

## El Camino de Conflicto a Autonomía en Nicaragua: Lecciones Aprendidas

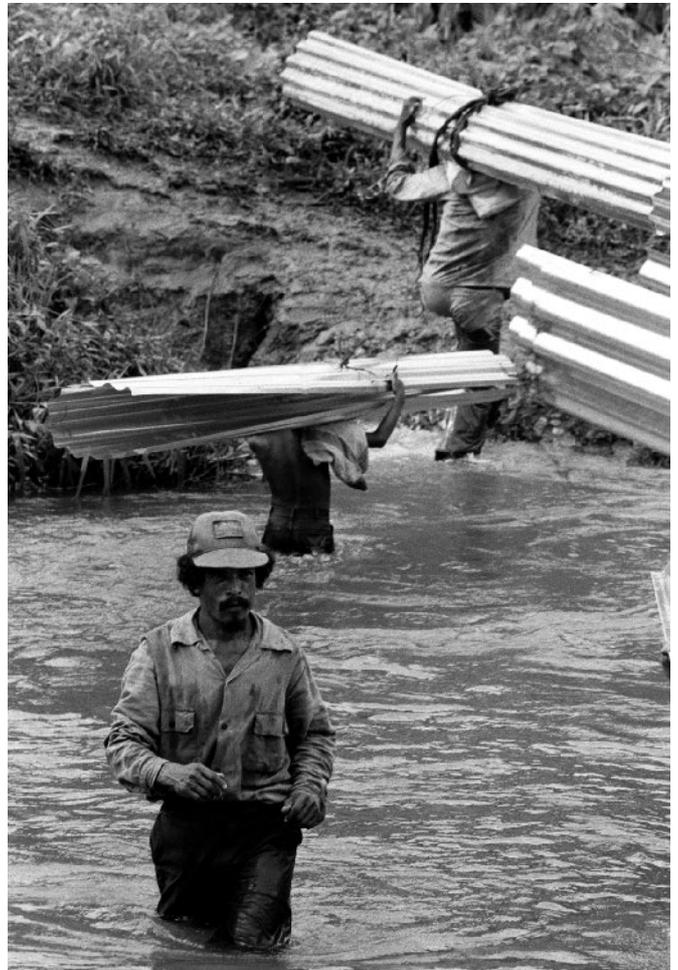
Sandra Brunnegger

Han pasado 20 años desde que se le otorgó autonomía a la región de la Costa Atlántica de Nicaragua. El objeto de este estudio es describir los procesos políticos y sociales que condujeron a dicha autonomía; analizar tanto los resultados positivos – en el sentido de poner un alto a la guerra civil entre el gobierno y las áreas costeras – como los más diversos, en lo que respecta a los beneficios prácticos que la autonomía ha proporcionado hasta ahora. Esto plantea la pregunta de qué es lo que podemos aprender de la autonomía que obtuvo la región; tanto en lo que respecta al contenido como a los procesos por a través de los cuales se estableció.

### Antecedentes

El estado centroamericano de Nicaragua atrajo la atención internacional en la década de los ochenta como resultado de la insurrección del grupo de izquierda Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en contra del régimen dictatorial de la familia Somoza (1937–79). La revolución sandinista se autodenominó “una lucha de liberación nacional popular, democrática, anti-imperialista”, previendo que la integración social que prometía al llegar al poder beneficiaría a todos los nicaragüenses. A pesar de seguir un programa de desarrollo muy centralizado, el gobierno sandinista quiso también impulsar el desarrollo regional de la Costa Atlántica, la cual había estado desatendida hasta entonces.<sup>1</sup>

Los bienintencionados planes del FSLN incluían una política pedagógica para enseñar habilidades básicas de lectura y escritura en español, junto con esfuerzos más explícitos para abrir el litoral atlántico al resto del país y explotar sus recursos naturales para el bien nacional.<sup>2</sup> Sin embargo, los sandinistas no fueron eficientes en la implementación de estos cambios, ya que no tomaron en cuenta la cultura e identidad particulares de los costeños (nombre colectivo que se les da a los habitantes de la Costa Atlántica), grupo conformado por una diversidad de grupos étnicos, incluyendo los mayagna, los rama, los miskitu (ésta última comunidad indígena representa el grupo más grande), los garífuna, y criollos angloparlantes.<sup>3</sup> El grupo étnico predominante de la región, sin embargo, es el mestizo (el grupo étnico predominante de Nicaragua, de



Miskitus nicaragüenses se repatrian en 1988, tras cinco años en campamentos hondureños. Ian Berry/Magnum Photos

origen mezclado – europeo, indígena y africano). El desglose de los habitantes de la región es el siguiente: 72,54 % mestizos; 17,75 % miskitu; 2,95 % criollos; 1,1 % mayagna; otros grupos 0,3 %; 0,23 % rama; y 0,19 % garífuna.<sup>4</sup>

### El conflicto en la Costa Atlántica

Los esfuerzos del FSLN por imponer una cultura homogénea “moderna” en la región Atlántica pronto se encontró con una resistencia organizada, la cual rápidamente adquirió un matiz político. La organización

indígena MISURASATA (siglas de miskitu, sumu, rama y sandinistas trabajando unidos – sumu siendo un término para mayagna caído en desuso) fue concebida como un grupo de cooperación con el gobierno; sin embargo, pronto empezó a buscar la independencia legítima, consolidando una zona de influencia a nivel regional y comunitario. MISURASATA se fortaleció lo suficiente como para lograr cambios en el programa de alfabetización del gobierno central, el cual había enfadado a los vecinos por no haber tomado en cuenta las culturas y lenguaje indígenas; como resultado, éstas pasaron a ser parte del currículum junto con el español.

Al poco tiempo empezaron a surgir desacuerdos entre el gobierno y MISURASATA sobre el papel que debía adoptar la organización. Los sandinistas vieron al MISURASATA como un conducto hacia la comunidad indígena para, por ejemplo, comunicar sus objetivos políticos (especialmente porque pocos funcionarios de gobierno hablaban los idiomas de la zona). Sin embargo, MISURASATA empezó a exigir una participación cada vez mayor; incluso después de haberse afianzado un lugar en el Consejo de Estado, MISURASATA también exigió tener representación en la junta de gobierno, integrada por cinco miembros.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, siguió procurando objetivos específicos para sus comunidades, tales como afianzar el derecho de los pueblos a tierras de propiedad comunal, según se estableció en el contexto de sus propios estudios sobre los derechos a la tierra, y promover la cultura costera como merecedora de financiamiento del estado.<sup>6</sup>

Aunque estas exigencias hicieron que la relación entre las distintas partes se volviera más tensa, la presencia activista de MISURASATA en las comunidades miskitu también generó la desconfianza del gobierno. Hasta cierto punto, los sandinistas ya sospechaban que la Costa era el refugio de lo que quedaba de la fuerza combatiente de Somoza (la Fuerza Democrática Nicaragüense [FDN], uno de los primeros grupos contrarrevolucionarios o “contras”), financiada por el gobierno de los Estados Unidos. Alienado por las ambiciones de MISURASATA, el gobierno, convenientemente, consideró que toda la región albergaba ambiciones separatistas y operaba en concierto con varias organizaciones contrarrevolucionarias. En 1981, esto desató una confrontación armada entre el FSLN y MISURASATA; fue entonces cuando MISURASATA se dividió en facciones.<sup>7</sup> Mientras que las organizaciones contrarrevolucionarias como tales nunca contaron con el apoyo de la Costa, las diferentes formas de movilización indígena fueron apoyadas por una parte considerable de los costeños; algunas de ellas incluyeron alianzas con grupos contrarrevolucionarios.<sup>8</sup> Aunque criollos, mayagna y mestizos estuvieron involucrados en el conflicto armado como parte de la movilización indígena, la misma estuvo conformada principalmente por miskitu. Sin embargo, algunos jóvenes miskitu lucharon con el ejército sandinista, que reclutó en la región para contraatacar a grupos militarizados escindidos.<sup>9</sup>

Los miskitu se movilizaron en contra del gobierno por una serie de razones relacionadas con la historia, la identidad y la marginalización, exacerbadas por la imposición de la campaña de alfabetización del idioma español. A diferencia de los contrarrevolucionarios, su objetivo no era derrocar al gobierno. Sin embargo, los sandinistas tendían a tachar a todos los rebeldes costeros de contrarrevolucionarios, sin entender que algunos costeños se estaban movilizandando por motivos de identidad.<sup>10</sup>

Las políticas “unificadoras” del FSLN fueron influenciadas por la historia de Nicaragua y la fisura que tradicionalmente ha separado a las costas Pacífica y Atlántica. La región Atlántica se encuentra separada del resto de Nicaragua por selvas tropicales, ríos y sabanas; aún a día de hoy sigue sin existir una ruta terrestre permanente de la capital a ninguna de las regiones administrativas del atlántico. Como consecuencia, la región Atlántica ha sido incorporada a una formación social diferente a la de las regiones Pacífica y central del resto de Nicaragua.<sup>11</sup> La “autonomía” de la región Atlántica ha evolucionado de un reino miskitu con apoyo de Gran Bretaña y enlaces económicos con la misma, pasando por un período determinado por diferentes intereses eclesiásticos y comerciales de los Estados Unidos en el siglo XIX, al actual sistema nacional. Durante la época colonial y en contraste con la zona del Pacífico – en donde se encuentra la capital, Managua – los habitantes resistieron la intrusión española y establecieron alianzas comerciales y estratégicas con los británicos.<sup>12</sup> “Mientras que la costa Pacífica estuvo bajo el dominio de España, la costa Atlántica estuvo bajo el control de los ingleses durante 200 años. A partir de mediados del siglo XIX, el control pasó a manos de los Estados Unidos”, inicialmente con la llegada de la Iglesia Evangélica Morava, la cual estableció la “estructura de gobernanza predominante” en esta área.<sup>13</sup>

Al mismo tiempo, la madera, el oro y la riqueza marítima (especialmente langostas y tortugas) de la región atrajeron a una serie de empresas estadounidenses de explotación de recursos naturales a la Costa, incluyendo a la bananera Standard Fruit Company.<sup>14</sup> Antes del levantamiento sandinista, los Somoza estaban, en líneas generales, aliados con los intereses económicos de los Estados Unidos con el fin de apoyar la capitalización (o explotación) de la riqueza natural de Nicaragua, y tomaron algunas medidas para integrar a la Costa en el desarrollo de la nación. En general, los miskitu consideraban a los Estados Unidos como una fuerza positiva en la región, a pesar de que no tenían un buen historial en lo que respecta a cuidar del medioambiente.

Las empresas generaron empleos al industrializar sectores como la agricultura y la pesca; sin embargo, también contribuyeron al desempleo entre quienes realizaban dichas actividades a pequeña escala.<sup>15</sup> Esto muestra que, incluso antes de la insurrección del FSLN, los miskitu no se consideraban nicaragüenses y cuando hablaban de los mestizos nicaragüenses los llamaban españoles.<sup>16</sup>



## La ruta hacia la autonomía

En febrero de 1981, el arresto de líderes de MISURASATA provocó el estallido de un violento conflicto entre el gobierno sandinista y los costeños. En mayo, MISURASATA se dividió al tratar de decidir si el partido debía continuar con la política de mantener un acuerdo con los sandinistas o establecerse como un grupo de oposición.<sup>22</sup> Un grupo escondido de MISURASATA partió a Honduras para formar un ejército, MISURA; el cual, con provisiones y armamento proporcionado por la CIA, luchó del lado de los contrarrevolucionarios.<sup>23</sup> Una parte de MISURASATA, operando desde Costa Rica, aceptó la revolución de los sandinistas y optó por luchar por los derechos indígenas en ese contexto. Entre 1982 y 1984, cerca de 4.000 personas de estos grupos se levantaron en armas en contra de los sandinistas.<sup>24</sup>

La guerra en la Costa puso a los sandinistas en conflicto con la población civil de la localidad. En 1982, en respuesta a los ataques fronterizos de MISURA de 1981, el gobierno forzó a miles de miskitu a evacuar las áreas próximas a la frontera. Se calcula que, durante los tres años que siguieron, 24.000 habitantes huyeron o fueron expulsados de sus hogares por la fuerza y se refugiaron en Honduras.<sup>25</sup>

Paulatinamente, la relación entre el gobierno y las comunidades locales se tornó más cordial. El gobierno Sandinista empezó a desarrollar proyectos y leyes marco de amnistía para indultar a los indígenas combatientes. Para 1984, los sandinistas habían iniciado un proceso paralelo de negociaciones de paz con las poblaciones locales, y al mismo tiempo mantenían contactos de alto nivel con líderes de MISURASATA y MISURA. Este cambio en la política sandinista, que incluía la propuesta de autonomía para la región, provocó más desacuerdos y realineamientos en las agrupaciones políticas indígenas.<sup>26</sup>

Existe muy poca documentación acerca de las razones que motivaron la reorientación de la política del gobierno. Sin embargo, se cree que los sandinistas evaluaron la inextricabilidad del problema miskitu y el costo punitivo de combatir y desafiar las restricciones económicas de los Estados Unidos. El gobierno también tenía un motivo político claro en el período previo a las elecciones nacionales, en las cuales se les había permitido a todos los partidos, exceptuando aquellos que abogaban por el retorno de Somoza, que presentaran candidatos. También es posible que los sandinistas hayan aceptado que el levantamiento armado de los miskitu no tenía como objetivo derrocar al gobierno, sino únicamente lograr la autonomía de la región.<sup>27</sup> A pesar de que fueron los sandinistas quienes incitaron el deshielo de las relaciones con la costa Atlántica, éstos tuvieron el cuidado de limitar “el alcance de la legítima expresión política” para evitar daños permanentes a sus intereses políticos.<sup>28</sup>

Tras las negociaciones de paz entre MISURASATA y el gobierno en 1984, el 22 de abril de 1985 ambas partes

El levantamiento de los miskitu contra los sandinistas se debe explicar en el contexto más amplio de los cambios económicos que la Costa estaba experimentando. A principios de la década de los ochenta, los habitantes de la Costa se estaban empobreciendo como resultado de la baja en los precios de materias primas relevantes y el retiro de las empresas estadounidenses.<sup>17</sup> En este contexto, la intrusión del gobierno somozista en los asuntos locales (iniciada en la década de los sesenta) tomó impulso, intensificándose a partir de 1979. Por una parte, en términos culturales, esto se interpretó como que los “españoles” tenían una participación cada vez mayor en la vida costera; mientras que en materia de desarrollo, significó “cada vez más contacto” entre los habitantes de la localidad y los procedimientos estatales de supervisión burocrática, ya que el estado asumió un papel más activo en la economía.<sup>18</sup>

Otro factor que motivó la movilización indígena fue la presencia del ejército en la Costa, especialmente cuando éste empezó a cometer violaciones al tratar de identificar posibles simpatizantes de los contrarrevolucionarios.<sup>19</sup> El pueblo se radicalizó aún más cuando MISURASATA hizo un llamamiento para que rechazasen los planes de los “españoles”, lo que precipitó la retirada de la participación de las comunidades en los programas del gobierno, incluso en aquellos que pretendían la reforma social.<sup>20</sup> Esto resultó en un deterioro de la comunicación entre los líderes de MISURASATA y el gobierno.<sup>21</sup>

acordaron un cese al fuego temporal. Sin embargo, una reunión que tuvo lugar en mayo terminó en recriminaciones mutuas, lo que resultó en el cese de todo contacto. Las negociaciones para alcanzar cualquier tipo de acuerdo llegaron a un punto muerto: MISURASATA únicamente aceptaría un cese al fuego si se garantizaba plenamente la autodeterminación indígena, mientras que para el gobierno la situación era al revés. Mientras tanto, como medida política, MISURASATA había elaborado su propio tratado de paz y autonomía, el cual veía también como una forma de generar credibilidad como la expresión política predominante de los intereses costeños. Por su parte, los sandinistas se encontraban indiferentes, incluso complacidos, ante la retirada de MISURASATA, ya que se rehusaban a aceptarlo como único representante de los habitantes de la localidad. En 1988, los líderes de MISURASATA reanudaron negociaciones con el gobierno; pero para entonces la ley de autonomía ya había sido aprobada.<sup>29</sup>

Golpeados por el primer intento de integrar la Costa a Nicaragua, los sandinistas cambiaron radicalmente su actitud. El partido se pasó el final de los ochenta fomentando el apoyo local para la autonomía en el marco de una iniciativa negociada sin la participación de MISURASATA. En este período (1985) los sandinistas también acordaron un cese al fuego con una facción de MISURA.<sup>30</sup>

El gobierno creó la Comisión Nacional de Autonomía a cargo del viceministro del interior e integrada por otros cinco miembros – representantes de los grupos étnicos costeños y el gobierno. La labor de este comité en la elaboración de los planes para la autonomía se complementó con la labor de dos Comisiones Regionales de Autonomía más amplias, una en el norte y otra en el sur, las cuales surgieron de forma espontánea en la Costa y posteriormente fueron reconocidas oficialmente por el gobierno.<sup>31</sup> Tras un período en el que se estudiaron diferentes planes para la autonomía en todo el mundo, las tres comisiones elaboraron un rudimentario documento de trabajo. Éste les fue presentado a las comunidades en un esfuerzo comunitario a gran escala, en el que fueron de puerta en puerta, con el objeto de obtener la aprobación local para un paquete de autonomía de base amplia. Como parte de una importante movilización social, cientos de activistas de la sociedad civil de la costa Atlántica recibieron capacitación para realizar consultas de puerta en puerta. Esto incluyó talleres, asambleas comunales, reuniones en los lugares de trabajo y amplias reuniones de preparación con iglesias y otras organizaciones de la sociedad. Este esfuerzo duró de 1985 a 1987.<sup>32</sup>

La consulta se realizó en un marco de violencia continua entre los contrarrevolucionarios y grupos paramilitares miskitu y el ejército nacional. Puesto que muchos hombres se encontraban ausentes, las mujeres desempeñaron un papel crucial en el proceso de paz y autonomía. Fueron ellas las que organizaron las Comisiones de Paz y

Autonomía, que contribuyeron a las deliberaciones sobre un acuerdo político final para promover el retorno de los combatientes. En agosto de 1985 se crearon comisiones en varias áreas para formar un enlace entre los combatientes y el gobierno. Para 1988, más del 90% de los pueblos de la costa había creado algún tipo de comisión. Estas comisiones asumieron cada vez más responsabilidades de gobernanza, incluyendo la gestión de servicios locales de salud y educación y servicios comunitarios.<sup>33</sup>

En 1987, como punto culminante del proceso de consulta, 220 delegados electos de la mayoría de las comunidades de la costa se congregaron en una reunión multiétnica. En esta reunión se discutieron durante tres días los términos de la propuesta ley de autonomía y se le hicieron algunos cambios a la redacción. La ley, tal y como se aprobó en esta reunión, recopilaba las bases sobre las cuales la costa Atlántica sería incluida en un único estado nicaragüense. Este mismo texto fue endosado por el Congreso Nacional en Managua e incorporado como parte de la nueva Constitución de Nicaragua en 1987.<sup>34</sup>

Con esto, la zona Atlántica quedó dividida entre los que habían participado en el proceso de autonomía y los que no (principalmente las facciones armadas). Aunque en 1987 varios grupos combatientes miskitu se consolidaron en una alianza llamada YATAMA, la comunidad miskitu en general no pudo llegar a un acuerdo en cuanto a designar a una sola entidad como su representante externo.<sup>35</sup> Una Comisión Conciliadora, integrada por líderes de la iglesia morava y de una organización de ayuda de la iglesia evangélica protestante, se encargó de fungir como mediadora en la disputa entre los sandinistas y YATAMA. Fue así que las áreas costeras fueron testigo de la firma de varios acuerdos menores en los que se otorgaba amnistía a ex-guerrilleros. Hubo tres negociaciones importantes (donde se indultó a 400 combatientes), los cuales encaminaron a la región en la ruta hacia la paz.<sup>36</sup>

Los avances políticos en el país en general han seguido modificando el entorno en el que cual se sigue debatiendo la autonomía de la costa Atlántica. En lo que respecta al conflicto armado, en marzo y junio de 1990 se firmaron acuerdos entre el gobierno liberal y los combatientes, creando un marco para el desarme. El total de víctimas de la guerra, incluyendo conflictos laterales entre el ejército y las facciones indígenas, es de alrededor de 50.000 personas.

## Planes de autonomía

En 1987 se aprobaron tanto la Ley 28, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, como las Enmiendas a la Constitución de 1987, para la región de la costa Atlántica. La Constitución de 1987 (revisada en 1995) reconoce la naturaleza multiétnica de Nicaragua (Artículo 8), señalando la existencia de los pueblos indígenas, su derecho al desarrollo de su identidad y su cultura (Artículo 5) y la condición oficial de sus idiomas, además del español en la costa (Artículo 11). Asimismo,

ratifica el derecho de las comunidades a la educación intercultural en su propio idioma (Artículo 12) y reconoce las formas de propiedad colectiva de la tierra (Artículo 89).<sup>37</sup>

Esto creó dos regiones autónomas separadas: La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS); estas dos áreas comprenden la mitad del territorio del país. Los habitantes de la región, sin embargo, representan menos del 10% de la población (hay aproximadamente 620.640 habitantes en la región Atlántica).<sup>38</sup>

Aunque la Ley 28 (otorgando la autonomía) y las Enmiendas Constitucionales respectivas fueron aprobadas en 1987, el Congreso no ratificó las regulaciones que establecían los términos del Estatuto de Autonomía hasta finales del 2003. Fue también en esta fecha que se aprobó la Ley 445 sobre el Régimen de Propiedad Comunal,<sup>39</sup> la cual aborda las inquietudes de los indígenas en lo que respecta a la demarcación de las tierras y los recursos naturales.

Fue difícil llegar a una decisión final sobre la regulación que implementaría la autonomía y la Ley 445, debido a los conflictos políticos entre las municipalidades regionales y el gobierno central en relación con el alcance de la autonomía. Asimismo, al igual que sucedía a nivel nacional, surgían conflictos entre los sandinistas y los partidos conservador y liberal y alianzas que dominaban los consejos regionales de la RAAN y la RAAS,<sup>40</sup> al igual que entre los miembros del consejo regional y el coordinador regional llegando incluso a veces a un punto muerto en la toma de decisiones.<sup>41</sup> A menudo, las lealtades partidistas tenían más prioridad que las inquietudes locales.<sup>42</sup>

También había conflictos entre las estructuras regionales y el gobierno central, aunque probablemente estos han mejorado desde la administración de Alemán (1997-2001), que supuestamente “buscaba recentralizar el poder”.<sup>43</sup>

### Detalle de las regulaciones sobre la autonomía

La Ley 28 sobre la Autonomía define la autonomía de la Costa Atlántica como un:

*“proceso... que enriquece la cultura nacional, reconoce y fortalece la identidad étnica; respeta las especificidades de las culturas de las Comunidades de la Costa Atlántica; rescata la historia de las mismas; reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras comunales; repudia cualquier tipo de discriminación; reconoce la libertad religiosa y, sin profundizar diferencias; reconoce identidades diferenciadas para construir desde ellas la unidad nacional”.*<sup>44</sup>

De esta forma, al reconocer la existencia de una nación multiétnica, multicultural y multilingüe, se afirman los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los ciudadanos de la Costa Atlántica.<sup>45</sup> El tipo de autonomía establece explícitamente el respeto por la especificidad

cultural de la región y al mismo tiempo deja claro que “las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del Estado unitario e indivisible de Nicaragua”.<sup>46</sup>

La ley le otorga carácter vinculante a tales derechos culturales, como el derecho a la libertad de culto y el derecho de los habitantes a ser educados en su propio idioma, otorgando condición oficial a los idiomas indígenas.<sup>47</sup> Por tanto, uno de los principios centrales de la ley es la preservación de las culturas indígenas, el cual tiene ramificaciones en otras áreas de la política. En salud, por ejemplo, la implicación sería que el estado debe apoyar el desarrollo y la difusión de técnicas de medicina tradicional, y que las mismas sean validadas por métodos científicos.<sup>48</sup> Además, se deberían crear municipalidades (o consejos municipales) de acuerdo con las tradiciones comunales.<sup>49</sup>

De acuerdo con los términos de la autonomía, las autoridades regionales son responsables por el suministro de los servicios de salud, educación, cultura, transporte y servicios comunitarios en coordinación con el gobierno central o con el ministerio respectivo. Además, los proyectos de desarrollo nacional son elaborados con la participación de la administración del Atlántico e implementados de acuerdo con los intereses de las comunidades de la región.<sup>50</sup> Asimismo, las regiones tienen libertad para impulsar sus propios proyectos económicos, sociales o culturales a través de los mecanismos del consejo regional.<sup>51</sup> La responsabilidad de los consejos regionales de asegurar que se consulte debidamente a grupos de mujeres, en lo que respecta a la elaboración, evaluación y ejecución de planes, adquiere un carácter legal.<sup>52</sup> Al mismo tiempo, se les da a los consejos regionales la tarea de promover la participación de grupos de mujeres en todos los niveles de las actividades gubernativas y administrativas.<sup>53</sup>

En términos de regulación financiera, la ley estipula que los consejos deben presentarle al gobierno central un presupuesto anual para identificar fuentes de financiamiento para proyectos y programas.<sup>54</sup> Los presupuestos regionales son evaluados de acuerdo con normas propuestas conjuntamente por el consejo regional y los ministros respectivos del gobierno central.<sup>55</sup> Adicionalmente, los consejos regionales también pueden imponer impuestos regionales para financiar planes, proyectos y programas.<sup>56</sup>

La ley de autonomía también establece criterios relativos a la gestión de los recursos naturales y la instauración del sistema de propiedad comunal, estableciendo que dicha tierra se debe utilizar “racionalmente” y que se debe proteger el ecosistema.<sup>57</sup> Estas reglas establecen los derechos de los indígenas habitantes de tierras comunales a una porción equitativa de los recursos en caso de que se lleve a cabo cualquier tipo de explotación de las mismas. Los acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos regionales especifican la división de los beneficios de explotación entre todas las partes.<sup>58</sup> La Ley 445 estipula procedimientos acordados para la demarcación y titulación de tierras que pertenezcan a la comunidad en general,

aplicando los principios de ocupación indígena de la tierra, usufructo y los derechos a los recursos naturales.<sup>59</sup> La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), cuya junta directiva está integrada por miembros del gobierno y representantes de la Costa Atlántica, tiene a su cargo el proceso de demarcación y titulación.<sup>60</sup> Este proceso consta de cinco etapas: presentación de solicitud; resolución de conflictos; proceso de medición y amojonamiento; titulación; y, finalmente, saneamiento.<sup>61</sup> La etapa de resolución de conflictos es necesaria porque, con frecuencia, parte de los territorios indígenas han sido ocupadas por inmigrantes mestizos y otras comunidades étnicas.

Aún más importante que la distribución de los beneficios de explotación entre los interesados es el hecho de que los consejos retienen el poder de vetar cualquier plan del gobierno para realizar exploraciones o concesiones de los recursos naturales en los territorios de la Costa.<sup>62</sup>

### La dimensión cultural

La autonomía consagró el derecho de las minorías culturales a recibir educación bilingüe y al reconocimiento oficial de su idioma. Como ya se señaló, esta fue una de las primeras demandas planteadas en el proceso histórico de la negociación de las regiones para obtener la transferencia de poder. La educación bilingüe se acordó por decreto en 1980. Una de las razones por las cuales estalló el conflicto de los ochenta fue la ineficiencia de la campaña de alfabetización del gobierno central.

Tras la aprobación de la ley de autonomía en 1987, el Consejo Nacional de Educación Superior de Nicaragua aprobó en 1992 los proyectos para las dos universidades centradas en las comunidades, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian Caribbean University (BICU). Se decretó que dichas universidades eran necesarias debido a que el tipo de educación que ofrecían respondía a las necesidades de la comunidad local.<sup>63</sup> Fue así que la educación y el idioma fueron reconocidos oficialmente como indicadores de identidad de las minorías locales, afianzando su condición como derecho cultural. Además, se consideró que al ampliar el acceso de los costeños a la educación superior se mejoraría la capacidad administrativa local, preparando el terreno para que la gente de la zona participara aún más en la gestión de sus propios asuntos.<sup>64</sup> De acuerdo con esto, se puede considerar a las universidades como una herramienta para el empoderamiento de las comunidades indígenas y de afrodescendientes en la Costa, especialmente porque las mismas tienen programas específicos para estos grupos étnicos, que abarcan áreas remotas. La principal amenaza para el futuro es que actualmente las universidades regionales, al igual que todo el sistema de educación superior del país, se están enfrentando a recortes presupuestarios del gobierno central.<sup>65</sup>

Es más, el gobierno central debe aprobar los presupuestos anuales para proyectos y planes para el sector educativo en la Costa, y los mismos deben ser administrados en coordinación con el Ministerio Nacional de Educación. Aunque el gobierno regional tiene cierta autoridad limitada para iniciar proyectos educativos, en especial para recaudar impuestos para este propósito, en la práctica, su autoridad puede resultar inútil debido a la debilidad de la economía de la región.

### La dimensión económica

En términos de desarrollo económico, la zona Atlántica no se ha recuperado apreciablemente después de la guerra. Las industrias locales se fueron huyendo de los combates y no han sido reemplazadas como fuentes generadoras de impuestos.<sup>66</sup> Los habitantes de la Costa Atlántica se encuentran “entre los más pobres de la nación” de acuerdo con el gobierno nicaragüense; y el precio del transporte hace que el coste de vida sea más alto que en el resto del país.<sup>67</sup> Además, la Costa Atlántica de Nicaragua padece un alto grado de subdesarrollo económico (de acuerdo con parámetros tales como agua segura, electricidad y salubridad). La tasa de desempleo (las estimaciones varían de 50% a 80%) es más alta que en el país en general (la tasa oficial del gobierno para el país es de 12%).<sup>68</sup> El desempleo es especialmente alto entre jóvenes y mujeres, lo cual ha precipitado el éxodo de la población activa joven de la región.

Sin embargo, estos datos sobre el subdesarrollo deben considerarse en el contexto de la situación económica global de Nicaragua, que se encuentra entre los países más pobres del hemisferio occidental. En 2004, se le condonó al país el 80% por ciento de la deuda externa. En 2005, Nicaragua le presentó su Plan para el Desarrollo al MFI y al Banco Mundial. El plan ha sido criticado porque se considera que falla por su base, ya que no aborda las necesidades de los habitantes más marginados del país; especialmente en la medida en que se rehúsa a “atacar la desigualdad en el país ... y le da prioridad a pagar las deudas internas en vez de invertir en educación y salud”.<sup>69</sup> El documento marco de Nicaragua también fue criticado por la incongruencia de los recursos para la transferencia de poder, principalmente porque los presupuestos fueron elaborados por funcionarios del gobierno central que no estaban familiarizados con “la realidad a nivel municipal”.<sup>70</sup> Por lo tanto, parece que los recursos para incluir a la región Atlántica en la Estrategia de Desarrollo de Nicaragua fueron inadecuados.

### Problemas estructurales en el desarrollo económico

El desarrollo económico de la región Atlántica es una precondition para la autonomía política del área; al mismo tiempo, el crecimiento sólo se puede lograr invirtiendo en la capacidad productiva de los recursos humanos y en la infraestructura del transporte y telecomunicaciones.<sup>71</sup> Dicha inversión está subordinada a la buena voluntad del

gobierno central. Asimismo, para poder darle un impulso a la reactivación de la economía es necesario que el gobierno regional tenga más poder político. A falta de dichas condiciones políticas, será necesario mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales en los procesos de adjudicación de fondos y planificación de los proyectos de infraestructura. Sin embargo, la inversión en infraestructura no será suficiente para sacar a la región de la pobreza si no se invierte también en educación, capacitación y recursos humanos.

### **Poca representación política de las minorías**

El gobierno local debe proponer y ejecutar planes financieramente factibles, apoyados por la totalidad de los habitantes en su circunscripción, incluyendo a todas las etnias y culturas. Sin embargo, esto sigue siendo difícil, debido al déficit democrático que siguen padeciendo la RAAS y la RAAN en términos de la falta de representación de pueblos indígenas, afrocaribeños y mujeres en todos los niveles del gobierno (municipal, regional y nacional).

En las elecciones municipales de marzo del 2006, los representantes de comunidades indígenas, afrocaribeñas y criollos ganaron 23 (o 49%) escaños en la RAAN, mientras que los políticos mestizos ganaron 25 (o 52,1%). En la RAAS, las comunidades indígenas, afrocaribeñas, criollos y garífuna ganaron 19 escaños (40,4%) en comparación con los 28 (59,6%) que ganaron los miembros de la comunidad mestiza.<sup>72</sup> Los representantes mestizos constituyen la mayoría de ambos consejos. Se prevé un aumento del poder de la población no-indígena en la demografía local como resultado de la continua migración de mestizos de la costa Pacífica a la costa Atlántica en busca de tierra barata. Es posible que esta migración interna provoque aún más conflictos interétnicos incitados por el tema de la propiedad, lo cual puede resultar en una representación aún más reducida de las comunidades residentes originales de las regiones en los gobiernos locales y regionales.

Dada la situación, es necesario desarrollar una fórmula consistente para darles mayor representación política a los habitantes más antiguos del área. En este respecto, la ley de autonomía estipula que una persona debe haber vivido por lo menos un año en una región autónoma para tener derecho a votar y durante cinco años para poder presentarse como candidato(a) para el consejo.<sup>73</sup> Por otra parte, en la RAAS, en seis de los quince distritos electorales designados, el candidato de la primera lista de cada partido político debe ser seleccionado de una comunidad étnica designada como local (miskitu, criolla, mayagna, garífuna, rama y mestiza respectivamente). En la RAAN, la misma disposición se aplica en cuatro de los quince distritos electorales designados a un grupo étnico (miskitu, criollo, mayagna y mestizo, respectivamente). Estas disposiciones tienen como objetivo garantizar la representación de los grupos minoritarios; sin embargo, las cifras muestran que esta regulación no es suficiente por sí misma para evitar que los mestizos desplacen a la población local.<sup>74</sup>

Entretanto, al nivel del Congreso Nacional, a la RAAN y la RAAS se les adjudica respectivamente una representación de tres y dos diputados electos (según el Artículo 141 de la Ley Electoral). Esto no es proporcional al número de habitantes, ya que la RAAS es, de hecho, uno de los departamentos más populosos de Nicaragua, aunque sus habitantes están esparcidos a lo largo del territorio (en 2006 había un diputado por cada 95.875 personas en la RAAS, en comparación con uno por cada 45.104 en Chinandega).<sup>75</sup> No sólo sería justo que se aumentara la representación, sino que esto potencialmente podría darle a la región mayor poder de negociación con el gobierno central. De los cinco diputados electos al Congreso Nacional, cuatro son mestizos y uno es indígena; todos, a excepción de una diputada de la RAAN, son hombres.

Además, la Costa sufre como consecuencia de la exclusión específica de los partidos regionales en la política nacional; esto obliga a las asociaciones locales a formar alianzas con un organismo nacional para poder participar en las elecciones nacionales. En las elecciones municipales del año 2000, una resolución del Consejo Supremo Electoral prohibió que YATAMA, un partido político que se considera como la organización sucesora de MISURASATA, participara en las elecciones basándose en que no contaba con la cantidad requerida de firmas de apoyo. El caso se llevó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual dictaminó en favor de YATAMA. La Corte concluyó que el estado nicaragüense no había incluido disposiciones adecuadas en la ley electoral para posibilitar la participación política de las poblaciones indígenas de la región costera.<sup>76</sup>

Entretanto, la mayoría de los alcaldes en los centros poblados son mestizos.<sup>77</sup> Por ley (Artículo 41 de la Ley 445) los alcaldes también son incorporados a la CONADETI, la institución gubernamental responsable por la demarcación y titulación de la tierra comunal. Puesto que las municipalidades tienen ciertas responsabilidades, este nivel del gobierno puede desempeñar un papel importante al atraer a empresas, incluyendo a aquellas involucradas en la explotación de recursos naturales; tal y como se evidenció en el trascendental caso *Awas Tingni*, del cual se hablará más adelante.

### **Problemas de la tierra**

Aunque hay algunos representantes de grupos étnicos en la CONADETI, la mayoría son seleccionados de varios niveles de los gobiernos central y regional. Estos representantes están motivados por factores políticos complejos e interrelacionados: lealtad partidista, lealtad/identificación con un grupo étnico o mestizo, enlaces comerciales, relaciones de influencia, conveniencia electoral y ambición personal. Por otra parte, en las mismas comunidades minoritarias han surgido divisiones internas entre supuestos terratenientes individuales y la mayoría de la población indígena. El hecho de que hay mestizos viviendo en tierras comunales y que los inmigrantes

mestizos están ocupando tierras que se dice forman parte de los territorios comunales complica todavía más la adjudicación de títulos; lo cual ha dado lugar, especialmente en la RAAN, a disputas letales.<sup>78</sup> De acuerdo con Cyril Omeir, Secretario General de la CONADETI, hasta ahora seis propiedades comunales han completado las cinco etapas de demarcación y titulación, y hay varias solicitudes que todavía se están tramitando.<sup>79</sup> Esto da una idea de lo prolongado y complejo del proceso de titulación.

Antes del 2004, a pesar del reconocimiento constitucional y de las disposiciones de la ley de autonomía, los pueblos indígenas no contaban con un recurso estandarizado para registrar y adquirir el título legal de sus tierras tradicionales. La Ley 445 fue creada en respuesta al caso *Awás Tingni*, en el que el gobierno nicaragüense hizo caso omiso a los deseos de los ocupantes tradicionales de un territorio comunal a la hora de otorgarle una concesión de tierras a una empresa maderera.<sup>80</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la concesión era inválida, ya que violaba los patrones tradicionales de uso de la tierra de las comunidades ocupantes y, lo que es más importante, los límites territoriales. Aunque el veredicto fue el preludio de la Ley 445, el gobierno nicaragüense todavía no ha implementado la sentencia del 2001 para este caso específico.<sup>81</sup>

### Recursos naturales

Como lo muestra el caso *Awás Tingni*, aunque los consejos regionales tienen considerable poder de veto sobre las concesiones, éste no siempre se ejerce a favor de las comunidades indígenas. En este caso, la concesión fue otorgada por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua, con el apoyo de la junta directiva de la RAAN, a pesar de la resistencia local. A pesar de que incluso la Corte Suprema de Justicia falló en contra de la concesión en 1997, el ministerio continuó presionando al consejo para que la aprobara.<sup>82</sup> El traslape de intereses políticos entre los representantes de los partidos regionales y nacionales explica esta capitulación a las prioridades nacionales y la falta de representación de las minorías étnicas en la estructura.

La Ley 445 especifica la división de los beneficios de la explotación de un 25% para cada uno de los terratenientes indígenas, las municipalidades, los consejos regionales y el gobierno central (después de los beneficios de las empresas externas). Esta adjudicación es polémica de por sí. En la práctica, el procedimiento por medio del cual se dividen los beneficios no es transparente, y las comunidades sospechan que gran parte del dinero que deben recibir las municipalidades no es reinvertida para su beneficio.<sup>83</sup>

### Posibles lecciones a aprender

Al ver más allá de la situación actual de Nicaragua y considerar más ampliamente las posibles lecciones de la

experiencia de la Costa, es importante tener un panorama correcto de cómo se estableció la autonomía. Sigue siendo debatible si la autonomía se propuso y se obtuvo desde abajo o fue impuesta desde arriba. Tal y como se instituyó al final, el marco de la autonomía fue el resultado de planes realizados por el gobierno, que primero le asignó a su Comisión Nacional para la Autonomía la tarea de crear una forma factible de autonomía en 1984 (en vez de que la misma surgiera de la negociación de la propuesta iniciada por los habitantes de la Costa Atlántica); después esta fue adaptada y mejorada en consulta con los habitantes de la localidad.<sup>84</sup> El proceso buscó un grado de participación impresionantemente amplio; pero al mismo tiempo, tales procesos dirigidos por el estado no necesariamente tendrían legitimidad de procedimiento o de otra índole en otros países. Sin embargo, el caso de Nicaragua muestra que los esfuerzos estatales para cumplir con las demandas de las minorías, con amplia participación pública, pueden tener un efecto positivo. En este caso, los planes del gobierno ayudaron a establecer la paz y se puede asumir que la misma será más duradera como resultado de la apertura del gobierno de entonces con las culturas de las comunidades. El haber ganado el respeto de los ciudadanos indígenas de esta forma fue un paso clave que los sandinistas dieron para incitar a los combatientes armados a retornar a sus hogares. La autonomía representa una posible fórmula política para obtener tal respeto y reconocimiento.

Aunque es innegable que los procesos de paz y autonomía fueron simultáneos y estuvieron entrelazados, la literatura también enfatiza que hubo otras razones para el fin del conflicto, concretamente las respuestas de los miskitu a los esfuerzos encabezados por la CIA para organizar a la insurgencia como fuerza combatiente. Algunas facciones indígenas renunciaron al financiamiento de los Estados Unidos al rehusarse a aliarse con los contrarrevolucionarios, mientras que otros prefirieron mantener sus propias operaciones, nuevamente, cortando esta fuente de fondos.<sup>85</sup> También es posible que las rivalidades entre las comunidades locales hayan dificultado los esfuerzos militares de los rebeldes, aunque esta no es razón suficiente para que los rebeldes depusieran las armas. La particularidad de la situación nicaragüense nos debería hacer pensar dos veces antes de inferir las lecciones y trasladarlas inmediatamente a otros contextos; sin embargo, los planes de autonomía tuvieron un papel claro en la desactivación de conflictos interétnicos e interregionales. También fue importante que el gobierno apelara a la población en general a través de esfuerzos comunitarios, en vez de simplemente cortejar a la élite política. De hecho, la franqueza con la que los sandinistas pudieron apaciguar los más violentos conflictos indígenas sugiere que el conflicto se pudo haber evitado totalmente si se hubiera ofrecido cierto tipo de autonomía antes. Esta lección de posible prevención es otra conclusión importante que se puede sacar del caso de Nicaragua.

Además, el plan de autonomía propuesto por los sandinistas incluía disposiciones fundamentales para tratar una de las principales razones del conflicto – el respeto y la promoción de la identidad de los pueblos costeros.

¿Qué otras lecciones se pueden sacar de la experiencia de la (parcial e impugnada) transferencia de poder en la costa de Nicaragua? Parece axiomático que para poder cubrir necesidades específicas y prevenir posibles conflictos, se deba de estudiar cuidadosamente el tipo de autonomía que se proyecta para regiones étnicamente diferentes.

A este respecto sería aconsejable considerar los planes de autonomía de Nicaragua en dos apartados: como existen en la ley y en términos de sus efectos en el terreno. En términos legales, las disposiciones de la autonomía están garantizadas consustitucionalmente en estatutos específicos y leyes derivadas. Las regiones de la RAAN y la RAAS disfrutaban de un estatus legal bien definido. El alcance de la autonomía es claro. Cada región está dividida en municipalidades y se encuentra regida por un consejo regional, electo por voto popular cada cuatro años. A su vez, los diputados representan los intereses regionales en el Congreso Nacional. Los servicios de salud, educación, cultura, transporte y servicios comunitarios se suministran en coordinación con el gobierno central. Además, se le ha dado a las regiones competencias en asuntos culturales, sociales y económicos. En lo que respecta a los recursos naturales, los consejos regionales tienen el derecho de vetar cualquier proyecto de explotación en la Costa Atlántica. Se les otorga a las comunidades indígenas los derechos comunales (como el derecho a la educación en el idioma materno, el derecho a la propiedad comunal de la tierra). Legalmente, se ha reconocido cierta medida de autonomía cultural, tal y como se expresa en el requisito de que las municipalidades se deben de organizar de acuerdo a las tradiciones de la comunidad. La promoción de las culturas de varios grupos étnicos costeros aparece como una línea roja a lo largo de la ley; por ejemplo, el apoyo a la medicina tradicional. Al mismo tiempo, económicamente hablando, las regiones también tienen la libertad de cobrar impuestos adicionales para financiar proyectos y programas; además de presentarle un presupuesto anual al gobierno central

para costear sus planes. e Hasta aquí, parece que estas disposiciones son dignas de ser emuladas en otros contextos.

Sin embargo, aunque actualmente el conflicto en Nicaragua se ha apaciguado, muchos pueblos indígenas siguen insatisfechos con los beneficios que la autonomía les proporciona en la práctica. Hay problemas que evitan la realización de planes locales, limitando la legitimidad del gobierno local. La desmesurada centralización de la burocracia estatal y la escasez de habilidades a nivel local contribuyen a este problema. Las diferencias y fricciones políticas internas con el gobierno central siguen asediando el suministro de los servicios locales. Aunque el alcance formal de la autonomía es impresionante, en la práctica, la autonomía no ha impulsado los cambios que uno hubiera esperado en la calidad de vida de los residentes de la localidad. Con mucha frecuencia, los problemas de la localidad se complican con conflictos de intereses partidistas entre los representantes de las instituciones nacionales. Además, la ley no garantiza la representación proporcional de las comunidades indígenas en los parlamentos regionales de la Costa. Una vez más, la situación general ha tendido a alejar a los costeros del gobierno, como resultado algunos ex-miembros de YATAMA volvieron a tomar las armas a finales de los noventa.<sup>86</sup>

Sin embargo, la mayoría de grupos está de acuerdo en que la mejora del estatus de la Costa sólo se puede lograr a través de la participación democrática en el gobierno. Esto con toda seguridad representa un legado positivo del amplio proceso de participación iniciado por los sandinistas al proponer la autonomía. Cualquiera que sea el futuro de la región, el caso sigue siendo que el otorgamiento jurídico de la autonomía todavía no ha aliviado el subdesarrollo y la pobreza de la región. Se necesitará de voluntad política y de una mejor reestructuración de los recursos y de los procesos de toma de decisiones para que la autonomía funcione. Para garantizar la paz a largo plazo, no es suficiente un acuerdo político que establezca la autonomía; el mismo debe funcionar para lograr una economía pujante y una sociedad en paz.

## Notes

- 1 Smith, S. et al., 'Central America since 1979, Part II', *Annual Review of Anthropology*, vol. 17, 1988, pág. 347–8; Vilas, C., *The Sandinistas Revolution: National Liberation and Social Transformation in Central America*, New York, Monthly Review Press, 1988; Cleary, M., 'Democracy and indigenous rebellion in Latin America', *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 9, 2000, pág. 1138. Los traductores de este informe han traducido al español todas las citaciones de fuentes en inglés.
- 2 Assies, W., 'Two steps forward, one step back: indigenous peoples and autonomies in Latin America', en M. Weller y S. Wolff (eds) *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Abingdon, Routledge, 2005, pág. 194–5.
- 3 En literatura aparecen las grafías Miskito y Miskitu, la última representa el hecho de que en el idioma Miskitu no existe la vocal 'o'. Dennis, P., 'The Miskito–Sandinista Conflict in Nicaragua in the 1980s', *Latin American Research Review*, vol. 28, no. 3, 1993, pág. 215, nota 2).
- 4 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), *VIII Censo de población y IV de vivienda*, mayo 2005, pág.142 (<http://www.inec.gob.ni/censos2005/ResumenCensal/RESUMENCE NSAL.pdf>)
- 5 Sollis, P., 'The Atlantic coast of Nicaragua: development and autonomy', *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, no. 3, 1989, pág. 505–6
- 6 Sollis, *op. cit.*, pág.506-507
- 7 Dennis, *op. cit.*, pág. 216.
- 8 Bourgois, P., 'The Miskito of Nicaragua: politicized ethnicity', *Anthropology Today*, vol. 2, no. 2, 1986, pág. 5.
- 9 Bourgois, *op. cit.*, pág. 5.
- 10 Cleary, *op. cit.*, pág. 1139.
- 11 Bourgois, *op. cit.*, pág. 5.
- 12 Harff, T. y Gurr, B., *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, CO, Westview, 2004, pág. 59.
- 13 Sollis, *op. cit.*, pág. 483; Assies, *op. cit.*, pág. 194.
- 14 Cleary, *op. cit.*, pág. 1137; Assies, *op. cit.*, pág. 194; Sollis, *op. cit.*, pág. 492.
- 15 Bourgois, *op. cit.*, pág. 6; Sollis, *op. cit.*, pág. 490–492.
- 16 Cleary, *op. cit.*, pág. 1137.
- 17 Sollis, *op. cit.*, pág. 506.
- 18 Hale, C.R., *Resistance and Contradiction: Miskito Indians and the Nicaraguan State, 1894–1987*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1994, p. 154.
- 19 Hale, *op. cit.*, pág. 155-7
- 20 Sollis, *op. cit.*, p. 506.
- 21 Hale, *op. cit.*, pp.154-5.
- 22 Harff y Gurr, *op. cit.*, pág. 122.
- 23 *Ibid.*, pág. 62.
- 24 *Ibid.*, pág. 62.
- 25 'The Atlantic Coast: war or peace?', *Revista Envío*, no. 52, Oct. 1985 (Revista Mensual de Analisis de Nicaragua y Centro America); [www.envio.org.ni/articulo/3412](http://www.envio.org.ni/articulo/3412)
- 26 Hale, *op. cit.*, pág. 174-177 y Sollis *op. cit.*, pág. 510
- 27 Hale, *op. cit.*, pág. 174.
- 28 *Ibid.*, pág. 174.
- 29 *Ibid.*, pág. 174-5
- 30 *Ibid.*, pág. 176
- 31 Ortiz R., *Indigenous Rights and Regional Autonomy in Revolutionary Nicaragua*. Latin American Perspectives, Issue 52, Vol. 14, No.1 Winter 1987, pág. 54
- 32 Cleary, *op. cit.*, pág. 1140; Sollis, *op. cit.*, pág. 510–11; Hale, *op. cit.* pág. 116
- 33 "The Atlantic Coast—Peace Has Taken Hold", *Revista Envío*, No. 83, mayo de 1988; entrevista, Dorotea Wilson, Managua, 25 de septiembre de 2006, [www.envio.org.ni/articulo/3138](http://www.envio.org.ni/articulo/3138)
- 34 Sollis, *op. cit.*, pág. 514.
- 35 Harff y Gurr, *op. cit.*, pág. 122.
- 36 "From Separatism to Autonomy—Ten Years on the Atlantic Coast" *Revista Envío*, No. 93, abril de 1989, [www.envio.org.ni/articulo/2693](http://www.envio.org.ni/articulo/2693)
- 37 Constitución de Nicaragua, 1995.
- 38 El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos proporciona una cifra aproximada de 314.130 habitantes en la RAAN y 306.510 en la RAAS en 2005 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), VIII Censo de población y IV de vivienda, May 2005, p. 34-35; [http://www.inec.gob.ni/censos2005/CifrasO\\_Tablas.pdf](http://www.inec.gob.ni/censos2005/CifrasO_Tablas.pdf))
- 39 Ley del 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. (Diario Oficial, No. 16, 23 de enero de 2003, Managua).
- 40 Los Consejos Regionales de la RAAN y la RAAS son los órganos reguladores de la región Atlántica. Éstos están compuestos por 45 miembros electos cada cuatro años por mandato popular.
- 41 El coordinador regional es elegido entre los miembros de la junta directiva del consejo regional; Assies, *op. cit.*, pág.196
- 42 Assies, *op. cit.*, pág. 196.
- 43 *Ibid.*, pág. 196.
- 44 Prefacio, sección V, en Ley sobre el Estatuto de Autonomía de la Región de la Costa Atlántica de Nicaragua (*Diario Oficial*, No. 238, 30 de octubre de 1987).
- 45 *Ibid.*, sección IV
- 46 Ley 28, Artículo 2.
- 47 *Ibid.*, Artículo 5 y Artículo 11.5
- 48 Reglamento a la Ley 28 (Asamblea Nacional de Nicaragua, 9 julio 2003), Artículo 14; Ley 28, Artículo 11.8
- 49 Reglamento a la Ley 28, *op. cit.*, Artículo 5.e.
- 50 *Ibid.*, Artículo 28; Ley 28, Artículo 8
- 51 Ley 28, Artículo 8.3.
- 52 Reglamento a la Ley 28, *op. cit.*, Artículo 28 i. 1.
- 53 *Ibid.*, Artículos 28.i.2 y 28.i.3.
- 54 Ley 28, Artículo 32
- 55 *Ibid.*, Artículo 32.1
- 56 Ley 28, Artículo 32.
- 57 *Ibid.*, Artículo 8.4.
- 58 *Ibid.*, Artículo 9.
- 59 Ley 445, *op. cit.* Artículo 34.
- 60 *Ibid.*, Artículos 40-42.
- 61 *Ibid.*, Artículo 45.
- 62 Artículo 181 de la Constitución de Nicaragua (1995).
- 63 'Universidad Comunitaria', URACCAN, septiembre de 2004, págs. 5–7, disponible en línea: <http://www.uraccan.edu.ni/spanish//organizacion/archivos/universidad%20comunitaria.pdf>
- 64 En la década de los setenta se iniciaron cursos de ciencias de la educación en la Costa Atlántica en cooperación con la Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN), los cuales fueron seguidos por más iniciativas en los ochenta. Sin embargo, estos estudiantes no pudieron obtener un título sino hasta que se abrió la URACCAN, en 1987. A finales de los ochenta, se crearon becas para que los habitantes de la Costa Atlántica pudieran estudiar en cualquier otra parte de Nicaragua (URACCAN, septiembre de 2004, *op. cit.*, págs. 3–4).
- 65 Entrevista con Alta Hocker, Bilwi, 20 de septiembre de 2006.
- 66 Entrevista con Alberto Espinosa, Bilwi, 20 de septiembre de 2006.
- 67 *A strengthened growth and poverty reduction strategy*, Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (interino) para el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Gobierno de Nicaragua, pág. x; Plan Nacional de Desarrollo de la República de Nicaragua para 2005, noviembre de 2005, pág. 25, [http://siteresources.worldbank.org/INT/PRSP1/Resources/Nicaragua\\_PRSP-November2005.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/PRSP1/Resources/Nicaragua_PRSP-November2005.pdf)
- 68 La estimación de la tasa de desempleo en la Costa Atlántica fue tomada de Harff y Gurr, *op. cit.* pág. 63. La cifra del 12% para todo el país fue tomada de *A strengthened growth and poverty reduction strategy*, *op. cit.*, pág. 9)
- 69 Braunschweig, T. y Stöckli, B., *Civil Society's Perspective on their Involvement in PRSP Monitoring: Assessing Constraints and Potentials in Nicaragua*, Informe. Berna, Alliance Sud, 2006, pág. 22.
- 70 *Ibid.*, pág. 27.
- 71 Esto está influenciado por el aislamiento físico de la Costa Atlántica; actualmente no existe una carretera que enlace la capital regional de la RAAN, Bilwi y Managua; y la ruta es intransitable durante la época de lluvias. Bluefields, la capital de la RAAS, está conectada con Managua por barco y por autobús. Aparte de estos medios, la única forma de conexión entre ambas ciudades es por aire. El problema para la construcción de carreteras es la naturaleza del terreno en la región, que es selva y sabana pantanosa; parte de la selva más grande de centroamericana.
- 72 Hooker, M., *Participación política de pueblos indígenas y Afrodescendientes en el proceso electoral*, informe, CEDEHCA, septiembre de 2006, pág. 7.
- 73 Ley 28, Artículos 21 y 22.
- 74 Ley Electoral de Nicaragua (*Diario Oficial*, No. 331, 9 de enero de 2000), Artículo 142.
- 75 Hooker, *op. cit.*, pág. 11.
- 76 Caso *YATAMA vs. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C no. 127.
- 77 Hooker, *op. cit.*, pág. 11.
- 78 Entrevista con Carlos Sanders, Bluefields, 19 de septiembre de 2006.
- 79 Presentación de Cyril Omeir en el taller 'El proceso de autonomía como instrumento para la prevención de conflictos en Nicaragua',

- Bluefields, RAAS, Nicaragua, 19 de septiembre de 2006.
- 80 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79
- 81 Anaya, S.J. y Grossman, C., 'The case of *Awas Tingni vs. Nicaragua*: a new step in the international law of indigenous peoples', 19 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 1 (2002), pág. 2.
- 82 Assies, *op. cit.*, pág. 197.
- 83 Entrevista con varios líderes comunitarios de la Costa Atlántica, 2006.
- 84 Institutionalizing autonomy, *Revista Envío*, No. 100, noviembre de 1989, [www.envio.org.ni/articulo/2755](http://www.envio.org.ni/articulo/2755)
- 85 Hale, *op. cit.*, pág. 173.
- 86 Harff y Gurr, *op. cit.*, pág. 64.

***De Conflicto a Autonomía en Nicaragua: Lecciones Aprendidas*** © Minority Rights Group International, abril 2007.

**MRG y sus socios del programa quieren agradecer** el apoyo financiero brindado por el Departamento del Desarrollo Internacional del Reino Unido y a los expertos que han aportado sus observaciones a este estudio. La autora les quiere agradecer a todos aquellos que fueron entrevistados en el curso de la investigación. Proyecto coordinado por Chris Chapman, editado por Sophie Richmond, y traducido por Gustavo Cruz y Elena Harris.

**Actualmente la autora Sandra Brunnegger**, titulada en Antropología Social, derechos humanos y relaciones internacionales, es becaria de posdoctorado en el Max Planck Institute for Social Anthropolgy en Halle. En la actualidad sus estudios se basan en los derechos de los pueblos indígenas, los acuerdos de autonomía y los movimientos sociales.

**Minority Rights Group International (MRG)** es una organización no gubernamental (ONG) cuyo objetivo es el de asegurar los derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas en todo el mundo y fomentar la cooperación y entendimiento entre distintas comunidades. MRG es un grupo asesor reconocido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y trabaja en calidad de observador de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. MRG está registrada como organización benéfica, num.: 282305 y sociedad anónima num.: 1544957 en el Reino Unido.

**ISBN 1 904584 64 0** Este estudio fue publicado con el fin de hacer público este problema. El texto no refleja necesariamente cada uno de los puntos de vista detallados del MRG o sus socios. Pueden acceder a este documento en I copias en la página oficial [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org). También disponen de copias en nuestra oficina de Londres.

# working to secure the rights of minorities and indigenous peoples

## Recomendaciones

### A los decisores trabajando en la gestión/resolución de conflictos étnicos/religiosos violentos:

1. Al buscar soluciones para un conflicto específico:
  - La consulta se debe llevar a cabo con la gama más amplia que sea posible de miembros de las comunidades involucradas en conflictos, incluyendo a mujeres. En los casos en que sea necesario se deberá capacitar a miembros de dichas comunidades para que realicen consultas de puerta en puerta y lleven a cabo reuniones a nivel de la comunidad;
  - No se deberá considerar a aquellos que se presentan como líderes de las comunidades como si fueran los únicos interlocutores;
  - Los representantes legítimos de la sociedad civil, incluyendo mujeres, deben tener voz en las negociaciones y consultas;
  - En los casos en que se identifiquen problemas específicos que son motivo de descontento, en especial cuando éstos han sido claramente el catalizador del conflicto, se deberá lidiar con los mismos de forma íntegra a través de cualquier propuesta avanzada para resolver el conflicto;
  - Se deben reconocer las estructuras locales legítimas que puedan actuar como interlocutores o foros para elaborar propuestas y se les debe dar un papel en las negociaciones;
  - Se debe realizar un estudio completo y exhaustivo de los acuerdos de paz y consociación de situaciones similares en todo el mundo para poder tener en cuenta toda la gama de posibilidades.

### Al gobierno nacional de Nicaragua y al los gobiernos regionales de la RAAN y la RAAS:

1. Se debe cambiar el número de escaños adjudicados a cada departamento geográfico en el Congreso Nacional para hacer que éstos sean proporcionales al número de habitantes.
2. El gobierno debe proporcionar mayor financiamiento a las universidades de la RAAN y la RAAS para que impartan cursos de administración pública y ciencias políticas para los representantes de pueblos indígenas y comunidades afrocaribeñas; incluyendo un programa de práctica profesional supervisada para que miembros de dichos grupos puedan trabajar con miembros de autoridades descentralizadas similares en el extranjero, y becas para estudiar cursos relevantes en

universidades asociadas en el extranjero.

3. Se debe organizar una consulta con los pueblos indígenas, comunidades afrocaribeñas y mestizos, incluyendo a mujeres, para debatir lo apropiado de introducir un sistema de escaños reservados para salvaguardar la representación de los pueblos indígenas y las comunidades afrocaribeñas en los consejos municipales y regionales; y en caso de una decisión afirmativa, determinar la cantidad de escaños reservados para cada comunidad. Los escaños reservados no deberán ser permanentes, sino que deberán estar sujetos a una revisión obligatoria después de transcurrido un período de tiempo establecido.
4. Por lo menos uno de los jueces del Consejo Supremo Electoral debe ser un representante de una comunidad indígena o afrocaribeña de la RAAN o la RAAS.
5. Se debe implementar en su totalidad el veredicto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso YATAMA.
6. Se deben implementar en su totalidad y con carácter de urgencia la Ley 445 relativa a la demarcación y titulación y el veredicto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awás Tingni*. Esto implicaría organizar un diálogo interétnico sobre los reclamos de tierra entre los pueblos indígenas, las comunidades afrocaribeñas y los mestizos.
7. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocaribeñas deben participar plena y eficazmente en el desarrollo de planes nacionales y regionales de desarrollo que los afecten, tales como las Estrategias de Reducción de la Pobreza.
8. Se debe formular un plan de inversión, en consultación con las comunidades étnicas, para reforzar el sistema educativo en las regiones autónomas, y el cual incluya enseñanza bilingüe en español y en la lengua materna para niños de comunidades indígenas y afrocaribeñas.
9. El gobierno central debe publicar cifras auditadas independientemente en relación con los ingresos procedentes de los recursos naturales, incluyendo aquellos que son explotados por empresas extranjeras, para asegurar la transparencia en la adjudicación de ingresos para las comunidades y autoridades locales de acuerdo con la Ley 445.