

# Participación ciudadana indígena sumu/mayangna en los asuntos públicos y de gestión del gobierno regional y los gobiernos locales en la RAAN

Gizaneta Fonseca y Melba McLean<sup>1</sup>

La población de la Costa Caribe de Nicaragua se caracteriza por su diversidad étnica y cultural. Los pueblos indígenas y afrodescendientes del Caribe representan el 3.1 % de la población nacional y el 25.5 % de la población total de las regiones autónomas. La participación e incidencia ciudadana multiétnica en el Caribe nicaragüense tienen distintas connotaciones en la vida política, económica, social y cultural de las estructuras públicas y de gobierno de las regiones autónomas del Caribe nicaragüense.

La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) presenta la particularidad de tener entre su población a la mayor parte de la población indígena de la Costa: miskitos y sumu/mayangnas, que son pueblos originarios que han vivido en la región por generaciones. Según el *VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005*, del INEC<sup>2</sup>, estos pueblos indígenas representan el 34.5% de la población regional, siendo minoritarios los sumu/mayangnas, con tan solo el 2.2% de la población total de la RAAN.

Los sumu/mayangna concentran su población en los municipios de Bonanza y Rosita, aunque también existen comunidades más pequeñas en los municipios de Siuna y Waspán. En ese sentido, el municipio con mayor población sumu/mayangna es Bonanza, con un 22.7% del total de la población municipal.

Además de conservar algunas formas y expresiones de su cultura, como la lengua, el pueblo sumu/mayangna vive de acuerdo a sus propias formas de organización y autoridades tradicionales. Sin embargo, debido a distintos procesos de aculturización, algunas figuras y conceptos tradicionales se han ido modificando en detrimento de la cultura indígena.

Tradicionalmente, las autoridades que han representado a las comunidades sumu/mayangnas en los asuntos públicos son el síndico, el *wihita*, el consejo de ancianos y los pastores. Pero, por otro lado, los cambios y necesidades sociales, económicas, políticas, etcétera, han facilitado la formación de nuevos liderazgos representativos en asuntos públicos y, a la par, figuras de respeto en las comunidades. De tal forma que las parteras, maestros, guardabosques, y otros, se han convertido en líderes de referencia, incluso en el ámbito municipal, en los asuntos temáticos que les corresponden.

<sup>1</sup> Colaboradores en la investigación: I etapa: Modesto Frank Wilson, investigador; Nora Muller, investigadora asistente y Anielka Muñoz, investigadoras asistentes. II etapa: Eloy Frank, investigador; Juan Francisco Ruiz, investigador asistente.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2006. VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005. Managua, Nicaragua.

## OBJETIVOS

Con este artículo se intenta contribuir con la documentación e información de las principales limitantes de la comunidad sumu/mayangna, para ser actores activos en la formulación y ejecución del desarrollo local y regional. A su vez se pretende plantear desde los hallazgos de las fortalezas organizativas y participativas tradicionales, algunas propuestas para incentivar y fomentar su inclusión en los asuntos públicos y de gestión regional y municipales.

La cobertura geográfica de la investigación incluye las comunidades de Awás Tingni, en el municipio de Waspán; Wasakin y Españolina, en el municipio de Rosita, y Sakalwas, en el municipio de Bonanza. Con la investigación se intenta establecer un diálogo sobre la necesidad de inclusión social equitativa de este pueblo indígena en los asuntos públicos y de gestión municipal y en el gobierno regional.

### PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN CIUDADANA SUMU/MAYANGNA

#### Contexto

En general, la participación civil o política de la ciudadanía indígena y étnica de la Costa Caribe, ejercida directamente en los asuntos públicos de los gobiernos municipales y regionales tiene una historia muy reciente. Con la promulgación de la Constitución Política de Nicaragua de 1987, y la posterior aprobación de la Ley 28 en ese mismo año, se da el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de la Costa Caribe, a vivir y organizarse de acuerdo a sus propias formas de organización tradicional.

Esta normativa autonómica legalizó los usos y costumbres derivados de las formas organizacionales y de gobierno

tradicional de las comunidades indígenas y afrodescendientes, la relación entre los mismos y con su entorno local, regional y nacional. Pero, ciertamente, la aplicación de estas normas jurídicas, en los años siguientes, no institucionalizó de hecho el uso de las figuras de poder y representación indígena y afrodescendiente tradicionales en los gobiernos municipales o en el gobierno central.

A partir de este reconocimiento, la participación e incidencia ciudadana en las regiones autónomas se desarrolló en dos sentidos. Uno impulsado por la institucionalización legal o jurídica y gubernamental de la participación civil o política, organizada bajo estructuras de sociedad civil, principalmente mestizas, en los niveles de gobierno central y municipal. Y también en un segundo sentido, también legal, pero más arraigado a las costumbres y tradiciones indígenas y afrodescendiente, el cual continuó institucionalizado únicamente en el ámbito comunal.



Líderes de SUKAWALA durante la Asamblea Nacional Mayangna en Mukuswas. Diciembre 2007.



© GIZANETA FONSECA

*Asamblea Nacional Mayangna de SUKAWALA en Mukuswas. Diciembre 2007.*

Actualmente, en la RAAN existe una instancia regional que organiza, dirige, impulsa y facilita la participación ciudadana de la sociedad civil, desde la tutela y armonización de planes de desarrollo del gobierno regional. La Comisión de Desarrollo Regional (CODER-RAAN) tiene el reto de articular y consolidar las propuestas y expectativas de la ciudadanía organizada con los planes de desarrollo del gobierno regional. Ésta cuenta principalmente con la actividad modesta de las Coordinadoras Locales de Puerto Cabezas, Siuna, Bonanza, Rosita y Prinzapolka. Según un estudio realizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)<sup>3</sup>, en cada uno de estos municipios existen estructuras municipales de participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil, con un campo de acción local, regional (en una región o en las dos regiones autónomas), nacionales e internacionales. Solo en esta región autónoma se estima que existen 111 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales 41 son locales; y en

comparación con la actividad que se desarrolla, sobre esta temática, en los municipios del Pacífico del país tienen un menor grado de protagonismo en la gestión e incidencia en asuntos públicos de los municipios.

Lo que refiere al quehacer cotidiano de la participación comunitaria sumu/mayangna en la región, históricamente, la actividad civil ha sido constante dentro de las comunidades. Existen formas organizativas civiles que trabajan en el ámbito comunal con una función social y en pro del desarrollo comunitario. En ese sentido, la máxima organización de orden tradicional es la asamblea comunitaria e involucra a toda la sociedad comunal y a las instancias de gobierno comunal. Esta organización tiene una función multisectorial y deliberativa en temas de interés comunitario en general. También existen la junta directiva comunal, organizaciones de jóvenes, de mujeres, de agricultores, de guardabosques, y oros, que cotidianamente funcionan en torno al desarrollo

<sup>3</sup> Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). (2006). *Mapeo y Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua*. Nicaragua.

de sus funciones sectoriales. No obstante, las comunidades han optado por organizarse a nivel de territorios, de manera que varias comunidades puedan dirigir esfuerzos conjuntos a través de una junta directiva, para satisfacer necesidades comunes. En el espacio externo a la vida cotidiana de las comunidades, las autoridades comunales o territoriales son las encargadas de representar los intereses comunitarios y de gestionar las propuestas que nacen en el seno de las asambleas comunales, con las autoridades del municipio y de la región autónoma.

En cuanto a la representación de todo el pueblo sumu/mayangna, la organización nacional es “Sumu Kalpapakna Wahaini Lani” (SUKAWALA)<sup>4</sup>. Ésta surge en la Asamblea General de Comunidades Sumu/Mayangnas, convocada para este fin el 14 de noviembre de 1974, y se instituye como la primera y única organización representante directa de este pueblo indígena. Aunque anterior a SUKAWALA, en 1973, nace la organización “Alianza para el Progreso Miskitu y Sumu” (ALPROMISU), ésta no respondió a los intereses y necesidades de esta etnia. De tal forma que fue necesario crear una organización que diera respuesta inmediata a las problemáticas del pueblo sumu/mayangna, ante el gobierno y las instituciones del estado. El esfuerzo organizativo estuvo a cargo del reverendo sumu Sandalio Patrón, el reverendo miskito Cantoy Taylor y el capuchino Gregorio Smutko OFM Cap., de nacionalidad estadounidense. Por otro lado, el apoyo económico provenía del proyecto “Levantamiento Indígena de Montaña y Río Oriental de Nicaragua” (LIMON), que consideraba entre sus objetivos la organización y desarrollo del pueblo sumu/mayangna en distintos aspectos.

SUKAWALA obtuvo su personería jurídica hasta 1995, con la participación en acta constitutiva de los líderes representantes de 25 comunidades sumu/mayangnas, de los municipios de Waspán, Siuna, Rosita y Bonanza, de la RAAN; La Desembocadura de Río Grande, de la RAAS, y Wiwilí, del Departamento de Jinotega.

#### Conocimiento de mecanismos y espacios de participación ciudadana

En general, los conocimientos que el pueblo sumu/mayangna tiene sobre instrumentos y espacios de participación ciudadana que existen de acuerdo al sistema de participación establecido mediante la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, varía según los sujetos y sus actividades. Así, el nivel cognoscitivo que tienen los líderes de organizaciones



© MENUKA SCETBON-DIDI

Cocinando pescado en Arandak, 2007.



© MENUKA SCETBON-DIDI

Recogiendo leña en Arandak, 2007.

4 Asociación Nacional de Comunidades Sumu.

civiles sumu/mayangna en el casco urbano de los municipios de Bonanza, Rosita, Waspán y Puerto Cabezas, no son comparables a los que poseen los líderes en las comunidades indígenas o los mismos comunitarios.

El principal espacio de ejercicio ciudadano, participativo y propositivo, fuera de las comunidades sumu/mayangnas se halla en el nivel inmediato del gobierno municipal. Hay referencias de gestiones que se realizan en la comuna, y que en su mayoría se llevan a cabo sin mecanismos de participación directa o de seguimiento de las acciones. Pese a que en gran medida las gestiones, de beneficio para las comunidades, son realizadas por los líderes comunitarios, éstas no tienen repercusión porque se efectúan únicamente de forma verbal, sin dejar registros, y sin una acción progresiva y constante que permita hacer incidencia.

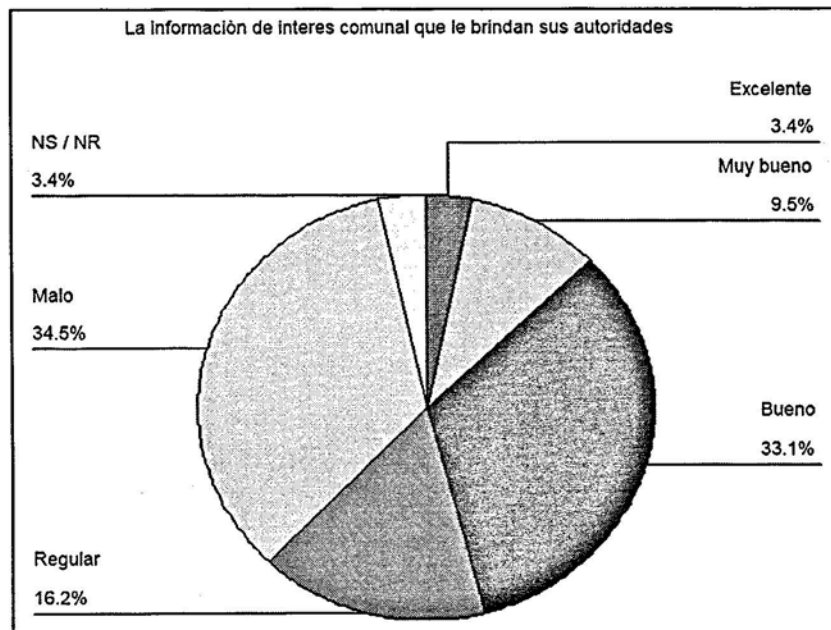
A pesar de que hay un flujo de información sobre derechos y normativas autonómicas en las comunidades, éste se mantiene entre el nivel jerárquico superior y muy pocas veces llega en detalle hasta el comunitario común. En el marco de ejecución del proyecto se realizó una encuesta de opinión pública en las comunidades de Awas Tingni, Wasakin, Españolina y Sakalwas. Este instrumento se aplicó a un total de 148 personas, de las cuales el 70% era comunitarios y comunitarias, que se dedican a actividades propias de la comunidad, siendo la mayoría mujeres con un 64%. De acuerdo a los resultados del consolidado de las cuatro comunidades, el 45% de los encuestados no tiene conocimiento sobre participación ciudadana. Esta cifra no parece ser alarmante y casi comprensible, si tomamos

en cuenta que entre las comunidades sumu/mayangnas es muy común que la población tenga un nivel mínimo de escolaridad aprobada y, adicionalmente, están ubicadas en lugares de difícil acceso al casco urbano. En ese mismo sentido, y en un porcentaje mayor, el 53% de los encuestados desconoce en general los derechos ciudadanos que la Constitución Política reconoce a los nicaragüenses.

Aunque parece haber un vacío de información sobre la temática, los comunitarios dicen conocer algunos derechos constitucionales básicos, que facilitan la participación ciudadana. Así, en respuestas positivas están el derecho de identificación ciudadana, con un 80%, derecho de organización colectiva, con un 64%, derecho a estar informado de la gestión de los gobiernos municipales y el gobierno regional, con un 51%, y el derecho de participar en los asuntos públicos en igualdad de condiciones, con un 66%.

En relación a quién está facilitando o proporcionando esta información a los comunitarios, el 51% respondió que es el *whita* o juez comunal. En ese orden, y aunque exista un flujo de información, no muy perfecto, los comunitarios no están contentos con la información que los líderes les brindan en diferentes oportunidades. Esto en detrimento de las reuniones y diálogos, más o menos constantes, que existen entre los comunitarios y sus autoridades, donde quienes menos participan son las mujeres. En el gráfico presentado a continuación se puede observar que los comunitarios valoran entre regular y mala la gestión informativa interna que sus autoridades comunales les brindan en tiempo y forma.

Gráfico No.1





© MENUKA SCETBON-DIDI

*Volviendo de la parcela. Río Lakus 2007.*

El desconocimiento que los comunitarios tienen sobre participación ciudadana se ve afectado por el sentimiento de abandono institucional, de tal manera que el 73% de los encuestados no siente que su comunidad está incluida en las actividades que emprende la municipalidad en torno a la participación ciudadana. En ese orden, los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, que debe emplear la municipalidad para garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, también son ampliamente desconocidos. Uno de los instrumentos más accesibles para la ciudadanía local, por su carácter de convocatoria pública masiva, son los cabildos abiertos, sin embargo, el 70% de los encuestados no conocen este instrumento.

### Formas de participación individual o colectiva

Cuando se habla de participación ciudadana en las comunidades indígenas sumu/mayangnas es necesario tener en cuenta que, dentro del concepto político-social de relación comunitaria indígena, el primer nivel de relación y participación individual o colectiva es la misma comunidad o el territorio.

La participación desde el individuo hasta el colectivo comunitario se desarrolla en distintas formas organizacionales de tipo político-social y meramente

sociales. Las organizaciones político-sociales funcionan a través de estructuras de autoridades tradicionales y presentan un fenómeno social y culturalmente limitante para las mujeres, pues los principales participantes han sido históricamente los hombres. Y de igual forma, también están las organizaciones meramente sociales, con la participación indistinta de hombres y mujeres en organizaciones comunitarias educativas, culturales, religiosas, deportivas, y otras. Las organizaciones sumu/mayangnas son formas y espacios de participación eminentemente autónomas en su actuar cotidiano, en referencia al entorno político municipal y nacional, y autosostenible en un marco de ejecución local. Existen las que solo tienen espacio de acción comunitario y las territoriales que involucran a distintas comunidades.

Según la forma de organización tradicional comunitaria existe un diálogo en las comunidades que funciona a través de un sistema cíclico y constante, comunitarios-autoridad-comunitarios, y que principalmente tiene su concepción a partir de espacios de asambleas comunitarias. En todo caso, las mujeres comunitarias, como ya dijimos, son las que menos hacen uso de estos espacios participativos; aunque la forma de participación en sí no es excluyente. El Cuadro No. 1 nos permite observar el alto índice de mujeres que no participan en la estructura político-social comunitaria.

<b>¿Participa en su comunidad con la organización comunal? Por comunidad y según el sexo del entrevistado(a)</b>				
Comunidad	Respuesta	Sexo del entrevistado(a)		Total
		Masculino	Femenino	
Awastingni	Si	7	11	18
	No	5	22	27
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>45</b>
Españolina	Si	4	1	5
	No	12	13	25
	<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>30</b>
Sakalwas	Si	2	4	6
	No	5	17	22
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>28</b>
Wasakin	Si	5	8	13
	No	10	22	32
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>45</b>

Fuente: Encuesta de opinión pública

Las organizaciones territoriales son estructuras intercomunitarias que tienen como prioridad la organización, defensa y titulación de los territorios. Estas organizaciones, que carecen también de suficiente información sobre asuntos de interés público municipal, pocas veces son tomadas en cuenta para participar en procesos y actividades públicas de la comuna. Sin embargo, al igual que las formas de organización de las autoridades comunales (junta directiva, síndico, *wihtha*, pastor y otros) pueden representar, a las comunidades del territorio, ante las instituciones y gobierno municipal y regional.

En el Cuadro No. 2 se presentan las estructuras territoriales sumu/mayangnas que actualmente se encuentran constituidas y ampliamente conocidas entre las comunidades.

Cuadro No. 2

Organizaciones Territoriales Sumu/Mayangna					
No.	Nombre de la organización	Municipio	Situación legal	Siglas	Espacio geográfico de cobertura territorial o comunal
1	Mayangna Sauni As	Bonanza	Con personería jurídica	MASAKU	Territorial
2	Mayangna Sauni Bu	San Jose del Bocay, Jinotega	Con personería jurídica	MAKALAHNA	Territorial
3	Mayangna Sauni Bas	Siuna	Con personería jurídica	SIMSKULT	Territorial
4	Mayangna Sauni Arungka	Bonanza	Con personería jurídica	MATUMBAK	Territorial
5	Amasau	Waspán	Sin personería jurídica	AMASAU	Comunal
6	Lakus	Waspán	Con personería jurídica	KUNASPAWA	Territorio
7	Umra Was	Waspán	Con personería jurídica	ADEMSKUM	Comunal
8	Fundación Twahka	Rosita	Con personería jurídica	Fundación TUAHKA	Territorial
9	Fundación Ulwah	Karawala, Desembocadura de Río Grande, RAAS	Con personería jurídica	KUDIUL	Comunal
10	Sumu Kal Pakna Wahaini Lani	RAAN, RAAS y Jinotega	Con personería jurídica	SUKAWALA	Nacional

Fuente: Investigación de campo.



Río Lakus, 2007.



Cuadro No. 3

Organizaciones de la sociedad civil sumu/mayangna				
No.	Nombre de la organización	Situación legal	Sede	Cobertura geográfica
1	Asociación de investigación de historia ASANGLAWANA	Con personería jurídica (Inactivo)		
2	ADISITBAH	Sin personería jurídica	Rosita	Territorial
3	ASUDE	Sin personería jurídica	Rosita	
4	Organización de jóvenes mayangnas UNAJIM	Con personería jurídica		
5	Organización de mujeres Rigoberta Menchu	Sin personería jurídica	Rosita	
6	Organización de mujeres indígenas mayangnas MYRAB	Con personería jurídica	Bonanza	Territorial
7	Cooperativa de trabajadores mayangnas (KAMAYANG)	Con personería jurídica	Rosita, Siuna y Bonanza	Multi territorial

Fuente: Investigación de campo.

Fuera de las comunidades y los territorios también existen estructuras creadas como organizaciones de la sociedad civil. Algunos intelectuales y líderes sumu/mayangnas que residen en el casco urbano de los municipios de Rosita y Bonanza han juntado esfuerzos para concretar organizaciones con una función social y sectorial, que pocas veces son incluidas en actividades de interés público del municipio o en la red de organizaciones de la sociedad civil local. A continuación, en el cuadro No. 3 se presenta una lista de organizaciones que funcionan con fines educativos, de género, productivos, culturales, etc.

SUKAWALA es, en jerarquía, la mayor forma y estructura organizativa y representativa, que persigue el bien común y desarrollo del pueblo sumu/mayangna. La organización contempla, en su estatuto constitutivo, la participación activa de todas las comunidades sumu/mayangnas del país, a través de asambleas generales que deben ser celebradas cada dos años. Actualmente, SUKAWALA se recupera de casi cinco años de grave división interna, evidenciada en la disputa de seis juntas directivas que se adjudicaban la representación legal de la organización. La falta de legitimidad en la representación de SUKAWALA se solucionó en la Asamblea Nacional que fue convocada por los representantes territoriales de toda la nación sumu/mayangna, los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2007, en la comunidad de Mukuswas del municipio de Bonanza. En esa oportunidad, los representantes de los territorios eligieron una nueva junta directiva avalada

por la mayoría de los líderes, y que es encabezada por el líder mayangna Modesto Frank.

En agosto del 2006, SUKAWALA sostuvo acuerdos políticos con el FSLN, que serían cumplidos durante el período de gobierno de ese partido político. Parte de los acuerdos incluyen cargos públicos para indígenas sumu/mayangna dentro de instituciones del Estado. El nombramiento más sobresaliente que se hizo efectivo, en este sentido, fue el del señor Jacobo Charli, quien ocupó el cargo de Viceministro del MARENA por más de seis meses. Aunque los acuerdos políticos son sumamente positivos y abren la posibilidad de espacios nuevos de participación para los sumu/mayangna, no se han concretado en su mayoría debido a la falta de prioridad que representa la agenda de SUKAWALA frente a las distintas problemáticas que atraviesan las comunidades de la RAAN. Al mismo tiempo, es necesario mencionar que los acuerdos fueron firmados por una de las juntas directivas que presidían la organización, y no fueron discutidos y avalados por la asamblea general, ni contaron oportunamente con el respaldo de los comunitarios de las 45 comunidades sumu/mayangnas que existen.

La participación política tiene otra connotación, debido a que no existe una fuerza política indígena autóctona que represente al pueblo sumu/mayangna, los líderes indígenas participan dentro de los gobiernos locales y en el gobierno

**Cuadro No. 4**

Cargos públicos de elección popular ocupados por sumu/mayangnas en el municipio de Bonanza				
No.	Nombre y apellido	Cargo	Período	Partido político
1	Nietzman Rufos	Vice Alcalde	1998-2001	FSLN
2	Rolando Devis	Concejales	1998-2001	FSLN
3	Gregorio Lino Simona	Alcalde	2001-2005	FSLN
4	Arnulfo Taylor	Concejales	2001-2005	FSLN
5	Thelma Rener	Concejales	2001-2005	PLC
6	Orlando Salomón	Vice Alcalde	2005-2008	FSLN
7	Leocadio Huete	Concejales	2005-2008	PLC

Fuente: Investigación de campo.

regional a través de partidos políticos nacionales. Por ende, y pese a su identidad mayangna, representan los intereses políticos del partido nacional que los llevó al poder.

Este escenario se puede observar en el municipio de Bonanza. En el período de gobierno municipal 1998-2001, por primera vez hubo un vice-alcalde sumu/mayangna, seguido en el período 2001-2005 por un alcalde del mismo pueblo indígena, ambos en representación del partido FSLN y de sus electores sandinistas. Actualmente, el presidente del Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte (CRAAN) es un indígena sumu/mayangna, que llegó, primeramente, como concejal en elecciones pasadas y representando al FSLN. Aunque existen autoridades sumu/mayangnas con algunas cuotas de poder en los gobiernos municipales y regional, no han logrado promover una inclusión social equitativa para su pueblo indígena, ya que continúan siendo la minoría en las instituciones donde fungen como funcionarios públicos. En los Cuadros No. 4 y No. 5 se presenta, por período, la participación política sumu/mayangna en cargos públicos de elección popular municipal y regional, respectivamente.

## DEBILIDADES Y FORTALEZAS IDENTIFICADAS

### Algunas debilidades identificadas

El bajo nivel de asimilación de conocimientos y procedimientos institucionalizados por el Estado nacional y las instituciones estatales y municipales, para fomentar y dirigir la gestión y participación ciudadana, sigue siendo la principal razón limitante para el desarrollo de la participación ciudadana sumu/mayangna. Anudado a la falta de reconocimiento institucional de las prácticas ciudadanas participativas tradicionales de este pueblo indígena, y la poca capacidad de incidencia de las organizaciones indígenas, las gestiones y solicitudes propositivas sumu/mayangna se mantienen fuera de la agenda del desarrollo local y tampoco queda un registro de ellas. Esta realidad se percibe claramente en las comunidades y aún más entre los jóvenes y las mujeres comunitarias. Existe una valoración poco favorable del conocimiento que poseen las autoridades comunales sobre los asuntos públicos en general del municipio e incluso de las instituciones del gobierno central. De acuerdo con los

**Cuadro No. 5**

Composición étnica del Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, período 2006- 2010							
Partido político	Número de concejales	Mestizo	Miskito	Creole	Mayangna	Garifuna	Rama
Total CRAAN	45	24	18	1	2	0	0
YATAMA	13	1	12	0	0	0	0
FSLN	16	9	4	1	2	0	0
PLC	16	14	2	0	0	0	0

Fuente: (Memoria de Gestión Consejo Regional, 2002)

resultados de la encuesta de opinión pública, el 36% de los encuestados opina que el conocimiento de la autoridad comunal en este tema es regular y sólo el 28 % les da una proporción un tanto mayor colocándolo como bueno.

En cuanto a la gestión que las autoridades comunales realizan ante la municipalidad y otras instituciones del Estado, y en representación de la comunidad, el 34% de los encuestados la reprueba. (Ver gráfico 2).

En la opinión pública comunitaria es una constante la crítica a la falta de unidad y representación adjudicada, con poca legalidad, de las organizaciones sumu/mayangnas, principalmente cuando se habla de la máxima organización de este pueblo indígena. Pese a que tanto las autoridades como las organizaciones son vistas como instrumentos para ejercer y dirigir la participación y gestión ciudadana en la municipalidad, su papel representativo y de incidencia está fuertemente cuestionado. Las autoridades no ejercen acciones constantes dirigidas a incidir de forma directa en los asuntos públicos relacionados con el desarrollo comunitario, debido en algunos casos a los recursos limitados con que cuentan. Aparte existen casos en que las autoridades hacen un mal uso de las firmas de los comunitarios, o de los recursos económicos que la comunidad confía bajo su

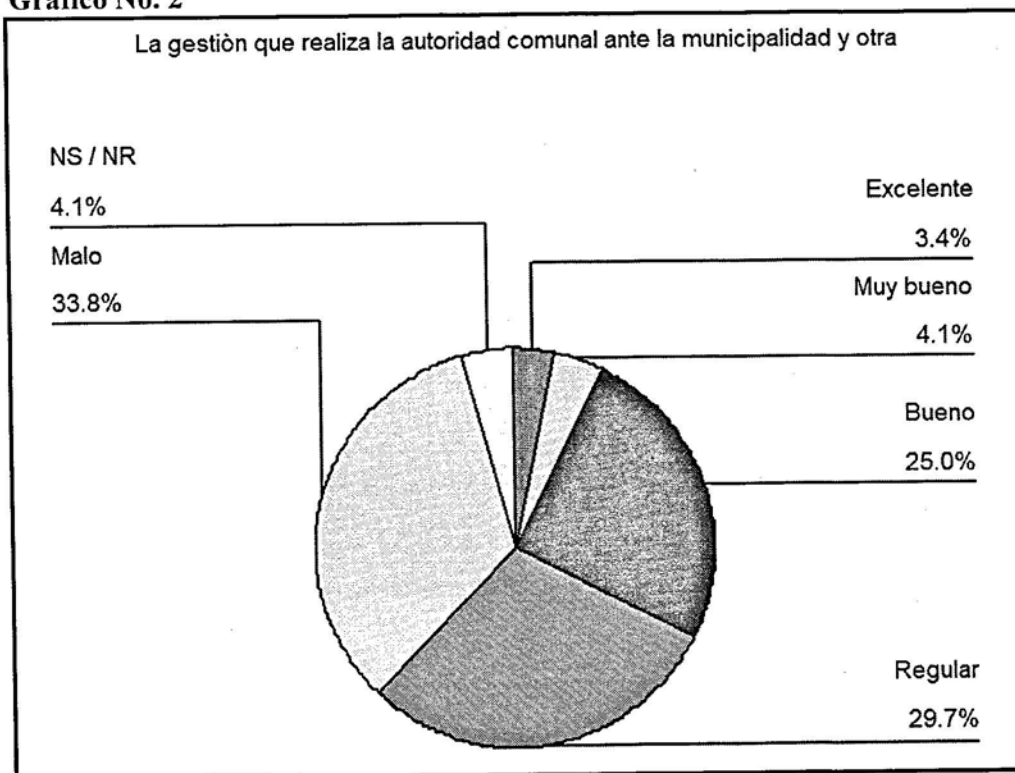
tutela y administración para el beneficio del territorio. Estas acciones se ven fuertemente influenciadas por intereses de poder y control que las personas, de otras etnias, tienen sobre los asuntos internos del pueblo sumu/mayangna.

Por otro lado, la falta de acuerdo interno en SUKAWALA ha debilitado a la organización más representativa del pueblo indígena, en perjuicio, por supuesto, de su capacidad de incidencia en los asuntos públicos y políticos municipales, regional y a nivel nacional. Pese a que recientemente los líderes de algunas organizaciones sumu/mayangna manifestaron respaldar a una de las juntas directivas, y afirmaron el reconocimiento de la misma por parte de las autoridades regionales y el gobierno central, la falta de participación y apoyo de todos los territorios le resta credibilidad a la organización ante todo el pueblo sumu/mayangna.

### Algunas fortalezas encontradas

Las comunidades han unificado esfuerzos para la conservación, defensa y desarrollo de los territorios en común. Como ya hemos dicho antes, la constitución de las organizaciones territoriales ha dado lugar a la búsqueda de respuestas para las problemáticas comunes de las distintas

**Gráfico No. 2**





© MENUKA SCETBON-DIDI

Niño en el cayuco por el río Lakus, 2007.

comunidades. Estas experiencias organizacionales se han desarrollado a la par de la necesidad de adecuar las formas organizativas indígenas a los cambios generados en el proceso de desarrollo institucional y estatal. De manera que hoy en día las organizaciones indígenas, para interrelacionarse con el entorno municipal, regional y nacional, han tenido que alcanzar un nivel de autonomía política y autosostenibilidad, que les permite actuar en el espacio territorial conservando los usos tradicionales de relación y participación.

El reconocimiento, por parte de la Ley 445, de la representación directa de las autoridades comunales y territoriales en cuestión de legalización de los territorios y, además, en asuntos públicos de interés comunitario, ha permitido iniciar un proceso de aceptación de las autoridades tradicionales como actores locales frente a las autoridades municipales. En sí, con esta etapa de reconocimiento jurídico, en la materia específica, se abre espacio para que las autoridades y líderes indígenas introduzcan, conforme a lo establecido por las leyes, las prácticas de participación y usos tradicionales en los mecanismos y espacios utilizados por las autoridades



© MENUKA SCETBON-DIDI

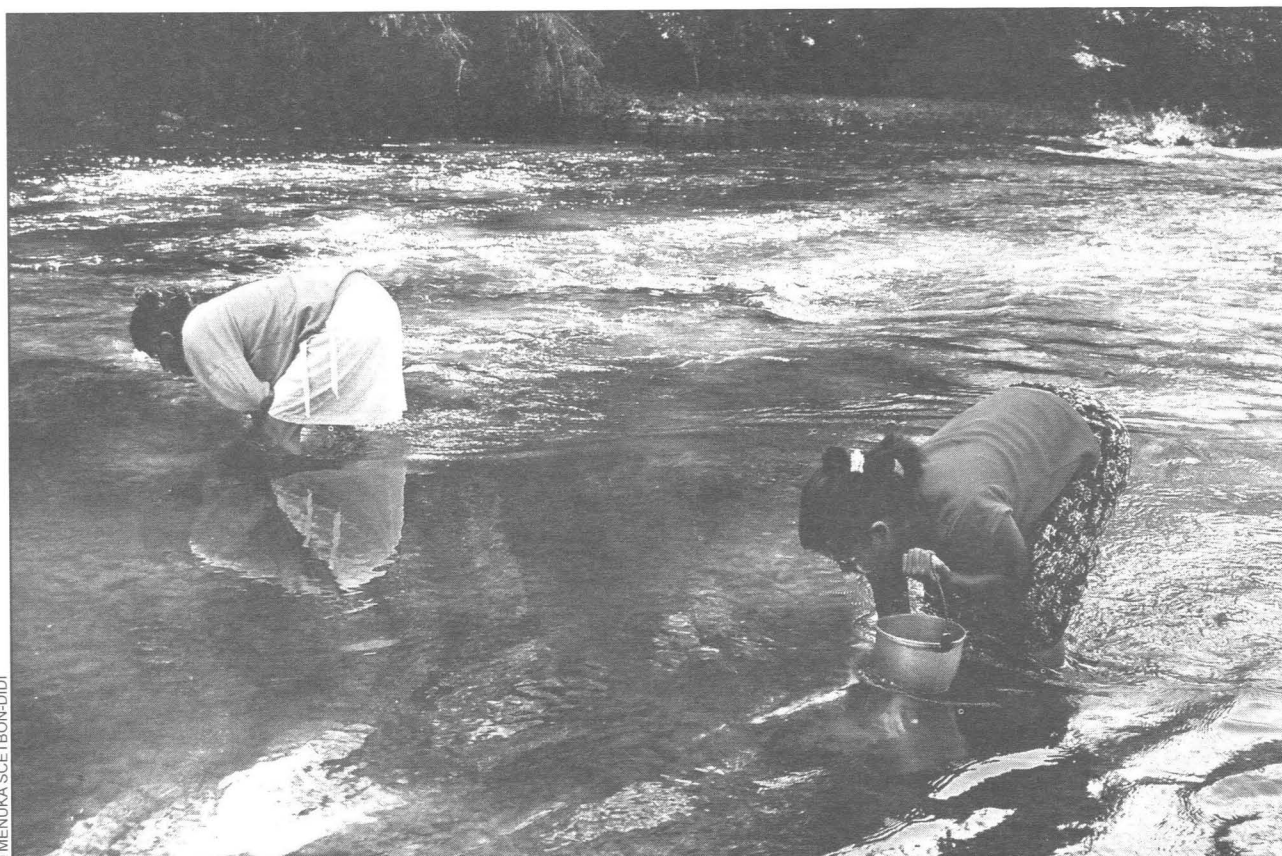
Pesca con arco en el río Lakus, 2007.

municipales. Ésta no es una tarea fácil, sin embargo existe una disposición comunitaria de contribuir en el proceso.

El diálogo constante entre los comunitarios y las autoridades comunitarias y territoriales se ve favorecido por el uso tradicional de la oralidad en asambleas comunitarias y de los territorios. De tal forma que es muy común que en las comunidades se discuta a lo interno las necesidades, prioridades y propuestas para un desarrollo local intercomunal, y que las mismas representen la opinión unificada de todas las comunidades de un territorio. La tarea de presentar la problemática y una posible propuesta de solución a las autoridades municipales o instituciones del Estado se encomienda a los líderes del territorio (o de una comunidad). La presentación, o llámese solicitud, se expone en casi todos los casos de forma oral, particularmente si la gestión se realiza dentro del municipio. Esta es, sin duda, la manifestación más cercana de gestión comunitaria o territorial, a través de

usos tradicionales, que los líderes llevan a cabo en los asuntos de interés públicos externos a los espacios de participación meramente indígena. Es decir, las otras formas identificadas de gestión comunitaria escrita o apoyada en instrumentos establecidos por las normas jurídicas, no forma parte de los usos tradicionales y, de por sí, conllevan un esfuerzo económico, cognoscitivo y de liderazgo mayor para las organizaciones indígenas.

Sin embargo, las comunidades están conscientes del papel relevante que ocupan dentro del desarrollo local. Sus recursos naturales y vías de acceso, a favor de la extracción de los mismos, son metas que se incluyen de distintas maneras en los planes de desarrollo municipal. En ese sentido, el uso racional de los recursos naturales sigue siendo una de las más grandes fortalezas de las comunidades sumu/mayangnas, y en el caso de este pueblo indígena se habla de ellos como los principales conservadores de la cobertura boscosa más extensa del país.



© MENUKA SCETBON+DIDI

*Buscando cangrejos en el río Lakus, 2007.*

## CONCLUSIONES

Es necesario incluir algunas propuestas para incentivar y fomentar la participación e inclusión ciudadana sumu/mayangna, como actores del desarrollo local y regional, en los asuntos públicos y de gestión de los gobiernos municipales y el gobierno regional. El artículo 5 de la Ley de Participación Ciudadana establece que las disposiciones legales enunciadas en la norma, no limitan el desarrollo de nuevas formas de participación, ni el ejercicio de derechos que no se mencionan en la ley y que se reconocen en la Constitución Política. Por otro lado, el artículo 180 de la Constitución Política reconoce el derecho de las comunidades indígenas a vivir y organizarse de acuerdo a sus propias formas de organización tradicional. Este marco jurídico es el asidero legal para contribuir con el proceso de incorporación de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos indígenas en la vida política, administrativa y jurídica de las municipalidades y el gobierno regional.

El pueblo sumu/mayangna es el segundo pueblo indígena, después del pueblo miskito, en importancia organizacional,

participativa y representativa política-social en la Costa Caribe de Nicaragua. Ciertamente es la minoría indígena de la RAAN, sin embargo, sus fuertes arraigos culturales y el intrínseco valor de la tierra y la conservación de sus recursos naturales para su existencia, han dado muestra de su lucha, que sin ser propiamente política-militar, les ha permitido conservar su identidad cultural y propiedades comunales. Más allá de existir una incongruencia de la forma organizativa y administrativa política de los municipios con la forma organizativa comunal del pueblo sumu/mayangna, existe también una inconsistencia en el proceso de inclusión ciudadana de todos los sectores de la sociedad municipal. Es decir, para el pueblo sumu/mayangna, esta inconsistencia se traduce en la exclusión de este pueblo indígena en los asuntos públicos vinculados con el desarrollo de sus territorios y de los municipios donde ellos han mantenido su actividad de sobrevivencia, que es anterior incluso a la creación de la estructura geopolítica municipal.

En general, la participación ciudadana en la RAAN es incipiente, ya que no existen estructuras sólidas de la red



© MENUKA SCETBON-DIDI

*Pesca con manila y anzuelo en Lakus, 2007.*

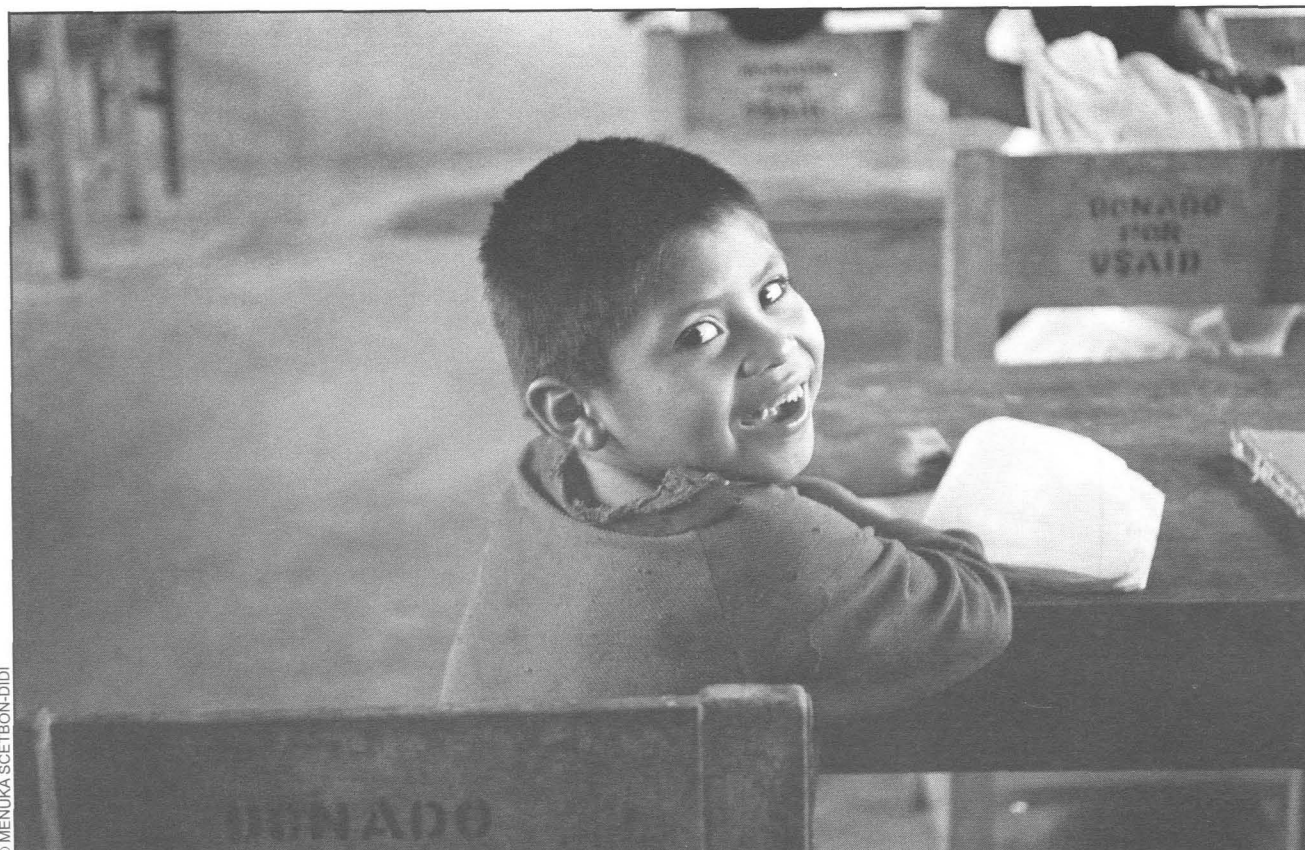
de organizaciones de la sociedad civil multiétnica que funcionen a través de un flujo continuo de participación desde las comunidades y territorios. Pese a que hay esfuerzos positivos de las instituciones académicas, como URACCAN y BICU, para concretar propuestas de desarrollo local y regional desde las bases de las comunidades, éstas no tienen la capacidad de incluir a todos los sectores de la sociedad indígena de la región, y el pueblo sumu/mayangana es la colectividad que más resiente esta situación.

La institucionalidad legal de las autoridades sumu/mayangnas se ve violentada frente a las tendencias discriminatorias de los gobiernos municipales y las limitantes, que resultan excluyentes, del proceso de participación ciudadana establecido conforme a la Ley 475. Aunque la normativa establece la participación ciudadana en las regiones autónomas conforme a los procedimientos que se mandan en el cuerpo de la Ley, y pese a que también se incorpora una pequeña cláusula de salvaguardia sobre nuevas formas de participación ciudadana, la Ley 475 no es por sí misma una contribución al proceso de armonización normativa. Es decir, no existe en la Ley 475 un nexo entre los procedimientos tradicionales, preexistentes y consuetudinarios de

participación comunitaria y los procedimientos meramente jurídicos instituidos por la Ley.

Es necesario plantear y llevar a cabo estrategias que coloquen a la ciudadanía civil y política sumu/mayangna en un plano de igualdad, y más justo, frente al otro pueblo indígena mayoritario en la RAAN. Los gobiernos municipales deben reconocer las formas de participación ciudadana sumu/mayangna como válidas y legales, dentro de la gestión e incidencia ciudadana de la localidad. De manera que este espacio abierto se convierta en un mecanismo de inclusión para la sociedad civil sumu / mayangna en el desarrollo local.

La autonomía política y cultural, y la autosostenibilidad de las organizaciones indígenas sumu/mayangnas comunales y territoriales, son elementos positivos que pueden contribuir al desarrollo de la participación y gestión ciudadana bien impulsada en asuntos públicos de las municipalidades y en el gobierno regional de la RAAN. Es necesario que se reconozca que el pueblo sumu/mayangna es un actor fundamental en la región, su proyección cultural, social y su contribución en el comercio tradicional y artesanal de la RAAN tiene su origen, precisamente, en su capacidad organizativa.



© MENUKA SCETBON+DIDI

*Escuela primaria bilingüe en Arandak, 2007.*

## ALGUNAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se presentan a continuación están dirigidas a contribuir con el proceso de inclusión ciudadana sumu/mayangna en los asuntos públicos de la RAAN, con la participación ciudadana equitativa de la diversidad étnica y con la repercusión directa que ejercen estos elementos democráticos en el desarrollo de la gobernabilidad municipal y regional.

Es necesario divulgar ampliamente, en un corto plazo, las normas que definen los conceptos básicos, instrumentos y procedimientos de participación y gestión ciudadana en los asuntos públicos de los gobiernos municipales, gobiernos regionales, en el gobierno nacional y de las distintas instituciones del Estado con presencia en las localidades de la RAAN. Esta divulgación debe hacerse acompañada de un proceso de retroalimentación informativa, con las autoridades comunales, locales y regionales, sobre procedimientos e instrumentos tradicionales de participación comunitaria que tienen plena vigencia legal, y que urgen ser institucionalizados como usos frecuentes dentro de la participación ciudadana regional instituida.

Estas nuevas formas de participación ciudadana deben estar dirigidas a fortalecer las capacidades de los líderes indígenas y sus usos tradicionales, que representan la legalidad de la participación del pueblo sumu/mayangna en los asuntos públicos de la RAAN. Adicionalmente, debe iniciarse un proceso a nivel regional de armonización entre las formas de participación ciudadana tradicionales y jurídicas.

Actualmente las organizaciones comunitarias y territoriales perciben la necesidad de trabajar algunos temas adicionales a los de propiedad, a partir de sus propias estructuras. Atendiendo a esa propuesta, se plantea incluir en las estructuras territoriales las acciones de la participación y gestión ciudadana organizada y representativa, y la tarea de incidencia en los asuntos públicos de las municipalidades. De tal forma que de acuerdo a los resultados de este estudio, se recomienda vincular a las estructuras territoriales como funcionales también en temas de interés público municipal, en representación de asambleas comunitarias de participación ciudadana. Se habla entonces de la creación de nuevos espacios de participación comunitaria y territorial, con la celebración de asambleas comunitarias y territoriales exclusivas para temas de interés público municipal, y con



© MENUKA SCETBON-DIDI

*Iglesia en Arandak, 2007.*



la capacidad instituida de asignar su representación a sus organizaciones territoriales, también en estos temas.

Las alcaldías de los municipios de Waspán, Rosita y Bonanza, que es donde vive la mayor parte del pueblo sumu/mayangna, deben percibir a los comunitarios, líderes, organizaciones territoriales y organizaciones civiles de este pueblo indígena, como actores indispensables del desarrollo municipal.

Por otro lado, es conveniente que estas prácticas ciudadanas que estamos planteando se manifiesten en una auténtica inclusión de los comunitarios y sus líderes, a través de sus organizaciones territoriales, en la elaboración de propuestas de desarrollo municipal, en los municipios de Waspán, Rosita y Bonanza. El desarrollo municipal debe ser un trabajo conjunto, participativo y constante de todos los sectores de la sociedad municipal, incluyendo a las comunidades indígenas y sus autoridades, los funcionarios de las instituciones con presencia en el municipio y las autoridades municipales. Los resultados de este esfuerzo conjunto deben exteriorizarse en la elaboración participativa

del Plan de Inversión Municipal (PIM), que tiene una cobertura para proyectos de inversión pública multianual, y el Plan de Inversión Anual (PIA). En ese sentido, los conocimientos tradicionales de conservación y uso racional de los recursos naturales del pueblo indígena sumu/mayangna, deben ser valorados como una contribución importante para la elaboración de proyectos de desarrollo en estos municipios.

Para garantizar la participación de las comunidades indígenas y autoridades comunales, se recomienda también introducir a la administración municipal algunos mecanismos de auditoría procedimental, que permitan determinar la participación indígena activa en estos asuntos de interés públicos y básicos para el desarrollo municipal.

En otro orden, aunque en el Consejo Regional de la RAAN exista una participación mínima de dos líderes sumu/mayangna, es necesario que también se incluyan a líderes de este pueblo indígena como funcionarios de las distintas instituciones del Gobierno Regional. Actualmente no existe ni una sola persona sumu/mayangna que dirija alguna



© MENUKA SCETBON-DIDI

*Pescando en el río Lakus, 2007.*

de las Secretarías del órgano de gobierno regional y su participación se ve más evidenciada en las instituciones del gobierno central que tienen presencia en la RAAN.

En el espacio de la actividad política ciudadana es necesario nombrar dentro de las fórmulas propuestas para funcionarios públicos del municipio, a los líderes sumu/mayangnas profesionales que son elegidos directamente por los territorios. Los partidos políticos nacionales, por su parte, tienen una gran responsabilidad con el nombramiento de participantes para autoridades públicas, ya que es necesario que incluyan dentro de sus propuestas a líderes representativos de la diversidad indígena de los municipios.

Otra acción prioritaria es plantear y llevar a cabo estrategias que coloquen a la ciudadanía civil y política sumu/mayangna en un plano de igualdad, y más justo frente al otro pueblo indígena mayoritario en la RAAN. Los gobiernos municipales deben reconocer las formas de participación ciudadana sumu/mayangna como válidas y legales, dentro de la gestión e incidencia ciudadana de la localidad. De manera que este espacio abierto se convierta en un mecanismo de inclusión para la sociedad civil sumu/mayangna en el desarrollo local.

Y para finalizar, creemos que es prioritario favorecer la unidad interna de las organizaciones indígenas, que se ven afectadas por conceptualizaciones e intereses influidos por personas ajenas a este pueblo indígena y a su cosmovisión. La unidad interna es clave para la incidencia ciudadana de los actores del desarrollo regional, que refiriéndose al pueblo sumu/mayangna, se encuentra claramente en desventaja en la RAAN.

### Agradecimientos

Este artículo fue preparado a partir de los resultados del informe final de la investigación "*Participación e incidencia ciudadana del pueblo indígena sumu/mayangna en los asuntos públicos y de gestión del gobierno regional y los gobiernos municipales de la Región Autónoma Atlántico Norte de Nicaragua*". La elaboración de la investigación fue posible gracias a la ayuda financiera del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua. La segunda etapa del trabajo consistió en la *Investigación y documentación del proceso de incorporación de una agenda ciudadana sumu/mayangna en los planes de desarrollo de los municipios de Rosita y Bonanza*, ejecutada gracias al auspicio financiero de Ibis Dinamarca.



© MENUKA SCETBON-DIDI

Niños mayangnas de la comunidad de Arandak, 2007.

## Referencias

Almendárez Robinson, Murphy. (1990). “Los sumus: Muvimientos y Luchas. (Historia contemporánea de las organizaciones sumus)”. CIDCA-UCA. Managua.

Asamblea Nacional. 2000. *Constitución Política de Nicaragua*.

CIDCA-UCA. 2007. Participación Ciudadana. Manual Informativo. Proyecto Participación e incidencia ciudadana del pueblo indígena sumu-mayangna en los asuntos públicos y de gestión del gobierno regional y los gobiernos municipales de la Región Autónoma del Atlántico Norte. Nicaragua.

\_\_\_\_\_. 2007. Resultados de la encuesta de opinión pública. Proyecto Participación e incidencia ciudadana del pueblo indígena sumu-mayangna en los asuntos públicos y de gestión del gobierno regional y los gobiernos municipales de la Región Autónoma del Atlántico Norte. Nicaragua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2006. *VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005*. Managua, Nicaragua.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). (2006). *Mapeo y Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua*. Nicaragua.

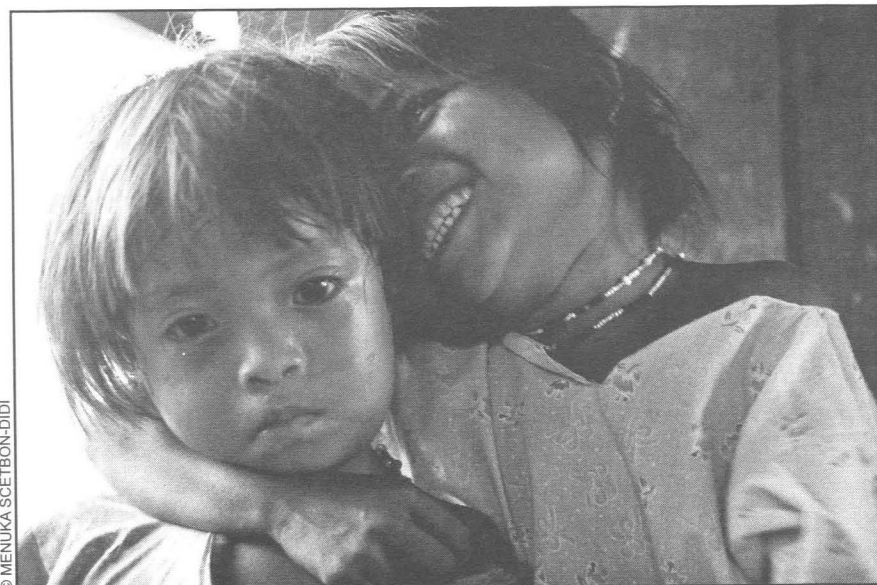
Ley 475 Ley de Participación Ciudadana

Leyes 40 y 261 Reformas e incorporaciones a la Ley No. 40, “Ley de Municipios”

Ley 28 Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua

Ley 445 Ley del régimen de la propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz

PNUD. 2005. *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe ¿Nicaragua asume su diversidad?* Nicaragua.



© MENUKA SCETBON-DIDI

*Hermanitas mayangnas de la comunidad de Arandak, 2007.*



© MENUKA SCETBON-DIDI

*El cuarto de cocina de una casa mayangna. Arandak 2007.*



© MENUKA SCETBON-DIDI

*Preparando el terreno para la siembra. Arandak 2007.*