

LATAUTONOMY PROJECT COMMUNICATION:

**LA AUTONOMIA COMO CONDICION IMPRESCINDIBLE PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN AMERICA LATINA.**

**LA AUTONOMIA REGIONAL EN NICARAGUA.
(Una primera aproximación descriptiva)**

MANUEL ORTEGA HEGG*

- Sociólogo. Director del Centro de Análisis Sociocultural (CASC-UCA), Managua.

Managua, enero de 2003

I. El Proyecto Latautonomy: La Autonomía como condición imprescindible para el desarrollo sostenible en América Latina.

El presente informe sintetiza los principales hallazgos de una suerte de balance preliminar sobre el régimen autonómico nicaragüense y sus principales actores. Este balance se realiza de acuerdo a los lineamientos acordados por el Proyecto Latautonomy de analizar la autonomía en relación con la multiculturalidad y el desarrollo sostenible. Esta investigación es por tanto parte de una indagación más global financiada por la Unión Europea que pretende analizar diversas experiencias autonómicas latinoamericanas, como el caso de México, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Venezuela y Brasil. La investigación es coordinada por el Lateinamerikaforschung en consorcio con el Institut für Recht und Religion de la Universidad de Viena, el Centre Tricontinental de Bélgica, el Ethnologisches Seminar de Zurich y el Institut F. Ethnologie der Fu de Berlín. La parte correspondiente a este informe incluye el análisis global del régimen autonómico nicaragüense. Otro equipo de la UNAN, Managua, contraparte del proyecto en Nicaragua, analiza el régimen autonómico desde la perspectiva de los actores y la realidad local. La tesis del proyecto es que en las sociedades multiétnicas de América Latina, la autonomía es una condición imprescindible para el desarrollo sostenible.

Este informe se divide en tres partes. La primera presenta un marco global y unos breves antecedentes de la cuestión étnica nicaragüense; una segunda parte analiza el régimen autonómico nicaragüense; una tercera parte ensaya un breve balance de la autonomía regional nicaragüense, desde la óptica de la multiculturalidad y el desarrollo sostenible.

I. El marco global y la cuestión étnica nicaraguense

Antes de entrar a la parte estrictamente político jurídica de la autonomía regional en Nicaragua, creemos importante aportar un marco global del país que nos permita ubicar nuestro tema concreto.

Nicaragua esta situada en el centro de América, tiene una extensión de 138,000 km² y una población aproximada de 5 millones 100 mil habitantes, estimándose una población étnica diferenciada de la mayoría mestiza de reformulación hispana, que se acerca a unos 400 mil indígenas, negros y afrocaribeños en todo el país, lo que representaría alrededor del 8.5 % de la población total del país.¹

¹El problema de la cuantificación estadística de estas poblaciones siempre ha sido complejo. La tendencia del Gobierno ha sido la minusvalorización estadística. Jeffrey L. Gould estima que en 1920 la población total indígena de Nicaragua (no se precisa si incluye en este dato la población negra y afrocaribeña) era entre el 20 y el 25% de la población de Nicaragua; para 1950 ese porcentaje es estimado por el mismo autor entre el 13 y el 15% de la población total del país, aclarando que en este último dato no incluye la población negra de origen afrocaribeño. "Tal estimación afirma el autor, está desde luego, muy por encima del 2 y el 4 por ciento que se ha tomado como dato fidedigno hasta ahora." (Cfr. Jeffrey L. Gould. El Mito de "la Nicaragua mestiza" y la Resistencia Indígena, 1880-1980, Editorial de la Universidad de Costa Rica-Plumsock Mesoamerican Studies-Instituto de Historia de Nicaragua, San José, Costa Rica, 1997, pags. 22 a 24.

La situación de Nicaragua en el sistema mundial global: aspectos económicos, sociales, culturales y políticos.

El caso de Nicaragua ilustra cómo la persistencia de las relaciones asimétricas del sistema global mundial anuncia una profundización de los desequilibrios entre los países del Norte y del Sur, y en el seno de un mismo país, entre ricos y pobres, mujeres y hombres, entre jóvenes y personas mayores, entre ciudad y campo.

Según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, en el año 2000 Nicaragua ocupaba el lugar 116 de un conjunto de 174 países, siendo el tercer país más empobrecido del continente americano, después de Guatemala y Haití. Sin embargo, en 1991 Nicaragua ocupaba el lugar 85,² lo que muestra que el país ha venido ampliando cada vez su distancia de los países centrales.

De acuerdo al método de medición de la pobreza conocido como de necesidades básicas insatisfechas (NBI), la pobreza afecta a 2.3 millones de nicaraguenses, lo que significa casi la mitad de la población. De ellas, 830,000 (17%) se encuentran en extrema pobreza. Otras mediciones indican que este dato está subestimado,³ pues según el método de línea de pobreza ésta afecta a más del 82% de los nicaraguenses.⁴

Pero además, Nicaragua es hoy el país más endeudado del mundo en términos per cápita. En 1999 el saldo total de la deuda era igual a 2.9 veces el valor del Producto Interno Bruto, 7.7 veces el valor anual de las exportaciones de bienes y servicios y 9.5 veces el valor anual de los impuestos recaudados por el gobierno.⁵ En ese mismo año, mientras el producto interno bruto nominal per cápita registraba el nivel de US 460, cada nicaraguense adeudaba US\$1,317 a sus acreedores externos⁶. Esta deuda es a todas luces impagable por el país. De ahí que los organismos multilaterales hayan ido sometiendo al país a una serie de condiciones para que pudiera ser incluido en los beneficios derivados de la llamada Iniciativa de los Países Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). Ello incluyó la elaboración de una estrategia reforzada de lucha contra la pobreza.

Los procesos de resistencia a estas políticas han estado signados por un fuerte reflujo de la lucha de los movimientos sociales tradicionales, la falta de un partido capaz de encabezar esas luchas, y la emergencia de sectores medios organizados de la sociedad civil que, después del desastre del huracán Mitch, se han logrado aglutinar y ejercer presión para el empuje de políticas propobres,

² El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad. PNUD, Managua, 2000.

³ Id.

⁴ GPC. ¿Por qué no ingresó Nicaragua a la HIPC?, Managua, Año 2, N0. 26, marzo del 2000.

⁵ Néstor Avendaño. Nicaragua y la Iniciativa para países pobres muy endeudados. Mimeo, managua, junio 2000.

⁶ Id

pero con pocos resultados. La falta de oposición real agudizó la corrupción desde 1990, alcanzando niveles inconcebibles en un país tan pobre en el último período de gobierno.

1. El modelo global en Nicaragua

Después de la derrota electoral del FSLN en 1990, en Nicaragua se empezó a imponer un modelo económico neoliberal, lo que significa en el contexto del país entre otras cosas:

- una concepción del desarrollo basado en el crecimiento económico y la apertura total de los mercados nicaraguenses a la inversión y la competencia extranjera;
- la promoción social bajo el modelo del derrame o goteo (producir la riqueza y luego se distribuirá por sí sola) y la focalización de programas para los grupos excluidos por el sistema;
- la desregulación del mercado laboral (flexibilizar las condiciones de funcionamiento del mercado laboral, que significa entre otras cosas la pérdida de conquistas laborales)
- Profundización de la dependencia económica del exterior, particularmente del FMI, el BM y el BID.
- El recurso intensivo a los aparatos ideológicos en función de la debilidad y las características del capitalismo local: medios de comunicación, educación, iglesia. Es sabido cómo en países como Nicaragua la lógica del capital termina imponiéndose de manera indirecta, dada la alta informalidad del mercado. En estas condiciones, el rol de los aparatos ideológicos es sumamente importante.

2. Aspectos económicos, sociales, culturales y políticos

La implantación de este modelo neoliberal ha significado para el país un proceso de estabilización y ajuste estructural de la economía orientado a reducir el gasto público (fundamentalmente los gastos sociales), liberalizar el mercado y fomentar la inversión extranjera: hacer de Nicaragua un país atractivo para los negocios de las transnacionales; tomar el control de las decisiones económicas del país y reducir la capacidad del sistema político y los partidos sobre estas decisiones; crear seguridad a las empresas en el sistema judicial, más que a los ciudadanos.⁷

⁷ Vease Sergio Cuarezma Teran. En una entrevista la diario La Prensa el Dr. Teran afirma: Nicaragua está ya experimentando un proceso de reformas en sus instituciones, especialmente en el ámbito de la justicia. Algunas de estas reformas son positivas, otras nacen muertas y otras son desacertadas. En los años 70 la justicia se reformaba en función del respeto a los derechos humanos, hoy la justicia se está reformando, como muy bien se ha dicho en muchísimos foros, con el objeto de dar seguridad a la inversión económica. Para quién se está reformando? Hay un fenómeno en América Latina del cual Nicaragua no es ajeno: las reformas de la justicia reflejan la lucha de los mercados económicos. La propuesta de justicia que se hace actualmente es una justicia consensuada, que lleva a la privatización de la justicia y a mayores poderes por parte de los aparatos represivos como la fiscalía y la policía, donde a la persona por la sospecha de un delito se le podrá detener. Si en el siglo XIX la policía nació para proteger al capital urbano y para controlar a los miserables, actualmente el diseño de la policía en América se está apuntando para tutelar y proteger esa acumulación de capital. Lo fundamental en este proceso de reforma es que la justicia venga a proteger tanto a la persona como a la economía, porque ambos son factores de desarrollo social. Si la justicia abandona a la persona corremos el riesgo de crear una dictadura de forma....Este modelo de código procesal

El Programa Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF), iniciado en 1994 tras un período de estabilización monetaria, ha hecho énfasis en:

- Disminuir el déficit fiscal y aumentar la recaudación tributaria por la vía de un sistema fiscal regresivo (afecta más a los pobres que a los ricos).
- Estimular la inversión pública sobre la base de recursos externos y la inversión extranjera directa.
- Abrir las fronteras comerciales al resto del mundo
- Reformar el sector estatal, privatizando las empresas estatales, reduciendo el empleo público, y guiando la gestión administrativa con principios de eficiencia gerencial.
- Reformar el sector financiero mediante el fortalecimiento de la banca privada y la privatización o cierre de la banca estatal.

Los efectos más sentidos del ajuste estructural han sido:

- El desempleo creciente. Sólo el empleo público se redujo de 285,000 a 85,000 puestos entre 1990 y 1998. Los descensos más significativos se dieron en los ministerios de Defensa y de Educación, y en el ámbito empresarial del Estado, con la desaparición de la Corporación Nacional de Empresas del Sector Público (CORNAP), que conformaban el Área Propiedad del Pueblo (APP).
- El casi congelamiento de los salarios y la reducción de su poder adquisitivo como efecto de los continuos ajustes de las tarifas por servicios públicos.
- El cierre de pequeñas y medianas empresas como efecto de la apertura comercial, con su consiguiente efecto en el empleo.
- La reducción de la demanda agregada, como efecto de la restricción del gasto público, medida considerada necesaria para revertir el alto déficit fiscal
- La concentración del crédito en el sector comercial y otras actividades de corto plazo, lo que no apoya una reconversión eficiente del sector productivo ni fortalece una orientación pro exportadora.
- La falta de crédito de largo plazo y las altas tasas de interés, resultados de la acción del mercado.⁸
- La falta de un plan de desarrollo y producción nacional, dado el interés en los equilibrios de los indicadores macroeconómicos y el comercio.
- El incremento de la pobreza en términos absolutos en el país.
- El quiebre del modelo agroexportador, que se ve incapaz de competir en los mercados protegidos y controlados por los países centrales sin contar con medidas de protección, apoyo y fomento nacional.
- Las crisis frecuentes de los productos de exportación y la imposibilidad de competir con productos subsidiados en mercados controlados por el primer mundo, que ha introducido la virtual quiebra de los productores. Las clases dominantes cada vez más tienden a convertirse

fue hecho en Estados Unidos íntegramente e impuesto a Nicaragua. La Justicia defenderá al capital y no al hombre. La Prensa, Managua, 20 de Mayo de 2001, Edición No. 22374.

⁸ Id. Pag. 25

en socios minoritarios del capital transnacional y a refugiarse en actividades terciarias y la especulación financiera.

- La economía ha venido creciendo muy lentamente, pero la distribución de la riqueza ha vuelto a concentrarse, dando un mentís a la política del derrame. Los datos sobre distribución del ingreso entre 1993 y 1998 muestran que la brecha entre ricos y pobres se ha ido agrandando y que no basta el crecimiento de la economía para mejorar la situación de los pobres: debido a la política de focalización el 10% de la población de menores ingresos elevó su participación en el ingreso nacional de 0.4% a 0.8%; sin embargo, en este mismo período se ha producido una mayor concentración del ingreso en el 10% de la población de mayores ingresos, que de un 42.4% en 1993 elevó su participación en el ingreso nacional en un 44.7% en 1998. El 1% más rico que en 1993 se había apropiado de un 13.2%, en 1998 se apropió de un 15.6%, lo que representaba un monto superior al percibido por el 50% de la población.⁹ Visto en términos de género, las mujeres obtienen como ingresos individuales un 40% menos de los obtenidos por los hombres.
- La informalización del mercado laboral. El perfil del mercado laboral en Nicaragua indica que casi el 80% de la ocupación es informal, lo que significa básicamente bajos ingresos, empleo precario y falta de seguridad social. El desempleo abierto no es el problema fundamental. Este se ubica en 10.7% de la PEA; sin embargo, el 41.3% de la PEA urbana tenía problemas de subocupación y el trabajo por cuenta propia ha saturado el sector informal.¹⁰ El 62% de los que laboran en este mercado no logran ni siquiera obtener media canasta básica.¹¹
- La nueva inversión se ha venido concentrando fundamentalmente en actividades terciarias ligadas al turismo, actividades especulativas y en las zonas francas y la maquila. Los nuevos empleos han sido generados en gran parte por esta última actividad. El mercado de zona franca se encuentra en expansión. Este inició sus operaciones en 1992 y "ha incrementado sus exportaciones de Us\$2.9 millones a US\$ 220 millones en 2000, con 38 empresas, de origen taiwanés y estadounidense y principalmente de la rama textil, que generan aproximadamente 24,000 empleos directos. Además, se estima que por cada empleo directo en la zona franca se generan tres indirectos. Casi el 100% de la producción de estas empresas es destinada a los Estados Unidos de América, y pocos volúmenes a Canadá y el resto de países centroamericanos. Los empresarios de zonas francas han visto en el mercado nicaraguense un gran potencial para desarrollar este sector. Las razones son la mano de obra barata, las exoneraciones fiscales y el bajo precio de alquiler de las instalaciones."¹² El régimen laboral de zonas francas ha sido denunciado por tener características semiesclavistas.
- La saturación creciente del mercado informal ha obligado a otra estrategia de sobrevivencia: la emigración hacia el exterior. La migración nicaraguense reciente hacia el exterior ha sido

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Luz Elena Sequeira. Empleados Públicos: Víctimas de los ajustes. [Http://www.elobservador.economico.com.ni/empleados.htm](http://www.elobservador.economico.com.ni/empleados.htm)

¹² Néstor Avendaño. Op. Cit. pag. 15

estimada en 900,000, personas o lo que es lo mismo el 19% de la población total del país.¹³ El modelo agroexportador tradicional no logró nunca emplear permanentemente a sus trabajadores, los que para reproducirse se trasladaban de cultivo en cultivo estacional en el transcurso del año. Esto se ha globalizado en las condiciones actuales. Con la quiebra de algunos de esos cultivos en el país (algodón antes y recientemente el café), este ciclo se tiene que rehacer externamente, trabajando en cultivos de agroexportación de países vecinos, provocando migraciones estacionales o permanentes. Así, el campesinado que ha logrado resistir ha sido a costa de su cada vez mayor empobrecimiento y de la emigración temporal. El gobierno ha prestado poca atención a este problema, considerándolo una válvula de escape por la remisión de remesas, que alivia el desempleo y facilita la sobrevivencia. Una encuesta del gobierno en 1998 indicaba que uno de cada cuatro hogares del país reciben remesas de familiares que trabajan en el exterior.¹⁴ Un estudio del BID basado en cifras de 1999 indica que Nicaragua recibe 345 millones de dólares en remesas, lo que equivale al 14.4 % del PIB del país.¹⁵ Sin embargo, otros efectos no visibles, como la creciente erosión del capital humano que sale del país, o la separación familiar y la educación de los niños por abuelos, abuelas y aún vecinos tendrán repercusiones en la estructura social futura. Por otro lado, el modelo de globalización con libre circulación de capitales, pero fuertes restricciones a la libre circulación a la fuerza de trabajo, convierte a la mayor parte de estos migrantes en ilegales y materia de explotación y discriminación permanentes, sin ningún tipo de garantías ni derechos.

- El desarrollo del sector informal no se limita al ámbito urbano, sino que se extiende a las zonas rurales. En la actualidad, el sector agropecuario genera el 27% del PIB y ofrece empleo al 43% de la PEA rural. El 55% de los trabajadores del campo trabaja por cuenta propia.¹⁶
- La quiebra de los productores nacionales, el desempleo para los antiguos asalariados, y el empobrecimiento total del campesinado, parecen ser el destino dictado por la globalización. El capitalismo agroexportador, reflejo muy claro de un modelo de implantación capitalista incompleta, que nunca ha logrado englobar a toda la población en la relación capital-trabajo, más que un modelo de desarrollo ha sido siempre un modelo de crecimiento, empobrecimiento, endeudamiento, depredación y descapitalización.¹⁷ Entre otros rasgos, este modelo ha mostrado persistentemente un intercambio de precios relativos totalmente desfavorable para la economía del país. Los productos importados aumentan anualmente de precios, mientras los productos que exportamos bajan cada vez menos de precios, arrojando un déficit comercial que ha venido en constante crecimiento: Nicaragua exporta hoy 500 millones de dólares e importa 1,500 millones. El resultado es un endeudamiento creciente. Este endeudamiento ha significado capitalización de banqueros privados y comerciantes, a costa de la insolvencia cada vez mayor de los productores. Otro componente de este modelo

¹³ Id. Pag. 91

¹⁴ Id.

¹⁵ Véase. Remesas Latinoamericanas suman Us \$20,000 millones. En: El Nuevo Diario, No. 7450, 16 de mayo de 2001, pag. 6.

¹⁶ El Desarrollo humano en Nicaragua, op. Cit. Pag.76

¹⁷ Orlando Nuñez Soto. El modelo agroexportador. Prefacio. El Somocismo y el modelo capitalista agroexportador. En: Proponemos. GPC, Año 2 N0. 34, octubre 2000, Nicaragua.

ha sido una casi inexistente industrialización y un débil mercado interno, con una población campesina encargada de la producción alimentaria en las peores tierras y compitiendo con la importación de alimentos subsidiados en los países del centro.

- Hoy pareciera que es toda la economía nacional la que se muestra impotente para alimentar de forma permanente a los trabajadores, por lo que tienen que emigrar. Todo esto muestra una economía nicaraguense incapaz de crear empleos en cantidad y calidad necesarios para asegurar ingresos adecuados; un modelo económico que tiende a crear concentración de la riqueza; una lógica impuesta por los planes de ajuste estructural que limita los gastos sociales y prioriza el pago de la deuda externa. Una incapacidad de ahorro interno para proveer servicios sociales adecuados. Ello muestra un crecimiento absoluto de la pobreza en Nicaragua, una pobreza estructural dadas las profundas brechas de equidad, a lo que se suma la precariedad del crecimiento económico de los últimos años. Los productores agropecuarios y los trabajadores del sector informal resultan los más vulnerables, pues no logran acceder a segmentos dinámicos del mercado y compiten en un mercado saturado de más vendedores que compradores.
- La desprotección social. Durante la década de los ochenta la población, particularmente la población urbana, se sentía incluida en el sistema aún en condiciones de guerra y pobreza. Con el desmantelamiento de la revolución en 1990 y la celeridad con que se ha venido implementando el régimen neoliberal, la población se ha sentido desprotegida y excluida del acceso a lo más elemental, quedándose sin ningún tipo de red de protección social. Una evaluación de la pobreza en Nicaragua llevado a cabo por el propio Banco Mundial señala que " los pobres en Nicaragua asocian la década de los noventa con una declinación de su bienestar"¹⁸ El mismo estudio de Banco Mundial muestra que ésta no es una percepción de la población, sino que tiene bases reales. El gasto social del país se ha venido reduciendo desde la década de los ochenta hasta la actualidad. En efecto, una comparación del gasto social como proporción del PIB muestra que el gasto en servicios sociales en 1985 había subido al 13.1% frente al 5.2% de la época somocista. Al final del gobierno sandinista esa proporción era del 14.7% (1990); en 1999 esa proporción era del 14.1%, después de conocer su pico más bajo en 1998 (9.8%). El estudio preveía el crecimiento al 15.2% en el año 2000. El gasto en educación en 1990 fue de 7.1% del PIB frente al 6.1% en 1999 y 6.3% previsto para el año 2000. En 1993 ese gasto había bajado a 4.3%. El gasto en salud que fue de 6.6% en 1990 bajó hasta 3.7% en 1998, subió a 5.1% en 1999 y se estimaba en 5.7% en el año 2000.¹⁹ Entre 1993 y 1998 el gasto público social con fondos del gobierno cayó incluso en

¹⁸ W.B. Report N0.20488-NI. Nicaragua Poverty Assesment. Challenges and Opportunities for Poverty Reduction. Volumen I: Main Report. Washington, february 21, 2001, page iii. Este estudio en su parte cualitativa señala que la primera prioridad para los nicaraguenses entrevistados en 22 comunidades de tres regiones (Pacífico, Centro y Atlántico, en áreas urbanas y rurales) era "comer." Las preocupaciones diarias de los entrevistados -continúa el estudio_ se expresaban en interrogantes como : ¿Cuántas veces podremos comer hoy? Y ¿ Deberá alguien de la familia pasar hambre hoy para darle de comer a los niños? El estudio señala distintas estrategias de sobrevivencia de las familias para enfrentar la situación de extrema pobreza que va desde aguantar hambre, reducir la ingesta de alimentos, el recurso al apoyo comunitario, el trabajo de todos los miembros de la familia incluyendo los niños y la venta de animales de patio hasta la migración interna e internacional.

¹⁹ Nicaragua. Poverty assesment. Challenges and opportunities for poverty reduction. VolumeI: main Report, february 21, 2001. Document of World Bank. Report No.20488-NI, pag. 28.

términos absolutos tanto en educación como en salud. El apoyo de donantes con una política de focalización ha logrado levantar un poco el gasto en los dos últimos años. Sin embargo, es un hecho de que los pobres han perdido sus derechos sociales, aunque se mantengan en la Constitución Política establecida en la década sandinista y reformada en 1995. La vivienda, el trabajo, la salud, la educación han sido cada vez menos garantizados por el Estado, y se han convertido en bienes que se adquieren a través del mercado o en casos de extrema pobreza, de programas sociales focalizados.

- Otros efectos sociales del modelo se muestran en los datos siguientes: la esperanza de vida al nacer se aproximaba a los 68 años; el 33.6% de la población no contaba con servicio de agua potable; el 25.0 % de los niños en edad escolar no asistían a la escuela primaria; el 23.4% de la población de 15 años y más no sabía leer ni escribir, y el hacinamiento afectaba al 51.2% de los hogares del país.²⁰ La desnutrición es alarmante. Según estimaciones del Ministerio de Salud (1999), el 59% de las familias cubren menos del 70% de las necesidades de hierro que requiere el organismo. El 28% de los niños menores de cinco años padecen anemias por el poco hierro que consumen, 66 niños de cada 100 presentan deficiencias de salud por la carencia de vitamina A, y el 80% de la población consume sólo 1.700 calorías diarias, cuando la dieta normal debería no ser menos de 2.125 calorías. Ello influye sobre la talla, el peso, la resistencia a las enfermedades y el rendimiento escolar.²¹
- El país exhibe un acceso desigual de la población a los beneficios de la apertura económica y a las nuevas tecnologías de comunicación, entre las personas capacitadas y aquellas sin ningún tipo de formación, entre los habitantes de las ciudades y los habitantes rurales, entre los hombres y las mujeres, los jóvenes y los adultos. Estas desigualdades también se expresan territorialmente. Según el PNUD, en Managua la tasa de densidad telefónica en 1999 era de 73.7 teléfonos por mil habitantes, mientras en las regiones del Atlántico era de 5.5. El índice de electrificación en 1999 en la capital era de 68% mientras en el Atlántico apenas llegaba al 17%.²² En 1998, el 1.2% de los hogares nicaraguenses contaban con una computadora personal y la red de internet en el año 2000 contaba con apenas 20,000 usuarios.²³
- **La Inicativa HIPC y la Estrategia Reforzada de Lucha contra la Pobreza.**

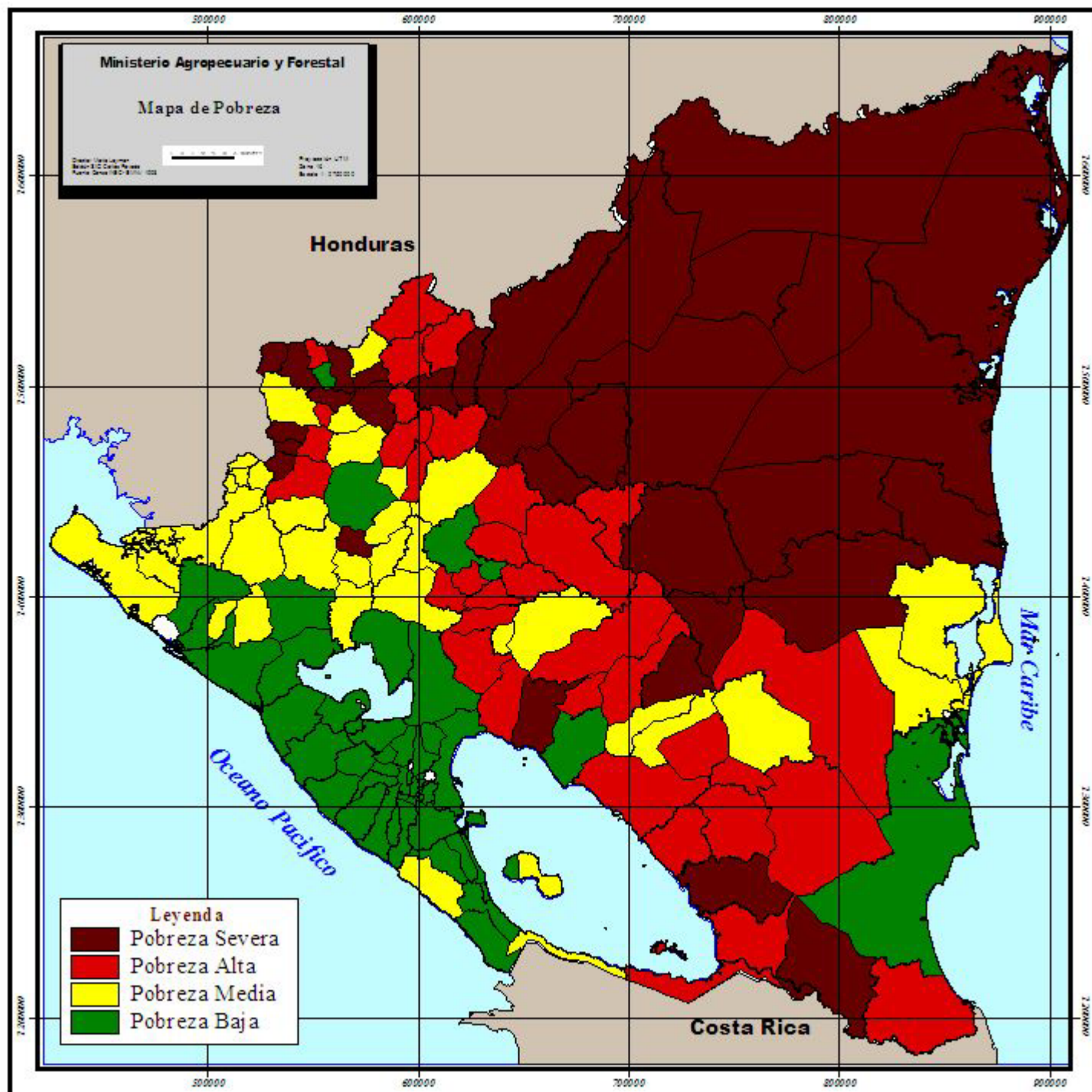
Los resultados actuales muestran que a pesar de cierto maquillaje de las cifras oficiales, cada vez hay más pobres y que las brechas de equidad se han ensanchado. Debido a ello Nicaragua se ha hecho acreedora del tratamiento especial para los países altamente endeudados y empobrecidos rediseñada por el Grupo de los 7 en Colonia, Alemania, en 1999, conocida como

²⁰ Orlando Nuñez soto. El modelo agroexportador. Id.

²¹ Bernardo Kliksberg. La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación. En: B. Kliksberg (Compilador). La lucha contra la pobreza en América latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías. FCE-BID-Congreso Judío Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 2000). Pags. 38-39.

²² El Desarrollo Humano en Nicaragua, op. Cit.

²³ Id., pag. 23.



consecución de dicha estrategia. De esta manera, esta estrategia de reducción de la pobreza trataría teóricamente de relacionar los préstamos del Banco Mundial y del FMI con los resultados de la reducción de la pobreza

Sin embargo, el ingreso a la iniciativa HIPC no condonaría toda la deuda al país, dejándole aún montos importantes cuyo pago por servicios pasarían del 22% del valor de las exportaciones de bienes y servicios como compromiso de pagos a acreedores, lo que sumado a la deuda interna establecería un monto insostenible de más del 50% de los ingresos corrientes del Presupuesto.

Otra iniciativa ha estado en manos del BID y ha consistido en el establecimiento de una red de apoyo a los identificados en extrema pobreza. La misma consiste en la entrega de bonos monetarios a las madres de familia a cambio de que ellas garanticen que los hijos acudan a las escuelas y a los centros de salud.

La estrategia de lucha contra la pobreza tiene como problemas fundamentales que no está inscrita en un plan de desarrollo autosustentado y su horizonte no va más allá que a mantener la pobreza y no a generar desarrollo y a que es insostenible sin recursos externos. El otro problema es la gran incongruencia que plantea esta estrategia con los planes de ajuste estructural, planes típicamente monetaristas, que tienen como objetivo los balances macroeconómicos, sin considerar sus efectos sobre los pobres y sobre el tejido social en la microdimensión, donde la pobreza se manifiesta de manera muy concreta.

Mientras la red de protección social impulsada por el BID no parece sostenible una vez que se retire la ayuda y atenta con deteriorar el capital social de solidaridad y cooperación que tradicionalmente se ha venido desarrollando en las familias y comunidades pobres.

En el fondo, ninguna de estas soluciones nacen de esfuerzos endógenos y no son autosustentables hacia el futuro.

II. Análisis de los proyectos de integración regional.

Como parte de la estrategia neoliberal, el país se ha visto obligado a aprobar una serie de reformas legales que han abierto el mercado nacional al comercio regional, estableciendo los aranceles más bajos de Centroamérica. Ello obliga a las empresas nacionales a competir con las firmas extranjeras. A ello se suma la negociación de tratados de libre comercio, consideradas como formas complementarias para avanzar hacia una inserción efectiva en las corrientes globales. Nicaragua ha suscrito y ratificado un Tratado de Libre Comercio con México, y ha firmado convenios similares con la República Dominicana y Chile. Actualmente se negocia con los pares centroamericanos un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Nicaragua también participa activamente en los Nueve grupos de negociación y en los tres grupos especiales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya meta es la integración comercial de los 34 países del hemisferio en el año 2005. En esta iniciativa tampoco han tomado parte los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, salvo los sectores empresariales. Es difícil prever si esta integración logrará proteger los beneficios implícitos en la iniciativa de la Cuenca del Caribe, instancia que concede tratamiento preferencial a las exportaciones nacionales al mercado de los Estados Unidos. Se supondría que el proceso de negociación del ALCA debería lograr beneficios que superen las prerrogativas comerciales actuales.²⁴

²⁴ Id. Pag.26

Al ser una estrategia neoliberal diseñada en interés del capital transnacional, este tipo de integración no busca el crecimiento económico sostenible del país, sino condiciones favorables a las inversiones y los capitales extranjeros para la coinversión con empresas nicaraguenses. Lo que parece más posible como escenario futuro es que Nicaragua se convierta en una gran zona franca.

Movimientos sociales, fuerzas de oposición y resistencias.

La resistencia no ha logrado articularse de forma sostenida. La resistencia fue considerable al comienzo de los años noventa, y muy débil después. Agobiados por la sobrevivencia y sin una conciencia de clase global, el movimiento de trabajadores del campo y la ciudad se ha dividido y debilitado. A ello ha contribuido la privatización de empresas, la quiebra de otras y el proceso creciente de informalización de la economía, que hizo que estos sectores perdieran importancia y entraran en un fuerte reflujo. Las otroras poderosas centrales obreras y campesinas de adscripción sandinista fueron fuertemente impactadas por los cambios estructurales del nuevo modelo neoliberal, el pragmatismo y las contradicciones internas en el FSLN. Estas contradicciones internas llevaron a divisiones y a una dispersión de esfuerzos; se produjeron escisiones similares en la Unión Nacional de Agricultores y ganaderos, unido a la pérdida de fuerza de la Asociación de Trabajadores del Campo, ATC. La resistencia en el caso de las regiones autónomas la veremos más adelante.

Las Regiones Autónomas en el marco global del país

Según estimaciones del PNUD, en el año 2001 la población de las Regiones Autónomas era de 590,200 habitantes (RAAN 237.8, RAAS 352.4) o el 11.33% de la población nacional²⁵, extendida en una extensión territorial de 60,366 Km², lo que significa el 46% del territorio nacional. En general, la densidad poblacional de las Regiones Autónomas es la más baja del país, aunque sufre el proceso de migración interna más alto de Nicaragua.

Según los datos del VII Censo Nacional de Población (1995), las Regiones Autónomas multiplicaron por siete su población entre 1950 y 1995, con un crecimiento poblacional de 6.9, mientras que en el mismo período el país cuadruplicó su población con un crecimiento de 4.2.²⁶ Estas cifras revelan el avance incontenible de la frontera agrícola hacia estas regiones.

Según los índices de desarrollo humano calculados por el PNUD, las regiones autónomas se encuentran en los últimos lugares (RAAS 0.506, RAAN 0.497, Jinotega 0.503), conjuntamente con el Departamento de Jinotega.²⁷ En ellas se encuentra el municipio de Prinzapolka, que ocupa el último lugar desarrollo humano y el primero en pobreza de todo el país.

²⁵ El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las Condiciones de la Esperanza. PNUD, 2002, pag.177.

²⁶ Jochen Mattern. Autonomía Regional en Nicaragua. Una aproximación descriptiva. Informe final, 2002, pag. 9

²⁷ El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la Esperanza. PNUD, 2002, pags.135-138.

A diferencia del resto del país, que según algunos informes bajaron los niveles de extrema pobreza en el período que va de 1993 a 1998, en la Costa Caribe se produjo un aumento de 11.1 % de la extrema pobreza (pasó de 30.3 a 41.1%), aumentando a su vez la intensidad de la pobreza.²⁸

Otra brecha de equidad principal a destacar en la Costa Caribe es la baja dotación de infraestructura que existe en esta región del país. Esta situación coloca a la población en una posición de desventaja con relación a su capacidad de acceso a los servicios y mayores dificultades para el transporte y la comunicación. Aparte de los bajos índice de electrificación y acceso al servicio telefónico (tabla 1) son las redes viales. Según datos del MTI de 1999 la Costa Caribe con el 46% del territorio nacional sólo cuenta con el 8.26% de las vías acceso. De éstas llama la atención que existe 65.34 Km. (el 3.35%) de carretera pavimentada, las que se ubican exclusivamente en la RAAS. La escasa ampliación de la red vial desde el Pacífico y Centro hacia la Costa Atlántica y a lo interno de la Costa, ilustra la débil integración territorial del país. (PNUD, 2001)²⁹

Esas brechas en la comunicación con las regiones autónomas explican el por qué del elevado precio de los productos de la canasta básica en esas regiones. Se estima que en las comunidades más alejadas de Bluefields y Bilwi, el costo de siete productos básicos resulta entre el 40 y el 50% más caro que en estos centros urbanos.

Con relación a la multiétnicidad de las regiones autónomas, se estima que el 72% de la población es actualmente mestiza hispanohablante. Este porcentaje tiende a crecer debido a los altos flujos de migración interna hacia estas regiones. La población indígena entre Mískitos, Mayangnas, Ramas o Garífunas se calcula en 28% se identifica con alguna comunidad indígena. Tabto los Mískitos como los Mayagnas hablan sus propias lenguas. La lengua rama es hablada por apenas unas 15 personas. Los creoles o población negra angloparlante representa el 7.88% de la RAAN y el 3.9% de la RAAS.

Los Mískitos constituyen el 36.35% de la población de la región norte y el 4.53% de la región sur. Los mískitos son una población de gran movilidad intra-regional, pero con gran sentido de arraigo y pertenencia a sus comunidades³⁰ originarias hacia las cuales retornan luego de largos períodos de empleos temporales. La emigración es poco común entre los mískitos y más bien se mueven en períodos temporales a los centros dinámicos de las actividades extractivas dentro de las regiones autónomas: la pesca en zonas litorales, las empresas de extracción de maderas y la minería artesanal en las zonas del interior y en menor escala al sector servicios de Bluefields y Bilwi.

²⁸ Jochen Mattern. Autonomía regional en Nicaragua. Una aproximación descriptiva, 2202, pag.10.

²⁹ Id.

³⁰ El término comunidades se empleará en dos sentidos a lo largo del texto: como asentamiento de grupos humanos en áreas rurales y como sinónimo de identidad, colectividad y espacio de socialización de sus miembros.

Los Mayagnas (Hijos del Dios-Sol), - también conocidos como Sumus – agrupan a tres grupos socio-lingüísticos: los Twhaskas, Panamakas y los Ulwas. Este último grupo solo se ubica en la RAAS (comunidad Karawala Desembocadura de Río Grande) donde forman el 0.41% y en la RAAN (Twhaskas y Panamecas) constituyen el 5.23% de la población regional. Los Mayagnas tienden a una menor movilidad en el interior de las regiones y han mantenido un menor nivel de relaciones socioeconómicas que otros grupos costeños.

Los Rama son la comunidad indígena menos numerosa de todos los grupos étnicos de la Costa Caribe. Sólo habita el Atlántico sur, donde constituye apenas el 0.55% de la población regional. Viven también del aprovechamiento de los recursos naturales del entorno en una forma diversificada. Es notorio que las familias que han migrado a Bluefields, aunque mantienen intercambios con su comunidad de origen, viven en una situación precaria dedicándose a la comercialización de ostiones, pescado y carnes silvestres en el mercado local.

Los garífunas son la comunidad étnica de más reciente presencia en la Costa Caribe. Descienden de pueblos africanos e indígenas Arawakos que entraron en contacto durante la época colonial en las Antillas menores. Forman el 0.43% de la población de la RAAS. Al igual que los Creoles, los Garífunas en los últimos diez años también han tendido a migrar para buscar empleos en embarcaciones internacionales.³¹

En las comunidades indígenas de Nicaragua existen autoridades tradicionales que la misma comunidad elige en asambleas comunales. Estas autoridades se encargan del gobierno comunal. La Constitución Política, la Ley 28 y la Ley de Municipios reconocen la existencia de las autoridades tradicionales en las comunidades indígenas.

Una es el **síndico**, elegido por la comunidad, quien represente sus intereses en torno a los recursos naturales, guarda en su poder los títulos reales, los documentos y los sellos de la comunidad. Por esa razón, las personas que eligen para ser síndico siempre son dirigentes con mucha experiencia y conocimiento de los asuntos de la comunidad.

El **juez o Wihta Tara** es la máxima autoridad y representante de la comunidad, que son los encargados del orden y de aplicar la justicia, igual son personas con mucha experiencia y conocimiento.

Finalmente existe en cada comunidad un **Consejo de Ancianos** que está formado por aquellos viejos líderes que por su experiencia y sabiduría saben orientar. (Rivera et al, 1997)³²

³¹ Para la caracterización de las comunidades indígenas compárense PNUD 2001.

³² En toda esta parte hemos seguido de cerca el trabajo de Jochen Mattern, arriba citado.

Antecedentes: el origen de la multiculturalidad nicaraguense.

La pluralidad étnica de Nicaragua tiene que ver con el proceso histórico particular del país y especialmente con la presencia de dos potencias coloniales en disputa permanente de su territorio (España en el Pacífico, centro y norte, e Inglaterra en el Atlántico) y dos modelos de colonización (el modelo español conocido y una especie de modelo de administración indirecta de factura inglesa) que configuraron una matriz particular de relaciones interétnicas.

Efectivamente, a la llegada de los europeos, de acuerdo a las hipótesis más aceptadas, el mapa étnico nicaraguense se agrupaba alrededor de dos grandes troncos socioculturales: el mesoamericano y el chibcha. Las etnias pertenecientes al área cultural mesoamericana, como los chorotegas (subdivididos en cholutecas, orotinas y manges), nahuatl, maribio y tacacho, se asentaban alrededor del océano pacífico y el inicio de la región montañosa central.

Provenientes del norte en migraciones sucesivas estimadas entre el siglo IV y el siglo XIII D.C. estos grupos vivían en comunidades sedentarias, practicaban la agricultura y la artesanía y tendían a diferenciaciones sociales internas importantes. Por el contrario, las etnias relacionadas con el área cultural chibcha o circuncaribe se asentaron en el territorio que se extiende de la región montañosa central al litoral del atlántico-caribe, eran nómadas o seminómadas y practicaban la caza, pesca y recolección, con algunos inicios de agricultura rudimentaria. Entre estas etnias se cuentan los rama, matagalpas, y subgrupos sumu o mayangnas como los tuaka, panamaka, bawika, ulva, kukra, yosco, prinsu, boa, silam y bu. Los miskitos suelen ser ubicados como parte de la familia sumu o mayangna, reformulados posteriormente con la migración europea y afrocaribeña.

En efecto, la presencia europea transformó el mapa étnico señalado. La conquista española en el Pacífico, centro y norte del país no logró extenderse más allá de una tercera parte del actual territorio nicaraguense, incluyendo solo una parte de los departamentos actuales de Chontales, Boaco, Matagalpa, Jinotega y Nueva Segovia hacia el este, en una frontera móvil y en disputa permanente con los intereses británicos y sus aliados en el litoral atlántico. Sin embargo, la conquista española logró una importante reformulación étnica con un alto grado de mestizaje e integración de elementos culturales indígenas, españoles y africanos, manteniendo sin embargo una también importante presencia indígena en diversas comunidades que por las Leyes Nuevas de 1542 obtuvieron diversas formas de autogobierno comunal que, independientemente de que esas formas de autogobierno fueran funcionales al régimen colonizador, permitieron una base material propia (tierras comunales, cajas de comunidad, cofradías) y formas organizativas que resguardaban elementos importantes de su cultura e identidad.

Ello no significa obviar que el modelo colonizador español supuso, igual que en el resto de América, un proceso violento de asimilación, discriminación y explotación local, que generó constantes movimientos de resistencia, jugando un papel destacado las etnias del Atlántico, que no permitieron jamás ser conquistadas.

Las contradicciones de España con otras potencias coloniales nos explican el otro modelo de colonización impuesto en la región atlántica. En efecto, Inglaterra aprovechó la lucha de resistencia de las etnias del Atlántico contra la conquista española para favorecer sus propios intereses coloniales frente a España, penetrando de forma pacífica, generando relaciones mercantiles y aliándose con una parte de la población local que luego se reformulará dando origen a la etnia miskita, y dominando esa región del país.

El dominio inglés se asentó por lo tanto sobre la base de un modelo de dominación indirecta y en la exacerbación de las contradicciones y conflictos entre las propias etnias de la Costa Atlántica (al apoyar la hegemonía miskita frente a las otras etnias) y entre las etnias del Atlántico y el resto del país.

La independencia de Centroamérica (1821) como producto de las contradicciones entre los intereses criollos y la metrópoli, afectó de forma más directa a la población del centro, norte y Pacífico. Los grupos sociales asentados en la Costa Atlántica, aprovechando las contradicciones intercoloniales, constituyeron un régimen jurídico político, dominado por los ingleses, conocido como "Protectorado de la Mosquitia" (1824/1860). El debilitamiento posterior de Inglaterra y el surgimiento de los Estados Unidos como una potencia expansionista y hegemónica en el continente_ interesada en la región Atlántica por la variedad de sus riquezas naturales_, y la salida de las potencias europeas de su traspatio, permitió la firma del "Tratado de Managua" (1860), por medio del cual Inglaterra reconoce la soberanía total de Nicaragua sobre el territorio del Atlántico, a cambio del reconocimiento de una cierta autonomía de una parte de dicho territorio, sometido a las leyes nacionales, en beneficio de una parte de sus antiguos aliados.

Fue la llamada "Reserva de la mosquitia"_ en realidad más un régimen para los creoles afrocaribenos y angloparlantes que para los propios miskitos_, que incluso quedaban en gran parte fuera del territorio convenido.

Este régimen se mantuvo hasta 1894, cuando el gobierno liberal de José Santos Zelaya lo abolió y reincorporó militarmente el territorio al resto del país.

La historia posterior de esta región registra un proceso de agudización de la expoliación y el saqueo de los recursos naturales, como minería, maderas, plantaciones bananeras, etc. bajo el modelo de economía de enclave, es decir, una economía desvinculada del mercado nacional y articulada más bien a los intereses de la nueva metrópoli norteamericana. Ello profundizó el aislamiento y la desvinculación de dicha región con el resto del país, haciendo débil la base material para la constitución del Estado-nación.

La única política articulada de las clases dominantes nicaraguenses en este período para lograr la unidad de la nación fue la desarrollada por el Presidente José Santos Zelaya, que consistió en una política de asimilación forzada de la población local. Resumidamente planteaba la diferenciación étnica como un obstáculo al progreso y como signo de incivilización y por lo tanto pugnaba porque las etnias del Atlántico abandonaran sus rasgos de identidad diferenciados (por ejemplo, prohibió la enseñanza en otra lengua que no fuera el español) y asumieran los de

la población mayoritaria del resto del país. Era ofrecer igualdad formal bajo la condición de perder la identidad propia. Ello generó la agudización de las desconfianzas mutuas, el debilitamiento de la conciencia nacional y un problema latente de debilidad del estado y de nación inacabada, que se mantuvo hasta el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979.

Sin embargo, cabe señalar que la diferenciación étnica se mantuvo, reformulada en ese largo proceso histórico colonial y neocolonial (salida la influencia inglesa, comenzó la influencia norteamericana vía la explotación de los principales recursos naturales de la región) y al triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, en el Atlántico del país era posible distinguir tres pueblos indígenas (miskito, sumu o mayangna -bajo tres variantes lingüísticas: ulwa, tuaka y panamaka- y rama) y dos comunidades étnicas de reformulación afrocaribeña y angloparlantes (creoles y garifonas). Además, la presencia mestiza hispanohablante que se fue asentando en oleadas sucesivas desde el resto del país, constituyendo la población actualmente mayoritaria de la región.

En el caso del Pacífico, centro y norte del país, a la fecha de la Independencia de Centroamérica de España (1821), era posible distinguir tres grupos étnico-culturales: el reducido grupo de criollos y españoles peninsulares, grupos indígenas y un importante y cada vez más creciente y mayoritario grupo mestizo. En el caso de los indígenas, las Leyes Nuevas de 1542 les habían garantizado diversas formas de autogobierno a través del establecimiento de las llamadas reducciones o cabildos indígenas. Si bien es cierto que el municipio indígena funcionó como una pieza dentro del engranaje de dominación colonial española, cooptando a la nobleza indígena, concentrando a la población dispersa, garantizando el cobro regular de tributos de los encomenderos y del rey, y manteniendo la disponibilidad de mano de obra para los terratenientes y la misma iglesia, también es cierto que este régimen permitió a las comunidades indígenas una cierta autonomía y el resguardo de sus identidades. Estos municipios indígenas permitían la elección de sus propias autoridades, tener un patrimonio propio, administrar los bienes colectivos de las comunidades, y cobrar sus propios tributos. Ello les permitía poseer, además del ejido, tierras destinadas a la producción agrícola y ganadera, conocidas como tierras de comunidades indígenas, tierras comunales o tierras del común; poseían además las cofradías o hatos ganaderos para sufragar los gastos del culto de algunos santos, y las llamadas cajas de comunidad, constituidas por el aporte regulado de los propios indígenas, y que servía para diversos fines colectivos.

La pervivencia de esta institución y la importancia de las comunidades indígenas en la estructura social y productiva del país lo muestra la violencia con que se agudizó el despojo de las tierras comunales después de la independencia. A partir de entonces se incrementó el latifundio ganadero y apareció el latifundio cafetalero; el grupo mestizo en crecimiento y sin derecho a acceder a la tierra desde la época colonial será una amenaza para las tierras comunales; además, la expansión capitalista se tradujo en la necesidad de "modernizar la economía y la sociedad", garantizar la libre circulación de mercancías, como la tierra y la fuerza de trabajo, crear la infraestructura para el intercambio, etc.

Ello requirió una serie de medidas legales que se impusieron violentamente. Así, el gobierno de Pedro Joaquín Chamorro (1875-1879) promulgó el decreto legislativo del 17 de

mayo de 1877 por medio del cual se disponía la división de las tierras comunales entre propietarios privados, pudiendo ser adquirida una parte por los poseedores o arrendatarios históricos. Este primer decreto generó otros que hasta 1914 mantuvieron y concretaron la aplicación de este decreto inicial. Ellos tienen que ver con las ventas de ejidos, la demarcación y denuncia por particulares de tierras indígenas, la legalización de usurpaciones, el trabajo obligatorio, las leyes contra la vagancia, que permitía el reclutamiento forzoso de trabajadores, entre otros. Destacan los decretos legislativos del 5 de marzo de 1881 y de 16 de febrero de 1906, que declaraban extintas las comunidades que no hubieran sido fraccionadas en el plazo establecido por la ley.

Estas medidas se complementaron con el ataque directo a las formas de autogobierno local indígenas, de origen colonial, y que, por lo que se ve, continuaban vigentes hasta entonces. Así, en 1898 se suspendieron las alcaldías indígenas con el argumento de coherencia político-administrativa. Sin embargo, para facilitar la aplicación de los decretos mencionados antes, en 1908 se estableció que las comunidades indígenas debían ser representadas por un Directorio, y decretos posteriores, como el fechado el 3 de junio de 1914, derogaban el decreto promulgado el 16 de febrero de 1906 y prohibían la venta de tierras comunales, a la vez que por otros decretos se otorgaban personerías jurídicas a diferentes comunidades indígenas y se reglamentaban sus Estatutos (Decreto legislativo del 6 de agosto de 1918) o se aprobaban sus Planes de Arbitrios. Cabe sin embargo señalar que no todas las comunidades indígenas solicitaron sus personerías jurídicas, quedando algunas de ellas como comunidades de hecho.

Así, en la actualidad es posible distinguir unas 20 comunidades indígenas, con grados diversos de diferenciación, pero con al menos dos elementos que las sustentan: la pervivencia de un tipo de autogobierno específico, de origen prehispánico y sanción colonial, con elección directa de sus autoridades, por un lado; y la propiedad comunal de sus tierras, en muchos casos con títulos reales que les otorgan dicha propiedad de forma inalienable, y en otros casos, con títulos de adquisición posterior.

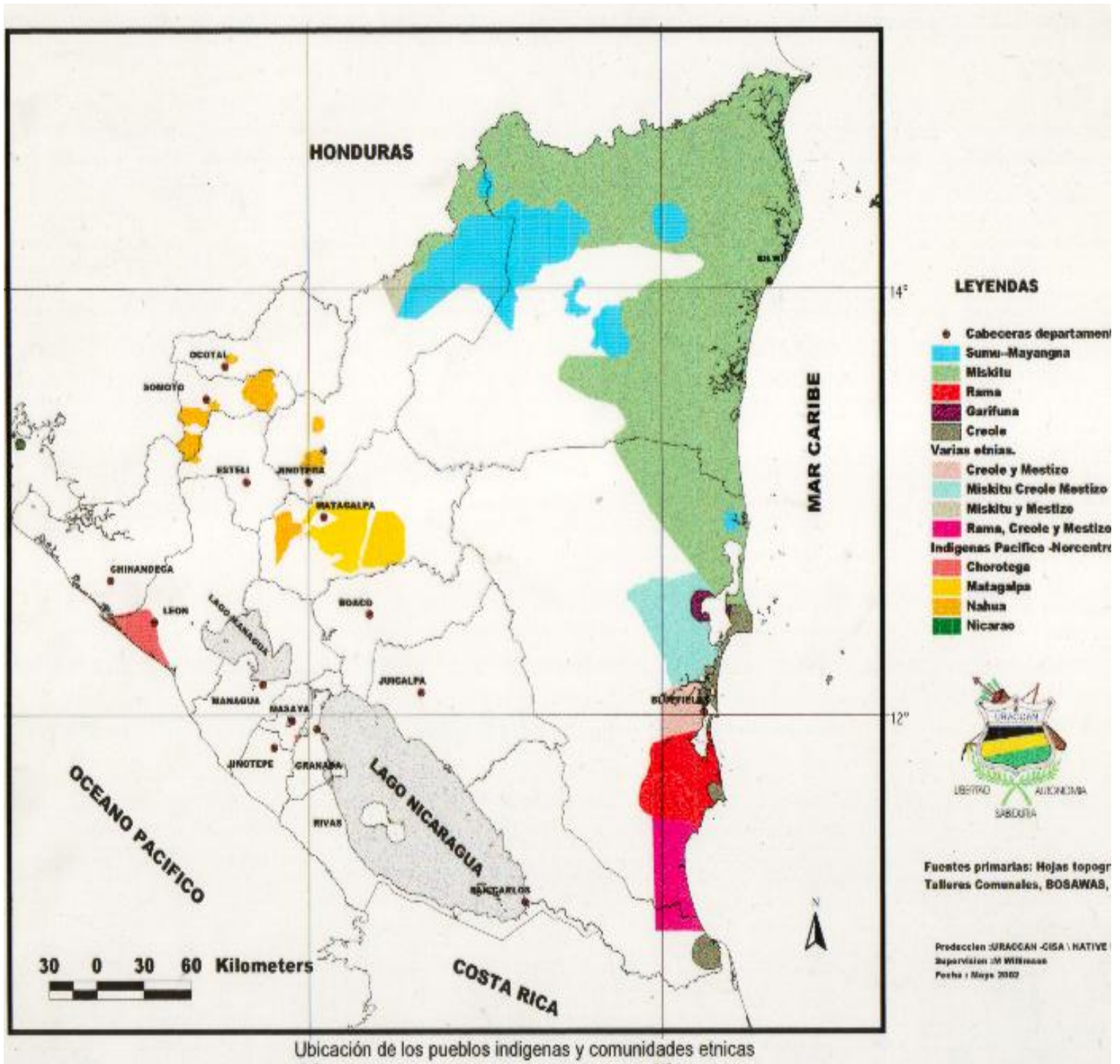
Adicionalmente, es posible distinguir otros elementos de identidad, relacionados con aspectos organizativos, creencias y prácticas religiosas, autoconciencia de pertenencia a determinada comunidad, etc.

Entre estas comunidades destacan: Veracruz (Rivas), Monimbó (Masaya), Sutiava (León), Sébaco (Matagalpa), Matagalpa (Matagalpa), Jinotega (Jinotega), Bocay (Jinotega), San Lucas (Madriz), Cusmapa (Madriz), Mozonte (Nueva Segovia), Telpaneca (Nueva Segovia).

La Revolución Sandinista y la Autonomía

Al triunfo de la Revolución Popular Sandinista, la cuestión étnica estaba planteada en Nicaragua, pero con poca formulación y entrecruzada con otros temas e intereses políticos, que hacían difícil su identificación. Estos y otros factores, entre los que sobresalía la capitalización

de este problema por la política de agresión a Nicaragua que instrumentó durante más de diez años el gobierno norteamericano, hicieron que el problema asumiera una forma militar en el caso del Atlántico. En el caso del resto del país, la menor beligerancia indígena y la incomprensión de la especificidad del asunto étnico llevó a reducir el problema indígena al problema campesino y, en más de un caso, las tierras comunales fueron afectadas por razones de reforma agraria.



Sin embargo, luego de esta experiencia y de una autocrítica sobre las acciones de la revolución al respecto, el mayor conocimiento de la problemática étnica de la región atlántica y el desarrollo de algunas políticas de respeto a las características propias de estas comunidades, la dirigencia revolucionaria orientó sus esfuerzos hacia una nueva política, englobada por el concepto de autonomía.

De esta manera, el 6 de diciembre de 1985 se constituyó la Comisión Nacional de Autonomía, quien en conjunto con comisiones regionales de autonomía pluriétnicas, desarrollaron un amplio proceso de consultas y discusiones con la población afectada, líderes étnicos, partidos y otros interesados, incluyendo una amplia consulta internacional con expertos de diferentes países reunidos para tal efecto en Managua en julio de 1986, lo que llevó a concretar el Estatuto de Autonomía para dicha región. Este fue aprobado por la Asamblea Nacional el 2 de septiembre de 1987 y publicado el 30 de octubre del mismo año.

II. El Régimen Autonómico Regional en Nicaragua

La autonomía regional en Nicaragua, establecida sobre la base del principio de la autodeterminación del Estado nacional frente a los otros Estados, está concebida para reconocer y garantizar, a través de un Estatuto (Ley No. 28) derechos particulares a los pueblos y comunidades de la Costa Atlántica, bajo una forma de estatalidad que preserva y promueve sus identidades en el seno de un nuevo tipo de Estado unitario. Es decir, se trata de una autonomía territorial concebida como una forma de autodeterminación en el contexto de un estado unitario, organizada con el fin de reconocer derechos particulares a poblaciones diferenciadas desde el punto de vista étnico. Bajo esta concepción se organizaron dos regiones autónomas, ambas multiétnicas, en cuyos términos regionales, las etnias del Atlántico eligen sus propias autoridades, y ejercen las competencias y derechos que les concede el Estatuto.

El régimen de autonomía para los pueblos y comunidades de la Costa Atlántica se concibió basado en tres grandes principios:

1. Reconocer que la respuesta a las demandas históricas de las etnias de la Costa Atlántica pasa por el reconocimiento de derechos particulares que permitan el desarrollo de sus identidades. Esos derechos particulares se conciben de forma integral: económicos, sociales, políticos y culturales, incluyendo el derecho de identidad. Los derechos económicos incluyen territorio, usufructo de los recursos naturales presentes en el mismo, cobrar impuestos particulares, tener derecho a constituir un fondo especial de desarrollo con aportes del gobierno central y otros, reconocimiento de diversas modalidades de tenencia de la tierra, según sus propias tradiciones, incidir en todas las políticas y decisiones que afecten sus regiones, y otros; los derechos sociales y culturales incluyen dotarse de sus propias formas de organización social, preservar y desarrollar su identidad cultural, la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura,

el reconocimiento de sus religiones y costumbres, el derecho a la educación en sus lenguas maternas, la oficialidad de sus lenguas en las regiones autónomas, etc.; los derechos políticos y de autoadministración incluyen la libre elección de sus autoridades y la representación proporcional y equitativa de las diferentes etnias en los órganos de gobierno de las regiones autónomas (por razones de viabilidad la region Atlántica se dividió en dos regiones autónomas, siendo ambas pluriétnicas), el derecho de administrar sus respectivos territorios conforme a sus tradiciones, el derecho a organizarse bajo un régimen de autonomía, etc.

2. El segundo principio establece el respeto al Estado unitario establecido por la Constitución Política, sobre la base de las particularidades históricas que han llevado a configurar la actual nación plural nicaraguense. Ello conlleva la descentralización administrativa, un marco de competencias propias para el ejercicio de los derechos establecidos en la ley y la diferenciación entre estado único, unidad nacional y uniformidad.

3. Finalmente, el régimen de autonomía se basa en un tercer principio consistente en la promoción y preservación del respeto a la diversidad, la preservación de la igualdad entre las etnias y entre estas y la población mayoritaria del país, la unidad, la fraternidad, la democracia, y la solidaridad entre los habitantes de esas comunidades y el resto de la población del país.

Los primeros gobiernos autónomos fueron electos el 25 de febrero de 1990 e instalados el 4 de mayo de ese mismo año. Nuevas elecciones se realizaron en febrero de 1994, 1998 y el año 2000, dando lugar a una segunda, tercera y cuarta experiencia de gobierno autónomo, actualmente en funciones. Estas experiencias se ha encontrado con muchas dificultades para poder avanzar, debido al etnocentrismo histórico de las nuevas autoridades del gobierno central, la aguda crisis económica que atraviesa el país, y las viejas concepciones e intereses que perviven en los representantes de las viejas clases dominantes que hoy usufructúan el poder en Nicaragua, pero también por inexperiencia de las nuevas autoridades regionales y contradicciones internas en las regiones autónomas (³³). Sin embargo, las luchas por el ejercicio de los derechos conquistados se mantienen y los mismos han sido reafirmados en la reforma reciente de la Constitución.

La Autonomia Regional en la Constitucion

La actual Constitución Política de Nicaragua, aprobada en el período del Gobierno sandinista (1987) y reformada posteriormente (1995), contiene al menos 15 referencias a los pueblos indígenas y comunidades étnicas del país. Ello es absolutamente inédito en la historia de las constituciones nicaraguenses, donde la diversidad étnica era inexistente, como reflejo de una concepción monoétnica y monocultural predominante hasta entonces. Con la revolución

³³ Un resumen del desarrollo y situación hasta 1994 del régimen autonómico nicaraguense se encuentra en: Ortega Hegg, Manuel. Autonomía Regional y Neoliberalismo en Nicaragua, Boletín de Antropología Americana, No.25, IPGH, México, 1994. Balances más actualizados de la situación pueden encontrarse en: Fadcanic. Memoria III Simposio Internacional sobre la Autonomia de la Costa Atlántica de Nicaragua (Managua, 12 al 15 de octubre de 1997), Managua, 1998; también en: González, Miguel. Autonomía Regional hacia el 2,000. Analisis del Proceso Autonómico de la Costa Caribe de Nicaragua 1990-1997, IPADE, Bluefields, 1997.

sandinista se abrirá espacio una nueva concepción de nación multiétnica y pluricultural que logrará llegar hasta el marco mismo constitucional. Veamos a continuación las referencias más importantes.

1. El reconocimiento de la pluralidad étnica.

La Constitución Política en su parte dogmática de los "Principios Fundamentales" tiene dos referencias globales al tema de la pluralidad étnica en el artículo 5 y hay una tercer referencia en el título II que trata sobre el Estado, artículo 8.

En efecto, en el artículo 5, párrafo 1, se establece el "pluralismo étnico" como un principio de la nación nicaraguense:

"Son principios de la nación nicaraguense: la libertad; la justicia; el respeto a la dignidad de la persona humana; el **pluralismo político, social y étnico**, el reconocimiento de las distintas formas de propiedad; la libre cooperación internacional; y el respeto a la libre determinación de los pueblos."

Ese mismo artículo, en su párrafo 3, en consonancia con el principio anterior, reconoce la existencia de los pueblos indígenas en el país en general y que gozan de derechos a identidad y cultura propios, derecho a la organización, a la administración de sus asuntos locales y mantener la forma comunal de la propiedad de sus tierras, así como al goce, uso y disfrute de las mismas. En ese mismo párrafo se aclara que en el caso de las comunidades del Atlántico se establece el régimen de autonomía en esa misma constitución:

"El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución."

La importancia de este artículo reside en que reconoce, frente a la tradición monoétnica, el pluralismo étnico. Pero más aún, que esa pluralidad existe en todo el país y no sólo en las regiones del Atlántico. En efecto, la tradición dominante había llegado a reconocer la existencia de pequeños grupos étnicos en el Atlántico, casi como residuos en extinción o "anacronismos históricos", pero negaba la existencia de comunidades indígenas en el resto del país. Este artículo constitucional habla en general, y por ello tiene sentido, cómo, al final del párrafo 3, diferencia el caso de las etnias del Atlántico del resto del país, a quienes dice que se les establece el régimen de autonomía. Nótese que la constitución se refiere a los indígenas como "pueblos" y a otros grupos étnicos como "comunidades". No obstante, estas últimas de forma general pueden también incluir a los pueblos indígenas, como cuando en el párrafo citado se quiere distinguir entre los pueblos indígenas del resto del país con los pueblos indígenas y comunidades del Atlántico. Este artículo fue reformado en este sentido en 1995 para saldar una omisión notable en

la Constitución anterior. La Constitución sandinista de 1987, dominada por las transformaciones en medio de la guerra, no reconoció explícitamente la presencia indígena fuera de la Costa Atlántica. Ello se explica por el etnocentrismo tradicional ente las élites políticas, pero también por la mayor beligerancia indígena en el Atlántico, que llegó hasta a la apertura de un frente militar étnico contra la revolución, lo que obligó a poner en la agenda el problema de la solución a la cuestión étnica en aquella región.

La tercer referencia constitucional sobre la pluralidad étnica nicaraguense no deja ninguna duda:

"El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica..."

reza el artículo 8.

La novedad de este tema en la Constitución y la dificultad de consensos en la Asamblea Nacional explica en parte el uso de una terminología poco precisa, como "nación", "pueblo", "comunidad", con diferentes contenidos y alcances.

2. La cuestión lingüística

La Constitución tiene varias referencias a la problemática de las lenguas de la Costa Atlántica. En el artículo 11 establece que el español es el idioma oficial del Estado. Pero agrega: "Las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley."

En el artículo 34, numeral 6, se establece como garantía de todo procesado:

"Ser asistido gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal."

Y en la parte en que la Constitución se refiere a Educación y Cultura (Título VII), en el artículo 121 se establece:

"Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo a la ley."

Estos dictados constitucionales dieron origen posteriormente a la llamada: "Ley de lenguas" o Ley 162 dictada en el año 1993.

3. Otros Derechos

- Se habla del derecho de constituir organizaciones propias "con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la constitución de la nueva sociedad" (arto. 49).

- Se establece un capítulo, el VI, en el título IV referido a los derechos, deberes y garantías del pueblo nicaraguense, exclusivamente para los "Derechos de las comunidades de la Costa Atlántica" En este capítulo se garantizan derechos a la identidad y la cultura, a la organización y autoadministración propias, se reconocen las formas comunales de propiedad de la tierra, y el

goce, uso y disfrute de sus aguas y bosques; el derecho a la libre expresión de su lengua, arte y cultura y la obligación del Estado de crear programas especiales para el desarrollo de estos derechos. Tres artículos amplían este capítulo constitucional: los artículos 89, 90 y 91.

Artículo 89:" Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaraguense y, como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de sus aguas y bosques de sus tierras comunales."

Artículo 90:" Las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos."

Artículo 91:" El Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaraguense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen."

4. Reforma agraria y comunidades indígenas

Una constante de las comunidades indígenas del país ha sido la lucha por sus tierras comunales. Aún en la década de los ochentas, con la revolución, las comunidades del Pacífico, centro y norte fueron afectadas en sus tierras, a favor de los mestizos. De ahí que, como hemos visto, en la reforma a la Constitución en 1995 se haya insistido tanto en el respeto a la propiedad comunal (lo que hacía la Constitución de 1987, pero referido sólo a los pueblos indígenas del Atlántico), y mandata la regulación de este derecho en una ley específica, la cual ha sido aprobada recientemente (diciembre de 2002). Veamos el artículo:

Artículo 107: "La reforma agraria eliminará el latifundio ocioso y se hará prioritariamente con tierras del Estado... La Reforma agraria eliminará cualquier forma de explotación a los campesinos, a las comunidades indígenas del país, y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación establecidos en la constitución. El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia."

El 13 de diciembre de 2003, La Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 445 denominada "Ley de Régimen de 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". Como lo dice en su arto. 1, esta ley regula el régimen de propiedad comunal de las tierras indígenas y étnicas ubicadas en la Costa Atlántica y las cuencas de los ríos mencionados. La ley

garantiza y regula (artos 2 y 3)) el pleno reconocimiento de los derecho de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas, definiendo procedimientos para dicho reconocimiento y para la demarcación y titulación.

Al reconocer territorios indígenas y étnicos y concebirlos como “el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial” (Ley 445, arto 3), esta ley podría convertirse en un instrumento importante para la reconstitución territorial de los espacios indígenas fragmentados por el proceso colonial y postcolonial en el país.

Dos conceptos más parecen importantes en esta ley: el concepto de tierra comunal y el concepto de propiedad comunal. Por el primero, la ley entiende: “el área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica, ya sea bajo el título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.” Por Propiedad comunal, la ley entiende “la propiedad colectiva, constituida por las tierras, agua, bosques y otros recursos naturales contenidos en ellas, que han pertenecido tradicionalmente a la comunidad, conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones que pertenezcan a una o más comunidades indígenas o étnicas.”

5. Consejos regionales autónomos e iniciativa de ley.

La constitución reformada de 1995 amplió los sujetos con iniciativa de ley. Entre ellos incluyó a los consejos regionales, autoridades máximas de las regiones autónomas, en el artículo 140, numeral 3, cuando afirma que los consejos regionales tienen iniciativa de ley "en materias propias de su competencia."

Hasta el presente, los consejos regionales autónomos no han hecho uso de este derecho que les da la constitución.

6. Representación en la Asamblea Nacional

La constitución establece la representación proporcional en la Asamblea nacional de las regiones autónomas por medio de cinco diputados electos en estas circunscripciones (artos. 132 y 180).

7. La creación de las regiones autónomas y el régimen de autonomía.

La constitución dedica el capítulo II, del Título IX referido a la División político administrativa, a las comunidades de la Costa Atlántica. En dos artículos reconoce los derechos

de estas comunidades y establece en concreto el régimen de autonomía. Veamos los dos artículos.

Artículo 180: "Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.

El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y diputados.

Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres."

Artículo 181:" El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de los órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales.

Las concesiones y los contratos de explotación de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, deberán contar con la aprobación del consejo regional autónomo correspondiente.

Los miembros de los consejos regionales autónomos de la Costa Atlántica podrán perder su condición por las causas y los procedimientos que establezca la ley."

El artículo 181 fue reformado en 1995. La reforma estableció tres cambios: el contenido mínimo que debiera tener la ley del régimen autonómico o Estatuto; el derecho de aprobación de los consejos regionales de las concesiones y contratos de explotación de los recursos naturales otorgados por el Estado en las regiones autónomas; y la pérdida de la condición de consejal regional.

Esas reformas reflejan la experiencia de los primeros cinco años de gobiernos autónomos, donde los problemas de subordinación o coordinación entre los entes estatales y poderes del Estado fue un debate permanente, y la disputa por las concesiones de los recursos naturales en las regiones autónomas tuvieron un papel destacado. EL balance de la reforma es favorable a las regiones autónomas. En el caso de las concesiones de los Recursos naturales, prácticamente establece un poder de veto a los gobiernos regionales autónomos frente a cualquier decisión inconsulta del gobierno central. Cabe indicar que las Regiones Autónomas constituyen el reservorio más importante del país en recursos naturales, particularmente minas de oro, bosques y madera, así como en pesca.

Como lo hemos señalado, en el caso de las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país, aunque no se contempla un régimen autonómico similar al definido para la Costa Atlántica, la actual reforma Constitucional aprobada a comienzos de 1995, basada en la definición del carácter multiétnico del pueblo nicaraguense, reconoce su existencia, el derecho a desarrollar su identidad y cultura, así como administrar sus propios asuntos locales (arto. 5) y mandata una reforma de la ley de municipios, donde se contemple la relación de los mismos con las comunidades indígenas (arto. 177). Ello podría abrir espacios de representación directa en los concejos municipales, máxima autoridad del municipio, o al establecimiento de distritos

indígenas en el ámbito territorial de los municipios, a fin de gestionar por sí mismos el respeto a sus derechos particulares y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ello incluye el respeto a sus tierras comunales, sus formas organizativas propias, la elección sin ingerencias y el reconocimiento de sus propias autoridades. Se considera que en el caso particular de Nicaragua, el marco de la autonomía municipal puede ser un espacio adecuado para el desarrollo y preservación de las particularidades de estas comunidades; ello no se opone a la elaboración de una nueva ley de comunidades indígenas - dado que la actual legislación es obsoleta_, y una nueva ley de tierras comunales, ambas mandatadas en la actual constitución reformada. Ello podría darle un marco actualizado y coherente a los derechos de estas comunidades (³⁴).

II. Gobierno Regional, Gobierno Municipal y Estado

En el caso de Nicaragua, a partir de la década de los ochentas se rompe una larga tradición centralista en la organización estatal, al menos con tres decisiones importantes: El marco constitucional, reformado en 1995, la ley No. 28, o Estatuto de Autonomía para los Pueblos y comunidades de la Costa Atlántica, y la Ley No. 40, o Ley de Municipios, que establece la autonomía municipal. Estas dos últimas leyes debían entrar en plena vigencia hasta las elecciones de 1990, cuando se elegirían las autoridades correspondientes a cada tipo de gobierno.

No obstante, en el caso de las Regiones Autónomas, esta plena vigencia de ambas leyes no se consigue totalmente. En el caso del Estatuto de Autonomía porque nunca se hizo la reglamentación del mismo por parte del Ejecutivo, con lo que una serie de disposiciones no pueden ser aplicadas, a pesar de que se eligieron las nuevas autoridades regionales; en el caso de la Ley de Municipios sólo se logró su plena vigencia en las Regiones Autónomas hasta 1996, cuando hubo elecciones municipales por primera vez desde varias décadas atrás.

Sin embargo es importante señalar que el Estatuto de Autonomía en el Título II referido a la Administración regional establece en su arto. 15 como órganos de administración de las regiones autónomas los siguientes: el Consejo regional, la Coordinación regional, las autoridades municipales y comunales, otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios.

En este caso me interesa destacar cómo el Estatuto establece como un órgano administrativo en dichas regiones a las autoridades comunales, estableciendo otro nivel de administración particular, que no existe en el resto del país. Sin embargo, salvo esta mención, el Estatuto no desarrolla las competencias y funciones de las mismas, dejando dicho desarrollo a la

³⁴ Los antecedentes recientes e inmediatos de la reforma constitucional actual que abre espacios a las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país en las estructuras estatales-municipales se encuentran en las movilizaciones indígenas de 1992, que permitieron algunas propuestas en este sentido. Véase, Ortega Hegg, Manuel. La Ley de Municipios. Estudio y Propuesta de Reforma. F.F. Ebert, Managua, 1992; también, Rizo, Mario. Propuesta de Adición a la Ley de Municipios en el marco de la situación de las Comunidades indígenas del Norte, Centro y Este de Nicaragua. Revista Popol Na, Managua, Año I, No.2, Jul-Sept., 1992.

reglamentación del Estatuto. No obstante, será la Ley 445 aprobada en diciembre de 2002, la que desarrollará este nivel de administración, como veremos más adelante.

El Sistema Municipal nicaragüense según las leyes

La Legislación de Nicaragua que trata directamente asuntos municipales está concentrada principalmente en la Constitución Política de la República; en una ley constitucional, la Ley Electoral; cuatro leyes ordinarias: Ley de Municipios y su Reglamento, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica Nicaragüense y la Ley de División Política Administrativa y la Ley de Regimen Presupuestario Municipal; y dos decretos ejecutivos: Plan de Arbitrios Municipal, Plan de Arbitrios de la ciudad de Managua; existe igualmente la Ley creadora del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

1. El Municipio en la Constitución Política de la República y la ley 40 y 261

La Constitución Política establece el marco de las relaciones de los municipios con el gobierno central, los poderes del Estado y la ciudadanía y establece la Autonomía política, administrativa y financiera de los municipios.

También establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a las municipalidades del país y se señala su competencia en materias que incidan en el desarrollo socio-económico de su circunscripción, incluyendo la explotación de los recursos naturales ubicados en su territorio.

En el ámbito electoral, la Constitución establece el sistema proporcional en la elección de los Concejos Municipales y la elección directa del Alcalde y el Vice alcalde. También establece el período de cuatro años para el gobierno municipal, a diferencia del gobierno central que es de cinco años.

Específicamente, en su artículo 175, establece que el territorio nacional se divide para su administración en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y Municipios, y en el Arto. 176 se determina que el municipio es la unidad base de la división política administrativa del país.

En el Arto. 177 define la potestad que tienen los municipios de administrar sus propios recursos sin detrimento de la obligatoriedad por parte del gobierno de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Y, en este mismo artículo, la Constitución faculta a los municipios para incidir en el desarrollo socio-económico de su circunscripción; estableciendo además que el Estado deberá tomar en cuenta la opinión del municipio antes de efectuar los contratos de explotación racional de los recursos naturales que existen en su territorio.

En su Arto. 178, la Constitución señala las formas de elección de los Alcaldes, Vice Alcaldes, y Concejales, la forma de asignación de los escaños (representación proporcional) y las calidades que deben reunir los candidatos a dichos cargos.

La Ley de Municipio (o Ley 40 y 261) define en su artículo 1, Capítulo I, que el municipio es la unidad base de la división política administrativa del país, que se organiza y funciona con la participación ciudadana, siendo sus elementos esenciales el territorio, la población y el gobierno.

La Ley establece un amplio campo de competencias locales, y define al municipio como prestador de servicios a la población, pero también como gestor del desarrollo. En el artículo 2 del Capítulo II se establece que está reservado para el ámbito de los municipios cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.

En el artículo 6, Título II y Capítulo único, se establece que los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial, y que tiene el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la constitución Política y demás leyes de la Nación.

El artículo 3 del Capítulo I, establece que el Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: la existencia de Concejo Municipales, Alcaldes y Vice-Alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción; la creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipios; la gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía; el ejercicio de las competencias señaladas en las leyes; el derecho de tener un patrimonio propio que podrán disponer con libertad, de conformidad con la ley, sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República, y ejercer las demás funciones de su competencia establecida en la Ley de Municipios y en su Reglamento.

La Ley establece la participación ciudadana como un elemento importante del municipio. En el artículo 16, Título III, Capítulo II, se establece que son derechos y obligaciones de los pobladores del Municipio: participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva; hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, individuales o colectivamente, y obtener una pronta resolución o respuesta de la misma; ser informado de la gestión administrativa, conocer el Proyecto de Presupuesto y Estados Financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del Plan de Inversiones; participar en las sesiones públicas del Concejo de conformidad con dicha Ley y su Reglamento.

En el artículo 36, Capítulo IV, se expresa que los municipios promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante relación estrecha y permanente de las autoridades y la ciudadanía. Y la definición y eficaz de mecanismos e instancias de participación

entre las que se destacan los Cabildos Municipales y la participación en las sesiones de los Concejos Municipales.

2.La autonomía municipal y regional en las Regiones Autónomas

Es importante destacar el hecho de que en el caso de la Costa Atlántica tenemos la particularidad de contar con dos gobiernos autónomos en un Estado único: el gobierno regional y el gobierno municipal. Eso no ocurre en el resto del país, donde la división política-administrativa comprende el gobierno central, los departamentos (que no tienen mayores efectos administrativos) y los municipios, quedando en la práctica dos niveles de gobierno: el gobierno central y el gobierno municipal.

Así, de acuerdo a la Constitución Política, en el caso de las regiones autónomas existen tres niveles de gobierno: el gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno municipal. El Estatuto de autonomía o Ley 28 agregará luego otro nivel de gobierno: el nivel comunal.

En el caso de los gobiernos regionales y municipales, la Constitución Política les reconoce su autonomía en las respectivas esferas de sus competencias; es decir, tienen la facultad de tomar sus propias decisiones (autonomía) en aquellas cosas que la ley les permite (competencias), sin interferencia de ninguna otra autoridad en ese campo propio de decisiones, salvo que las autoridades autónomas pretendan tomar decisión sobre cosas que no les corresponda según la ley. Sin embargo, es evidente que los gobiernos regionales autónomos y las municipalidades o alcaldías son parte de la organización de un único Estado (el Estado nicaraguense), y no otros Estados dentro del Estado nicaraguense. Dicho de otra manera, tanto el gobierno regional autónomo como los gobiernos municipales existentes en dicha región son parte de un único sistema general de organización política, territorial y administrativa del Estado, y en cuanto tales, ejercen una serie de competencias y responsabilidades.

Además, tanto las autoridades regionales como las autoridades municipales _al ser electas por la población y no nombradas por ninguna instancia del gobierno central_, deben responder de su actuación al electorado que los elige para organizar el gobierno y la administración de sus circunscripciones o territorios correspondientes.

Qué significa la existencia de dos gobiernos autónomos en la Costa Atlántica? Qué fundamenta desde el punto de vista legal la autonomía de cada uno de ellos? Qué relaciones establece la Ley entre ellos?

El Fundamento Legal de la Autonomía Regional y Local

En primer lugar, tanto la autonomía regional como la autonomía municipal tienen rango constitucional, es decir, han sido establecidas en la Constitución política del país. Dicho de otra manera, el origen de ambas autonomías es el mismo, la Constitución Política, y, en este sentido, ninguna de ellas es superior a la otra porque ambas emanan de la misma Ley Suprema del país. Su fundamento es el mismo: la Constitución Política.

Las Relaciones entre los Gobiernos Autónomos según la Ley

Como indicábamos líneas atrás, las regiones autónomas tienen la particularidad de tener que coordinar decisiones y acciones de cuatro diferentes organismos: El gobierno Nacional, el Gobierno Regional, El gobierno Municipal y el Gobierno comunal. Esta es una situación especial de la Región Atlántico-Caribe del país, dado que es el único caso en que existen gobiernos regionales ubicado entre el gobierno central y el gobierno local, así como una nueva instancia de administración comunal. En el resto del país sólo existe el gobierno nacional y los gobiernos locales o municipales.

¿Cómo organizar acciones entre ellos? ¿Qué relaciones establece la Constitución Política, Ley Suprema del país, entre estos gobiernos?

Lo primero que habría que señalar es que la Constitución Política de Nicaragua no establece ninguna disposición sobre el tipo de relaciones que deben establecerse entre ellos. Como hemos señalado antes, la Constitución Política establece la autonomía de los gobiernos regionales del Atlántico y de todos los municipios; pero no aborda expresamente el tipo de relaciones que deben tener entre sí. Es hasta la reciente reforma constitucional que expresamente se dice que el Estatuto de Autonomía deberá contener la relación a establecer con el Poder Ejecutivo, Legislativo y con los municipios (Ley No. 192, arto. 181). Igualmente lo establece para el caso del municipio (Ley no. 192, arto. 177). No obstante que ya la actual Ley de Municipios establecía de forma general que "las competencias municipales se ejercerán procurando la coordinación interinstitucional..." (Ley de Municipios, arto. No.9). Con la reforma de la Ley de municipios en 1997, en el Título VI, referido a los Municipios y las Comunidades Indígenas, en el capítulo I que trata sobre los Municipios en las Regiones Autónomas, el arto. 62 establece:

"En virtud de la autonomía regional y municipal, y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios a la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia."

Este artículo sale al paso de toda una primera experiencia de relaciones conflictivas entre ambos niveles de gobierno, por la tendencia subordinante de los gobiernos regionales frente a los municipios.

En este caso, la igualdad de fundamentos y de origen de ambas autonomías, sirve de base para establecer relaciones de coordinación, cooperación, ayuda mutua y respeto, entre ambos gobiernos.

Ahora bien, ¿qué diferencia la autonomía regional de la autonomía municipal en el caso de Nicaragua? Según algunos, la diferencia entre la autonomía regional o municipal no está en su origen, cuyo fundamento en ambos casos es la Constitución política, ni en su asiento, que es territorial en ambos casos, sino en las competencias y los ámbitos de competencias de cada uno de estos gobiernos; es decir, en la capacidad legal de realizar determinados actos

administrativos, diferentes en cada caso, y de realizarlos en un espacio territorial también diferente para cada caso.

Otros argumentan, sin embargo, que no en todos los casos es posible establecer diferencias sustantivas en el tipo de competencias que le es atribuida a cada uno de estos entes en el territorio. A veces, la misma materia competencial parece ser atribuida a ambos gobiernos, por ejemplo, atribuciones en los ámbitos culturales o de servicios educativos. Así, pues, la diferenciación es válida para las competencias propias, pero no para las competencias compartidas, por lo que dicha diferenciación entre una autonomía y la otra no siempre está perfectamente delimitada, creando la posibilidad de conflictos y contradicciones por competencia o habilitación en un determinado espacio territorial, o la necesidad de una coordinación constante entre ambas esferas de gobierno.

Por otro lado, en el caso de Nicaragua la asignación de competencias al Estado nacional, los gobiernos autónomos y los municipios no está expresamente definida en la Constitución Política para ninguno de los casos. Por ejemplo, la Constitución Política no establece ningún listado de competencias para cada gobierno; tampoco establece un listado de competencias propias o exclusivas del Estado nacional, a partir de la cual se puedan deducir los límites competenciales de los otros gobiernos territoriales.

Tampoco se establece constitucionalmente ningún tipo de subordinación de una autonomía a la otra. Lo que cabe, por tanto, entre ambas, son las relaciones de coordinación y cooperación para el cumplimiento de sus fines respectivos.

Así, pues, dado que la Constitución no establece explícitamente las competencias de cada uno de los gobiernos autónomos existentes en el espacio regional, para conocer el campo competencial de los gobiernos autónomos regionales y municipales es necesario acudir a las leyes respectivas: El Estatuto de Autonomía o Ley N0. 28 para los gobiernos regionales y la ley de Municipios o Ley N0. 40 y la ley 261_ que reforma a la ley 40_ para los gobiernos municipales. Efectivamente, en estas leyes se establecen las competencias de uno y otro.

En conclusión, las potestades y competencias regionales y municipales son definidas por sus leyes respectivas, aunque sus regímenes autonómicos derivan de la propia Constitución Política, que organiza el Estado y la sociedad en su conjunto. En otras palabras, las facultades de los gobiernos regionales y las alcaldías, no derivan de un órgano administrativo, como la Presidencia de la República, sino de la Constitución Política y las leyes respectivas. Debido a este carácter legal, la vida de estos entes autónomos no está sujeta a simples medidas o decisiones administrativas de un órgano superior.

El Nivel comunal de administración

Como se ha indicado, el arto. 15 del Estatuto de Autonomía establece un nivel nuevo de administración particular a las regiones autónomas: el nivel comunal. No obstante, este nivel no logró ser desarrollado en la legislación. El arto. 17 del Estatuto señala que: “La administración

municipal se regirá por el presente Estatuto y la ley de la materia. Las otras autoridades se regirán por las resoluciones que al efecto dicte el Consejo Regional correspondiente.” Esas resoluciones no se dictaron en los años de vigencia del Estatuto hasta la fecha.

Sin embargo, la Ley N0. 445 denominada “Ley de Regimen de Propiedad Comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Rios Bocay, Coco, Indio y Maíz”, publicada el 13 de diciembre de 2002, desarrolla una serie de competencias administrativas propias para este nivel. Esta ley se convierte en la práctica en el fundamento legal de una especie de autonomía comunal dentro de la autonomía regional y municipal.

El objetivo fundamental de esta ley es garantizar y regular el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de los recursos naturales en las tierras tradicionales, mediante la demarcación y titulación de las mismas. Establece a la vez “los principios fundamentales del régimen administrativo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, en el manejo de sus territorios comunales.” Y define “el orden institucional que regirá el proceso de titulación de las tierras comunales de cada uno de los pueblos indígenas y comunidades étnicas”, objeto de dicha ley.

La ley establece la Asamblea comunal como “la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas”. Estas autoridades se constituyen en la representación legal de la comunidad y es la propia comunidad la que define sus autoridades. Un conjunto de comunidades constituyen la Asamblea Territorial, como la máxima autoridad de un territorio. (Arto. 4). En el arto. 5 la ley establece: “Las autoridades comunales son órganos de administración y de gobierno tradicional que representa a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. Las autoridades territoriales son órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente.”

De acuerdo a esta misma ley, la comunidad se organiza de manera autónoma al Estado: “Las elecciones, reelecciones, destituciones y período de mandato de las autoridades comunales y territoriales, se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas.” (arto.6).

Según el arto. 10 de esta misma ley es competencia de las autoridades comunales tradicionales otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales y de los recursos naturales a favor de terceros, siempre y cuando sean mandados expresamente para ello por la Asamblea Comunal. Dicha autorización no se requerirá para realizar actividades de subsistencia.

La Ley establece que los otros niveles de gobierno, como el nivel municipal, regional y nacional deben respetar y reconocer la propiedad comunal de las tierras y apoyar técnicamente a las comunidades para el proceso de aprobación y aprovechamiento racional de sus recursos. Prohíbe expresamente a las municipalidades declarar parques ecológicos en tierras comunales ubicadas en su jurisdicción. Todos estos niveles de gobierno están obligados a consultar directamente a las comunidades afectadas sobre otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas.

III. La Autonomía en movimiento. Un breve balance.

El régimen autonómico nicaragüense ha estado en vigencia desde el año 1990, cuando se efectuaron las primeras elecciones autonómicas. ¿Qué lecciones podemos aprender de esta experiencia? ¿Qué cambios es posible observar en el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades de las regiones autónomas? ¿Qué podemos aprender de la multiculturalidad y el desarrollo sostenible en estas regiones después de 12 años de régimen autonómico?

Una vez vista en su aspecto jurídico, en este apartado nos interesa establecer un breve balance de la práctica del funcionamiento del régimen autonómico nicaragüense durante su tiempo de vigencia desde 1990, enfatizando sus resultados en términos de la convivencia multiétnica y esfuerzos de desarrollo. Para ello analizaremos en primer lugar el grado de legitimidad nacional y regional alcanzado por el régimen autonómico. Para ello utilizaremos dos indicadores: el grado de aceptación alcanzado por el régimen autonómico regional formal nicaragüense entre el liderazgo nacional y consecuentemente la naturaleza de las relaciones intergubernamentales establecidas con las administraciones públicas.

La articulación y coordinación de los diferentes niveles de gobierno en las regiones autónomas.

El régimen autonómico regional nicaragüense ha ido avanzando desde el punto de vista jurídico en la configuración de sus distintos niveles de gobierno. La estatalidad tradicional centralista y monoétnica se ha ido abriendo, aunque aún insuficientemente, a una estatalidad tuteladora de la multiétnicidad y la interculturalidad.

El proceso ha sido muy complejo en la práctica, pues a pesar de los avances jurídicos formales la tendencia en la práctica es a mantener vigente las distintas expresiones de un gobierno monoétnico.

Las relaciones con el gobierno central: el rechazo del liderazgo tradicional al régimen autonómico y las dificultades de relación.

La percepción generalizada de los líderes en las regiones autónomas es de que las relaciones entre el nivel central y las regiones autónomas no han logrado ser regidas por la cooperación y el apoyo que requiere todo régimen autonómico para desarrollarse. Esta percepción está plenamente avalada por la realidad. La historia nicaragüense desde 1990 a la fecha muestra claramente cómo los gobiernos posteriores al régimen sandinista han rechazado el régimen autonómico. Durante el régimen de Violeta Barrios de Chamorro esa actitud se expresó muy claramente en la falta de apoyo presupuestario para el funcionamiento de los Consejos Regionales. La situación llegó a tal nivel que los Consejos regionales no tenían recursos para reunirse. Durante el gobierno de Arnoldo Alemán la estrategia se mantuvo, y aunque se incrementó el presupuesto, el objetivo era la cooptación por la vía salarial de los consejeros regionales. La posición de fondo era de rechazo total a la autonomía y una integración de las regiones autónomas con una visión etnocéntrica y monoétnica. Esa posición integracionista fue

muy claramente expresada por René Herrera, un alto líder del Partido Liberal Constitucionalista en el gobierno, cuando expresó en una entrevista: “ Yo creo que cualquier gobierno de cualquier signo o naturaleza enfrenta el mismo problema: Qué hacer con la Costa Atlántica? Por más de un siglo hemos sabido lo que tenemos que hacer y no lo hemos hecho: integrar el Pacífico con el Atlántico...hemos hecho muchas cosas incorrectas, como es tratar de creer que la autonomía era el camino correcto.”³⁵

A partir de esta posición es comprensible cómo las relaciones de los gobiernos autónomos con el nivel central han estado planteadas en términos de desconocimiento de facto y de imposición. La autonomía ha sido vista como una amenaza separatista por el gobierno central, como lo expresa el mismo René Herrera en la entrevista citada. Por ello se trataba de debilitarlos y reducirlos casi a caricaturas. En algunos momentos la presencia de delegados del Presidente en las regiones autónomas (Secretarios Regionales) competían con recursos y poder político con los gobiernos regionales. Por otro lado, en esas relaciones han tenido mucha influencia las relaciones partidarias, imponiendo sus intereses por encima de los intereses institucionales de los gobiernos regionales. Como veremos más adelante, el gobierno actual del Ingeniero Enrique Bolaños pareciera haber cambiado esa posición y parece reconocer la legitimidad del régimen autonómico.

Esa falta de voluntad política para el reconocimiento y avance del régimen autonómico ha traído como consecuencia grandes dificultades de funcionamiento y falta de consolidación de los nuevos gobiernos.

En ello ha influido la vulnerabilidad de los gobiernos regionales en sus fuentes de financiamiento. El régimen autonómico regional preveía cuatro fuentes de financiamiento: transferencias del gobierno central, un Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, impuestos regionales y donaciones (Estatuto de Autonomía, artos 32 y 33). Durante todos estos años, por falta de voluntad política del gobierno central, los gobiernos regionales no lograron establecer el Fondo mandado en el Estatuto ni la formulación de un plan de arbitrios propios. Por lo que en la práctica han quedado totalmente dependiente de negociaciones anuales sobre las transferencias del gobierno central y la cooperación de las instancias centrales rectoras de la explotación de los recursos naturales en la región. Ello ha facilitado las maniobras del gobierno central.

No obstante, la capacidad de negociación había logrado cierto financiamiento de las regiones autónomas, a través de acuerdos administrativos con los Ministerios de Estado. Para 1996 se estimaba que la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) los ingresos rebasaban en 100% los ingresos provenientes del presupuesto de la República; en la región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) en 1996 esos ingresos llegaban al 35% de los ingresos presupuestarios transferidos.⁽³⁶⁾

³⁵ Revista Confidencial, noviembre 2001.

³⁶ Cfr. Miguel González. Logros del Proceso Autonómico y de la Gestión de los Consejos Regionales Autónomos 1990-1997. Mimeo, IPADE-CEC, Bluefields y Bilwi, Septiembre de 1997.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1995 fortaleció la capacidad de negociación de las Regiones Autónomas en sus relaciones con el gobierno central. Esta reforma confiere en la práctica a las Regiones Autónomas el poder de veto sobre las concesiones y contratos de explotación de los recursos naturales que otorga el Estado en las Regiones Autónomas. Basados en esta reforma constitucional, las Regiones Autónomas habían acordado con el Ministerio de Economía la entrega a las Regiones Autónomas del 50% de los impuestos superficiales y ad valorem aportados por los titulares de las concesiones al Fondo de Desarrollo minero; también se había acordado transferir a las mismas el 50% de lo obtenido por sanciones pecuniarias; igualmente, hay acuerdos con ese mismo Ministerio de transferir el 20% de los ingresos obtenidos por el otorgamiento de concesiones pesqueras; y con el MARENA se había acordado transferir el 40% de las concesiones de aprovechamiento forestal.³⁷) La debilidad de estos acuerdos es que se habían venido sosteniendo por vía de acuerdos ministeriales.

Se había venido trabajando sin embargo en la línea de incluir estos porcentajes en las leyes sectoriales respectivas, lo que constituye una manera de reglamentar el Estatuto de Autonomía en una área vital como la de los recursos naturales, pero por la vía de las leyes sectoriales.

Con la reciente aprobación de la Ley 445 se ha logrado un avance sustantivo sobre este tema. En efecto, el arto 34 de esta Ley establece: “Los tributos recaudados por el Fisco en concepto de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales. La distribución de estos recursos será así:

- 1) Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar;
- 2) Un 25% para el municipio en donde se encuentre la comunidad indígena;
- 3) Un 25% para el Consejo Regional correspondiente; y
- 4) Un 25% para el Gobierno Central.

Estos fondos deberán ser entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Representante legal de cada una de las instancias señaladas.

El uso de estas reservas será supervisado por el Gobierno Central conjuntamente con las autoridades regionales.”

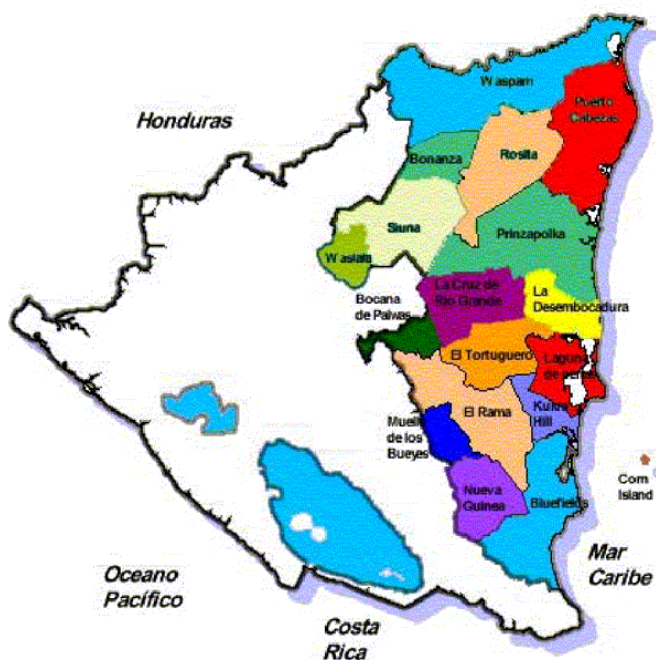
Por otro lado, las coordinaciones con los delegados del gobierno central son muy débiles y en algunos casos insuficientes, dado que el centralismo tradicional reserva la toma de decisiones en los niveles centrales de los Ministerios de Estado.

Las relaciones con los municipios

Las relaciones de los gobiernos autónomos con los municipios han sido igualmente débiles y se han caracterizado por desencuentros mutuos y ausencia de mecanismos de coordinación. Ello hace que los conflictos de competencias entre ambos niveles sean bastante frecuentes, sobre todo cuando el signo político de unas y otras autoridades es distinto. Por ejemplo, en la RAAN en los

³⁷ Id.

primeros años de la década del noventa del siglo pasado existía un desconocimiento total del nivel municipal, aunque a partir de 2001 pareciera haber señales en el sentido de buscar coordinaciones.³⁸ Por su lado, el gobierno central, según sus intereses, ha buscado la relación directa con las autoridades municipales obviando a las autoridades regionales; o, por el contrario, ha obviado a los gobiernos locales, ejecutando obras de competencia municipal por vía de los gobiernos regionales.



Las relaciones de los gobiernos regionales con las comunidades

No existen mecanismos claros de participación de las comunidades indígenas y étnicas en la gestión del gobierno regional. La ley 445 citada ha venido a precisar algunas competencias comunales, lo que presumiblemente contribuirá a una mejor relación.

La queja fundamental de las comunidades ha sido la lejanía del gobierno regional y la falta de atención a sus demandas. Las inversiones en las comunidades han sido siempre insuficientes o en algunos casos hasta inexistentes.

La problemática de fondo en la relación con las comunidades indígenas tiene que ver con la falta de articulación de las autoridades tradicionales en la nueva institucionalidad autonómica.

Las relaciones de los gobiernos municipales con las comunidades.

Esta relación ha sido conflictiva desde su origen. Igual que en otros espacios, la división política administrativa interna en las regiones autónomas se definió históricamente sin tomar en cuenta las consideraciones de las relaciones ancestrales de las comunidades, particularmente de las comunidades indígenas, con sus territorios. La fragmentación del espacio comunal o de las mismas comunidades en espacios administrativos distintos ha sido el resultado de estas

³⁸ Jochen Mattern. Autonomía regional en Nicaragua. Op. Cit. Pag. 47

delimitaciones. Consciente de estos antecedentes, el Estatuto de Autonomía estableció en su arto. 7 lo siguiente: “ El territorio de cada Región autónoma se dividirá para su administración en municipios, que deberán ser establecidos, hasta donde sea posible, conforme a sus tradiciones comunales y se regirán por la ley de la materia. La subdivisión administrativa de los municipios será establecida y organizada por los Consejos Regionales correspondientes, conforme a sus tradiciones.”

Esta fue una de las razones por las cuales en 1990 no se celebraron elecciones municipales en los municipios de las Regiones Autónomas, como sí ocurrió en el resto del país. De acuerdo al Estatuto, debía primero elegirse a las autoridades regionales para que estas redefinieran previamente a las elecciones los términos municipales, “conforme a sus tradiciones y costumbres” en la medida de lo posible. El Estatuto establecía como atribución del Consejo regional en su arto. 23, numeral 7, elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal para cada región, tomando en cuenta las características sociales, culturales y económicas de la misma. Efectivamente, la nueva delimitación municipal en estas regiones se realizó durante el período de gobierno de las primeras autoridades autonómicas regionales electas en 1990. No obstante, la nueva delimitación no logró subsanar la vieja fragmentación histórica del espacio comunal, que se mantiene en algunos municipios con fuerte presencia indígena, sobre todo en aquellos definidos en los territorios mayangnas y algunos miskitos de la Región Autónoma Atlántico Norte.

Por otro lado, la institucionalidad municipal, además de reciente en algunos casos, no ha logrado articularse con el sistema de administración tradicional de las comunidades indígenas. Tampoco era preciso el ámbito de competencias municipal y el ámbito comunal. Según lo señalado, la Constitución y el Estatuto de Autonomía le reconocen a las comunidades indígenas el derecho a su territorio y a sus propias formas de gobierno, pero no establecen los mecanismos de coordinación con el municipio. Ello ha traído conflictos permanentes con las autoridades municipales, particularmente por permisos inconsultos para la explotación de recursos naturales o cesión de tierras en territorios indígenas por parte de las autoridades municipales. Las comunidades se han quejado de abusos en la concesión de estos permisos a terceros y por la falta de obtención de beneficios por el aprovechamiento de sus recursos. Nuevamente la ley 445 parece una oportuna regulación de las relaciones entre estos ámbitos y de los beneficios a obtener por cada uno de ellos.

Otro conflicto señalado en esta relación, particularmente en el caso de la RAAS es el conflicto de límites intermunicipales, como los señalados en el caso de las comunidades de Tasba Powni, Karawala y el municipio de El Tortuguero.³⁹

La Autonomía política: el ejercicio de los derechos políticos.

Como se ha indicado, el régimen autonómico nicaragüense establece el derecho de los pueblos y comunidades de las regiones autónomas a constituir su propio gobierno. El Estatuto de

³⁹ Jochen Mattern. Autonomía regional en Nicaragua. Op. Cit. Pag. 49

Autonomía regula este derecho en los artos. 19, 20, 21 y 22. La Ley Electoral por su parte regula las elecciones autonómicas en distintos capítulos.

De acuerdo a estas leyes, las autoridades regionales son electas por voto universal, igual, directo, libre y secreto. Este Consejo está compuesto por 45 miembros, más los Diputados electos ante la Asamblea Nacional. La ley establece la obligación de que en este Consejo esté representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, de acuerdo al sistema establecido por la Ley Electoral. El sistema consiste en la delimitación de 15 circunscripciones electorales en cada región autónoma, debiendo elegirse tres candidatos por cada circunscripción. La misma ley establece la obligación de los partidos políticos que en la lista de candidatos por circunscripción aparezca en primer lugar el miembro de la etnia mayoritaria en dicha circunscripción. (Ley Electoral, arto. 142). El Coordinador regional o Ejecutivo de gobierno de cada región es de elección indirecta por el gobierno regional. Igualmente La Ley Electoral en el arto 141 asigna cinco diputados a las Regiones Autónomas (dos en la RAAS y tres en la RAAN).

La Ley Electoral permite a las Regiones Autónomas la constitución de partidos regionales, que podrán postular candidatos para alcaldes, Vicealcaldes y Concejales municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas. (Ley Electoral, Arto. 71).

El período de gobierno del Consejo regional es de 4 años, habiéndose realizado a la fecha cuatro elecciones autonómicas en 1990, 1994, 1998 y 2002.

Dada la realidad autonómica de la Costa Caribe, la elección de las distintas autoridades nacionales, regionales y municipales suponen una frecuencia alta de procesos electorales.

Cuadro No. 1

FRECUENCIA DE ELECCIONES EN LAS REGIONES AUTÓNOMAS

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12		
Nacionales																									
Regionales																									
Municipales																									

Fuente: Harry Chávez C. La Abstención Electoral en las Regiones Autónomas de Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 2002.

De acuerdo a ello, de 1990 a 2002 se han realizado nueve elecciones diferentes (tres nacionales, dos municipales y cuatro regionales). Para los próximos diez años, de no cambiar calendarios electorales, se realizarán siete elecciones (dos nacionales, dos regionales y tres municipales).

En términos generales la celebración de elecciones en las Regiones Autónomas tienen mayores obstáculos y dificultades que en el resto del país, resultando a la vez más costosas. La razón de ello reside en una combinación de factores que incluyen la extensión de estas regiones, la dispersión poblacional, la falta de infraestructura de comunicación vial, telefónica y otras.

El comportamiento electoral general de la población costeña es a tender a una mayor abstención con relación al resto del país, salvo en el caso de las elecciones municipales donde esa abstención es mucho más notoria y totalmente atípica en el país. En la última elección municipal del año 2000 la abstención llegó al 67% de votantes. Aunque cabe señalar que esta elección fue también afectada por el pacto político entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que cerró los espacios de participación a los demás partidos, incluyendo al partido regional Yatama.

En el caso de las regiones autonómicas regionales, el cuadro siguiente muestra los resultados electorales en las cuatro elecciones celebradas hasta la fecha. La tendencia observada es a una abstención creciente, explicada en parte por problemas administrativos del Consejo Electoral Regional, dificultades logísticas, frecuencia electoral y desencanto del desempeño de los partidos políticos.

Cuadro N0. 2. Las Elecciones Regionales 1990-2002

	1990	1994	1998	2002
Población Inscrita	79,591	93,925	206,016	199,152
Población Votante	62,433	69,484	85,944	75,699
Votos válidos	54,038	67,484	81,360	73,388
% de abstencionismo	22%	26%	58%	63%

Fuente: Jochen Mattern. Autonomía Regional en Nicaragua, 2002 sobre la bse de datos del CSE.

En el caso de las elecciones del 2002, que es cuando se presentan los más altos índices de abstención, analistas del proceso electoral señalan la incidencia de algunos factores. Los problemas administrativos del Consejo Electoral supusieron la imposibilidad de entregar oportunamente documentación electoral a un % de votantes; la frecuencia electoral llevó a que la celebración de tres elecciones seguidas (municipales en el año 2000, nacionales en el año 2001 y regionales en el año 2002), afectaran la participación; incluso se habla de un proceso lento del proceso electoral, por falta de interés de los Magistrados nacionales del Consejo Supremo Electoral en dichas elecciones. Los recursos, por ejemplo, se entregaron tardíamente. Otro argumento que fue expresado en muchos casos, fue el rol que jugó el CSE en esas elecciones regionales. Jochen Mattern consigna en su informe: “En el caso de los medios de comunicaciones, los pocos recursos que destinó el CSE para anuncios públicos, solo fueron utilizados para los medios nacionales y no para los regionales y eso, que en grandes partes de la Costa Atlántica no se puede recibir las emisoras nacionales.⁴⁰ Además, se mencionó que el CSE no había invertido en educación cívica sobre el proceso electoral y los problemas que ocurrieron en la preparación de las elecciones. Por tanto a menos de una semana antes de las elecciones el

⁴⁰ Información de Liliam Jarquín, Presidenta CEDA PRODE. Citado por Jochen Mattern. Autonomía regional en Nicaragua. Op. Cit., pag. 25.

CSE no había confirmado oficialmente, si se iban a llevar a cabo las elecciones en la fecha prevista o no, debido a problemas con la empresa, responsable de emitir las boletas electorales. Que tenga esta facultad el CSE en Managua y no el CRE, es otro punto de crítica, como en general, la poca influencia que tiene el nivel regional en todo el proceso de las elecciones”⁴¹

Pero tampoco puede descartarse el creciente desencanto electoral de la población costeña por el pobre desempeño de sus electos y la baja legitimidad en general de los partidos políticos. A ello se suma el hecho de que los votantes de las regiones autónomas tienen una posición crítica con relación al predominio de los intereses de los partidos nacionales en las elecciones autonómicas. Nuevamente Jochen Mattern afirma: “ Eso se puede observar por ejemplo en el proceso de la escogencia de los candidatos, que muchos *no fueron puesto en la lista según los resultados de las elecciones internas, sino por decisiones de nivel central de los partidos, así que no se respecta la voluntad de la población.* (Miller) *Es mucho juego político de las autoridades de Managua que tiene un interés en socavar el proceso de autonomía.*⁴² Jonny Hodgson habla de una autonomía secuestrada por el Gobierno Central y que “en ninguna parte del planeta, personas con sentido común quieren votar por representantes que están secuestrados.” (Hodgson, 2001) Esa problemática influye también en la gestión de los Consejos Regionales, de manera que a menudo prevalecen los intereses nacionales sobre los intereses regionales. También se mencionó que todavía los costeños muestran una inmadurez en el aspecto político y se dejan influir muy fácilmente por las promesas de los partidos nacionales, que *están haciendo más daño, que beneficios a la Costa.*⁴³

El liderazgo costeño ha aprovechado los espacios de la Ley Electoral para organizar sus propios partidos políticos y asociaciones. Destaca en este caso la organización indígena YATAMA, con mayor arraigo en el electorado miskito de la RAAN. No obstante, los resultados electorales muestran un predominio de los partidos nacionales mayoritarios en las regiones autónomas. Su experiencia organizativa, mayor manejo de recursos y su posición en los centros tradicionales de poder del país les confieren una ventaja indudable sobre las opciones regionales.

No obstante todo lo anterior, podríamos concluir este capítulo señalando que el derecho a la constitución de autogobierno es un derecho que se ha ejercido desde 1990, aunque ha tenido los vicios y dificultades de la cultura política tradicional del país, además de los intereses etnocéntricos del liderazgo tradicional nacional decidido a influenciar decisivamente los procesos electorales regionales.

La Autonomía administrativa y financiera de las Regiones Autónomas.

Uno de los grandes retos del autogobierno regional era precisamente generar capacidad de gobierno y administración. Ello ha resultado una tarea sumamente difícil tomando en cuenta la oposición del Gobierno Central al régimen autonómico y la falta de experiencia de los electos.

⁴¹ Varias personas opinaron de manera similar, aquí se tomó la opinión de Betty Ridgby, FADCANIC Directora Regional RAAN.

⁴² Opinión de Norman Howard, Consultor Principal PNUD en la RAAS.

⁴³ Citado de Betty Ridgby en el informe de Mattern. Jochen Mattern. Autonomía regional de Nicaragua. Op. Cit. Pag.25.

El Consejo regional es la autoridad máxima de la región y se supone que tiene más facultades legislativas que ejecutivas. Estas corresponden al Coordinador regional o Gobernador, como se le denomina en las propias regiones.

Los Consejos regionales durante varios períodos han tenido dificultades para sesionar o no han sesionado durante meses debido a la falta de presupuesto para ello. Tampoco ha habido una capacitación sistemática y permanente a los nuevos electos. No obstante esto, los Consejos tienen elaborados sus respectivos reglamentos internos que rigen su funcionamiento. Por otro lado, las polarizaciones nacionales partidarias han incidido permanentemente en los Consejos regionales, haciendo difícil el proceso de consenso.

Los Consejos no han sido capaces de avanzar en la formulación de políticas sobre desarrollo regional. Aunque han aceptado una propuesta concertada de la sociedad civil denominada “Agenda regional Costa Caribe” que contiene elementos importantes sobre una visión de las regiones que se quieren para el futuro. Sin embargo, no puede considerarse un Plan de desarrollo, el cual carecen ambas regiones autónomas.

Sin embargo, los Consejos regionales han sido capaces de elaborar propuestas conjuntas sobre temas de interés regional, como la Propuesta de Reglamento de la Ley de Autonomía, propuestas sobre la descentralización en educación y salud, y la reciente Ley N0. 445: Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, mostrando en la práctica la existencia de una agenda común.

Las capacidades técnicas de los gobiernos regionales han mejorado, pero siguen siendo muy débiles en ejecución. En la RAAS se ha avanzado con la constitución de un Consejo Regional de Planificación que cuenta con participación de sectores de la sociedad civil urbana, pero con muy débiles vínculos con las comunidades. El intento de crear un Consejo similar en la RAAN fracasó por falta de consenso.

En general, en la administración regional inciden debilidades en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos, así como en la capacidad de planificación estratégica. La escasez de recursos humanos calificados se combina con la partidización de la administración pública, que conduce a la contratación de funcionarios más con criterios de afiliación política que por capacidad y mérito profesional. El cambio de funcionarios con cada cambio de gobierno, típico en todas las administraciones públicas del país, conspira contra la estabilidad de un funcionariado profesional y eficiente.

La existencia de dos universidades regionales con recintos en distintos centros urbanos de las regiones autónomas hacen pensar que algunos de estos problemas de debilidad técnica de los funcionarios podrá superarse en un futuro no muy lejano.

A pesar de que el Estatuto de Autonomía establece en su arto. 8 la facultad, entre otras, de los gobiernos regionales de “ administrar los programas de salud, educación, cultura,

abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc. En coordinación con los ministerios correspondientes”, los avances en este sentido han sido desiguales.

Los avances más importantes se han conseguido en la descentralización de la salud y la educación. En el caso de la salud se ha logrado que se reconozca en el arto. 11 de la Ley General de Salud aprobada en Marzo de 2002 la facultad de las Regiones autónomas de definir su propio modelo de atención en salud, conforme a sus tradiciones, culturas, usos y costumbres, dentro del marco de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Salud. Ello implica que los consejos regionales podrán crear las instituciones de atención convenientes para la administración de este servicio. En el caso de la educación se ha implementado el Sistema Educativo Autónomo Regional, incorporado como un capítulo específico en el Plan Nacional de Educación. Sin embargo, hasta el presente sólo se ha logrado en miskito y creol, quedando aún pendiente su implementación en sumo mayangna.

Los avances en el resto de servicios tienen que ver con la autonomía financiera conseguida por los gobiernos regionales. En este caso, como ya se ha indicado los avances son prácticamente nulos. No se ha logrado constituir el Fondo de Desarrollo económico y social previsto en el Estatuto, ni tampoco el Plan de Arbitrios regional. Eso ha colocado a los gobiernos regionales con una fuerte dependencia de las transferencias del Gobierno central y de los aportes de la cooperación internacional. No obstante que la capacidad de negociación ha permitido algunos ingresos por concepto de aprovechamiento de algunos recursos naturales.

El cuadro elaborado por Mattern muestra el comportamiento de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos regionales. Se puede observar cómo las transferencias han ido en aumento y cómo a partir de 1999 se han incluido partidas para gastos de capital o inversión, que eran inexistentes hasta entonces

Tabla 5: Fondos Presupuestarios aprobados para los GR y GC, 1998-2002 (en miles de C\$)

Años	RAAN			RAAS		
	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total
1998	11,419	0	11,419	11,419	0	11,419
1999	12,964	3,400	16,634	12,367	8,400	20,767
2000	15,669	12,766	28,435	12,838	14,848	27,686
2001	21,205	16,538	37,743	18,333	13,268	31,602
2002	24,789	18,211	43,000	23,037	16,404	39,441

Fuente: Ley Anual del Presupuesto General de la República 1998-2002. Jochen Mattern. Autonomía regional en Nicaragua.

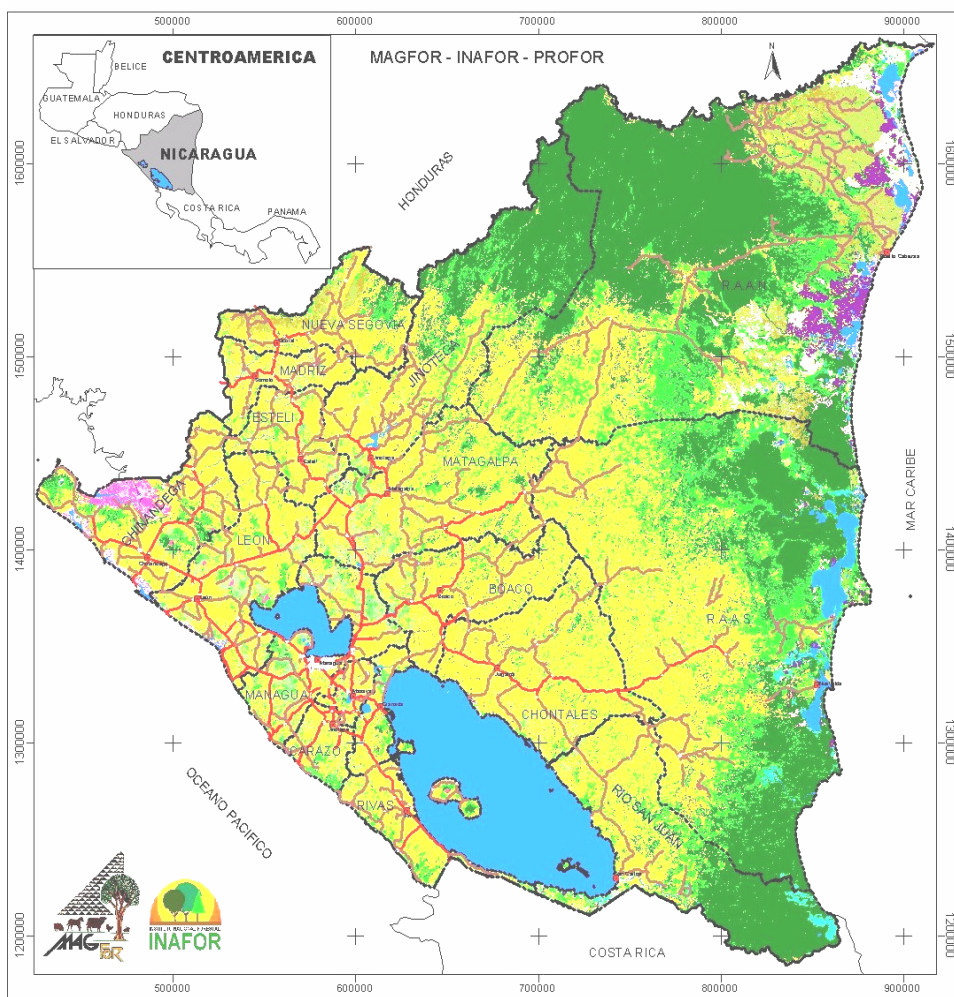
No obstante, Mattern observa cómo el incremento en los gastos corrientes se tradujo casi totalmente en aumento de los salarios de los concejales regionales y no necesariamente en un mejoramiento de las capacidades administrativas de los gobiernos.

Por otro lado, la debilidad de las transferencias reside en que hasta la actualidad ellas son totalmente discrecionales en sus montos, pues no existe ninguna ley que las regule. Ello ha servido para castigar o premiar a los gobiernos regionales, según su alineamiento a los intereses centrales.

Los recursos propios provenientes del impuesto al aprovechamiento de los recursos naturales.

Históricamente las contradicciones de la Región Atlántico Caribe con el resto del país han tenido que ver con el control y aprovechamiento de los recursos naturales. La queja permanente de los costeños frente al Gobierno central ha tenido como centro la concesión que éste hacía inconsultamente de sus recursos naturales y el nulo aprovechamiento percibido en la región.

De ahí que el estatuto de Autonomía en su artículo 9 establezca: “ En la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno central.” La Constitución por su parte reconoce en su arto.180 garantiza a las comunidades de la Costa Atlántica el disfrute de sus recursos naturales y en el arto. 89 reconoce a las mismas comunidades el derecho al goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales. Más aún, la reforma constitucional de 1995 va más allá del estatuto de Autonomía cuando dice en su arto 181: “Las concesiones y los contratos de explotación de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, deberán contar con la aprobación del consejo regional autónomo correspondiente”. ¿Cómo se han ejercido estos derechos en la práctica de estos años de vigencia del régimen autonómico?



Leyenda		
Clases	Area (km ²)	%
Bosque latifoliado abierto	19,272.78	14.78
Bosque latifoliado cerrado	31,773.76	24.37
Bosque de pino abierto	3,974.32	3.05
Bosque de pino cerrado	1,174.47	0.90
Barbecho forestal	4,834.74	3.73
Vegetación arbustiva	4,618.87	3.54
Agropecuario	48,875.06	37.49
Mangle	690.47	0.53
Tierra sujeta a inundación	1,419.93	1.09
Vegetación herbácea	2,379.19	1.82
Bosque con palmas	486.18	0.37
Suelo sin vegetación	569.54	0.44
Area urbana	270.23	0.21
Agua	10,033.93	7.70
Gran Total =		130,373.47 100

Durante todos estos años de vigencia de la autonomía el control sobre los recursos naturales y los beneficios por su aprovechamiento han seguido siendo los dos puntos más importantes de debate y conflicto con las empresas transnacionales y el Gobierno central. Ello es más explicable aún dado el impulso que ha tomado después de 1990 la tendencia histórica a ver a las Regiones Autónomas como reservorio de recursos naturales en beneficio de agentes externos a estas regiones. Esta posición sigue vigente en la actualidad en los más altos niveles del Gobierno central. El actual asesor de la presidencia de la República para los asuntos de la Costa Atlántica, Sr. Carlos Hurtado, lo expresaba en el CONPES desde el título de su ponencia: “La Costa Atlántica: una solución para todos.” Luego de explicar lo que las regiones autónomas aportan actualmente a la economía nacional y otros asuntos, el asesor claramente afirmaba en un punto de su disertación denominado: “¿Qué nos proponemos? que lo que el gobierno se proponía era: “Aumentar significativamente el aporte de la Costa Atlántica a la economía nacional” por lo cual el punto central de la intervención del Gobierno era “facilitar la inversión privada” en dichas regiones.⁴⁴ Nada nuevo, dirían los costeños.

Después del período sandinista de fuerte control estatal de la economía, el país ha transitado a una economía que tiene como norte la apertura al mercado externo por medio de las exportaciones. En ese contexto, las regiones autónomas que cuentan con los recursos forestales, pesqueros y mineros más importantes del país se han convertido en un eslabón importante de esta estrategia. En el caso de los recursos forestales, las regiones autónomas cuentan con el 71%

⁴⁴ Carlos Hurtado. Conferencia: La Costa Atlántica: Una solución para todos. Asesoría de la Presidencia para Asuntos de la Costa Atlántica. CONPES. 5 de noviembre de 2002.

de la superficie forestal del país . En el caso de la pesca, un estudio del BID estima que estas regiones “disponen de cuantiosos recursos cuyos volúmenes en términos de captura máxima sostenible se calculan en más de 40.000 toneladas al año. Los recursos mineros de las regiones autónomas consisten en yacimientos de oro, plata y otros minerales, aunque sólo se está extrayendo oro y plata en una mina de la RAAN (Bonanza) por una empresa canadiense.⁴⁵ Adicionalmente, el gobierno habla de yacimientos importantes de petróleo en la costa caribe.

De acuerdo a González: “En la Costa Caribe este nuevo contexto económico del país y las políticas públicas que se han derivado en consecuencia, implicaron la continuación de una modalidad de enclave de explotación económica al registrarse un incremento de actividades privadas_ nacionales y extranjeras_ de explotación de los recursos naturales, especialmente de minas, bosques y pesca. El rol predominante de este modelo de economía orientado a las exportaciones no creó oportunidades favorables para una importante economía de orientación regional y nacional; y de una economía de base comunitaria que satisface las necesidades de alimentos y bienes materiales de grandes sectores de la población costeña.”⁴⁶

De acuerdo a lo dicho antes, la única fuente hasta el presente de fondos propios de los gobiernos autónomos está constituida por los ingresos de las concesiones otorgadas en concepto de aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en sus territorios. Cabe señalar que la facultad de hacer la concesión se mantiene en los entes y ministerios centrales, aunque por ley están obligados a consultar con los gobiernos regionales, lo que no siempre ocurre. La centralización de esta facultad ha permitido hasta el presente que la mayor parte de los beneficios se queden también a nivel central.

Hasta antes de la aprobación de la ley 445, sólo los gobiernos municipales tenían el derecho legalmente sancionado de percibir “al menos el 25% de los ingresos percibidos por el Fisco en concepto de derechos y regalías que se recaudaran por el otorgamiento de concesiones exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio” (Ley de Municipios, arto. 8, literal b). Dada la no aprobación del Reglamento del Estatuto de Autonomía_ donde se regulan los ingresos que deben percibir los gobiernos regionales_, estos se habían visto obligados a negociar oficiosamente con cada entidad central dicho monto.

En otros casos, se había logrado hacer introducir en las leyes sectoriales respectivas artículos que benefician a las Regiones Autónomas. Es una manera de reglamentar el Estatuto de Autonomía por otra ruta distinta. El caso de las Ley de Minas ilustra esta estrategia. En este caso la ley aprobada en marzo de 2001 asigna a los municipios donde se sitúan dichas concesiones un 35% de los ingresos generados por exploración y explotación minera y un 20% a los gobiernos regionales. La Ley de pesca y la ley forestal, no aprobadas, contemplan también regulaciones al respecto que benefician a las regiones autónomas.

Mattern señala cómo el manejo de estos fondos ha sido muy discrecional y poco transparente. Los niveles centrales no dan a conocer el monto total percibido por este concepto: “El MIFIC _

⁴⁵ Miguel González. Análisis del ambiente externo de la Costa Caribe. Op. Cit. Pags.10-12.

⁴⁶ Id. Pag. 10.

ente responsable de cobrar estos ingresos_ no hace oficial la cantidad de dinero recibido en otorgamiento de concesiones”.⁴⁷ De ahí que ellos deciden la cantidad a entregar al gobierno regional.

Pero el gobierno regional a su vez maneja estos fondos con la misma discrecionalidad y falta de transparencia con relación a los gobiernos municipales. Estos se quejan de no recibir del gobierno regional los recursos que les corresponde o no recibir la cantidad que ellos suponen deberían estar recibiendo. Pero, además, según Mattern los gobiernos regionales “tampoco proporcionan claramente el destino de los fondos obtenidos por concepto de concesiones. Hay señalamientos que indican que en muchos casos estos fondos servían mucho más a objetivos personales, partidarios o nacionales, que como un instrumento para aumentar la inversión pública en proyectos de desarrollo de las Regiones.”⁴⁸

Sin embargo, las grandes perdedoras en todo este proceso han sido las propias comunidades indígenas, pues han sido las únicas que no han logrado percibir ningún tipo de beneficios derivado del aprovechamiento por terceros de la explotación de sus recursos naturales.

Todos estos conflictos tienen su origen en la decisión del Gobierno central de regatear este derecho autonómico, o cuando menos evitar regularlo con la finalidad de ejecutarlo de acuerdo a su total discrecionalidad. De ahí la importancia de la aprobación en diciembre de 2002 de la Ley 445, cuyo artículo 34 ya citado, establece claramente una distribución de estos tributos igualitariamente entre el Gobierno central, los Gobiernos regionales, los Gobiernos municipales y las comunidades donde se encuentre el recurso, debiéndose hacer entrega directa del ente recaudador de dichos recursos a cada uno de los beneficiarios.

Según González, la importancia de estos recursos provenientes de los impuestos al aprovechamiento se puede observar en el hecho de que” Desde 1994 hasta 1999 los ingresos por concesiones de recursos naturales representaron alrededor del 50% al 60% de los ingresos totales de los gobiernos regionales. A partir del 2000 los Gobiernos regionales reciben partidas únicas del tesoro, distribuidas en gastos corrientes y gastos de capital.”⁴⁹

El Desarrollo nacional y las regiones autónomas

Los distintos gobiernos nacionales que han gobernado el país desde 1990 han carecido de una política y una estrategia económica propia, que no sea la inducida desde la globalización. En términos generales esta política ha tenido una concepción del desarrollo unidimensional, el desarrollo como el crecimiento económico, teniendo al sector empresarial tradicional como motor de este crecimiento y la exportación como meta. En esta concepción, se trata de hacer atractivo el país para la inversión extranjera, facilitando la libre circulación del capital y ofertando oportunidades de negocios rentables. Bajo esta óptica las Regiones Autónomas siempre han

⁴⁷ Jochen Mattern. Autonomía Regional en Nicaragua, op.cit. pag. 37.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ Miguel González. Análisis del Ambiente Externo de la Costa Caribe de Nicaragua. Informe de Investigación solicitado por Kepa. Managua, Agosto 2,000, pag.25.

aparecido como una buena oferta, dada la riqueza en biodiversidad y recursos naturales con que cuenta. Estos han sido siempre sumamente atractivos para la inversión nacional y extranjera. Sin embargo, su explotación ha contado con algunas dificultades. Hace falta infraestructura básica; pero otro problema fundamental es la inseguridad en la tenencia de la tierra en las Regiones Autónomas., lo que hace muy difícil la inversión. Hasta antes de la ley 445 no había en la legislación nicaragüense, un orden legal que ofreciera a las comunidades las condiciones de estabilidad, de seguridad y de flexibilidad necesarias para su mantenimiento y desarrollo progresivo.

A pesar de eso no haber existido una legislación adecuada para el reconocimiento del derecho de la propiedad de las comunidades indígenas en las tierras tradicionalmente ocupadas, en la ejecución de otros proyectos de gobierno con fundamentos legales eventualmente menos imperativos, se han dado pasos significativamente serios en la disposición o destinación de las tierras en dichas regiones. Los tres ejemplos más grandes constituyen: La Reserva Nacional de Recursos Naturales de Bosawas, creada por el Decreto 44-91 y que cubre una superficie cercana a los 8.000km²; la Reserva Biológica Marina de Cayos Miskitos y la Franja Costera inmediata, definida por el Decreto 43-91, la que comprende una área aproximada de 8.500km² en la RAAN y las Reservas Forestales de Wawashan y de Cerro Silva, creadas por Decreto 38-92 en la RAAS, que cubren, en su conjunto, una superficie total aproximada de 5.175 km². (Roldan, 2000).

“Lamentablemente en los casos de reservas naturales y áreas protegidas no existe un régimen de control adecuado y capaz de vigilar para la protección y conservación de dichas áreas. En Bosawas, por falta de titulación de tierra indígenas se ve una acelerada colonización de este territorio por parte de mestizos pertinentes de localidades del pacífico y centro-norte del país, que en conjunto con los madereros *que compran tierra y lo inscriben, para después despelar el bosque y luego la alquilan a los ganaderos, contribuyan de manera sustancial al avance tan rápido de la frontera agrícola.* (W. Jarquín) Ralph Buss expresó: *En el caso de Bosawas solo falta el reconocimiento del Gobierno Central, ya existe la demarcación, un mapa y planes de manejo, sin un reconocimiento oficial de los títulos indígenas no se puede salvar a Bosawas.*

Existen ejemplos que demuestran que, incluso el marco legal existente se está violando permanentemente, tal es el caso ocurrido en Long Beach, donde un extranjero (griego) compró grandes extensiones de tierra en un sitio paradisíaco, el cual en parte es reclamado por una comunidad indígena y unos 60% es parte de la reserva natural Wawashan. Dichos mecanismos se dan por falta de medios para un mejor control pero también por falta de voluntad de las autoridades. Esta situación beneficia los intereses de líderes políticos y empresarios nacionales y extranjeros”⁵⁰.

Como resultado de la enmienda constitucional de 1995 los Consejos Regionales tienen poder de veto sobre las concesiones de exploración y explotación de los recursos naturales situados en los territorios de las regiones autónomas. Esta competencia ha sido utilizada en la revisión y aprobación de proyectos de infraestructura orientados a demandas externas (arrendamiento y

⁵⁰ Jochen Masttern. Autonomía regional en Nicaragua, op.c. Cit.

modernización de facilidades portuarias en Bilwi –enero 2001--; aprobación de estudios de factibilidad para el Proyecto del Canal Seco al sur de Bluefields – 2000--; y tendido de una fibra óptica en el litoral costero –enero 2001--; entre otros).⁵¹

También fue utilizada para revertir una concesión territorial hecha por el gobierno central para explotación maderera en contra de los intereses de la Comunidad de Awas Tigni. Esta comunidad recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y obtuvo una sentencia favorable en agosto de 2001.

Antecedentes como el anterior han obligado a repensar la manera de integrar a las Regiones Autónomas en una estrategia nacional de desarrollo que facilite la explotación de sus recursos.

Hacia esa dirección se orienta la actual propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo del gobierno de Enrique Bolaños, que en un anexo explicita su visión sobre estas regiones.⁵² Preparada para el Grupo Consultivo de Cooperación con Nicaragua a realizarse en julio de 2003, la propuesta tiene como propósito “incrementar la producción nacional por medio de inversiones privadas, nacionales y extranjeras”. Para conseguir este propósito, la estrategia se basa en “tres ejes: 1) La creación de un entorno microeconómico que decididamente aumente la competitividad y productividad de las empresas; 2) la creación de las bases de competitividad local mediante la organización de conglomerados de negocios enfocados en el crecimiento de aquellas actividades en las cuales los territorios tienen ventajas absolutas y la nación tiene ventajas comparativas que se transformarán en robustas ventajas competitivas, y 3) el fortalecimiento de las bases de generación de riquezas de los territorios a través de la formación de distritos de desarrollo.”⁵³

Ello implica, según este mismo documento, reenfocar las inversiones públicas hacia programas de mayor impacto económico, hacer un uso “más eficiente de la inversión social, focalizándola en los distritos de desarrollo, crear infraestructura básica, y otros. Ello implica también, según el documento la transformación del sistema económico y político, fortaleciendo la institucionalidad.

En el anexo II del Documento citado del Gobierno se refieren a la Costa Atlántica. Resumo los párrafos conducentes que nos permiten entender la visión del Gobierno sobre esta región y su rol en el desarrollo propuesto. Luego de ver antecedentes históricos de esta región, el documento señala que la autonomía es una realidad jurídica e histórica. Luego reconoce que la región: “Actualmente hace aportes importantes a la economía nacional ya que el 90% de las exportaciones pesqueras en langostas y camarones del país (hasta 92 millones de dólares anuales) son extraídas de la plataforma nicaragüense en el Caribe. El 37% del hato ganadero nacional y el 23% del área total cultivada por granos básicos del país son generados en los municipios que componen las Regiones Autónomas.” Antes ha dicho que ellas concentran el 90% de las aguas de todos los ríos del país y el 70% de las reservas forestales. Y Continúa: “...estos mismos datos también atestiguan el marcado desaprovechamiento de la enorme potencialidad que ofrecen los recursos naturales que esta región posee. La exportación de casi 100 millones de dólares en productos del mar corresponde sólo al 3% de las posibilidades de

⁵¹ Miguel González. Análisis del ambiente externo de la Costa Caribe de Nicaragua. Op. Cit.

⁵² Gobierno de Nicaragua. Estrategia Nacional de Desarrollo. Borrador para discusión. Diciembre de 2002.

⁵³ Id. Pag.7

explotación...la casi inexistente industria turística, en una región que ha sido caracterizada por su excelente potencial para las distintas formas de turismo son, entre otras, muestras de la histórica sub-utilización de los recursos a la disposición de un país, que urgentemente requiere de una visión integral y audaz rol del Estado y la inversión privada para la generación de riqueza con urgencia (el subrayado es mío).

La visión es muy transparente: la Costa Atlántica es un reservorio de recursos naturales para beneficio no de los costeños sino de los empresarios nacionales y extranjeros, que requiere decisiones audaces del Estado y la inversión privada para explotarlas urgentemente.

Para ello, continúa el documento, se requiere generar estabilidad en la Costa Atlántica combatiendo la pobreza, institucionalizando los asuntos públicos, haciendo coherente la acción del Estado enfrentando “ la falta los traslapes de instituciones y funciones de cuatro ámbitos de competencias: nacionales, regionales, municipales y comunales. Se trata con ello de enfocar como prioritaria “la actividad de generación del clima de inversión necesario para aprovechar, racional y sosteniblemente, los inmensos recursos humanos y naturales que existen en las Regiones Autónomas del caribe de Nicaragua (Subrayado es mío).”⁵⁴

Para ello el Estado debe moverse sobre tres pilares: una estrategia de inversión pública y privada compartida, gobernabilidad y fortalecimiento de capacidades gerenciales locales (públicas y privadas).

La estrategia económica para estas regiones parte de identificar mercados, que en este caso deben ser los mercados del Caribe, y definir prioridades: los recursos del mar, los recursos turísticos y la producción de alimentos. Ello bajo la “doctrina de uso sostenible de los recursos naturales”.⁵⁵

Ahora bien, el Gobierno sabe muy bien que nada de esto es posible sin consenso. Y este pasa por reconocer que se requiere establecer “ un nuevo modelo de relación en la Costa sobre bases de dignidad” porque “ los modelos de trabajo en y para la Costa empleados hasta hoy no son efectivos y que deben sufrir una profunda transformación.”; pero también se hace necesario ver “la Autonomía como ventaja. Los Gobiernos regionales autónomos y las formas locales de organización social deben de pasar de ser considerados obstáculos para convertirse en oportunidades y ventajas de la nueva estrategia de generación de riquezas. Los funcionarios nacionales, regionales e internacionales deben convencerse de estas ventajas y convertirse en reproductores de este concepto.”⁵⁶ Pero además debe superarse la ineficiencia y la duplicación d esfuerzos generando políticas públicas coherentes, tomando en cuenta todos los actores.

El documento termina enumerando las principales prioridades en los diferentes campos: infraestructura, legislativas, capacidades gerenciales y locales y programas de desarrollo.

⁵⁴ Id. Pag. 61

⁵⁵ Id. Pag. 62

⁵⁶ Id. Pag. 66

Esta propuesta de estrategia nacional de desarrollo ha sido ampliamente criticada en el país. Primero porque su concepción está enmarcada en una visión hacia afuera: los conglomerados propuestos no toman en cuenta todas las potencialidades existentes sino sólo aquellas que resultan atractivas para los inversionistas; segundo porque reprioriza los escasos recursos del país hacia las zonas con potencialidad de este tipo de “desarrollo”, dejando descubiertas otras zonas, lo que agrandaría las brechas territoriales actualmente existentes; tercero porque es incoherente con otras políticas y programas del mismo gobierno, como el programa de lucha contra la pobreza, el Plan Puebla Panamá, la Política de descentralización y desarrollo local actualmente en consulta, el plan de ajustes estructurales acordado con el Fondo Monetario Internacional, etc. En cada uno de estos casos los sujetos de las políticas o programas son distintos y los espacios territoriales también diferentes. Todas estas políticas y programas suponen asignación de recursos del presupuesto. Los recursos del país son escasos. La pregunta es cuál de todos estos programas o políticas tendrán la prioridad.

Sin embargo, con relación a las Regiones Autónomas este documento pareciera evidenciar una nueva estrategia de relación, que parte de reconocer la Autonomía como una realidad y la necesidad de cambiar el tipo de relación existente entre el gobierno central y los gobiernos locales. Sin ello, no hay “clima de inversión”. Independientemente de los intereses evidentes que subyacen a este “repentino y urgente” cambio de visión sobre las regiones autónomas, el hecho es que por vez primera un gobierno nacional posterior al régimen sandinista hace un reconocimiento explícito de la autonomía y la necesidad de recomponer las relaciones mutuas. Otra cosa distinta es valorar los efectos que una estrategia como esta podría tener en la vida de las comunidades indígenas y étnicas de las regiones del Caribe. En este caso, no se prevé la posibilidad de ningún cambio favorable. Al revés, esta visión profundiza la tendencia histórica en la relación con el Estado nacional y el mercado internacional de ver a estas regiones como una oportunidad de enriquecimiento rápido, “urgente”, sin dejar más que migajas a los actores locales. El reto es ver si la autonomía que pretendía cambiar ese sino histórico, abre la oportunidad para fortalecer un proyecto de desarrollo alternativo multiétnico y autosostenido.

Y efectivamente hay propuestas provenientes de algunos sectores de la sociedad civil de las Regiones autónomas que comienzan a delinear lo que consideran una propuesta alternativa de desarrollo para ellas. Un resumen de esa posición se encuentra en el documento elaborado en un proceso de consulta y concertación de diferentes sectores sociales que se denomina: “Visión de nación multiétnica. Fortaleciendo la visión de nación multiétnica desde las Regiones Autónomas y Pueblos indígenas de Nicaragua” El documento fue elaborado en un Taller de Planificación de la Agenda de estas regiones, celebrado en Bilwi, el 27 y 28 de noviembre. Fue presentado ante la Secretaría Técnica de la Presidencia el 28 de enero de 2002, a través de los representantes de estas regiones en el Consejo Nacional Económico y Social (CONPES), máximo órgano de consulta de las políticas del gobierno

“Dicho documento es un abordaje comprensivo a los problemas, necesidades y prioridades de la Costa, y fue organizado en cuatro secciones que contienen los principios, características, procesos y mecanismos para la construcción de dicha visión de nación.

En relación con los *principios* destacan los conceptos ampliación democrática, participación en la toma de decisiones en un contexto de pluralidad étnica, sostenibilidad en el uso de recursos naturales y el aumento de la capacidad de autogestión de las sociedades de la Costa. Asimismo visibiliza el afianzamiento de dichos principios en el sistema institucional del Estado, especialmente mediante el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno existente en la Costa Caribe.

Las *características* definen la necesidad de coherencia en las políticas públicas hacia las regiones, asegurando su articulación con la producción de bienes materiales, promoviendo la inserción económica del país en el contexto internacional, y garantizando el bienestar social, la riqueza cultural de sus habitantes, el desarrollo sostenible y la prioridad de dichas políticas hacia los grupos humanos vulnerables.

Los *procesos* que podrían contribuir a la construcción de una visión de nación multiétnica se refieren a aquellas acciones de políticas en donde las regiones han avanzado en forma considerable: modelos regionales de educación y salud respetuosos de las sociedades costeñas y sus formas de vida. También se refiere al aumento de la inversión pública, la inversión en capital humano y formación de recursos para superar las brechas en desarrollo humano y reducir el grado de vulnerabilidad de sus habitantes y su entorno natural.

Los *mecanismos* propuestos por la sociedades de la Costa son la participación de sus habitantes en los espacios políticos nacionales y regionales de concertación (CONPES, CONADES); procedimientos para dar seguimiento a la ejecución de políticas y planes de inversión en las regiones, así como aquellos controles que aseguren su transparencia; la re-inversión de las rentas generadas por la explotación de los recursos que se extraen de la región para asegurar el desarrollo de proyectos propios y el funcionamiento de los gobiernos regionales⁵⁷.

Aunque parezca un mismo discurso, los sujetos de este proceso y las finalidades del proceso tienen como objetivo los seres humanos, es decir los propios habitantes de las Regiones Autónomas y no los intereses frecuentemente depredadores del capital nacional o extranjero.

La multiculturalidad: las relaciones interétnicas y la autonomía.

El régimen de autonomía ha supuesto ser un reto de relación entre la etnia mestiza mayoritaria del país y las etnias de la Costa Atlántica; pero, a la vez, un reto de un nuevo tipo de convivencia para los propios miembros de las etnias en esas regiones.

Las entrevistas realizadas a los actores nacionales y regionales muestran que aún permanecen las viejas desconfianzas históricas de siglos de relaciones asimétricas entre las etnias. Los mayangnas siguen quejándose de un cierto hegemonismo miskito, que se expresa en la tendencia a querer imponer sus visiones y decisiones sobre ellos. No debe olvidarse que en algunos momentos de la historia, los mayangnas fueron esclavizados por los miskitos y vendidos como

⁵⁷ Miguel González. Análisis del ambiente externo de la Costa Caribe de Nicaragua. Op. Cit.

fuerza de trabajo a las plantaciones del Caribe. Los mestizos por su parte se quejan de las ambiciones de los creoles de ocupar los puestos más importantes de la administración regional. Pero además en algunos casos las etnias más pequeñas se quejan de su poco peso en las decisiones del Consejo regional, teniendo ello como consecuencia la pérdida de beneficios.

Otro tanto ocurre en la relación con el resto de la población del país. La historia de desconfianza se mantiene.

Sin embargo, es indudable que se ha avanzado en un nuevo tipo de relación. El reconocimiento de identidades propias y de derechos particulares ha tenido efectos en la convivencia diaria. El hecho de que la historia de las Regiones Autónomas y de sus etnias se estudie hoy con mayor objetividad que antes en las escuelas nacionales está cambiando la visión del resto del país sobre sus pobladores. Hoy se conoce y se asumen como propias las distintas expresiones culturales costeñas. Hay un nuevo sentido de nación en proceso de construcción. Una nación diversa. Y ello sin debilitar las identidades particulares.

En este sentido el proceso autonómico nicaragüense es una buena ilustración de las posibilidades de fortalecimiento de los sujetos para hacer resistencia y buscar afirmaciones positivas. En este caso se ha observado el incremento del sentido de orgullo étnico de las diferentes agrupaciones regionales. Frente a una concepción tradicional dominante de estigmatización de las identidades minoritarias, que llevaba frecuentemente a los afectados a la ocultación de sus identidades, por medio del abandono del uso de la lengua, vestimentas, etc..., es evidente que hoy en Nicaragua, cada grupo étnico se siente orgulloso de su identidad diferenciada. Este sentimiento muy claramente se ha venido perfilando desde el inicio del proyecto de autonomía en la década de los ochentas.

Es importante, sin embargo, señalar, cómo esta revitalización y fortalecimiento de las identidades diferenciadas no se ha traducido en un debilitamiento de la identidad nacional global, sino que por el contrario se ha fortalecido la interculturalidad y se ha abierto espacio a la multiculturalidad. Dos encuestas, aplicadas en dos momentos distintos en las Regiones Autónomas nos permiten verificar esta afirmación. En efecto, tanto en 1997 como en el año 2001 se aplicaron encuestas de muestras representativas de las etnias costeñas, llevando a resultados muy interesantes⁵⁸. Ambas encuestas mostraban cómo el sentimiento de mayor identidad étnica que nacional global en las regiones autónomas creció de 33% en 1997 al 38% en 2001, aunque en ambos casos era menor comparado con el sentimiento de igual peso de la identidad étnica y la identidad nacional global (40% en 1997 y 39% en 2001)⁵⁹. Si sumamos las opiniones de quienes se sienten tan miembros de su etnia como nicaraguenses y los que se sienten más

⁵⁸ Nos referimos a los trabajos del autor: Manuel Ortega Hegg. Encuesta: Cultura política y actitudes hacia las elecciones y el régimen de autonomía en las Regiones autónomas. IPADE, Managua, agosto de 1997; y Manuel Ortega Hegg-María Luisa Ortega. Encuesta: Cultura política, actitud hacia las elecciones y los regímenes de autonomía municipal y regional. Informe final. IPADE-MS-Programa RAAN-ASDI-RAAS_Comité Sociedad Civil RAAS, diciembre 2001.

⁵⁹ Para más detalles, puede verse Manuel Ortega Hegg. Encuesta: Cultura política y actitudes hacia las elecciones y el régimen de autonomía en las regiones autónomas. IPADE, Managua, agosto de 1997.

nicaraguenses que miembros de un grupo étnico, tenemos que de un 57% en 1997 subió al 59% en 2001. Veáanse el cuadro siguiente.

COMO SE SIENTE EN RELACION A SU IDENTIDAD ÉTNICA

Respuesta	1997	2001
Mas (mestizo, miskito, mayangna, garífona, rama, creole) que nicaragüense	33.0	38
Tan (mestizo, miskito, mayangana, garífona, rama, cróele) como nicaragüense	40	39
Mas nicaragüense que (mestizo, miskito, mayangna, rama, cróele).	17	20
No sabe o no responde	10	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas citadas.

Si tomamos en cuenta la historia de desencuentros entre las etnias del Atlántico y del resto del país y la guerra reciente de la década de los años ochenta, los resultados de estas encuestas no pueden menos que mostrarnos un proceso de relaciones interculturales exitoso. Pero también que el objetivo de unidad nacional que antes se pretendía a la fuerza y contra las propias identidades diferenciadas, hoy parece irse consiguiendo con un sentido inclusivo en un nuevo tipo de nación multiétnica y pluricultural.

La valoración de los costeños sobre su gobierno regional autónomo y el régimen de autonomía

Finalmente aportamos los principales hallazgos que sobre la experiencia del ejercicio del régimen autonómico señalaban los encuestados en las dos encuestas citadas de 1997 y 2001. Estas encuestas fueron aplicadas en las Regiones Autónomas a cuotas proporcionales de las diferentes etnias de ambas regiones.

Veamos en primer lugar la valoración que hacen los miembros de las diferentes etnias de la Costa sobre sus gobiernos regionales. La valoración mayoritaria de los encuestados es que la gestión gubernamental regional ha sido muy deficiente. Como puede observarse, todos los indicadores se han agravado de un período a otro: mayor número de personas creen que los consejales responden hoy más a los partidos que los propusieron como candidatos que a la gente que los eligió; opinan que ahora hay más corrupción que antes; más encuestados piensan que los consejales no se preocupan de discutir los problemas de la gente; más gente piensa también que el problema entre el Consejo Regional y el Gobierno regional es que el Consejo regional no tiene poder y no manda y que el Gobierno regional trabaja sin tomar en cuenta al Consejo Regional.

Veamos los detalles en el cuadro siguiente, que compara los resultados de 1997 y 2001.

Principales problemas del Gobierno Regional

Problemas	Encuesta 97	Encuesta 2001		
	De acuerdo	De acuerdo	No de acuerdo	Duda
El problema del CR es que los consejales le hacen más caso a los partidos que a la gente que los eligió	75.7	82.4	7.8	2.6
El problema del CR es que hay mucha corrupción	74.0	77.8	8.1	4.9
El problema del CR es que los consejales no se preocupan por discutir los problemas de la gente	73.0	76.6	12.8	3.5
El problema entre el CR y el GR es que el Consejo no tiene poder y no manda	54.0	63.5	22.4	4.2
El problema del GR es que trabaja sin tomar en cuenta al Consejo Regional	62.0	66.2	14.2	6.2

Más aún, aparte de la gestión concreta de dos gobiernos autónomos, ambas encuestas indagan sobre los problemas e la autonomía que los encuestados consideran ser los más importantes.

En el cuadro siguiente puede observarse cómo los entrevistados identifican como principales problemas de la autonomía en su orden: que sus autoridades no han funcionado bien (72.6% en 1997 y 78.1% en 2001); en segundo lugar aparece la falta de apoyo del gobierno central: (69/ en 1997 y 76.9 en 2001); en tercer lugar: que la autonomía no ha resuelto ningún problema a la gente: (56.8% en 1997 y 54.7 en 2001). Destaca en este caso que los dos primeros indicadores muestran que los dos primeros problemas de la autonomía se han agravado: más costeños piensan ahora que las autoridades costeñas no han funcionado bien durante estos años; pero en 2001 más que en 1997 un número mayor de costeños participan de la opinión que el gobierno de Managua no ha querido apoyar la autonomía. La diferencia es de casi ocho puntos entre un momento y otro. La única opinión que en 2001 es menos compartida que en 1997 es la de que la autonomía no ha resuelto ningún problema a la gente.

Estos resultados podrían conducir a la falsa conclusión de que la autonomía nicaragüense para los pueblos y comunidades de la región del Caribe ha resultado un rotundo fracaso. Sin embargo, la conclusión de los sujetos de la autonomía no es precisamente esa. La respuesta mayoritaria (75%) a la última proposición es contundente y se ha mantenido incólume durante los dos períodos: A pesar de los problemas y la falta de recursos, la autonomía es la mejor solución para resolver los problemas de la Costa Atlántica. . Con ello se diferenciaba claramente en la cultura política local los problemas y dificultades de gestión cotidiana del nuevo régimen autonómico de la justeza de la institución autonómica.

Las entrevistas a todos los líderes locales que se hicieron durante el trabajo de campo para esta investigación reafirmaron nuevamente esta conclusión. Todos coincidieron en que la autonomía era la mejor conquista de los pueblos y comunidades de la Costa Caribe. En palabras del alcalde mestizo de Bilwi, Guillermo Espinoza: “ La autonomía es una bandera política clave para

resolver los problemas...Hace dos años yo criticaba mucho y decía qué sentido tenía seguir eligiendo a los Consejos regionales y estar gastando_ hay que señalar que cada consejal gana entre siete u ocho mil córdobas y son cuarenta y cinco, pero no sólo son los gastos de salarios, sino otros gastos administrativos, operativos, etc; Sin embargo, sin ley de autonomía o con ley de autonomía las comunidades quieren autonomía. Es que la Autonomía en las comunidades está vinculada al derecho ancestral que han tenido sobre sus recursos, que desgraciadamente por los problemas políticos que hemos tenido sed ha desvirtuado esa demanda. La autonomía es latente, inherente en cada comunidad. Es como si vos quisieras sacar el pez del agua para vivir: difícilmente puede vivir. Si en un caso de irracionalidad desde la Asamblea Nacional desaparecieran la ley de autonomía, no por eso desaparecería la autonomía; no por eso los costeños, la gente que vive en cada comunidad dejaría de pelear por la protección de sus recursos y por el derecho ancestral que tienen sobre ellos. El gobierno tendría que pasar por el cadáver de los costeños y costeñas, de todos los indígenas, para poder apropiarse de los recursos naturales que quedan.” (Entrevista a Guillermo Espinoza, Alcalde de Bilwi).

IV. Conclusiones

A continuación quisiéramos destacar algunos hallazgos de nuestro trabajo:

1. El Régimen Autonómico nicaragüense para los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la región Atlántico-Caribe de Nicaragua representa un giro muy importante en la concepción organizativa del Estado nicaragüense, tradicionalmente monoétnica y centralista. El principio de la unidad en la diversidad abrió el espacio para el reconocimiento de derechos particulares a las etnias de esas regiones, dentro de la unidad nacional y bajo principios de respeto mutuo, fraternidad y solidaridad multiétnicas. Independientemente que este nuevo marco de relaciones interétnicas es perfectible, no hay duda que ha abierto un nuevo período en la historia de la construcción del Estado nación nicaragüense.
2. Este nuevo marco de relaciones interétnicas se ha venido perfeccionando desde el punto de vista jurídico durante estos años. Tres hitos importantes en esa ruta son la reforma constitucional de 1995 que establece en la práctica un poder de veto a los Gobiernos Autónomos sobre las concesiones hechas en sus territorios por el Gobierno central sin consulta previa, la ley de lenguas que oficializa las lenguas propias en las regiones autónomas y la ley 445 que garantiza y regula la propiedad comunal y le da contenido concreto al nivel de administración comunal indígena y étnico. Estos avances jurídicos han permitido a las comunidades indígenas y étnicas contar con instrumentos legales para oponerse a la ofensiva depredatoria sobre sus recursos naturales.
3. La construcción y articulación de las administraciones nacional, regional, municipal y comunitaria está en proceso y ha sido difícil y no exenta de conflictos. Destacan las contradicciones y desencuentros de las administraciones regional y municipal con la administración comunal de las comunidades indígenas. El reconocimiento de este nivel de administración y la regulación de sus competencias en la reciente ley 445 abre un nuevo marco de relaciones y rearticula de alguna manera el poder tradicional de las comunidades con el poder formal del Estado.

4. Sin embargo, a doce años de vigencia del Régimen Autonómico nicaragüense puede decirse que su puesta en práctica y desarrollo ha sido lento y complejo. A las dificultades propias de un país empobrecido y sometido al modelo neoliberal actual debe agregarse la falta de consenso real en el liderazgo tradicional del país sobre los supuestos de la Autonomía. Estos dos factores, conjuntamente con la inexperiencia administrativa y las contradicciones internas entre las etnias y sus afiliaciones partidarias explican en parte ese estado de avance real.
5. La experiencia autonómica nicaragüense muestra que si bien es cierto que los procesos autonómicos son resultado de procesos de negociación y compromiso de las partes, estos procesos no pueden avanzar sin la profundización y ampliación del consenso obtenido. Los procesos de negociación que implican los arreglos autonómicos para ser creíbles requieren compromisos de implementación concretos por todas las partes. La lógica del viejo poder monoétnico y sus aparatos pugnan permanentemente por volver a utilizar a su favor las correlaciones de fuerzas del neoliberalismo dominante. En efecto, el consenso obtenido en el período revolucionario, se explica porque el levantamiento armado consiguió arreglos que cumplió el régimen sandinista, lo que fue decisivo para fundamentar legalmente el régimen de autonomía; el mismo consenso obtenido en las reformas constitucionales de 1995, donde se avanza y con un fuerte apoyo sandinista se perfecciona el marco legal de la autonomía multiétnica y de la situación indígena general del país, mostró que en la práctica estos consensos siempre han encontrado una fuerte oposición de los gobiernos no sandinista. Ello explica la falta de reglamentación del Estatuto, lo que lo hace inaplicable en muchos aspectos; aunque, como veremos, se ha venido avanzado por la vía de otras legislaciones y la vía de los hechos. Ello explica también la falta de cumplimiento por parte del Gobierno central de algunos mandatos estatutarios, como la constitución de un Fondo Especial de desarrollo para las regiones autónomas, y los exiguos presupuestos para sus gobiernos regionales. En el caso de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos autónomos, dado el vacío legal del Estatuto, que no establece monto de transferencia ni criterios de distribución, las mismas han quedado sujetas a los vaivenes políticos y clientelares del gobierno de turno. Esta misma falta de voluntad política hacia el régimen autonómico por parte del Gobierno central explica también una cierta tendencia bastante generalizada en el aparato central del gobierno a no atender ni prestarle atención a las autoridades regionales, dificultando la gestión central de los asuntos propios de las regiones autónomas.
6. Los derechos particulares más claramente ejercidos durante este período han sido los derechos políticos, resumidos en la elección de sus propios gobiernos regionales; los derechos culturales con la implementación gradual y parcial de la educación bilingüe intercultural, la creación de dos universidades propias y otras acciones. La autonomía administrativa ha venido avanzando con muchas dificultades, bastante ligada a una casi inexistente autonomía financiera. No obstante, la misma autonomía financiera, a partir de arreglos recientes expresados en la aprobación de la ley 445 tenderá a ser mayor en el futuro próximo.
7. La mayor amenaza para el futuro de estas regiones es la concepción central sobre el desarrollo concebido como la apertura al mercado nacional y transnacional de la extraordinaria riqueza en biodiversidad y recursos naturales que poseen, sin parar mientes

en sus efectos sobre los actores locales ni la sostenibilidad futura de los recursos. Se teme que esta concepción no sea nada más que la reedición en las condiciones del neoliberalismo actual del saqueo y depredación de fueron objeto estas regiones en el pasado, sin ningún provecho para sus habitantes. Frente a esta concepción, la sociedad civil costeña propugna por un tipo de desarrollo de base endógena, equitativo y multiétnico, que tenga como objetivo fundamental la calidad de vida de los seres humanos y su sostenibilidad futura. El régimen autonómico, al proporcionar instrumentos de poder y capacidades en manos de las etnias caribeñas permite utilizar esos instrumentos en defensa de sus recursos naturales y abre una oportunidad de fortalecer los procesos de desarrollo endógenos sostenibles, particularmente porque fortalece los sujetos capaces de construir y llevar adelante ese modelo alternativo.

8. A esta amenaza habría que agregar problemas derivados de la crisis económica del modelo neoliberal dominante, que en el caso de las regiones autónomas se toma como excusa del gobierno central para transferir apenas recursos mínimos para funcionar, pero sobre todo en el avance incontenible de la frontera agrícola, en un proceso depredatorio y colonizador de los territorios autónomos.
9. No obstante, las relaciones interétnicas han mejorado con la autonomía. Esta política supuso el fin de la guerra étnica que tuvo lugar en la década de los ochenta del siglo pasado en las regiones del Atlántico-Caribe de Nicaragua y estableció un nuevo marco de relaciones que ha permitido un proceso sostenido de paz. Es evidente que este nuevo marco autonómico facilita las relaciones interculturales y abre a los pueblos y comunidades de esas regiones espacios de participación en distintos ámbitos y niveles del Estado. Eso no significa que hayan desaparecido totalmente las desconfianzas y suspicacias históricas. Contradicciones de siglos no se resuelven en períodos tan cortos de tiempo. Ello requiere procesos de más largo plazo. Sin embargo, la falta de voluntad real del Gobierno central de implementar el Estatuto facilita el surgimiento de tendencias radicales en esas regiones y mantiene latente la posibilidad del conflicto y la inestabilidad.
10. El régimen autonómico nicaragüense se ha legitimado en la mayoría de los habitantes de las regiones autónomas y ha venido teniendo cada vez mayor aceptación en el resto del país, lo que garantiza su sostenibilidad futura. Contrasta la bajísima valoración positiva que los costeños hacen de la gestión de sus propios gobiernos con la muy alta apropiación del régimen autonómico, considerando que a pesar de todos los problemas y falta de recursos que ha tenido es la mejor solución para resolver sus problemas.
11. El resultado más importante aunque menos visible del régimen autonómico nicaragüense ha sido el fortalecimiento de las identidades particulares de las etnias concernidas por el Estatuto conjuntamente con el fortalecimiento simultáneo de la identidad nacional. Encuestas aplicadas en las Regiones Autónomas en 1997 y 2001 verifican estas conclusiones. Este hallazgo verifica igualmente que el camino emprendido por el país es correcto y que sólo este beneficio ameritaría garantizar la sostenibilidad futura de este arreglo nacional.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Sartir, Giovanni. *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros.* Taurus, Madrid, 2001.
2. *Visión de Nación Multiétnica. Fortaleciendo la visión de la Nación Multiétnica desde las Regiones Autónomas y Pueblos indígenas de Nicaragua. Memoria del Taller de Planificación de la Agenda de las Regiones Autónomas y la visión de Nación, Bilwi, Puerto Cabeza, RAAN, 27 y 28 de noviembre de 2001.*
3. *Autonomía Multicultural: una condición necesaria para el desarrollo sostenible en América Latina. Parte B. Sección B1. Documento del Proyecto.*
4. PRORAAS/UNOPS-PNUD. *Encuentro nacional sobre la frontera agrícola, pobreza rural y cambio climático. Managua, 16 de marzo del 2000.*
5. URACCAN. *El nuevo sistema de salud de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. S.f.*
6. Cunningham, Mirna. *Experiencias del modelo de salud y el sistema educativo autonómico regional. Regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua. Managua, 6 de noviembre de 2002.*
7. *Coordinadoras de la Sociedad Civil de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Agenda Regional Costa Caribe. Bilwi, RAAN, 5 de octubre de 2001.*
8. Sukawala. *Programa Sukawla. Region RAAN, RAAS y Jinotega, sf, sl.*
9. Hurtado, Carlos. *La Costa Atlántica: una solución para todos. Asesoría de la Presidencia para Asuntos de la Costa Atlántica. Managua, noviembre de 2002.*
10. IHNCA-UCA. *Revista de Historia de Nicaragua. Comunidades y Pueblos indígenas de Nicaragua. N0. 14. Managua, Mayo de 2002.*
11. *Revista Nueva Sociedad. Transnacionalismo, migración e identidades. N0. 178, marzo-abril 2002.*
12. URACCAN. SEAR. *Sistema Educativo Regional. Por la Unidad en la diversidad. Costa Caribe de Nicaragua, Managua, 2002.*
13. BID. Nicaragua. *Atlantic COSAT Local Development program. NI-0107. Loan Proposal. Sl.sf.*
14. Mattern, Jochen. *Autonomía Regional en Nicaragua: Una aproximación descriptiva. Informe Final. Managua, abril de 2002.*
15. Jaentschke, Valdrack. *De Costa de la Mosquitia a Regiones Autónomas. 390 años de historia oculta. Managua, octubre 2002.*
16. *Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de Nicaragua. Ley N0. 28, Managua, 2 de septiembre de 2002.*
17. *Ley de Municipios y sus reformas. Leyes N0. 40 y 261, Managua, 1997.*
18. González, Miguel. *Análisis del ambiente externo de la Costa Caribe de Nicaragua. Informe de Investigación solicitado por Kepa. Managua, Agosto 2002.*
19. *Ley de Regimen de 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. Managua, 13 de diciembre de 2002.*
20. *Gobierno de Nicaragua. Estrategia Nacional de Desarrollo. Borrador para discusión. Managua, Diciembre 2002.*

21. Consejos Regionales RAAN-RAAS. Nicaragua. Anteproyecto de Reglamentación del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Managua. Mayo de 2001.
22. RAAN. Avances y Dificultades en la administración del Gobierno Regional Autónomo, RAAN. Presentación ante el CONPES. Managua, 6 de noviembre de 2002.
23. Williamson Cuthbert, Dennis-Navarrete Centeno Alfonso. Estudio exploratorio de algunos indicadores socioeconómicos de la Costa Atlántica. Informe de Consultoría para KEPA Finlandia y organismos contrapartes en la RAAS. Managua, Abril de 1999.

BIBLIOGRAFIA:

1. Stavenhagen, Rodolfo. La cuestión étnica: Algunos problemas teórico-metodológicos. En: Estudios Sociales de El Colegio de Mexico, Vol. X, Num.28, enero-abril, México, 1992.
2. Instituto Indigenista Interamericano. América Indígena, Vol. L, No.1, México, enero-marzo, 1991.
3. Lopez y Rivas, Gilberto.- Nacion y Pueblos indios en el neoliberalismo, UIA-PyV, Mexico, 1996, 2qa. Edicion.
- Antropología, minorías étnicas y cuestión nacional, Aguirre y Beltrán-Cuicuilco ENAH, México, 1983.
4. Iturralde Guerrero, Diego. Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas. En: Estado nacional, autodeterminación y autonomías, Alteridades, Año 7, No. Num. 14, UAM-Iztapalapa, México, 1997.
5. SER, A.C., DES-ENAH. Declaración universal sobre los derechos indígenas, Cuadernos INI, No. 1, México, 1990.
6. Díaz-Polanco Hector. Autonomía y cuestión territorial. En: Estudios sociológicos de El Colegio de México, Vol. X, No.28, enero-abril, 1992.
7. Jacob, Rosel. Ethnic nationalism and Ethnic conflict. En: Politik und Gesellschaft, International Politics and Society, No. 2, enero, 1995.
8. Vilas, Carlos. Estado y fragmentación social, México, s.f. mimeo.
9. IPGH. Boletín de Antropología Americana, No. 25, México, 1994.
10. Ortega Hegg, Manuel:
 - El Problema nacional en la URSS. Apuntes de viaje de estudio. Managua, 1985, mimeo.
 - Autonomía regional y neoliberalismo en Nicaragua. En: Boletín de Antropología Americana, No. 25, IPGH, México, 1994.
 - Ley de municipios, estudio y Propuesta de reforma. FF Ebert, Managua, 1992.
 - Cultura política y actitudes hacia las elecciones y el régimen de autonomía en las regiones autónomas. Encuesta, IPADE, Managua, agosto 1997.
 - El régimen de autonomía en Nicaragua: contradicciones históricas y debates recientes. En: Estado nacional, autodeterminación y autonomías, Alteridades, UAM-Iztapalapa, Año 7, Núm. 14, 1997.
 - Autonomía regional y autonomía municipal en Nicaragua. IPADE, Managua, 1997.
- Autonomía e identidad en Nicaragua: de la autoafirmación por oposición a la autoafirmación positiva. En: Frances Kinloch Tijerino (Editora). Nicaragua en busca de su identidad, IHN-PNUD, Managua, 1995.

-La autonomía regional en Nicaragua. Documentos CASC-UCA, Managua, 1995.

11. Gould, Jeffrey L. El mito de la Nicaragua mestiza y la resistencia indígena, 1880-1980, UCR-PLumbock Mesoamerican Studies-IHN, San José, 1997.

12. FADCANIC. Memoria III Simposio Internacional sobre la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua. Managua, 12 al 15 de octubre de 1997, Managua, 1998.

13. Gonzalez, Miguel.

- Logros del Proceso autonómico y de la gestión de los Consejos regionales autónomos, 1990-1997, IPADE-SEC, Bluefields y Bilwi, 1997, mimeo.

- Autonomia regional hacia el 2,000. Análisis del proceso autonomico de la Costa Caribe de Nicaragua, 1990-1997, IPADE, Bluefields, 1997.

14. Revista Popol Na, Managua, Año I, No. 2, Jul. Sept., 1992.

15. Asamblea Nacional. Constitución Política de Nicaragua y sus reformas, Managua, 1995.

16. Asamblea Nacional. Estatuto de Autonomía de los Pueblos y Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ley 28, Managua, 1988.

17. AMUNIC. Ley de Municipios y su Reglamento, Managua, 1997.