las reformas administrativas que confieran formas de autogobierno sobre estos territorios, como han sido los casos de Ecuador (1998) y Bolivia (1994).

De parte de los estados existe una considerable resistencia a alterar la organización política administrativa del país, para crear ‘fueros especiales’ – llámese jurisdicciones regionales de gobierno – a favor de la población indígena. En correspondencia con los procesos de democratización en América Latina, es común que los estados han preferido ampliar las normas formales de un estado democrático ‘para todos’, y no crear regímenes especiales para proteger derechos específicos.

En fin, los gobiernos centrales y las élites políticas en América Latina suelen todavía descartar *a priori*, cualquier iniciativa legal cuyos alcances confieran derechos significativos de autodeterminación política interna a los pueblos indígenas u otras comunidades étnicas.

Ante esta situación, algunas organizaciones y comunidades indígenas en el continente han respondido con formas ‘de facto’ para llevar a cabo sus iniciativas autonómicas, ‘sin permiso’ – es decir, sin reconocimiento legal – de sus respectivos estados. Este es el caso de las *Juntas de Buen Gobierno* – también llamados *caracoles* creados en el 2003 – en los territorios controlados por el EZLN en Chiapas, México.³³ Otros ejemplos semejantes se están desarrollando actualmente a nivel local en los territorios Mapuches del sur de Chile.³⁴

29. En su Artículo 7.

30. Los países en Latinoamérica que han ratificado el Convenio 169 de la OIT son: Argentina, Bolivia, Honduras, México, Venezuela, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, y Perú.

31. Herrera, Rene (2001).

32. En Bolivia, producto de un referéndum en el 2006 se aprobó la conformación de regiones autónomas. La nueva Constitución – en preparación – habrá que redefinir el carácter del régimen autonómico en aquellas provincias que decidieron adoptar formas autonómicas de gobierno.

33. Burguete Cal y Mayor, Araceli (2003).

34. En Chile, bajo la Coordinación de Identidades Territoriales y Organizaciones Mapuche se han conducido una serie de estrategias locales que desde el espacio municipal persiguen abordar problemáticas – de desarrollo, y de participación política – comunes de las comunidades indígenas mapuches.

A pesar de algunos avances legales, así como la notoriedad alcanzada por las demandas indígenas en general, parece existir un punto de involución en donde los regímenes autonómicos todavía no son fácilmente digeribles para los actuales estados y sus élites gobernantes. A la vez, sin embargo, se observa, tal como lo destaca el Relator Especial de la ONU en materia de derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la existencia de una importante “brecha de implementación” de los derechos de los pueblos indígenas en sus respectivos países.³⁵

En el debate actual, las evidencias empíricas sobre el funcionamiento de los regímenes autonómicos han estado ausentes. En este sentido consideramos que la experiencia de las Regiones Autónomas nicaragüenses, a quince años de haber sido establecidas, puede hacer una contribución interesante a estos debates y aportar constructivamente a resolver parte de la controversia. Además, diversos analistas han enfatizado la necesidad del análisis comparativo “en un momento en que los avances legales y la implementación están en la agenda” en América Latina.³⁶

11.4.2 Autonomías territoriales

En términos generales, parece correcta la afirmación de que en países en donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría o por lo menos una minoría demográficamente significativa, la autonomía como demanda del movimiento indígena, no es central. En estos países los indígenas quieren más poder y mayor participación para incidir en el ámbito estatal-nacional. En cambio, en aquellos países en donde los pueblos indígenas constituyen minorías, la autonomía se presenta como una demanda en el sentido de protección (legal) ante las amenazas que se ciernen sobre sus territorios, el aprovechamiento de los recursos naturales y su sobrevivencia cultural.³⁷ Por esta razón, la escala territorial o el nivel de gobierno en donde se ejercen los derechos de autonomía, tiene un lugar importante en la definición del régimen de autonomía; y hasta cierto punto también en el grado de receptividad de parte de los estados y las élites políticas para aceptar los términos de una demanda autonómica.

Desde una perspectiva comparativa, los derechos formales reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades, así como las facultades conferidas a las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, continúan teniendo pocos referentes en América Latina. Los modelos más cercanos con carácter de regímenes autonómicos territoriales, reconocidos legalmente por sus respectivos estados son: (i) *los Resguardos* en Colombia contemplados en la reforma constitucional de 1991, aunque es una figura legal de la época colonial; y (ii) *las Comarcas indígenas* de Panamá, la primera creada en 1953 (la comarca Kuna Ayala), y las siguientes en años posteriores.³⁸

En la reforma constitucional del Ecuador (1998) se establecieron las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), pero –al igual que en Colombia– aún no fue aprobada una legislación operativa que permita establecer las CTI en la práctica.³⁹ Tampoco dentro de la CONAIE, la principal organización indígena del país y promotora inicial de la creación de las CTI, existe consenso sobre el carácter y definición de la CTI’s como regímenes autonómicos territoriales en el Ecuador.⁴⁰

Por su parte el congreso de México revirtió en el 2001 una propuesta de ley que hubiera posibilitado la formación de regiones autónomas. La respuesta del estado Mexicano provocó, especialmente en Chiapas, la formación de *autonomías de facto*, y la ampliación de experiencias de asociativismo regional en otros estados del país, estimulando las prácticas de formas de autogobierno regional, aunque sin reconocimiento formal del estado central o federal.⁴¹

(a) Los Resguardos indígenas en Colombia

Los *Resguardos indígenas* colombianos no son una figura legal reciente. Se establecieron desde la época colonial, a partir de una tradición legal en el país basada en derecho *indiano*. Sin embargo fue en el contexto de la reforma constitucional de 1991 que el resguardo adquirió la potestad de convertirse en entidades territoriales político-administrativas, es decir, configurar un régimen autonómico. Y aunque según Roque Roldán, especialista colombiano en

35. ONU, Comisión de Derechos Humanos (2006).

36. Nash, June (2006). También Sieder, en un volumen reciente insiste en la necesidad de evidencias empíricas para examinar el impacto de las políticas multiculturales aprobadas, así como sus contextos políticos y económicos. [Sieder, Rachel, (2002)].

37. Grey Postero, Nancy & Leon Zamosc, eds., (2005).

38. Una reforma constitucional en 1972 amplió los derechos de las comarcas indígenas.

39. En la actualidad se desarrolla en el país una importante discusión al respecto. Distintas concepciones de regímenes autonómicos circulan desde distintos actores, hasta ahora con poco diálogo entre ellos. Para una discusión de dichas propuestas puede verse: Ortiz, Santiago (2006).

40. Entrevista personal a Raúl Ilaquiche, Presidente de la ECUARUNARI, una de las principales organizaciones que forman parte de la CONAIE. Para una discusión programática ver: Simbana, Floresmilo (2006).

41. Dietz, Gunter (2005).

derecho de los pueblos indígenas, la norma constitucional no ha tenido hasta ahora ningún desarrollo legal “los resguardos gozan de un grado amplio de autonomía” en virtud de la legislación pasada y reciente sobre “su naturaleza y funcionamiento”.⁴²

En el país existen un total de 567 resguardos, de distintas extensiones geográficas y población. Juntos suman 36.5 millones de hectáreas – una cuarta parte del territorio nacional – donde viven alrededor de 800 mil personas, o sea un 2 por ciento de la población colombiana.⁴³ Entre las facultades conferidas por las normas están la administración local de justicia, la elección de autoridades propias y dotarse de gobierno interno, la capacidad de administrar recursos fiscales transferidos por el estado, y la administración y regulación de la propiedad comunal indígena.

A pesar de este marco legal y la apropiación de facultades administrativas, el prolongado conflicto armado en el país ha impedido un mayor desarrollo de los *Resguardos* indígenas. De acuerdo con Roldán, “las bandas armadas de guerrillas y paramilitares, y las facciones ocupadas en los cultivos ilícitos y el procesamiento y tráfico de drogas, han llegado a perturbar drásticamente la vida social, económica y cultural de las comunidades”.⁴⁴

(b) Las Comarcas indígenas de Panamá

Entre el año 1953 y el 2000, Panamá estableció cinco *comarcas indígenas*, las que cuentan con territorios demarcados y legalizados, y que tienen sus autoridades electas por procedimientos basados en sus prácticas tradicionales. El área legalmente adjudicada a las comarcas representa al 20 por ciento del territorio del país, y en ellas vive alrededor del 55 por ciento de la población indígena de Panamá, lo que equivale a unas 158 mil personas, es decir, casi el 6 por ciento de la población nacional. Cada comarca se autogobierna a través de un congreso general, que a su vez está sustentado en congresos locales que agrupan a las comunidades indígenas. A pesar de haber sido creadas en forma pionera en el contexto de América Latina y frecuentemente citadas como un referente de autonomía regional, las competencias y facultades administrativas de sus órganos de gobierno interno son, en la realidad, bastante limitadas.

En forma paralela al espacio de auto-gobierno comarcal, el gobierno central creó la *intendencia comarcal*, como la instancia que coordina la administración de los programas sociales servidos por el estado, entre ellos, educación y salud, que son facultades administrativas del gobierno nacional. Los procedimientos legales disponen de mecanismos y formas de coordinación y consulta para que las delegaciones ministeriales conduzcan su labor respetando a las autoridades indígenas de las comarcas. Sin embargo, en la práctica esta coordinación es muy ocasional, por lo cual frecuentemente se generan conflictos entre autoridades nacionales y las de las comarcas, inhibiendo así la factibilidad de ejercer una autonomía efectiva.

El reconocimiento formal del estado central respecto a la autonomía radica básicamente en las facultades de las comarcas para elegir sus propias autoridades locales, administrar justicia comunitaria, dotarse de reglamentos internos, y el reconocimiento de derechos para administrar los recursos naturales y las tierras comunales. En los hechos, sin embargo, son derechos que se ejercen en forma muy circunscrita.

Algunos analistas se refieren a la experiencia de Panamá como una autonomía “encapsulada”, sobre la cual frecuentemente se producen imposiciones de las autoridades centrales en materia de inversiones, y a menudo no se consulta a las comarcas en decisiones relacionadas al aprovechamiento de sus recursos naturales. En esta materia el estado central retiene los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, y reconoce únicamente derechos de usufructo a las comarcas. La competencia entre actores locales y externos por el uso de los recursos naturales ha generado conflictos internos y ha debilitado la capacidad de consenso entre las comunidades.⁴⁵ Hoy día, la población que vive en estos territorios “autónomos” tienen los más bajos niveles de desarrollo humano del país, y la pobreza se ha extendido.⁴⁶

11.4.3 Los cambios en la articulación con el Estado

La autonomía nicaragüense, al igual que los casos de Colombia y Panamá, tuvo su origen en demandas de protección y reconocimiento de derechos específicos colectivos. La novedad en el establecimiento de las

42. Roldan, Roque (2006).

43. La mayor parte de los Resguardos se localiza en la región del Pacífico en donde existen 238. En la Amazonía en cambio existen 80, en la región Central 104, en los departamentos del Atlántico 31, y en la Orinoquía se encuentran 106 resguardos.

44. Roldan, Roque (2006).

45. Wickstrom, Stefanie (2003).

46. Leis, Raul (2003).

regiones autónomas nicaragüenses radica, por un lado en su extensión territorial, pero sobre todo en que el Estatuto de Autonomía confiere derechos tanto a pueblos indígenas, como a otras comunidades étnicas – entre ellos, comunidades afro-descendientes y mestizos. Se trató así de una *autonomía territorial administrativa con carácter regional y multiétnica*, cuyos sujetos de derechos específicos y colectivos son los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Este régimen integró inicialmente dos niveles de gobierno: el regional, y el del estado central; luego el nivel municipal y, más recientemente se ha agregado el nivel comunitario, que estuvo ausente en la operación del sistema por casi una década. Es decir, la creación de las regiones autónomas, produjo un rediseño de la organización política del estado nicaragüense.

En la experiencia de Nicaragua, la reorganización del estado por sí sola no fue suficiente para crear un *sistema autonómico* territorial funcional, y tampoco parece haberlo sido en los casos de los *Resguardos* en Colombia o de las *Comarcas* en Panamá. O sea, en estos tres ejemplos, ya no es

el diseño institucional que constituye el obstáculo principal para avanzar en la consolidación y fortalecimiento de los regímenes autonómicos ya establecidos.

En el caso de las regiones autónomas de Nicaragua, los poderes efectivos de decisión continuaron en gran medida controlados por el gobierno central y las demás instituciones del estado. Tal vez a nivel conceptual fue medio traumático para las élites nacionales la introducción de un ‘nuevo piso de gobierno’ – el regional – pero desde la puesta en práctica de la autonomía en 1990, el meollo de la discusión ha sido cómo operativamente se lograba una coordinación funcional de los diferentes niveles estatales para avanzar en la implementación del Estatuto.

Por un lado, no sería enteramente equivocado afirmar que las fallas de operatividad en el sistema autonómico eran de esperarse y que a fondo solamente era una expresión nueva de la misma resistencia de siempre por parte del estado central cuando no quería perder su control. Empero, juzgando de una experiencia de más de 15 años, se puede sostener que detrás de esta falta de congruencia entre lo



legislado (la autonomía), y la manera de funcionar en sus quehaceres cotidianos por parte de las instituciones del estado, no había únicamente una deficiente voluntad política, sino una combinación a menudo bastante compleja, la que también incluía factores como falta de continuidad, capacidad y profesionalismo administrativo en todos los niveles; un entorno nacional turbulento con un peso preponderante de la política partidaria; conflictos internos en la misma Costa Atlántica; recesión económica y desastres naturales; etc.

Conceptualmente, los ámbitos comunitario, municipal, regional y estatal de gobierno son complementarios y no excluyentes el uno del otro. Todos ellos contribuyen a la cohesión del estado, y sobre todo a fortalecer el tejido institucional creado por la normatividad de la autonomía. La experiencia nicaragüense está indicando que estos niveles – si bien en tensiones frecuentes por la misma debilidad del estado – pueden convivir siempre y cuando se van dilucidando donde se complementan, traslapan, o se contraponen las competencias de cada nivel; y en particular cuando se logre que la autodeterminación de las comunidades funcione como ‘mecanismo de corrección’ del ámbito regional. Esto significa que las comunidades requieren ejercer formas de poder que contrabalancee el espacio regional, y que fortalezca su propia autonomía.

En la experiencia costeña uno de los aprendizajes de los actores es que la autonomía no debe ser concebida como una *solución final* sino interpretada como un proceso que ha sido capaz de abrir un marco distinto de relaciones entre los pueblos indígenas y las comunidades étnicas por un lado, y el Estado por el otro; relaciones nuevas que puedan subsanar un pasado de opresión y discriminación, y construir nuevos referentes para la convivencia social y la unidad multicultural en el estado. Por ello, los derechos de autonomía para consolidarse bajo un régimen político-administrativo, deben ser perfectibles.

Visto de esta manera, la autonomía de la Costa Caribe Nicaragüense ha funcionado como un *marco general de inclusión e integración* para la sociedad de la Costa Caribe, y también ha contribuido a un proceso de avance hacia la unidad de las dos Nicaraguas. Si bien el marco normativo del régimen de autonomía fue inicialmente diseñado con vacíos y ambigüedades – muchos de los cuales han constituido impedimentos para que los derechos sean ejercidos en forma efectiva – ese mismo marco legal y administrativo, en la perspectiva de los costeños, de todos modos ha sido útil para mantener viva la aspiración por formas realmente eficaces de autodeterminación. La vigencia de este marco

ha sido también clave para poder contraponerse a ciertas decisiones de los gobiernos nicaragüenses durante las últimas dos décadas, cuando (con bastante frecuencia) han violado los derechos de las comunidades.

11.5 Retos principales para el futuro

Los resultados del desarrollo del régimen de Autonomía no son desalentadores. Al contrario, sus avances han conferido certezas a la sociedad costeña que si bien sus derechos no han sido enteramente promovidos y respetados, especialmente por los gobiernos nicaragüenses, algo sí se ha logrado – y no precisamente poco – de las motivaciones iniciales que inspiraron su fundación. Sin embargo, a pesar del desarrollo normativo logrado, aún hace falta bastante para implementar a cabalidad el marco jurídico existente y perfeccionar lo que requerirá ajustes. Para alcanzar eso, habrá de construir alianzas, y avanzar hacia mayores niveles de diálogo y cohesión, tanto en la sociedad costeña como en la sociedad nacional nicaragüense.

Bajo esta perspectiva, los desafíos para la Autonomía, son considerables. De una parte están los asuntos que conciernen al funcionamiento y consolidación de las instituciones públicas autónomas, así como la relación entre el nivel central y las autoridades regionales; y por otra parte encontramos aquellos temas propios del entorno social y económico costeño, que requieren ser tratados con relativa urgencia.

Fortalecer el funcionamiento del régimen de autonomía para que sea capaz y eficiente requiere percibirlo – en forma seria y sistemática – como un sistema de gobierno que contiene cuatro niveles: (i) el estado nacional; (ii) los gobiernos regionales; (iii) los municipios; y (iv) las comunidades. Si bien han empezado a establecerse las bases para que el sistema funcione como tal, aún se requiere dilucidar en la práctica los ámbitos de autoridad, la articulación y las relaciones entre cada esfera de gobierno. En estas relaciones es fundamental los criterios de complementariedad entre las funciones públicas que desempeñan cada autoridad, y una mejor definición de lo que significa *autonomía* en los respectivos niveles.

Aquí cabe pensar, por ejemplo, formas más eficaces para la administración de las Regiones Autónomas y echar a andar lo que formalmente es un modelo de descentralización avanzado. Con instituciones débiles no se puede ejercer gobierno sobre una jurisdicción territorial que representa la mitad del país, y que además tiene las mayores brechas de desigualdad y menores inversiones e infraestructura.

Durante los años desde 1990, la constatación de estas limitaciones ha justificado diversas iniciativas para la creación de nuevas regiones autónomas – o simplemente nuevos departamentos – que eventualmente se habrían de separar de las dos Regiones Autónomas existentes. Las autoridades regionales, con razón histórica – pero con poca reflexión a fondo sobre las motivaciones de estos reclamos y propuestas – han descartado cualquier iniciativa que altere la integridad territorial de las Regiones creadas al amparo del Estatuto, y del texto constitucional. Es bastante claro que el avance de la frontera agrícola hacia la Costa ha causado un cambio demográfico a favor de la población mestiza, pero también la insistencia de incluir los municipios del interior que nunca formaron parte del debate por la autonomía, y cuya población no comparte la identificación costeña, puede erosionar el concepto de autonomía.

Cualquiera que sea el desarrollo de este debate, consideramos que existe aún un espacio legal, y un potencial de mejoramiento de la capacidad institucional-administrativa que requieren ser efectivamente implementados antes de poder identificar la necesidad y naturaleza de eventuales reformas respecto a los territorios.

También a nivel político existen importantes tareas para la sociedad costeña. Las posibles reformas electorales y la adecuación del Estatuto de Autonomía, por solo mencionar dos de esas tareas, requieren un importante proceso de diálogo interno, construcción de alianzas con los partidos nacionales y regionales, y además el respaldo de la sociedad nacional nicaragüense.

En este contexto vale la pena mencionar el hecho, sin duda novedoso, de la alianza entre YATAMA y el FSLN, celebrado en el 2006 y con un contenido más allá de la participación electoral en el seno de los Consejos. Poco después de confirmar la continuación de un gobierno de coalición en la RAAN, el FSLN y YATAMA anunciaron la formalización de un “acuerdo de alianza”. Este acuerdo, que también contenía el compromiso del FSLN de ofrecer sus listas electorales a los candidatos de YATAMA en los comicios nacionales en noviembre 2006, además contempla aspectos como:

- (i) la implementación plena de la legislación de autonomía existente, así como reformas al Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral;
- (ii) reforma del Estado, facilitando la participación costeña;
- (iii) impulso de programas de desarrollo económico en la Costa; y

(iv) el sistema y nivel de financiamiento de los Consejos Regionales.

El hecho de que el FSLN después haya ganado las elecciones nacionales, y por tanto haya asumido el gobierno a comienzos de enero 2007, abre nuevas oportunidades en el camino para consolidar los derechos de Autonomía de los pueblos y comunidades de la Costa. La alianza con YATAMA parece prometedora desde el punto de vista de la plataforma que se definió para continuar avanzando en el campo normativo. Pero ¿bajo qué liderazgo se habrá de continuar impulsando estas iniciativas de reformas? ¿Habrá mejores oportunidades ahora en la Asamblea Nacional para lograr la ratificación de estos cambios? ¿Será capaz YATAMA de cohesionar las voces de los distintos sectores costeños, más allá del pueblo miskitu? ¿Dejará el FSLN de comportarse como un aliado de oportunidad, para promover a fondo la Autonomía? Estas son algunas de las preguntas que actualmente están presentes en la Costa.

Además, si bien existe bastante consenso en la sociedad costeña de que se ha logrado un importante desarrollo normativo general respecto a los temas de la autonomía, también hay un fuerte apoyo a favor de realizar ajustes en algunos aspectos seleccionados.

Por ejemplo, en materia electoral. Los cambios en la composición demográfica han alterado en la práctica los equilibrios en la representación étnica, dejando en una situación evidentemente minoritaria a los pueblos indígenas – en la RAAS especialmente a los ramas, mayangnas y garifunas; y en la RAAN a los creoles y mayangnas. Hoy en día, también la población miskita constituye una minoría en ambas regiones (aunque siendo bastante grande en la RAAN); tanto en el norte como en el sur son los mestizos quienes representan la mayoría poblacional.

Al mismo tiempo, la participación política de las organizaciones costeñas fue restringida a partir de las reformas de la Ley Electoral efectuadas en enero de 2000 (como resultado del pacto entre el FSLN y el PLC a finales de 1999); reformas que en cierto momento generó la exclusión de YATAMA y otras organizaciones locales en las elecciones municipales y regionales. Estos procedimientos excluyentes habrán de ser revisados y superados, no solo en lo que concierne a la Costa, pero también a nivel nacional.

Igualmente, en materia de demarcación de tierras es necesario reactivar el proceso de aplicación de la Ley de Tierras Indígenas, la Ley 445. Luego del impasse de la CONADETI – la comisión responsable de conducir

el proceso – entre mediados del 2005 e inicios del 2006, parece ahora existir mejores condiciones políticas y organizativas para avanzar en la demarcación y titulación de las tierras indígenas y afro-descendientes. Esto, además de cumplir con una demanda histórica y justa de los pueblos y comunidades de la Costa, sería vital para establecer de manera firme las reglas legales respecto al dominio de las tierras, y consecuentemente el manejo y su aprovechamiento productivo.

Sin embargo, una vez demarcadas y legalizadas las tierras, y definidos los procedimientos para el aprovechamiento de sus recursos, el desafío todavía no termina ahí. ¿Cómo administrarlas y explotarlas en forma sostenible? ¿Es compatible la propiedad colectiva con las opciones de inversión productiva? ¿Cómo promover inversiones privadas que al mismo tiempo se comprometan a respetar la legislación autonómica? Observando la dinámica actual en otros contextos en América Latina, en donde comunidades indígenas protegen sus derechos ante la incursión de empresas multinacionales y de sus propios estados, resulta obvio que el panorama general no es precisamente de cielo despejado.

Sin lugar a dudas, pensar el desarrollo productivo de la Costa ‘con identidad y autonomía’ va a requerir la exploración de experiencias que han tenido éxito en otras regiones de América Latina y en el mundo. En este sentido, las universidades de la Costa estarán llamadas a hacer una contribución estratégica a través de la formación de recursos humanos, y el desarrollo de modelos alternativos pensados a largo plazo, dentro de los parámetros de la sostenibilidad.

El entorno social y político donde operan los Consejos Regionales representa desafíos cruciales para una gestión efectiva de gobierno. En este contexto, tres temas nos parecen requerir atención priorizada de las autoridades costeñas, así como la cooperación firme del estado nicaragüense.

Primero, enfrentar la expansión del tránsito, venta y consumo de drogas, que con su correspondiente economía subterránea profundamente afecta el tejido social de las comunidades, y constituye una amenaza contra la estabilidad e integridad de

las instituciones públicas, incluyendo la policía y el sistema judicial. *Segundo*, la promoción del desarrollo productivo, así como la ampliación y mejoramiento de la infraestructura física y la protección del medio ambiente – con el propósito de generar prosperidad humana, y combatir la pobreza en la Costa. *Tercero*, la implementación efectiva de los programas educativos y de salud autónomos, y descentralizados, que han sido negociados durante los últimos años con las respectivas autoridades del estado nicaragüense.

Ninguno de estos retos podrá ser abordado con éxito sin un estado nicaragüense comprometido y colaborador; un estado y gobierno central que – sin más miramientos y sin reservaciones – reconozca a los gobiernos regionales como parte de su propia institucionalidad. Pero tampoco será posible superarlos sin alianzas amplias y acuerdos duraderos dentro de la sociedad costeña, y entre la Costa y el resto del país.

Como resultado del desarrollo histórico y político de Nicaragua desde el siglo XV se produjo dos sociedades – la española y la caribeña; sociedades que tardaron mucho en verse de frente, y cuando lo hicieron, resultaron siempre conflictos sangrientos que habrían de dejar efectos duraderos, desde los tiempos coloniales y la rivalidad española-británica hasta la revolución sandinista.

Hoy día, sin embargo, la Autonomía de la Costa Atlántica como forma de autodeterminación y reconocimiento cultural representa una contribución importante al encuentro pacífico e ininterrumpido de esas dos Nicaraguas; una contribución principalmente lograda desde la Costa, un logro alcanzado a pesar de conflictos internos, y – sobre todo – a pesar de gobiernos nacionales generalmente desinteresados y desconfiados. Visto así, hay mejores indicios hoy día más que nunca durante los últimos 15 años, de que el próximo período podría ser de nuevas oportunidades. Empero, el resultado concreto dependerá de la fuerza con que se puedan tender, de cada lado del país, los lazos para ir delineando el camino del encuentro definitivo de una sociedad nicaragüense multiétnica y democrática, estableciendo de manera firme e irreversible las bases del estado pluricultural.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional (1987a), "Constitución política" *La Gaceta, Diario Oficial*, vol. XCI, no.5, 9 de enero
- Asamblea Nacional (1987b), Estatutos de autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ley no. 28, Managua: Serie Documentos ODACAN no. 3
- Baron L. Pineda. 2006. *Shipwrecked Identities. Navigating Race on Nicaragua's Mosquito Coast*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (2003), "Las Juntas de Buen Gobierno. Otras Autonomías de facto son Posibles", *Memoria*, 177: 34-42
- Close, David (2005), *Los años de Doña Violeta. La historia de la transición política*. (Nicaragua: Lea Grupo Editorial)
- [Traducción del original en inglés, publicado en 1999 como NICARAGUA: *The Chamorro Years*, (USA, Colorado: Lynne Rienner Publishers)]
- Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas*. <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/HRC/1/L.3>
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002), *México Diverso. El Debate por la Autonomía* (México: Siglo XXI)
- Dietz, Gunter (2005), "From Indigenismo to Zapatismo: "The Struggle for a Multiethnic Mexican Society", Grey Postero, Nancy & Leon Zamosc, (eds) *The Struggle For Indigenous Rights In Latin America*, Brighton, Portland: Sussex Academic Press, pp. 32 - 80
- Gabriel, Leo y Gilberto López y Rivas (coordinadores), *Autonomías Indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. México: Ludwig Boltzmann Institut, UAM-I, Latautonomy, Plaza y Valdés, 2005
- González Pérez, Miguel y Rojas Smith, Armando (1996), *Aproximaciones sobre las funciones centrales de los Consejos y Administraciones a nivel regional y municipal en la Costa Atlántica de Nicaragua*, Managua: Informe de consultoría
- González Pérez, Miguel (2006), "Conflicto, Desarrollo y Autonomía Regional: Análisis de un movimiento de base comunitaria y el Proyecto del Canal Seco en la Costa Caribe de Nicaragua", en González, Miguel; *et. al.* eds. 2006. *The Rama People. Struggling for Land and Culture* (Managua: URACCAN & Tromso University).
- Gould, Jeffrey. (1998). *To Die in this Way: Nicaraguan Indians and the Myth of Mestizaje, 1880 – 1965*. Durham: Duke University Press.
- Grey Postero, Nancy & Leon Zamosc, eds., 2005, *The Struggle For Indigenous Rights In Latin America*, Brighton, Portland: Sussex Academic Press
- Hernández Campos, Artinelio (2002): Informe Estudio de campo en la comunidad de Sasardi Mulatupu, Proyecto Latautonomy, http://www.latautonomy.org/la_prel.htm
- Herrera, René (2001), "Redefinir la idea de autonomía", *Confidencial* No. 265, Managua, Nicaragua.

Leis, Raul (2003), *Panamá: Condiciones Políticas para los Procesos de Autonomía*, Proyecto Latautonomy, http://www.latautonomy.org/la_prel.htm

Nash, June (2006), "Towards Pluricultural States. Indigenous Movements Challenge Neoliberalism", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol.1, No.1, pp. 125-140.

OIT (1989), *Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm

ONU, Comisión de Derechos Humanos (2006). Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Febrero, Consejo Económico y Social, Nueva York.

Ortiz, Santiago (2006), "Las Desventuras del Estado Unitario", FLACSO, Ecuador, inédito.

Roldán Ortega, Roque 2000, *Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua*, Managua: Programa Raan-Asdi-Raas.

Roldan Ortega, Roque (2006), "El Caso de Colombia", *Taller Internacional sobre Experiencias de Demarcación de Tierras / territorios indígenas*, Caracas, Julio, 2006. Inédito.

Romero Vargas, German, (1993).. "La Población de Origen Africano en Nicaragua", en *Presencia Africana en Centroamérica*, Luz Maria Martinez Montiel, ed. México: Consejo Nacional para las Culturas y las Artes.

Sieder, Rachel, (2002), "Introduction", in Sieder, Rachel, (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan), pp. 1-23.

Stavenhagen, Rodolfo (2002), "Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate", Sieder, Rachel, (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan), pp. 24-44

Wickstrom, Stefanie (2003), "The Politics of Development in Indigenous Panama", *Latin American Perspectives*, 131 (30): 4, pp. 43-68



© FLORIAN SCHÖNHER

Corn Island.