

EL PROCESO DE AUTONOMIA

Por RAINIERO ROMERO

Realidades, desafíos y alternativas

El pasado 4 de mayo se cumplió un año de la instalación de los primeros gobiernos autónomos en el Caribe nicaragüense. La relevancia de este proyecto político (singular para nuestro continente y que, incluso, hace aportes al tratamiento estatal de la cuestión étnico-nacional, al intentar satisfacer las reivindicaciones de las minorías étnicas) obliga al menos a tratar de contribuir a su evaluación. Es decir, señalar algunos de los retos que enfrenta actualmente y buscar alternativas para su consolidación.

Desde la instalación de las autoridades regionales, el tema de la autonomía y los problemas ligados a su puesta en práctica han estado presentes, aunque con altibajos, en la agenda de problemas nacionales que concitan el interés y la atención de sectores representativos de la sociedad, por sus características particulares, complejidad, relevancia y actualidad.

Muchas organizaciones y personalidades del mundo político y académico nacional, han estado siguiendo con cierto grado de sistematicidad lo que ocurre con la autonomía en nuestro Caribe. Recientemente, el tema ha sido de nuevo destacado con la realización del IV Taller Centroamericano de Antropología, celebrado en Managua, del 16 al 18 de abril del corriente. Este evento, auspiciado por la Universidad Centroamericana (UCA) y el CIDCA, trató principalmente sobre aspectos político-administrativos ligados al proceso de autonomía, y sobre derechos económicos y sociocultura-

les que, enmarcados en dicho proceso, tienen los pobladores de las regiones autónomas.

Lo que se conoce como autonomía es un régimen de carácter jurídico, político y administrativo, que fue iniciado por la Revolución Sandinista a mediados de la década pasada, para intentar resolver un conjunto de problemas históricos que atañen a toda la sociedad nicaragüense, y referidos básicamente al tratamiento que ha recibido la cuestión étnico-nacional, y al proceso mismo de construcción del Estado nacional en el marco de una pluralidad de comunidades étnicas y, por ende, de identidades culturales diferenciadas.

Ese régimen cuenta con un soporte jurídico, que a su vez tiene su base en la Constitución Política de Nicaragua: el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, aprobado por la Asamblea Nacional en septiembre de 1987. Otras leyes que le sirven de soporte son la Ley de División Político-Administrativa, la Ley de Municipios y la Ley Electoral; esta última, de acuerdo a lo que establece el artículo 184 de nuestra carta magna, con rango constitucional.

El abordaje, al menos parcial, del problema étnico-nacional fue uno de los aspectos que la Revolución Sandinista se vio obligada a incluir en su agenda, casi desde su inicio en 1979. La principal manifestación de ese problema se presentó en la Costa Caribe, donde existe una diversidad de pueblos indígenas y comunidades étnico-culturales.

Tal manifestación se derivó, principalmente, de las contradicciones surgidas por la acción del Estado en esa parte del país, que no tomó en consideración las particularidades históricas y culturales de la mayoría de sus habitantes. Sectores desafectos y contrarios a la Revolución, dentro y fuera de Nicaragua, exacerbaron estas contradicciones que degeneraron en serias confrontaciones político-militares.

Estas confrontaciones y sus resultados exigieron la búsqueda de una solución efectiva, de carácter estratégico, al problema planteado en la Costa, que se concretó luego en una propuesta que instituiría un régimen de autonomía para esta parte del país, estableciendo al mismo tiempo una subdivisión de la misma debido, sobre todo, a cuestiones y particularidades étnicas y culturales. Los derechos consignados en la Constitución Política y los que se incorporan en el Estatuto de Autonomía conforman lo que se denomina, en el artículo 6 de esta última ley, derecho de autonomía de las comunidades de la Costa Atlántica. Se incluyen, por tanto, derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

En la actualidad, una vez que han sido constituidos los gobiernos regionales como resultado de la aplicación del Estatuto, se trata de determinar y presentar un balance del proceso de autonomía para la Costa; un proceso único de grandes implicaciones para el aparato de estado nicaragüense. A tal efecto, abordaremos brevemente su base jurídica, sus alcances y resul-

tados prácticos para la vida de la sociedad costeña. De igual forma, trataremos de mostrar las dificultades y obstáculos que enfrenta dicho proceso, con el objeto de determinar cuáles son las posibilidades para afianzarlo y cómo debería ser profundizado una vez lograda su consolidación.

La respuesta a estas dos preguntas amerita una reflexión por parte de quienes, de una u otra forma, nos vemos involucrados en este proyecto, que apunta a la eliminación de siglos de opresión, marginación, miseria e injusticia en una parte del territorio nicaragüense que ha sido objeto de colonización bajo distintas formas: protectorado, enclave y colonialismo interno.

VIGENCIA FORMAL DEL ESTATUTO Y PRIMEROS PASOS EN SU EJECUCION

Formalmente, el Estatuto de Autonomía entró en vigencia el 30 de octubre de 1987, de acuerdo a lo que se consigna en su artículo 45; es decir, a partir de la fecha en que fue publicado en *La Gaceta*, el diario oficial de Nicaragua.

Sin embargo, había el acuerdo (a nivel de las más altas esferas gubernamentales) de que una efectiva puesta en práctica del mismo implicaba, de previo, llevar a cabo su proceso de reglamentación. Tal proceso fue iniciado a partir de noviembre de 1987, o sea, a casi dos meses de haberse aprobado el Estatuto.

A tal efecto, el Gobierno sandinista orientó la puesta en funcionamiento de una Comisión de Trabajo, presidida por el Ministerio de la Presidencia, cuyo principal objetivo consistía en la elaboración de una propuesta para la aplicación del Estatuto, específicamente en lo referente a las competencias o funciones de los gobiernos autónomos (una vez que éstos se instalaran) y determinar las afectaciones de carácter funcional que sufrirían las instituciones estatales.

Esto último mostraba la intención de introducir una serie de arreglos estructurales y funcionales en el aparato del Estado con el objeto de poner en práctica, a cabalidad, el Estatuto de Autonomía; de tal forma que la delimitación de las competencias de parte de los gobiernos autónomos y las entidades estatales era un paso sumamen-

te importante para determinar la magnitud de tales arreglos.

El trabajo de esa comisión fue desarrollado mediante la composición de una serie de sub-comisiones de naturaleza sectorial, con la participación de ministros, vice-ministros y cuadros sustantivos de las entidades estatales. Este trabajo fue efectuado entre los meses de diciembre de 1987 y marzo de 1988. Algunas conclusiones derivadas del trabajo de la comisión fueron las siguientes:

a) Que el Estatuto de Autonomía tenía una serie de definiciones muy generales, y en lo económico éstas eran casi inexistentes.

b) Que el trabajo encomendado se concebía como parte de una reglamentación general, aún cuando se consideraba que algunas de las partes podían ser decisiones del Ejecutivo, respecto a las funciones de sus ministerios. Se estimaba que entre los aspectos que deberían ser incorporados en dicha reglamentación se encontraban: La definición de las formas de participación de las autoridades regionales en la elaboración de los planes y programas nacionales; la forma en que serían administrados los programas de algunos ministerios por parte de los gobiernos autónomos; los medios para el fomento de las relaciones de intercambio con otras naciones del Caribe; el establecimiento y administración tributaria regional; las formas de distribución de beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, etcétera.

c) Que algunas de las definiciones basadas en el Estatuto debían ser presentadas por las autoridades regionales autónomas. Por ejemplo, lo relativo a la reglamentación interna (del Consejo Regional) y a la elaboración del anteproyecto de ley relativo al uso racional de los recursos naturales.

Considerando los problemas expuestos, la comisión centró su trabajo en la definición de las afectaciones que sufriría el gobierno central, a partir del establecimiento de las competencias de los gobiernos regionales. Como resultado de ese trabajo se presentó, para la discusión y análisis de la Presidencia, ministros y viceministros, un documento relativo a las competencias de los gobiernos autónomos.

Tal documento fue elaborado considerando una serie de premisas: Que el proceso de autonomía era precisamente eso y que, por lo tanto, debería desarrollarse en distintas etapas, partiendo de las cosas más claras y prosiguiendo con lo más difuso en el Estatuto, es decir, la cuestión económica. Asimismo, que las regiones autónomas deberían iniciar con la administración de lo más simple para luego pasar a la administración de los asuntos que revestían más complejidad.

Este planteamiento (de carácter modesto, no limitativo) surgió del análisis de la realidad de la Costa, y de la necesidad de evitar el alimentar expectativas que no podrían ser satisfechas a lo inmediato por el desarrollo del proceso autonómico, y que tenían que ver con la resolución, en el plazo más mediano, de serios problemas estructurales existentes en la región.

Como resultado del análisis y discusión del documento mencionado, se adoptaron una serie de consideraciones:

a) Que la acción de los gobiernos regionales autónomos en lo referente al goce, uso y disfrute de los recursos naturales, sería entendida como una acción complementaria a la que se desarrolla en el nivel central del gobierno. En tal sentido, se estimó de importancia dejar claro y bien establecido el concepto del todo, en cuanto a la integridad nacional del total de sus recursos y valores, y dentro de ésta los elementos particulares que pueden presentarse en las regiones.

b) Que los gobiernos autónomos tendrían participación en la aprobación de los representantes institucionales y que, para la interpelación de éstos, se debería definir la forma de hacerlo a nivel del reglamento del Estatuto.

c) Que la propuesta de reglamentación que se derivaría a partir del documento de competencias, debía prestar atención al espíritu y la letra del Estatuto de Autonomía, a fin de no caer en contradicciones con el mismo.

d) Que alrededor de las concesiones para la explotación de los recursos naturales, aun cuando existía una política general en este sentido, siempre debía haber discusión y acuerdos con los gobiernos regionales.

FOTO: STEVE CAGAN



Lamlaya, 1985.

e) Que debería existir una participación real de las regiones autónomas en la planificación nacional. Esto tenía relación con la participación de las regiones en los procesos decisivos, mediante los cuales así como puede ser beneficiada también puede ser afectada.

f) Que el total de impuestos de las empresas dedicadas a distintas actividades económicas en las regiones autónomas fuera entregado a los gobiernos para que los reinviertan en el desarrollo socio-económico de la zona. Tal medida sería revisada periódicamente.

Posterior a esa discusión, efectuada un año después de iniciado el trabajo de la comisión, no se procedió a la elaboración de una propuesta reglamentaria tal y como se tenía previsto. Dos justificaciones pueden aducirse. La primera es que la comisión consideró, después de efectuada la reunión mencionada, que se deberían trabajar

a un mayor nivel de detalle, una serie de propuestas de política en aquellos aspectos considerados más relevantes y sensibles, como era el caso de la definición de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales; el fomento del intercambio comercial con las demás naciones del Caribe; la administración de los programas de salud y educación; la conformación de una secretaría de finanzas; y el funcionamiento del Fondo Especial para la Promoción y el Desarrollo Social.

La segunda razón tenía que ver con los altibajos en la actividad de la comisión, debido a la organización del proceso electoral (incluido el proceso de inscripciones) en que estaban involucrados muchas instituciones del Estado. Esto en cierta forma mostraba una redefinición de las prioridades del momento, y aun cuando se consideraba necesario avanzar en los trabajos de reglamentación, pues de las elecciones resultarían también las autoridades regionales autónomas, la ver-

dad es que la comisión perdió algo del dinamismo con que había iniciado sus trabajos.

VIGENCIA REAL DEL ESTATUTO Y SUS RESULTADOS PRACTICOS

Trataremos de analizar el nivel de implementación de lo que ha sido estatuido y algunas perspectivas del proyecto autonómico en las condiciones actuales de nuestro país, donde un nuevo proyecto político se encuentra en marcha al margen (y por lo general, en contra) de lo que implicaba el proyecto de la Revolución. Tales condiciones se encuentran fuertemente afectadas por la nueva situación en el plano internacional, en donde un nuevo orden internacional, de naturaleza unipolar, está implementándose bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la vigencia formal del régimen de autonomía se inicia con la

elección de las autoridades regionales (es decir, de los consejos regionales), constituidas, de acuerdo a lo estipulado en el Estatuto, por un total de 45 miembros electos, más los diputados a la Asamblea Nacional representantes de las regiones autónomas. En realidad, la puesta en práctica del Estatuto se inicia con la elección de los miembros de los consejos regionales autónomos, que fue realizada el 25 de febrero de 1990. En la misma resultaron elegidos consejales para la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y para la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

Los consejos regionales, máximos órganos de administración en ambas zonas, fueron instalados el 4 de mayo de 1990. Su composición en cada una de las regiones autónomas tiene un carácter diferenciado, como podrá apreciarse. Ello es resultado de situaciones políticas particulares en cada una de ellas. Esta composición es la siguiente:

RAAN: Con un total de 48 miembros, de los cuales tres son diputados de la Asamblea Nacional, representativos de la región. Según la representación partidaria, la distribución de consejales quedó de la siguiente forma: 23 de la organización indígena YATAMA; 22 del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y tres de la coalición de partidos Unión Nacional Opositora (UNO).

RAAS: Con un total de 47 miembros, de los cuales dos son diputados de la Asamblea Nacional. Conforme la representación partidaria, la distribución de consejales quedó así: 27 son de la UNO, uno de YATAMA y 19 del FSLN.

Otras organizaciones políticas que tomaron parte del proceso electoral no tienen representantes en los consejos regionales autónomos; en algunos casos, porque no presentaron candidatos y, en otros, porque no obtuvieron los votos necesarios para ello.

Una vez instalados los consejos regionales, fueron electos los miembros de sus juntas directivas y los coordinadores regionales (o gobernadores, como se le llama comúnmente). Luego se han constituido comisiones de carácter permanente, que han adquirido un carácter sectorial y especializado para conocer, analizar y dictaminar sobre los asuntos que atañen a la región.

El Coordinador, en cada una de las regiones, ha procedido a la organización de su aparato ejecutivo y al establecimiento de las relaciones con el gobierno central, los representantes regionales de los entes estatales y de los municipios. En algunos casos (como la RAAN), estas relaciones se extienden a nivel comunal. Esto se debe a que han sido electas y ratificadas algunas autoridades comunales.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre los resultados de la gestión de las autoridades regionales y del funcionamiento de los principales órganos, es decir, los consejos y los coordinadores. Podemos decir que hay pobres niveles de gestión y las autoridades encaran muchísimas dificultades para cumplir con lo preceptuado por el Estatuto. Los problemas han sido de tal naturaleza, que esa gestión ha contribuido muy poco a resolver los agudos y urgentes problemas que afectan a los pobladores de las regiones autónomas.

Hay diversos causales de esta situación. Existen factores de naturaleza externa e interna a los gobiernos regionales, al igual que factores económicos y políticos. En primer lugar, los gobiernos autónomos han contado con muy poco apoyo de parte del gobierno central y sus funcionarios, para hacer posible una administración de los asuntos regionales eficaz y eficiente. Aún más, ellos no han asumido plenamente las competencias que les corresponden, no administran todos los asuntos que les competen.

Esa falta de apoyo se manifiesta, entre otras cosas, en lo escuálido del presupuesto que les ha sido asignado por el gobierno central para cubrir sus gastos de funcionamiento. Esta situación impide que los consejos regionales y su aparato ejecutivo funcionen debidamente.

En materia presupuestaria, al gobierno central le ha interesado más fortalecer financieramente a su organismo paralelo, encargado de atender los asuntos vinculados a la Costa. La razón de los intereses y prioridades es obvia y no amerita explicación alguna. Este organismo es el Instituto Nicaragüense para el Desarrollo de la Costa Atlántica (INDERA), que cuenta con un presupuesto, para 1991, que rebasa el que tienen los dos gobiernos autónomos juntos; sin incluir, claro está, los recursos que le son asignados vía cooperación externa.

Como consecuencia de las limitaciones presupuestarias, los gobiernos autónomos no disponen de recursos suficientes para, cuando menos, enfrentar sus gastos de funcionamiento mínimo, efectuar las reuniones periódicas de los consejos y asegurar el funcionamiento de las comisiones que han sido constituidas. Por ejemplo, en la RAAN las reuniones del Consejo Regional son efectuadas con bastante irregularidad, a pesar de que está previsto en su reglamento interno llevarlas a cabo cada mes. Por otro lado, las



Tasba Pouni, 1988.

comisiones dentro de ese Consejo tienen un bajo perfil en lo que a operatividad y logro de resultados se refiere, pues no cuentan con recursos para movilizarse y cubrir sus gastos operativos.

También esa falta de recursos impide llevar a cabo programas o proyectos que contribuyan a enfrentar los gravísimos problemas económicos y sociales que afronta la sociedad costeña. En realidad, ésta se ve fuertemente afectada por la situación de crisis económica que atraviesa el país, sin con-

tar con alternativas propias para enfrentarla. Entre otros problemas, hay un alto índice de desempleo (que en el caso de la RAAS, según las autoridades regionales, es del 70 por ciento); se constata un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población; los problemas de abastecimiento son cada vez más agudos; los servicios de salud resultan muy deficientes; se ha visto fuertemente afectado el programa de educación bilingüe e intercultural.

Las posibilidades reales que los gobiernos autónomos tienen para hacer

frente a estos problemas son bastante limitadas. A ello contribuye la casi ausencia de recursos propios (derivados de una política impositiva para la región, de la operación de unidades productivas regionales, o de ingresos por licencias o permisos para el aprovechamiento productivo de los recursos naturales), y debido a que aún no funciona el Fondo Especial para la Promoción Social, establecido por el Estatuto de Autonomía.

Esto último se debe a que no han sido suministrados los recursos finan-



FOTO: CLAUDIA GORDILLO



FOTO: ARCHIVO

Waspam, Río Coco.

cieros (tal como manda el Estatuto) que permitan que dicho Fondo entre en operación. El gobierno central aduce limitaciones de naturaleza económica, pero no da respuesta a iniciativas que los mismos gobiernos regionales han presentado para satisfacer sus necesidades de recursos financieros.

En segundo lugar, los gobiernos autónomos han tenido que enfrentarse al INDERA, creado por el Ejecutivo mediante el Decreto 8-90, y dirigido por Brooklyn Rivera. Este instituto ha asumido competencias que son propias de los gobiernos regionales autónomos, y dispone (contrariamente a lo que ocurre con los gobiernos autónomos) de un presupuesto holgado. INDERA tiene acceso a las fuentes de cooperación externa, cuenta con el reconocimiento del resto de entidades del gobierno central, y se presenta como el interlocutor válido, para ellas, en lo que se refiere a la acción del gobierno central en las regiones autónomas.

Contrario a lo que ocurre con las autoridades regionales (que son autoridades legítimas, resultado de un proceso electivo ampliamente democrático, y cuyas competencias cuentan con un fuerte respaldo jurídico), INDERA desde su creación ha actuado de facto. Su acción no cuenta con un asidero legal, pues no dispone de una ley orgánica que establezca el marco jurídico de sus competencias y funciones. Esta situación lo pone en una situación de ilegalidad. A pesar de ello, cuenta con un fuerte apoyo financiero, material y humano de parte de las autoridades del gobierno central. ¿Qué evidencia esta situación?. Que INDERA es la alternativa que el gobierno central tiene para mediatizar el proceso de autonomía, llevando a la práctica una política de carácter integracionista.

Hay que destacar que, formalmente, el proceso de autonomía y su vínculo con la acción del Estado no ha sido puesto en cuestión por las autoridades del gobierno central; antes bien, ellas han planteado a nivel de discurso

su acuerdo y disposición de apoyar tal proceso. Incluso, el gobierno en la actualidad lo ha tomado en cuenta dentro de los planes de descentralización que impulsa, definiendo un conjunto de acciones que, en apariencia, ayudarán a consolidarlo. Esto es lo que se desprende del contenido de un documento elaborado por la Dirección Técnica del Vice-ministerio de la Presidencia, de fecha 14 de enero de 1991, que en una de sus partes dice:

Este proceso (refiriéndose a la autonomía) reformará sustancialmente la organización del Estado tradicional nicaragüense, superando el viejo esquema centralizante, ya que la ley de autonomía encomienda a los gobiernos autónomos la administración pública en un territorio que se aproxima a la mitad del territorio nacional.

Más adelante, en el documento se afirma que existe:

La necesidad de trasladar a las ciudades sedes de los consejos regionales, al Instituto de Desarrollo de las Regiones Autónomas. Este organismo en conjunto con los consejos regio-

nales debe trabajar en el diseño de estrategias dentro de los programas nacionales que le permitan su participación directa en la priorización, diseño y ejecución de los programas y proyectos especiales en su territorio.

Como decíamos, este planteamiento no tiene más que un carácter formal. La realidad es otra. Más que el diseño conjunto de estrategias para una participación directa de los consejos regionales, a fin de priorizar, diseñar y ejecutar programas y proyectos especiales de desarrollo en el territorio de las regiones autónomas, lo que se nota es la acción unilateral de un organismo que cuenta con todas las ventajas para desarrollar sus planes. Así se anula la gestión que los gobiernos autónomos pudieran realizar, si contaran con los recursos y apoyos necesarios, en pro del desarrollo económico y social de sus regiones, y se desconocen las competencias y autoridad que le son definidas mediante el Estatuto de Autonomía.

En tercer lugar, la capacidad de gestión de los gobiernos regionales se ha visto afectada, debido a los problemas de interpretación (ante la falta de reglamentación) en torno al contenido del articulado del Estatuto. Estos problemas tienen que ver con la delimitación clara de las competencias tanto de los gobiernos autónomos y de sus órganos de administración como del gobierno central, sus instituciones y las delegaciones que éstas tienen en las regiones autónomas.

Otro elemento que entra en juego con respecto a la interpretación del Estatuto, se refiere a la incidencia que deberían tener las regiones autónomas en la definición (y su participación directa) de las formas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales con que cuentan; esto mismo es aplicable a la política de concesiones que lleva a la práctica el gobierno central para la explotación de esos recursos.

En torno al tema de los recursos naturales existen dos posiciones divergentes y contrapuestas: La del gobierno central, que plantea que éstos pertenecen al Estado, según lo que expresa la Constitución Política en su artículo 102; y la de los gobiernos autónomos, que consideran que las regiones de nuestro Caribe son parte del Estado mismo y que no existe una contradicción con lo expresado en la

Constitución, por su posible participación en la administración de los recursos naturales, el aprovechamiento de los mismos en beneficio de los costños, y su manejo adecuado para contribuir a los esfuerzos en pro del desarrollo económico y social.

Estas posiciones quedaron de manifiesto durante el desarrollo del proceso de negociación que se llevó a cabo entre el 8 y el 28 de febrero de este año. Durante el mismo, el principal aspecto abordado fue la definición de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales, al igual que el de la distribución de los beneficios derivados. También se abordaron aspectos como la reglamentación del Estatuto de Autonomía (incluido en esto la delimitación de competencias); la demanda de recursos para poner en operación el Fondo Especial para el Desarrollo y la Promoción Social; y la definición de formas que garanticen una efectiva participación de los gobiernos autónomos en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas. Dicho proceso quedó inconcluso y no satisfizo las expectativas de las autoridades y pobladores de las regiones autónomas.

Durante ese período, en el que se reunieron distintas comisiones del nivel central y de los gobiernos regionales autónomos, quedó claramente demostrada la posición centralista del Ejecutivo. La posición defendida por los gobiernos autónomos era la profundización y organización del sistema autonómico, a partir de las negociaciones sobre las competencias de los gobiernos y la definición del aprovechamiento de los recursos naturales. (1)

La principal demanda vinculada con el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 9 del Estatuto fue respondida por el Ejecutivo, de manera informal, con un documento borrador que no tenía carácter oficial. Mediante este documento (denominado "Análisis de los puntos de negociación") el gobierno central considera

1. Este es un planteamiento que de manera más explícita externó el gobierno autónomo de la RAAN, en un documento que presentaron sus autoridades durante la sesión que dio inicio al proceso de negociaciones. Su planteamiento básico era que "Autonomía sin economía, no es autonomía".

como su competencia exclusiva la explotación industrial de los recursos minerales, al igual que el otorgamiento de concesiones para la explotación de tales recursos; la regulación de la pesca industrial; el control (en conjunto con las comunidades) de la explotación industrial de los recursos forestales que se encuentren en tierras comunales; y la explotación de los recursos forestales en las llamadas tierras nacionales.

Paralelamente, considera que los gobiernos autónomos tienen como competencia la participación (dentro de una comisión mixta gobierno central-gobierno autónomo-comunidades) (2) en la regulación de la explotación artesanal de los recursos mineros, y de la pesca por medios artesanales (3), la regulación de la pesca industrial, y la utilización de los recursos forestales que se encuentren en tierras nacionales.

En materia de beneficios, la propuesta del gobierno central planteaba: El otorgamiento directo de éstos a las comunidades en donde están ubicados los sitios de explotación de los recursos mineros, y un monto de impuestos del IR y de otro tipo destinados a los gobiernos regionales, municipalidades y comunidades. En el caso de la explotación en las llamadas tierras nacionales, los beneficios serían entregados al gobierno regional y municipal correspondiente. Con respecto a la actividad pesquera industrial, éstos se expresan en que un monto de los impuestos serían destinados al gobierno regional, municipio o comunidad. Lo mismo se proponía para la distribución de beneficios derivados de la explotación de los recursos forestales en tierras nacionales.

Esta propuesta no obtuvo el consenso de las autoridades regionales. El gobierno autónomo de la RAAN la rechazó de plano y se retiró de las negociaciones, aduciendo la falta de sustentividad y sobre todo el cuestionamiento implícito de su autoridad, al establecerse una vinculación directa

2. En donde se encuentren los recursos que se van a explotar.

3. Sin embargo, la respuesta del gobierno central determina que la pesca artesanal en los ríos, lagunas y las partes del mar tradicionalmente usadas por los habitantes de las comunidades, será competencia absoluta de éstas.

gobierno central-comunidad que no tomaba en cuenta la estructura administrativa de las regiones autónomas. E igualmente, al introducirse un elemento relativo a la regulación, vía reglamento, de los fondos concedidos en concepto de beneficios a comunidades, municipalidades y gobiernos autónomos, por parte del Ministerio de Economía y Desarrollo.

Más recientemente, el Coordinador Regional de la RAAS, en una comunicación remitida el 10 de abril del presente año a la Presidenta de la República, (4) aceptó formalmente la propuesta, haciendo algunas consideraciones, entre las que se encuentran: Que las comunidades en su conjunto conforman las regiones autónomas, cuyas autoridades superiores son los gobiernos regionales autónomos; que debían reiniciarse, a la mayor brevedad, las negociaciones sobre otros aspectos y algunos detalles de la propuesta presentada por el gobierno central, entre los que se encuentran la definición de porcentajes de los beneficios que se entregarán a los gobiernos autónomos e impuestos; que el reglamento propuesto para la supervisión de los fondos que se entreguen en concepto de beneficios no debe estar en contra del espíritu y la letra del Estatuto de Autonomía.

Una dificultad del proceso negociador radica en que la propuesta que presentó el gobierno central (mediante una comisión presidida por el Ministerio de Economía y Desarrollo) no fue presentada formalmente ni ratificada por una autoridad competente. Es decir, la aceptación de una propuesta que no reviste la forma de una respuesta oficial a las demandas de los gobiernos autónomos, puede carecer de trascendencia en términos prácticos. Otra dificultad que se percibe es que no existe una posición consensual entre los dos gobiernos autónomos.

El gobierno autónomo de la RAAS tiene más ventajas políticas y económicas, en su relación con el nivel central del gobierno, que el de la RAAN, y esto puede hacer que éste considere insuficientes (como de hecho ha ocurrido) las respuestas que el Ejecutivo presente a sus demandas que abarcan muchos aspectos, además del referido

al de los recursos naturales. En realidad hay una sensación, en el gobierno del Norte, de que no se da respuesta a sus demandas a pesar de que efectúan muchas y frecuentes gestiones ante las autoridades del nivel central.

Esto incluso ha dado lugar a que en sus sesiones del 24 y 25 de abril de este año, resolviera declarar el 4 de mayo como Día de Protesta y Resistencia Indígena en Defensa de la Autonomía. Aun cuando estamos persuadidos de las dificultades y pobres resultados del proceso de negociación entre los gobiernos autónomos y el gobierno central, somos de la opinión que dicho proceso debe reiniciarse de manera sistemática y que sus resultados deben tener una expresión jurídica a través de la reglamentación del Estatuto.

Otro problema que está presente y que incide en el desarrollo del proceso autonómico tiene que ver con la participación de los gobiernos costeños en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas según lo contemplado por el Estatuto de Autonomía. En realidad, aún no se ha abierto un espacio de participación efectiva de las autoridades autónomas en el desarrollo de cada uno de estos procesos, que en la práctica están referidos a la gestión de asuntos que les conciernen a las regiones.

Lo mismo puede decirse de la falta de definición de las instancias de participación y los mecanismos y procedimientos para que tal participación se concrete. En la práctica, las políticas, planes y programas que afectan o conciernen a las regiones autónomas, son decididos, elaborados, puestos en ejecución y evaluados de manera unilateral por el gobierno central, mediante sus instituciones. Los gobiernos costeños y sus autoridades no son consultadas o tomadas en cuenta para tales efectos.

Políticas relativas al manejo de recursos naturales, a los créditos, a la educación y la salud, a la atención y el desarrollo municipal, a la atención de repatriados y desalzados, a la cooperación externa, al impulso de programas de desarrollo integral (como es el caso del que se ejecutará en la zona del Río Coco con la colaboración de la Comunidad Económica Europea), son diseñadas y ejecutadas sin contar con una clara y efectiva participación de parte de los órganos de la administración regional.

También ha hecho falta determinar formalmente (y poner en práctica), a la luz de lo que el Estatuto de Autonomía establece, adecuadas formas de relación entre el gobierno central y sus instituciones y los gobiernos regionales. La experiencia de relaciones entre entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos muestra una falta de reconocimiento efectivo a la autoridad que representan los principales órganos de la administración regional. Esto incluso puede ser apreciado en el mismo territorio de las regiones autónomas, en donde representantes de las instituciones establecen una serie de pretextos para informar a las autoridades regionales sobre los planes que llevan a cabo y sus resultados. Igual situación se presenta cuando son efectuadas gestiones ante las autoridades del gobierno central y sus instituciones.

De la misma manera, hace falta la determinación y puesta en práctica de formas de relación apropiadas gobierno regional-municipios, considerando la particular autonomía que gozan éstos como unidades básicas del poder local. En esto hay que decir que los gobiernos costeños han visto invadido el espacio de su relación con las autoridades municipales por organismos del poder central; como ocurre en el caso de la RAAN, donde se establecen relaciones, con mayor intensidad, entre municipios ubicados en la zona minera y el Instituto de Fomento Municipal (INIFOM).

Quizás un elemento de naturaleza interna que ha afectado la gestión autónoma y, por ende, el desarrollo del proceso de autonomía, lo constituye las limitaciones en el ordenamiento y falta de sistematización en el funcionamiento de los órganos encargados de la administración regional. Esto tiene que ver con dos aspectos. Uno es de naturaleza organizativa, es decir, tiene que ver con la estructuración de los componentes tanto de los consejos regionales (en este caso nos referimos a las juntas directivas y las comisiones) como del aparato ejecutivo que se encuentra bajo la jefatura de los coordinadores; la sistematización del vínculo que debe existir entre ellos (por ejemplo, la relación junta directiva-comisiones-pleno del consejo) y por otro lado la relación junta directiva-coordinador regional-pleno del consejo; y el establecimiento de mecanismos de

4. Al parecer, sin el conocimiento de los demás miembros del respectivo Consejo Regional.



Río Grande de Matagalpa, 1987.

información y control debidamente formalizados e instituidos a lo interno de las estructuras conformadas.

El otro aspecto se refiere a las capacidades de quienes asumen funciones en las estructuras que han sido diseñadas. Más concretamente, esto tiene relación con los niveles de formación y experiencia con que cuentan quienes asumen el papel de funcionarios de la administración regional. Esto es un problema que hay que encarar de manera realista y urgente.

Esto último tiene que ver con un problema de naturaleza estructural en las regiones autónomas, pues las capacidades de formación de recursos humanos en las mismas se ven extremadamente limitadas. Los jóvenes de la Costa que quieren cursar estudios universitarios tienen que trasladarse a la zona del Pacífico para llevarlos a cabo. Esto supone grandes gastos (que muy pocas veces tienen posibilidades de cubrir), sacrificios e incomodidades, aparte de que se encuentran en un medio socio-cultural distinto al suyo propio y afrontan el desarraigo, el

riesgo de que no regresen a sus regiones de origen.

Al respecto, hay que decir que existen esfuerzos de algunas instituciones y organismos interesados en la implementación de un proyecto para la instalación de una universidad para la Costa que contribuiría a la formación superior de estudiantes de la zona en carreras que les permitan a las regiones ir constituyendo una masa crítica de recursos que ayuden a la solución de los grandes problemas que afrontan.

Un factor de naturaleza interna que también afecta el desarrollo del proceso de autonomía tiene relación con las tensiones y conflictos de naturaleza política que, a veces, se presentan en las regiones autónomas. Esto ha sido mucho más evidente en el caso de la RAAN, en donde se han puesto de manifiesto distintas posiciones de índole conflictiva, principalmente entre fracciones y cuadros de YATAMA. Me refiero específicamente a disputas que han surgido entre distintos dirigentes políticos, que debilitan la capa-

cidad de negociación frente al gobierno central para resolver los problemas ligados a la implementación del Estatuto.

Por último, cabe decir que el hecho de que los problemas ligados al ejercicio del derecho de autonomía por parte de las regiones costeñas no hayan sido convenientemente relevados ni puestos en la agenda de problemas de urgencia nacional, ha contribuido de manera negativa al desarrollo del proceso de autonomía y, por ende, a la consolidación de su régimen. Temas y problemas que atañen a las regiones autónomas y que se encuentran íntimamente ligados al proceso autonómico son abordados de manera coyuntural y espontánea. En tal sentido, se muestra la ausencia de una definición estratégica por parte de quienes están directamente involucrados en el desarrollo de dicho proceso, para llevar a cabo esfuerzos que permitan avances importantes. Quizás ello se deba a que entre ellos aún no hay una convergencia en torno a posiciones, intereses y prioridades de los aspectos

que deben ser negociados, para el impulso y consolidación del proceso autonómico.

PERSPECTIVAS DE LA AUTONOMIA Y ALTERNATIVAS PARA SU AVANCE

Hemos señalado hasta ahora diversos aspectos ligados al marco jurídico del régimen de autonomía, el contenido y alcance de las competencias de las regiones autónomas y la vigencia real de ese régimen, y hemos tratado de exponer algunas situaciones problemáticas y factores que contribuyen a ello. En particular, hemos visto la posición del gobierno central frente al proceso de autonomía y su acción a nuestro modo de ver mediatizadora del mismo. Igualmente, hemos hecho referencia a algunos problemas de naturaleza interna de las regiones y de sus órganos de administración, que afectan el desarrollo de la autonomía.

Un balance sencillo de lo que hemos señalado nos puede hacer llegar a los siguientes resultados: El proceso autonómico tiene resultados positivos y negativos, presentando muchas dificultades y problemas; hay una vigencia más formal que real del régimen autonómico; queda mucho camino por andar, y su futuro pareciera ser bastante nebuloso.

Existe consenso, sin embargo, de que se trata de un proceso cuya conclusión (y, por ende, duración) implica un esfuerzo cuyos resultados no necesariamente los veremos en forma inmediata. Es un proyecto en cierta forma generacional. Ciertamente, no se trata de un proceso fácil; al contrario, resulta muy difícil de llevarlo a cabo, porque se enfrenta a muchas concepciones, intereses y prejuicios.

Lo importante es que la autonomía como proceso y realidad está en la agenda. Quizás no haya llegado aún a ser considerada a plenitud, por quienes están al mando del gobierno, como un problema nacional, pero lo es. Y es un problema que amerita la atención de toda la sociedad nicaragüense, para que en su solución haya una amplia participación de sectores de la vida nacional.

Hemos señalado que el proceso de autonomía en las regiones de la Costa Caribe de Nicaragua, a un año de haberse iniciado, se encuentra en serias dificultades y enfrenta muchos desa-

ños que tendrán que ser superados a corto y mediano plazo, con el objeto de que las expectativas del pueblo costeño puedan ser satisfechas, o al menos inicien este camino. Tal superación amerita que se consideren diversas alternativas. Estamos persuadidos que estas alternativas son de distinta naturaleza: Política, jurídica, económica, organizativa y socio-culturales.

En el plano político, se hace de suma urgencia reiniciar las negociaciones que los gobiernos autónomos habían iniciado con el poder central a partir del 8 de febrero del presente año. Anteriormente hemos señalado algunos aspectos que estaban contemplados como puntos de negociación. Creemos que tal proceso negociador tendrá éxito en la medida que se cumplan algunas condiciones:

a) Que haya voluntad política para negociar. Esto es particularmente aplicable al gobierno central.

b) Que haya seriedad entre las partes involucradas en las negociaciones. Esto implica: La definición adecuada del tema y de los problemas que serían abordados; la designación, por ambas partes, de personas con suficiente capacidad decisoria (5); la debida preparación y documentación de los puntos dentro de la agenda; la sistematización de las reuniones; la determinación de acuerdos y su oficialización, al igual que el establecimiento de plazos y responsabilidades para su cumplimiento.

c) Que exista un apoyo manifiesto, por parte de la población costeña, al proceso de negociaciones y a sus representantes. A ello habría que agregar que el resto de la población del país debería estar informada de la validez del proceso y de sus resultados, e igualmente conciente de que se aborda una cuestión de carácter nacional y no solamente regional.

d) Que haya consenso entre las distintas fuerzas y organizaciones políticas y sociales genuinamente interesados en apoyar el proceso de autonomía en torno a la agenda, su

5. En las negociaciones que se realizaron del 8 al 28 de febrero, quienes estaban al frente de las mismas, por la parte del gobierno central, no disponían de suficiente capacidad decisoria.

abordaje y los resultados que se esperan.

Jurídicamente, y como resultado del mismo proceso de negociaciones, deberían efectuarse las modificaciones que se estimen pertinentes al marco legal que define el régimen de autonomía, y precisarlo correctamente por la vía de la reglamentación, en la cual deberían tener una fuerte iniciativa los gobiernos regionales. Las modificaciones al marco jurídico supondrían cambios o ajustes en las leyes orgánicas de instituciones del Estado que limitan el ejercicio del derecho de autonomía.

En este marco se requeriría, además, el establecimiento de un ente que arbitre en situaciones de conflictos en torno a límites, alcances y contenidos de competencias, entre los gobiernos autónomos y el gobierno central. Este es un punto que no aparece expresado en ninguna parte del Estatuto. En la definición de una instancia de tal naturaleza podrían jugar un papel importante los otros poderes del Estado: Asamblea Nacional y Corte Suprema de Justicia, dado el cumplimiento de atribuciones, consignadas en la Constitución Política, tales como: La interpretación auténtica de la ley (artículo 138, inciso 2 de la Constitución) y el conocimiento y resolución de los recursos de amparo e inconstitucionalidad (artículo 164, incisos 3 y 4).

En lo económico, es importante una definición clara de las competencias, por parte de las autoridades autónomas, en lo referente al aprovechamiento y manejo de los recursos naturales con que cuentan. Asimismo, hay que establecer hasta dónde llegan las competencias del nivel central. Todo esto, con el fin de que las regiones costeñas cuenten con los recursos necesarios para avanzar en su desarrollo socioeconómico. Lo que significa que puedan acceder, de manera autónoma, mediante distintas formas de apropiación, a esos recursos. Creo que la propuesta del gobierno central, presentada el 28 de febrero del presente año, podría convertirse, con los ajustes que estimen pertinentes los gobiernos autónomos, en un elemento para reiniciar las negociaciones en el ámbito económico.

Organizativamente, debe hacerse un serio esfuerzo por la definición clara de las atribuciones y estructura de los distintos órganos de la administra-



FOTO: CLAUDIA GORDILLO

ción regional, las relaciones que deben establecer entre ellos y con las instituciones y funcionarios de la administración central. Asimismo, debe fortalecerse el papel de los consejos regionales y de sus comisiones con el objeto de que definan la política, planes y programas regionales; participen en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas nacionales con incidencia regional; y tengan capacidad de mantenerse informados y controlar la gestión ejecutiva gubernamental. En resumen, se pretende que, mediante una

mejor organización de los gobiernos autónomos, estos puedan efectivamente gobernar.

En el plano sociocultural, hay dos elementos fundamentales que deberían considerarse. El primero tiene relación con el desarrollo de una capacidad de formación de recursos humanos para el fortalecimiento autónomo. Se trataría de la creación de una masa crítica de ese tipo de recursos. En tal sentido, es necesario definir y llevar a la práctica una estrategia de desarrollo de recursos humanos autóctonos. El segundo elemento está

vinculado al robustecimiento e incorporación de valores autonómicos, que contemplen como principio básico la multiétnicidad de la sociedad costeña.

Estas alternativas no agotan las posibilidades existentes para contribuir al desarrollo efectivo del régimen de autonomía en la Costa Caribe de Nicaragua, por lo que resulta de suma importancia adoptar una actitud abierta para identificar todas aquellas que pudieran servir a ese propósito, al igual que las oportunidades para llevarlas a la práctica. ●