

La Juventud Indígena y la Afro Descendiente en las Políticas Nacionales y de los Gobiernos Autónomos¹

Francisco Sequeira Rankin
BICU

Aumentar nuestra facultad para percibir lo diverso ¿es empobrecer nuestra personalidad o enriquecerla? No cabe la menor duda: es enriquecerla con abundancia de todo el universo
Victor Segalen²

La presente exposición aspira aportar algunas luces sobre una cuestión clave en cuanto a las políticas de juventud: la inclusión de las juventudes indígenas y afro descendientes. Para dicho propósito se parte de la experiencia nicaragüense, dada la diversidad de su población juvenil, así como la particularidad de contar con un régimen de “autonomía territorial administrativa con carácter regional y multiétnica, cuyos sujetos de derechos específicos y colectivos son los pueblos indígenas y comunidades étnicas” (Fruling, P. González, M. Buvollen, P., 2007:374), de la Costa Caribe de Nicaragua. Un régimen particular y único en la región centroamericana.

Para guiar el análisis partiremos de tres preguntas claves que pueden ser aplicables a otros países con población indígena y afro descendiente (Guatemala, Bolivia, Colombia, por ejemplo).

1. ¿Son visibilizadas las juventudes indígenas y afro descendientes en las políticas nacionales de juventud?
2. Los estados nacionales, las instituciones y en particular las instituciones de juventud ¿asumen la diversidad e incluso la multinacionalidad de su composición social, étnica y cultural?
3. ¿Las políticas de juventud traspasan la barrera de los enfoques (con y desde las juventudes y éstas como actores del desarrollo) y logran concretizarse como instrumentos nacionales y regionales que sirven de guía política y operativa para facilitar oportunidades de desarrollo humano de las juventudes?

Algunos elementos de contexto

- Nicaragua es un país con una población desigual y altamente empobrecida; 48% de la población en pobreza y el 17% en extrema pobreza (según datos del Banco Mundial).
- Un país con una diversidad étnica cultural reconocida jurídicamente mediante la Constitución Política del país y un marco legal que reconoce derechos colectivos de autodeterminación a pueblos indígenas y afro descendientes del Caribe. Para ello se han constituido las regiones autónomas, las cuales constituyen en sí un nivel de gobierno con autonomía normativa, financiera y política. Las regiones autónomas del Caribe, por sus trayectorias históricas con relación al estado nacional nicaragüense (monoétnico, monolingüe, asimilacionista) son las regiones más empobrecidas del país, coincidiendo esto con los niveles elevados de pobreza y extrema pobreza que experimentan poblaciones indígenas y afro descendientes. El régimen de autonomía se encuentra institucionalizado desde 1990, con la primera elección de autoridades regionales (concejales), posterior a la aprobación del Estatuto de Autonomía realizada en 1987, la cual fue precedida por una reforma constitucional que reconoció, por primera vez, el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe del Estado nicaragüense]
- El índice de desarrollo humano de la Costa Caribe es 34% menor que el IDH nacional, lo que evidencia

¹ Texto presentado en diálogo juvenil, como actividad paralela desarrollada durante el Foro Interactivo Global, en el marco de la realización de la Conferencia Mundial de Juventud, desarrollada en León, Guanajuato, México.

² Médico naval, etnógrafo, arqueólogo, escritor, poeta, explorador, lingüista, teórico de arte y crítico literario francés. 14 de Enero 1878- 21 de Mayo, 1919. (Citado en Gardian y Soto, 2010: 1)

las brechas del desarrollo y las desigualdades que adquieren un marcado corte étnico-cultural.

- Una población menor de treinta años, de aproximadamente el 70%, y una población juvenil (13-29 años) con un peso del 35% sobre la población general.

Sobre la política nacional de juventud

La política nacional de desarrollo integral de la juventud tuvo una ruta de construcción que ha sido señalada de efectiva por diversos estudios comparativos a nivel centroamericano y latinoamericano (Krauskopf, 2003).

De dicho proceso, en 2001 participaron diversos sectores, entre ellos, organizaciones juveniles de la sociedad civil, tanto en la etapa preparatoria, como en la consulta del instrumento; sin embargo se revela la falta de participación de las instituciones autonómicas (Consejo Regional y Coordinación de Gobierno) en el proceso de construcción de la política. Esta ausencia se presenta como un posible resultado de las tensiones existentes originadas por la falta de reconocimiento del régimen autonómico por las autoridades nacionales (los gobierno liberales (1997-2006) de la época basaban su abordaje sobre la Costa Caribe como un problema de integración, y no una falta de reconocimiento efectivo y respeto real de la institucionalidad autonómica y los derechos colectivos de pueblos indígenas y afro descendientes); así como por los paradigmas que han rodeado la visión de nación hacia la Costa Caribe.

La política nacional de juventud (PNIJ):

- Busca conjugar la acción del Estado y la sociedad, a fin de integrar plenamente a las mujeres y hombres jóvenes del país a los procesos de transformación económica, social, política y cultural.
- Expresa las perspectivas conjuntas, el horizonte que ha de inspirar todas las acciones, tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad en general.
- Manifiesta que su fin último es “convertirse en principal instrumento de referencia de todas las acciones dirigidas a la juventud y, por el amplio consenso que existe alrededor del tema, pretende ubicarse como uno de los pilares de la nueva nación nicaragüense en construcción.”
- Tiene como objetivo “crear las oportunidades y condiciones requeridas por los hombres y mujeres jóvenes de Nicaragua para integrarlos como sujetos de

derecho y activos participantes en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad.” (PNDIJ, 2001; 17).

- La PNDIJ reconoce la existencia de juventudes indígenas y afro descendientes, lo que en sí constituye un enfoque innovador para las políticas de juventud en Centro América. Sin embargo, en las políticas de la institucionalidad autonómica, la principal responsable de velar por el desarrollo de las juventudes indígenas y afro descendientes, estos reconocimientos no están considerados.

Sobre estos aspectos cabe detenerse y señalar:

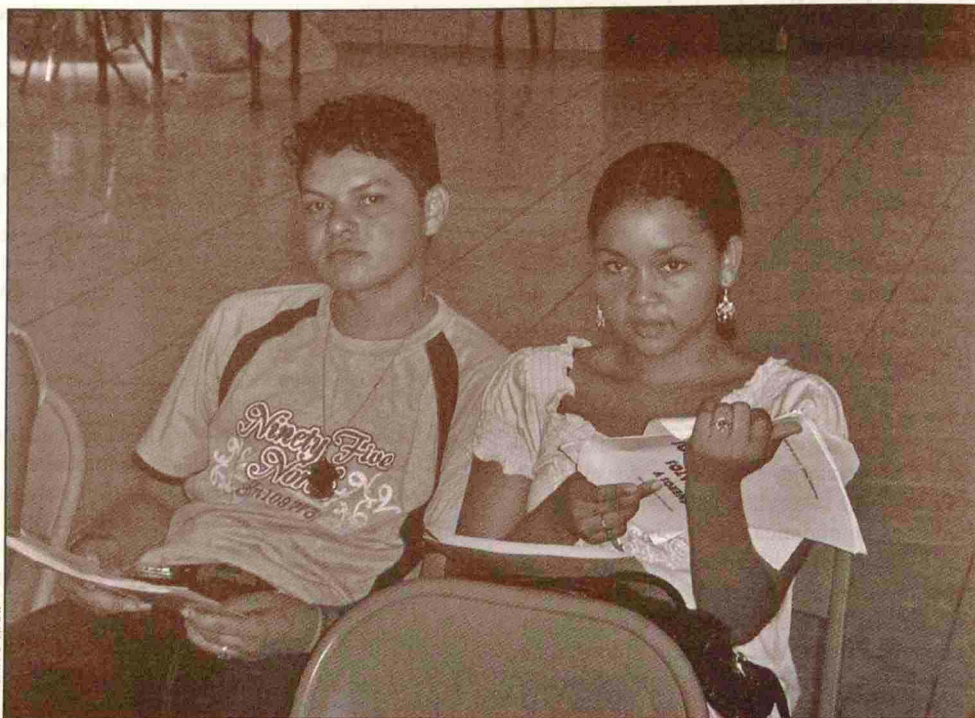
1. Existe una disyuntiva en la política nacional de juventud: pretende “integrar” a las juventudes en un enfoque que resulta contradictorio con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo. En este sentido, la integración de la juventud puede contener subyacentemente un enfoque adulto centrista; se menciona la integración a un todo que es marcadamente machista, monoétnico, monolingüe y adulto.
2. En los estados multinacionales o con amplias diversidades étnicas, culturales y lingüísticas, las políticas de juventud y con enfoque juvenil, también representan el discurso y las tendencias de exclusión, invisibilización y discriminación que se dirigen hacia las poblaciones “minoritarias” como son pueblos indígenas y afro descendientes; obviando con esto el aporte y potencialidad de la diversidad étnico-cultural para el desarrollo humano.

La política dirige líneas en cuanto a su abordaje de las juventudes indígenas y afro descendientes, las que se concentran en:

- Institucionalización del pluriculturalismo.
- Creación de empleo.
- Participación.
- Comunicación social.

Estos cuatro ejes, por un lado no contemplan en sus líneas estratégicas las coordinaciones e intervenciones activas de las instituciones autonómicas; y por otro reduce las desigualdades e invisibiliza las diversidades de las poblaciones juveniles del Caribe.

La evaluación de las políticas de juventud entre 1996 y 2006 (López, Claudio, 2008) arrojó que entre 2002 y



A nivel Regional, no existen políticas en pro del desarrollo humano de la juventud. BICU, 2012.

2006 se construyeron y aprobaron políticas y normas que incorporaron el enfoque de juventud, entre éstas, las más importantes son:

- *La Política y Ley de Voluntariado Social* (Ley N.º 543, 18 de julio de 2005): dirigida a fomentar el desarrollo del voluntariado entre organizaciones no gubernamentales, redes y organizaciones de base; particularmente, aquellas conformadas por jóvenes.
- *El Plan Nacional de Salud 2004-2015*: Se incidió en la elaboración de propuestas concretas para que este Ministerio, a través de la Comisión Nicaragüense del SIDA (CONISIDA), lidere el Plan Estratégico Nacional del SIDA, y la formulación y aprobación de la Política Nacional de Prevención y Atención a las ITS, VIH - SIDA.
- *La Ley General de Educación* (Ley N.º 582, 9 de mayo de 2006): Desde la Comisión Nacional de Educación, la Secretaría de la Juventud (SEJUVE) aportó a la elaboración de esta Ley dejando atrás un marco normativo de más de cien años de existencia.
- *La Política de Empleo y Trabajo Decente*: Con el Ministerio del Trabajo, se propusieron lineamientos y acciones concretas para mejorar el empleo entre los jóvenes y vinculando una propuesta piloto para jóvenes en el Servicio Público de Empleo (SEPEM).
- *El Programa de Seguridad Ciudadana*: Con el Ministerio de Gobernación se estableció una alianza estratégica para disminuir y erradicar la violencia que afecta a los jóvenes, dando como resultado la ejecución de dicho Programa, lo que contribuyó a fortalecer la imagen de Nicaragua como el país más seguro de Centroamérica.
- *El Programa de Atención a la Niñez en Alto Riesgo Social* (PAINAR): Con el Ministerio de la Familia, y producto del establecimiento de un convenio, se articuló este programa con el de prevención de la violencia dirigida a los jóvenes, priorizando la atención a los padres de familia, los tutores y los jóvenes.
- *Programa de Equidad de Género 2006-2010*: Se trabajó en conjunto con el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) para incorporar las principales demandas de la mujer joven al programa quinquenal.

El enfoque de dichas políticas sobre las poblaciones indígenas y afro descendientes, en particular las juventudes, es incipiente.

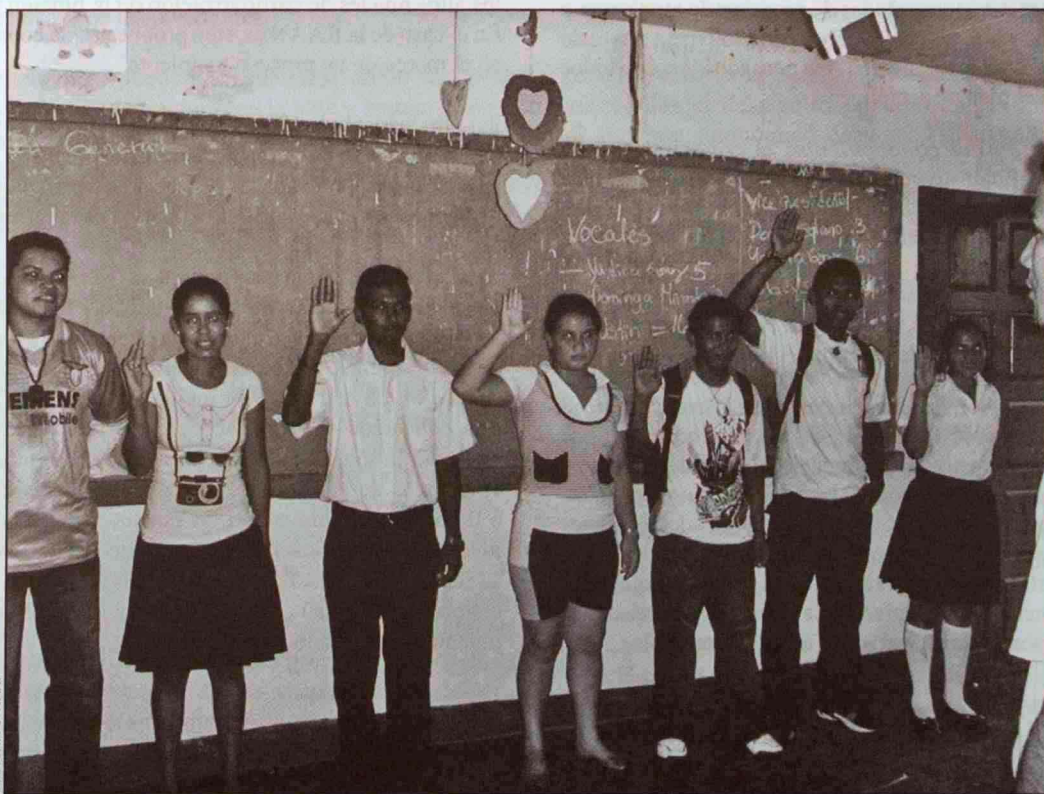
El mismo estudio reveló que, mientras en Nicaragua el gasto para juventud representa el 0.19%, en países como Costa Rica este gasto como porcentaje del PIB representa en promedio un 2,2% durante el mismo periodo (1996-2006). Esto sugiere que la importancia del desarrollo de la juventud no se traduce aún en efectivas prioridades presupuestarias (López, K., Claudio, 2008 p28); así mismo, dicho estudio refleja que a pesar de que la política nacional de juventud se instituyó en el 2001, ha primado la inexistencia de programas y proyectos que tengan por población meta a las juventudes indígenas y afro descendientes del Caribe nicaragüense.

Las políticas de juventud nacionales deben visibilizar las diversidades étnicas-culturales imperantes en las juventudes; en este sentido deben integrar de manera clara, transversal y de forma pertinente, acciones dirigidas a la promoción del desarrollo humano de las juventudes indígenas y afro descendientes, deben estar dirigidas a

la ampliación de libertades, ejercicio de derechos y las dimensiones de la ciudadanía juvenil.

En términos generales, la política de juventud ha sido un referente en cuanto constituyó una política novedosa. Sin embargo, su aplicabilidad no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de vida de las personas jóvenes o en la ampliación de oportunidades de desarrollo para las juventudes del país, y en particular, para las juventudes de la Costa Caribe, (indígenas y afro descendientes).

Las políticas deben partir del reconocimiento de las diversidades de situación y condición juveniles; así como deben expresar un consenso mínimo para sus sostenibilidad temporal y operativa. La política nacional de la juventud en Nicaragua fue una política de gobierno, sin embargo, no se ha materializado en una política de Estado, que dinamice, motive, convoque y articule a los diversos actores, sectores e instituciones alrededor del desarrollo humano de las juventudes, en particular de aquellas que presentan mayores niveles de desigualdad y exclusión por razones de género, condición socio económica e identidad étnica.



La juventud es activa en su participación en las actividades públicas. BICU, 2012.

Las políticas de juventud, tanto nacionales como de gobiernos autónomos, deben tener como criterios guías³:

- i. *Primacía*; referido a los grupos o sectores poblacionales juveniles que serán priorizados para la definición de estrategias que contribuyan al ejercicio de libertades y derechos.
- ii. *Concreción*; la definición de metas concretas, cuantificables, medibles y realizables.
- iii. *Temporalidad*; tanto para la política como para las metas a definirse.
- iv. *Responsabilidad institucional*; para la consecución de las metas propuestas, sumado a la temporalidad y concreción es necesaria la responsabilidad institucional en su forma desagregada (áreas y/o direcciones de una determinada entidad)
- v. *Financiamiento*: la incorporación de los costos de ejecución de las políticas de juventud, se suma a la responsabilidad institucional y facilita la operativización/aplicabilidad del plan.
- vi. *Monitoreo y evaluación*: la ejecución de las políticas deben ser acompañadas de procesos de monitoreo y evaluación, los cuales deben desarrollarse a través de instrumentos e indicadores pensados y construidos con el plan de acción.
- vii. *Gestión del conocimiento*: el conocimiento de la realidad juvenil a través de diversos procesos investigativos facilita la intervención pública acertada, pertinente y coherente con las necesidades y derechos de las juventudes. Por tanto, la profundización sobre la realidad juvenil, en tanto sus diversidades, debe ser un eje transversal dentro de las políticas de juventud.
- viii. *Diálogo intersectorial*: involucrar a la mayor cantidad y diversidad de actores en la construcción de las políticas facilita la pertinencia, el empoderamiento y la vinculación no solo de las organizaciones juveniles, sino también de jóvenes no organizados (quienes constituyen la gran mayoría de las juventudes) y las instituciones y actores sociales y gubernamentales en sus diferentes niveles de gobierno y expresiones (regional, territorial, municipal y comunal).

Juventudes, políticas y régimen autonómico

El régimen autonómico, desde su institución ha generado un constante movimiento dirigido al reconocimiento, respeto y valorización de la diversidad del Caribe nicaragüense. La autonomía de pueblos indígenas y afro descendientes ha motivado transformaciones paulatinas en las bases de la sociedad y el Estado nicaragüenses, sin embargo, aún continúa enfrentando problemáticas derivadas de su propia fragilidad, en las cuales influyeron los enfoques e invisibilizaciones de diversos gobiernos.

Si bien al nivel nacional, a través de la política (2001) y posteriormente con el plan de acción de la política de juventud a nivel municipal, el enfoque de las juventudes como actores del desarrollo se fue expandiendo con timidez. En las regiones autónomas (RAAN-RAAS), la visibilización de las juventudes como sujetos de derechos y actores del desarrollo es reciente (2008-2010).

El principal logro en cuanto a institucionalidad lo ha tenido la RAAS, contando con una Secretaría Regional de Juventud (entidad especializada en temas de juventud a nivel regional) la cual enfrenta serias limitaciones por los altos niveles de partidización de la función pública. En el caso de la RAAN existen propuestas de constitución en el marco de un proceso incipiente.

Por otro lado, al nivel regional no existen planes ni políticas de juventud que dirijan la acción pública regional hacia la generación de oportunidades de desarrollo humano y ejercicio de libertades a las juventudes del Caribe nicaragüense.

Se han construidos agendas regionales (RAAN-RAAS) que en su conjunto presentan problemáticas y necesidades de adolescentes y jóvenes en torno a la creación de empleos dignos, estables y bien remunerados, el derecho a una educación de calidad y en mejores condiciones, acceso a la educación superior, acceso a servicios pertinentes de salud, la salud sexual y reproductiva, y la alta tasa de embarazos de adolescentes, la alta incidencia de ITS y VIH SIDA, la ampliación de espacios de participación juvenil, la discriminación hacia adolescentes y jóvenes por su identidad étnica, de género y generacional, la falta de conocimiento de su cultura e identidad y la delincuencia juvenil, alcoholismo y drogadicción.

³ Acápites construido desde los aprendizajes compartidos por Humberto Abaunza, Msc. A partir de la experiencia de construcción de la política nacional de juventud, el plan de juventud y el sistema de monitoreo de Guatemala.

La experiencia de las agendas de adolescentes y jóvenes en las dos regiones autónomas representa el resultado de la cohesión de adolescentes y jóvenes organizados en torno a un propósito compartido, así como la experiencia misma facilitó construir instrumentos para la promoción de acciones incluyentes y participativas orientadas por un fin común: la visibilización de las juventudes y adolescencias como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo desde sus identidades y diversidades.

Se constituye en un reto de las adolescencias y juventudes hacer uso de dichos instrumentos y con ello contribuir al fortalecimiento del tejido asociativo y la construcción de ciudadanía a través de su participación activa.

La ausencia de instrumentos institucionales -a pesar de tener la Ley de promoción al desarrollo integral de la juventud un ámbito de aplicación nacional- es un aspecto de suma fuerza que indica los rezagos de las instituciones autonómicas, abre a la vista de las juventudes la distancia entre los intereses políticos públicos y el desarrollo de las juventudes y coloca en serios cuestionamientos las respuestas del régimen autonómico, como marco de derechos de pueblos indígenas y afro descendientes, hacia las necesidades de las juventudes.

Estos elementos, pueden considerarse como factores potencializadores de fracturas en la base y sostenibilidad socio-política del régimen autonómico. Está creciendo y formándose una generación de adolescentes y jóvenes con cuestionamiento y desafectos fuertes que colocan en jaque el espíritu real del régimen autonómico, así como acentúan la llamada ciudadanía de baja intensidad en las juventudes del Caribe.

Las relaciones entre el régimen autonómico y las juventudes requiere de actores sociales e institucionales, la deconstrucción de paradigmas que se han creado sobre las juventudes, así como la redefinición de intereses en los actores políticos que inciden directamente en el desarrollo institucional y la gobernabilidad del régimen autonómico. Estas deconstrucciones y redefiniciones deben tener como centro la visibilización y reconocimiento de las juventudes -desde sus diversidades- como ciudadanos actores estratégicos del desarrollo de la Costa Caribe; actores que requieren una integración a los procesos regionales a través de la incorporación de sus visiones, aspiraciones, necesidades y metas, tomando la participación como elemento que contribuye al fortalecimiento del capital social indígena y afrocaribeño. Esto facilita el diálogo intergeneracional entre actores sociales e institucionales

y aporta a la construcción de horizontes comunes de derechos, obligaciones y libertades, donde las juventudes pueden verse y ser claramente identificados y sentirse representados.

La participación e involucramiento activo de las juventudes de la Costa Caribe tomando como referente el paradigma de la juventud ciudadana (Krauskopf, 1999) implica un re-planteamiento sobre los valores y principios que regulan el orden social comunitario y el sistema normativo institucionalizado. (PNUD, 2005:113) Los procesos que permitan fortalecer el capital social comunitario, deben integrar las visiones de las juventudes.

La construcción de horizontes comunes basados en el concepto del bien común enfrenta el desafío de generar nuevas relaciones entre las personas adultas y las juventudes, encontrando salidas a la “crisis inter-generacional” tomando en cuentas las visiones y necesidades de todos los actores comunitarios, especialmente, las juventudes.

El régimen autonómico, como marco institucional para el ejercicio de derechos y libertades de pueblos indígenas y comunidades étnicas debe responder a las necesidades de las juventudes. Las instituciones autonómicas deben aspirar a ser co-responsables en la generación de oportunidades para la realización personal, de aspiraciones y metas vinculadas al desarrollo humano de las juventudes. El régimen autonómico debe ser la base para que las juventudes logren el ejercicio de sus libertades y derechos, y estas a su vez contribuyan con la construcción de ciudadanía y fortalecimiento del capital social comunitario. (Sequeira, F. 2009; 23)

Retomando el punto de partida

Entonces podemos referir a algunos puntos que nos conllevan al dialogo:

- ✓ A pesar de existir políticas nacionales de juventud, éstas se encuentran implícitamente dentro de las lecturas nacionales homogenizadoras, mono étnicas y ajenas al reconocimiento de la diversidad como potencial del desarrollo.
- ✓ Las estructuras nacionales han demostrado debilidad en el abordaje de lo juvenil, así como desinterés en el desarrollo de las juventudes indígenas y afro descendientes.
- ✓ A pesar de que regiones como la costa Caribe de Nicaragua, cuentan con estatus de autonomía



© ALVARO RIVAS

Jóvenes en capacitación.

que enfatiza el tema de la multiculturalidad y la autodeterminación, así como con planes de desarrollo generados como resultado de amplios procesos de consenso, respeto de la institucionalidad y participación de actores claves³, las juventudes continúan invisibilizadas, y tratadas como ejes transversales y no como protagonistas del desarrollo y sujetos de derechos.

- ✓ Se evidencia un reconocimiento discursivo sobre/para las juventudes, pero no se encuentran acciones claras de impulso del desarrollo humano, que promuevan con y desde las juventudes procesos dirigidos a su agencia y empoderamiento.
- ✓ Las juventudes indígenas y afro descendientes enfrentan retos duales:
 - *Para el gobierno central y sus instituciones* implica reconocer la diversidad y el potencial de esta

en las juventudes, para las juventudes, y desde las juventudes en un marco estratégico de desarrollo nacional;

- *Para los gobiernos autónomos* implica reconocer en las juventudes actores del desarrollo, sujetos de derechos y ciudadanos que aspiran a su desarrollo en el marco de la consolidación de oportunidades que debe generar el proceso de fortalecimiento del régimen autonómico.
- ✓ Las políticas nacionales de juventud deben visibilizar las diversidades étnicas-culturales imperantes en las juventudes; en este sentido, deben integrar de manera clara, transversal y de forma pertinente, acciones dirigidas a la promoción del desarrollo humano de las juventudes indígenas y afro descendientes; deben estar dirigidas a la ampliación de libertades y ejercicio de derechos.

³ Acápite construido desde los aprendizajes compartidos por Humberto Abaunza, a partir de la experiencia de construcción de la política nacional de juventud, el plan de juventud y el sistema de monitoreo de Guatemala. El plan de desarrollo de la Costa Caribe ha definido a la juventud y otros grupos poblacionales, como sujetos transversales dentro de sus diferentes ejes de acción; sin embargo, esa transversalidad no es traducida en planteamientos concretos dentro de los diferentes ejes del plan.

- ✓ Los gobiernos autonómicos deben construir una visión incluyente del proceso de fortalecimiento del régimen autonómico; esta visión incluyente debe integrar a las juventudes desde sus realidades, anhelos, aspiraciones y diversidades. El fortalecimiento de la institucionalidad autonómica y de todo gobierno local o regional, radica también en las juventudes como base del fortalecimiento y ampliación de las ciudadanías.

¿Y las juventudes, qué?

El potencial de cambio y construcción de futuro de las juventudes debe ser dirigido a:

1. Desafiar las construcciones sociales imperantes, desafiar la exclusión social basada en el género, la clase social, o identidad étnica.
2. Las juventudes de todo el país deben reconocer y asumir la diversidad nacional como un elemento capaz de potencializar las oportunidades de desarrollo.
3. Las juventudes indígenas y afro descendientes deben desafiar los factores y barreras sociales que obstruyen su desarrollo; deben rechazar acomodarse en la invisibilidad, el olvido y la desesperanza; deben

construir horizontes comunes, propósitos comunes y visiones compartidas.

4. Las juventudes en Nicaragua deben profundizar los compromisos y ampliar la participación juvenil, entendiéndola como clave herramienta para deconstruir los paradigmas que sobre sí mismas se han creado y reproducido.
5. Las juventudes indígenas y afro descendientes están llamadas a mantener la audacia para conservar la esperanza y que esta esperanza, junto con el reconocimiento colectivo e individual de ser “sujetos de derechos” y actores protagonistas de su propia historia, les lleve a ser agentes activos de su desarrollo humano.

Las juventudes son co-responsables de las transformaciones sociales e institucionales necesarias para la construcción de políticas nacionales y regionales, que desemboquen en la construcción de oportunidades para su desarrollo humano.

En el marco de la presente conferencia mundial de juventud se asienta el llamado a las juventudes a ser protagonistas liberalizadores de sus presentes y por consiguiente de sus futuros, es un llamado a “gritar” que estamos aquí para ser artífices de la transformación que nuestras sociedades necesitan para ser más justas, equitativas y en sí más éticas y humanas



© ARCHIVO BLUEFILMS

Los jóvenes también representan dignamente la cultura de su pueblo en las celebraciones de Mayo ya.