

Pensamiento crítico



Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua*

MARÍA DE LOS DOLORES FIGUEROA ROMERO**

“El gobierno nacional quiere ver cansados a los costeños en su lucha por la autonomía, pero les hemos dicho que la vamos a hacer con ellos o sin ellos...”

Alta Hooker Blandford¹

Tras la pérdida de las elecciones por los sandinistas en 1990, y de la asunción de un gobierno que exaltaba los viejos estilos de la burguesía comercial nicaragüense, se inició un acelerado proceso de desarticulación de las transformaciones revolucionarias en Nicaragua. La definición de una política económica neoliberal trajo también aparejada una nueva racionalidad productiva: la Costa Atlántica-Caribe, con sus grandes recursos productivos, como históricamente lo había sido, era nuevamente atractiva para los planes centralizadores gubernamentales. El desarrollo de un modelo de econo-

mía extractiva y desnacionalizadora por parte del gobierno central, supuso inmediatamente una sombra de regresión sociopolítica sobre las aspiraciones autonomistas de los costeños miskitos, ramas, garífunas, sumus-mayagnas, negros y mestizos. La *autonomía* es, en más de un sentido y según lo que comenta Miguel González, un logro sandinista, por lo que la sociedad regional tendría que enfrentar nuevos embates del gobierno central, del Estado nicaragüense.

Este libro considera una premisa fundamental: que la comprensión integral del desarrollo de la *autonomía regional* de la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua, implica NO SÓLO ESTUDIAR LOS PROBLEMAS INTERNOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DE AUTOGBIERNO REALMENTE EXISTENTE, SINO DESENTRAÑAR LA NATURALEZA MISMA DEL ESTADO NICARAGÜENSE A PARTIR DEL ESTUDIO DE SU FORMACIÓN. De tal suerte que la obra aporta los elementos básicos para entender

—en su dimensión regional— la instauración de un gobierno neoliberal, y las nuevas relaciones económicas y políticas de éste para con la Costa Atlántica y sus grupos étnicos.

La obra intenta responder a un conjunto de preguntas centrales acerca del proceso autonómico: qué validez tiene estudiar la autonomía regional en su dimensión interna, sin antes conocer la relación histórica que ha tenido el Estado nicaragüense con la Costa Atlántica; si el nuevo gobierno de la señora Chamorro insistía en no reglamentar la ley que especificaría las atribuciones, funciones y competencias a las regiones autónomas, en qué radicaba su renuencia y hasta qué extremos podría llegar; cuáles eran los recursos políticos y de negociación jurídica de que disponían los grupos políticos costeños, pueblos indígenas y comunidades étnicas para emplazar el Estado a negociar la autonomía regional. Solamente la acuciosa búsqueda del autor nos proporciona una evaluación del proceso integral, así como una comprensión más o menos cabal de las posibilidades de desarrollo de la autonomía en las circunstancias políticas de Nicaragua a partir de 1990.

Cuando se escribió este libro, que originalmente fue una tesis de licenciatura en antropología social,² existía un virtual suspenso en las posibilidades de lograr un acuerdo político regional que unificara un plan general para el desarrollo de la autonomía. Este factor obligó al autor a combinar su análisis con la

* *Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua. Un estudio sobre el Estado Nacional y la Autonomía Regional*, de Miguel González Pérez, Plaza y Valdés Editores y Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URACCAN, en prensa.

** Profesora de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica Caribe de Nicaragua.

¹ Miembro del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte durante el periodo 1990-1994, actualmente se desempeña como Presidenta de la Junta Directiva de dicho Consejo para el periodo 1994-1996. Entrevista con el autor, Puerto Cabezas (RAAN), julio de 1994.

² González Pérez, José Miguel (1995), *Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua*, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

composición política de los grupos políticos actuantes en el plano regional, y a comprender su génesis en el contexto de las luchas y tensiones acaecidas en la Costa a partir del conflicto étnico de inicios de los años ochenta, durante la época sandinista. De ahí partió para explicar los primeros cuatro años de funcionamiento del régimen autonómico (1990-1994), así como su nivel de apropiación en la sociedad regional.

En el libro está presente una preocupación permanente de tipo histórico que no pasa desapercibida, y es aquella que tiene que ver con la composición étnica de Nicaragua. En buena medida la conformación de amplios conjuntos socioculturales a uno y otro lado de la región central de Nicaragua, dan una especial particularidad al proceso de desarrollo nacional y a la misma formación del Estado nicaragüense; fue por esta razón que se incorporó un capítulo dedicado a las transformaciones regionales introducidas por los modelos de colonización: español en el Pacífico, Centro y Norte; e inglés en la Costa del Caribe de Nicaragua. Dichas transformaciones llevaron al autor a una rápida, pero concisa revisión de algunos aspectos etnohistóricos de las poblaciones indígenas originarias de estos territorios.

Una de las primeras certezas que surgen al leer este trabajo es que la comprensión del proceso de *autonomía* en su enorme significación histórica y política, así como el análisis del contexto de su formulación y los problemas que plantea su desarrollo, adquieren una singular relevancia que se centra de manera fundamental en su TRASCENDENCIA REGIONAL y en la posibilidad de concretar definitivamente el proyecto de UNIDAD NACIONAL BASADO EN EL RESPETO A LA DIVERSIDAD DE LAS POBLACIONES COSTEÑAS. La reconstrucción de las oposiciones desarro-

lladas entre los costeños (indígenas y no indígenas) y la población mestiza del Pacífico, forjadas a partir de historias paralelas, proporcionan los referentes fundamentales para comprender las posibilidades de estructurar una nueva nación pluricultural y un Estado multiétnico.

La obra maneja los siguientes temas fundamentales, que se abordan como hipótesis generales:

1. En los orígenes del proyecto de *afirmación* estatal, la perspectiva integradora con que se condujo el Estado liberal (1894-1909) en su relación social, política e institucional con la Costa Atlántica-Caribe, sustenta un interés basado en la consolidación territorial y en el aseguramiento de la soberanía del naciente Estado. Esta perspectiva integradora se caracterizó por una TENSION PERMANENTE CON LA DIVERSIDAD CULTURAL PROPIA DE LA COSTA ATLÁNTICA, LO CUAL IMPIDIÓ EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE UNIDAD NACIONAL. La interrupción estatal a causa de la intervención norteamericana en 1912, pospuso las aspiraciones NACIONALES de consolidar un proyecto de integridad territorial y soberanía política.
2. La Revolución Popular Sandinista fue receptora del estigma político de una soberanía conculcada y una independencia nacional formal; desde la perspectiva de un movimiento de liberación nacional se trasladaron a la Costa las percepciones dicotómicas de las contradicciones nacionales, en lo interno, la liberación de las formas de explotación social; en lo externo, la lucha contra el imperialismo norteamer-

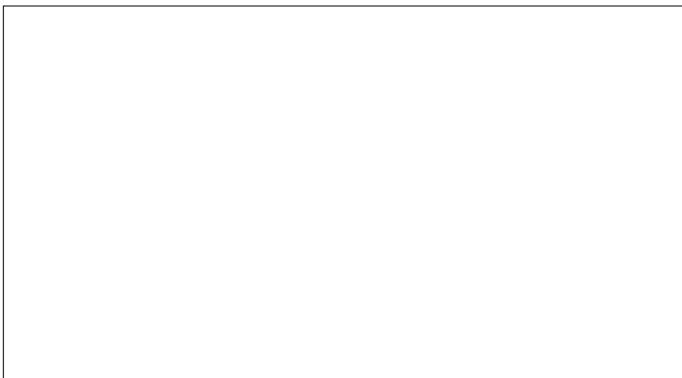
icano. El autor sostiene que esta dicotomía impidió que el sandinismo definiera durante los primeros años, una política específica de atención a los grupos indígenas de la Costa, una política que estuviera fuera de la restricción global de los problemas externos de la Revolución.

3. En el ámbito regional la falta de un acuerdo político pluripartidista en los años noventa, las tensiones propias de las relaciones políticas a nivel nacional, y la conformación de un nuevo Estado neoliberal, han contribuido a postergar una base de consensos políticos necesarios, y la indispensable reglamentación de la ley de autonomía; aspectos fundamentales para plantear un proyecto autonómico multiétnico.
4. En relación con la *formación nacional* y como objetivo de largo plazo se propone que, posiblemente, el desarrollo favorable de la autonomía de la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua constituya una condición sociohistórica y política de carácter integral que inicie de manera permanente y duradera prácticas democráticas, que den un nuevo sentido a la democracia en la pluralidad, y que posibilite el arribo a una significativa unidad nacional de ese país.
5. Por lo que respecta a las relaciones entre el Estado y la región, el inicio de un proceso de descentralización del Estado nacional a favor de los gobiernos locales de las regiones autónomas propiciaría alternativas de desarrollo regional que harían viable la consolidación del régimen autonómico y, en

consecuencia, podrían representar una posibilidad concreta de resolver el rezago socioeconómico de la Costa Atlántica. Este proceso también tendría como resultado el fortalecimiento del régimen político administrativo del Estado nacional.

6. Nuevamente, *en lo interno*, un estudio de la dimensión local de la autonomía (comunidades, municipios y órganos regionales de gobierno), revela que el proceso autonómico de la Costa Atlántica tiene una doble problemática: EN EL NIVEL NACIONAL POR LA OPOSICIÓN PERMANENTE DEL GOBIERNO CENTRAL, Y EN EL NIVEL INTERNO POR LA AUSENCIA DE NORMATIVIDADES QUE REGULEN EL FUNCIONAMIENTO DE SUS INSTANCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS LOCALES. La permanencia de los grandes problemas internos (situación contenciosa de la tierra, avance de la frontera agrícola y degradación de los recursos naturales, disposición oficial sobre las tierras nacionales, escasa participación comunal en las decisiones regionales), hacen previsible el surgimiento de nuevos conflictos interregionales en comunidades y municipios.

El libro se presenta en ocho partes cuidadosamente articuladas.



En la primera, la investigación considera la reflexión sobre la demografía regional y los procesos históricos que han intervenido en los fenómenos de diferenciación socioeconómica y cultural de los grupos étnicos de la Costa Atlántica, así como de éstos en relación con la población mestiza del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua. Se describen las grandes matrices sociohistóricas y culturales que han conformado las particularidades poblacionales de Nicaragua: LA GRAN EVIDENCIA Y PUNTO DE PARTIDA DE LA AUTONOMÍA REGIONAL, UN PAÍS MULTIÉTNICO, DOS GRANDES REGIONES CUYOS ORÍGENES HISTÓRICOS EMERGEN DE TRONCOS CULTURALES DISTINTOS Y QUE LE DAN AL FENÓMENO UNA COMPLEJA DIVERSIDAD CULTURAL Y POLÍTICA.

En la segunda parte se analiza la formación del Estado nicaragüense. Se trae a colación el marco teórico para reflexionar sobre los aspectos generales de las formaciones nacionales latinoamericanas y discernir, de manera colateral, los aspectos particulares de la formación del Estado y la nación en Nicaragua. Dentro de la historia política del Estado nicaragüense, el autor intenta ver la trascendencia territorial que tiene el ámbito regional constituido por la Costa Atlántica-Caribe.

La tercera parte del estudio se refiere, por un lado, al programa de modernización estatal instaurado por los grupos liberales a fines de

siglo XIX e inicios del XX (el cual es paradigmático en la región de estudio: se lleva a cabo la *incorporación o anexión* —política, jurisdiccional, territorial— de la Costa a la vorágine que implicaba el proyecto centralista del Estado); y por otro, a la interrupción del proyecto de autonomía estatal por parte de la intervención norteamericana (1909, 1925). El fenómeno de la intervención extranjera no solamente posterga la unidad nacional —al frustrar el programa liberal—, sino que agrava la desintegración interna del Estado, particularmente en la Costa.

A mediados del siglo pasado y muy entrado el presente (1860-1930), la Costa padece la prolongada presencia de un sistema de economías de enclave que escapa no sólo al control local, sino a las regulaciones nacionales. Con el paso del tiempo y de su particular forma de inserción en la sociedad regional, la economía de enclave contribuyó a diferenciar a los grupos étnicos regionales, haciendo evidente una superposición de las formas de explotación económica y de subordinación étnica. El final de esta parte está dedicada a explicar las relaciones del Estado somocista con la Costa y al mismo tiempo ilustrar un poco las condiciones políticas regionales al momento del triunfo de la Revolución Popular Sandinista en julio de 1979.

En la cuarta parte se entra de lleno a la problemática surgida de los primeros acercamientos de la Revolución Popular Sandinista en la Costa; se revisan cuidadosamente las demandas de las organizaciones indígenas regionales y la pronta resolución en un conflicto armado de profundas consecuencias para el desarrollo político regional. Se recupera el *problema de la tierra* como el eje articulador de las demandas centrales de los pueblos indígenas y comunidades

(1980-81) y se destaca su situación contenciosa como propicia para el desarrollo de nuevos conflictos étnicos durante los noventa. El autor pone especial énfasis en el etnismo de las principales organizaciones de la resistencia indígena alzada contra la revolución en la Costa; de aquí resulta un estudio más profundo sobre su trascendencia política en el conjunto de los grupos indígenas existentes en los territorios.

En la quinta parte se hace una revisión de las condiciones regionales en que se va gestando el proyecto de autonomía para la Costa Atlántica. Se reflexiona sobre los agentes importantes inmersos en el proceso; se ilustra el nuevo espacio político que se abre en la búsqueda de una solución al problema de la guerra y de la llamada cuestión étnico-nacional. Se hace un somero, pero puntual seguimiento de las discusiones dentro del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) cuando discutía cautelosamente el carácter que debería tener la autonomía costeña y de la reflexión que permitió llegar a esta importante decisión. En este marco, la labor de las Comisiones Regionales de Consulta fueron un aliciente importante para la distensión política regional y alrededor de ellas se organizaron los primeros esfuerzos de pacificación; se señala de qué forma se llega, mediante mecanismos participativos, a reflexiones importantes sobre los contenidos básicos del régimen de autonomía.

En la sexta parte se señalan los contenidos del Estatuto de Autonomía y su vínculo con la Constitución política del país. En términos jurídicos y políticos este Estatuto representa un hecho sin precedentes no sólo para Nicaragua y Centroamérica, sino para toda América Latina. Queda claro hasta aquí, y con la forma pausada y

coherente en que lo sustenta el autor, que para Nicaragua EL PROCESO AUTONÓMICO ES EL RESULTADO DE UN LARGO PROCESO HISTÓRICO QUE SINTETIZA TANTO LAS ASPIRACIONES POLÍTICAS DE LA CLASE GOBERNANTE EN TORNO A LA UNIDAD NACIONAL, COMO LAS REIVINDICACIONES DE AUTODETERMINACIÓN DE LAS ENTIDADES ÉTNICAS REGIONALES.

El Estatuto contempla el reconocimiento de un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y culturales que favorecen a la población multiétnica de las regiones autónomas. La sustentación jurídica del régimen autonómico emana directamente de la Constitución de la República y se concretiza en un reglamento que debe —o debería— ser decretado por la Presidencia y que define los términos en que se desarrolla el régimen de autonomía para la Costa Atlántica. Este apartado trae una exposición sobre la trascendencia y contenidos de la Constitución Política en relación con los componentes del Estatuto; se destacan asimismo las contradicciones que se derivan de una lectura puntual entre los contenidos del Estatuto y la Constitución; sobre todo en lo referente a su funcionamiento interno y las disputas por los recursos naturales.

En esta parte hay una referencia pormenorizada del proceso democrático entre 1989 y 1990: la campaña electoral, los discursos políticos sustentados y, finalmente, los resultados obtenidos por cada una de las agrupaciones políticas contendientes; la participación electoral fue evidencia de la confianza de las comunidades y del avanzado proceso de distensión regional. Se observa que los votos resultantes se estructuran a partir de una etnicidad política que escapa a una rígida comprensión cuantitativa. El autor llama la atención sobre el hecho de que la recomposición política regional y la

formación de instancias políticas parlamentarias son de especial interés en la comprensión de los problemas internos para la consolidación de alianzas y consensos democráticos e interétnicos.

En la séptima parte se analiza la instauración de los primeros Consejos Regionales Autónomos que surgen de las elecciones regionales de autonomía en 1990; este apartado es en gran medida descriptivo: se ilustra el contexto regional, las iniciativas precedentes para la reglamentación de la ley de autonomía, las consecuencias que en el nivel regional representó el cambio de gobierno nacional, y finalmente lo que significó durante los primeros cuatro años la conformación de un sistema de autogobierno regional.

En la octava parte se elabora una reflexión sobre la descentralización y la autonomía regional; esta parte constituye, sin duda alguna, un conjunto vital de la creación, desarrollo y consolidación del régimen autonómico. La autonomía de las regiones de la Costa Atlántica-Caribe lleva implícito un programa de descentralización política-administrativa a fin de contribuir a una eficiente y real gestión de los gobiernos regionales. De esta manera, el Estado cede una cuota de poder a fin de aportar en la práctica un soporte material y político que sustente los principios del llamado reconocimiento a los derechos históricos de los pobladores de la Costa Atlántica.

Entramos de manera consecuente en la DIMENSIÓN LOCAL de la autonomía regional: todo estudio acerca de la descentralización y gestión administrativa de los gobiernos autónomos ha de pasar por la organización y gestión municipal, por los actos mismos de la gobernabilidad local. En este proceso el autor pone especial énfasis

en cuatro factores elementales: la articulación del Estatuto de Autonomía con la Ley de Municipios y su reglamento; el funcionamiento de las municipalidades como polos fragmentados y de poder paralelo a los gobiernos regionales autónomos; las alcaldías como centros de las disputas y recomposición de fuerzas de los partidos políticos; y finalmente la relación entre las comunidades indígenas, los municipios, la región autónoma y el Estado central.

Es importante entender el significado social de una fluida y constante amalgama de actores étnicos en el ámbito local. Por esta razón se dedica una especial atención a lo que se considera una FRONTERA CULTURAL Y ADMINISTRATIVA DE LA AUTONOMÍA REGIONAL: LOS MUNICIPIOS MINEROS.³ En esa región han convivido históricamente indígenas y mestizos, ambos participando de manera distinta en los procesos regionales.

En los años ochenta, la región de Las Minas fue el bastión de defensa sandinista a las incursiones armadas de los insurgentes indígenas miskitos y sumus. Este proceso llevó hasta sus límites lo que los mismos mineros consideran como “una cuota por la autonomía”, es decir, una autonomía hecha por el Gobierno Revolucionario para los indígenas, a costa del esfuerzo de los mestizos en la defensa armada de la Revolución sandinista. Antes (entre 1984 y 1990), el proyecto de autonomía se percibió como “bueno para los miskitos” y hasta más tarde, con la instauración del régimen de autonomía (1990-1994), empezó a concebirse como un programa de potenciales beneficios a nivel sectorial pluriétnico.

En este apartado se reflexiona sobre lo dicho en incisos anteriores,

esto es, que las percepciones, los ritmos y formas de participación en el programa global de la autonomía muestra variaciones; en este caso a nivel de una subregión dentro de los territorios autónomos. Esta dimensión del problema es importante, en tanto nos aproxima a comprender los procesos de desintegración interregional en la construcción de un sistema regional de gobierno.

El libro está sustentado sobre una importante labor de investigación de campo y gabinete, una parte sustantiva del análisis se estructura a partir de las entrevistas y cuestionarios aplicados a concejales regionales y municipales, funcionarios públicos, coordinadores de organismos de cooperación externa y dirigentes de partidos políticos, religiosos, alcaldes y autoridades comunales. De singular importancia es el conocimiento de archivos y documentos inéditos que alguna vez fueron considerados de “seguridad nacional” en Nicaragua y que hoy el autor expone a la luz pública.

Coincidimos con Myrna Cunningham, exdiputada costeña, en el sentido de que el libro de Miguel González es “un importante panorama total; y en cuanto a la documentación y tratamiento de los temas, la obra se convierte en el más importante documento en la actualidad para estudiar la génesis de la autonomía” (prólogo).

El libro es, en este sentido, un estudio general. Es una historia amplia. Es un balance. Pero a partir del mismo pueden derivarse algunas dimensiones problemáticas de las autonomías regionales en el contexto de nuestros países latinoamericanos. El autor extrae una lección de la experiencia costeña nicaragüense y es que demuestra,

con una buena argumentación que la fundación de autonomías es punto de partida y ampliación de experiencias democráticas, pero no se revela —en un corto plazo— como solución a problemas que requieren respuestas inmediatas y un tratamiento verdaderamente integral: desarrollo institucional democrático, descentralización, recuperación de bases productivas, formación de recursos humanos.

La autonomía regional, para su diseño y ejecución, requiere de estrategias paralelas de negociación: desde el ámbito de la comunidad y el municipio, hasta los cambios EN CADENA que el régimen genera a nivel de las instituciones del Estado (descentralización). En este sentido, la experiencia nicaragüense podrá aportar que los tiempos políticos y las formas jurídicas para llegar a la autonomía repercuten centralmente en la consolidación del sistema propiamente dicho. Asimismo, las nuevas condiciones surgidas en el marco del sistema político, del Estado y de gobierno nicaragüenses en los años noventa, han hecho aparecer nuevos desafíos para el funcionamiento de la autonomía regional.

La autonomía apunta hacia soluciones de largo plazo (generacionales, probablemente), y sus postulados tienden a convertirse cada vez más en bandera de lucha política de las poblaciones pluriétnicas, de tal manera que los efectos, aunque impacten eficazmente al Estado y al sistema político en su conjunto, sólo son perceptibles en el mediano y largo plazos.

Desde el punto de vista del autor esto es así por dos razones fundamentales: a) las contradicciones generadas durante el periodo de TRANSICIÓN propio de la transformación de la entidad administrativa

³ Nos referimos a los municipios de Rosita, Bonanza y Siuna; los tres ubicados al noroeste de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

territorial precedente (municipios, departamentos, ejidos, comunidades, localidades) a la región autónoma; y b) el proceso de descentralización político-administrativa del Estado. Ambos fenómenos, vistos de manera articulada y por las particularidades regionales a las que hacen referencia (falta de capacidad administrativa regional, tensiones políticas, liderazgos étnicos excluyentes, polémicas por las competencias de los entes autónomos, lucha por el control de territorios), deben llevarse a cabo de manera gradual y por consenso.

Este procedimiento, en el mejor de los casos, debería seguir la pauta de la negociación y el acuerdo multilateral, pero en situaciones políticas estructuralmente adver-

sas, en las que se enfrenta la Región y el Estado a partir de una historia tensionante y de un programa neoliberal, la autonomía regional provoca percepciones encontradas, centrífugas y centrípetas, que eventualmente producen —en el nivel regional y nacional— discursos y acciones políticas diversas: desde el desencantamiento social sobre las posibilidades de la autonomía, posiciones moderadas y negociantes, hasta los extremismos separatistas o iniciativas gubernamentales de disolución del mismo régimen autonómico. En definitiva, hacia una nueva edición de conflictos étnico-nacionales.

En este sentido, y según lo que nos dice el autor, una lucha política planteada a corto plazo que

sobreestime las posibilidades de consolidación de la autonomía en ese tiempo, debe tomar en cuenta que la autonomía regional es, por definición, un largo proceso de permanente negociación tanto en las regiones como en el Estado nacional.

Dicho esto, el autor adelanta que la autonomía regional no puede proponerse como una iniciativa que no contemple con cierta previsión sus alcances posibles, sus virtudes o sus defectos; lo importante está en saber prever otras soluciones viables —o estrategias paralelas— una de las cuales es la autonomía regional, quizá la más indicada. Pero esto, necesariamente tiene que ser debatido. Esta investigación propone un estudio de caso que intenta contribuir a esa gran encomienda.