

# Un recuento del proceso autonómico en Nicaragua

Consuelo Sánchez

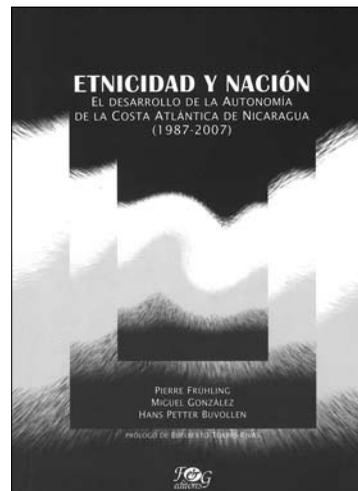
PETER FRÜHLING, MIGUEL GONZÁLEZ Y HANS SETTER  
BUVOLLEN, 2007

## *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*

F&G Editores, Guatemala.

El libro *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*, escrito a tres manos por Pierre Frühling, Miguel González y Hans Setter Buvollen, es el primer estudio global realizado sobre el proceso autonómico en Nicaragua desde la incorporación del régimen de autonomía en la Constitución de 1987 hasta el cierre de la

redacción del libro en 2007. Este extenso estudio puede considerarse como una prolongación del libro de uno de los autores, Miguel González, *Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en Nicaragua*, que abarca la historia política regional-nacional y del sistema autonómico en Nicaragua hasta 1994. El libro que nos ocupa se enfoca especialmente en el



► 173

### **An Account of Nicaragua's Autonomic Process**

CONSUELO SÁNCHEZ: Escuela Nacional de Antropología e Historia, México-Distrito Federal  
konsuelomx@yahoo.com.mx

*Desacatos*, núm. 31, septiembre-diciembre 2009, pp. 173-179

análisis de los avances, problemas y retos del régimen de autonomía en sus veinte años de existencia. Se trata, sin duda, de un balance pormenorizado e imprescindible para estudios posteriores, y adquiere mayor relevancia si se advierte que Nicaragua es el primer país de América Latina en el que se establece un régimen de autonomía, y que la diversidad de cuestiones planteadas en esta singular y extraordinaria experiencia merece ser objeto de especial atención, no sólo para estu-

dios comparativos sobre el tema, sino también para la construcción de futuras autonomías en la región. Desde luego, no se trata de conocer para calcar, sino para aventajar.

Antes de adentrarse en los vericuetos de la autonomía, el libro nos introduce por las sendas de una historia condensada del proceso de configuración étnica y regional de la nación nicaragüense, como preámbulo para poder entender tanto la dimensión histórica de los reclamos autonómicos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, como la herencia histórica del centralismo, que constituye hoy uno de los principales obstáculos en el avance de la autonomía. Luego nos lleva a la resistencia indígena y el conflicto armado, así como a las negociaciones de paz que dieron lugar a los acuerdos autonómicos entre los costeños y el gobierno sandinista.

El paso previo para el inicio de la construcción de los acuerdos autonómicos fue la decisión del gobierno sandinista de dar una solución política a la resistencia popular y al movimiento de los indígenas armados en la Costa Atlántica —después de haber ensayado la vía militar—, admitiendo que la búsqueda de acuerdos autonómicos sería “la única vía para lograr una paz duradera” (p. 347) y propiciar la unidad étnico-nacional. Esta determinación del gobierno arranca con la creación de la Comisión Nacional de Autonomía (CNA) en diciembre de 1984, la cual se integró con representantes de los diversos grupos étnicos de la

Costa Atlántica y delegados oficiales, y que tenía como objetivo explorar los principios y fundamentos de un régimen de autonomía. También se crearon Comisiones Regionales similares con sedes en Bilwi y Bluefields. A partir de esta iniciativa se abre, como advierten los autores, el diálogo sobre la autonomía con grupos de indígenas armados, quienes se van incorporando a las discusiones en torno al documento “Principios y políticas para el ejercicio de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua”, publicado por la CNA en junio de 1985. Éste se constituyó en “el documento base para avanzar hacia una consulta popular directa, a ser realizada en todas las comunidades de la Costa Atlántica”. En este proceso de consulta participaron “unos 1 200 voluntarios”, quienes impulsaron “las discusiones en las comunidades, dando lugar a la formación de casi 100 comisiones locales de autonomía sólo entre las comunidades miskitas” (p. 345).

Después de esta primera fase de consultas entre los costeños, se elaboró un anteproyecto de Ley de Autonomía (o Estatuto de Autonomía) que fue discutido y consensuado “entre las dos comisiones regionales”; posteriormente, se sometió a discusión en una asamblea multiétnica con más de doscientos delegados que representaban a otras tantas comunidades de las dos regiones, quienes aprobaron el anteproyecto de ley. El presidente de la República lo envió a la Asamblea Nacional y,

en septiembre de 1987, este órgano aprobó, con algunas modificaciones, el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, también conocido como la Ley 28.

Cabe señalar que antes de la aprobación del estatuto, los derechos autonómicos fueron incluidos en la nueva Constitución Política de Nicaragua, aprobada por la Asamblea Nacional en enero de 1987. Con ello, la autonomía adquirió un rango constitucional que daba sustento al Estatuto de Autonomía. Los legisladores incluyeron dos artículos en la Constitución que son los principales fundamentos del régimen de autonomía: en el artículo 180 se indican los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica; y el artículo 181 establece que “El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos”. La ley a la que se hace mención es la Ley 28 o Estatuto de Autonomía. En éste se establece el ámbito territorial de las dos Regiones Autónomas, los órganos de gobierno regional (Consejo Regional, Junta Directiva del Consejo Regional y del Coordinador Regional), las atribuciones de las regiones autónomas y de las autoridades regionales, entre otras disposiciones y derechos fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas (miskitos, sumus, ramas, garífonas, criollos y mestizos).

Puede decirse que con la aprobación del Estatuto de Autonomía se

inicia el *proceso autonómico*, que concurre con la problemática del ejercicio de la autonomía. La autonomía no puede entenderse como producto de un acto único, sino como producto de un proceso. El proceso autonómico inicia a partir del acto fundacional, es decir, a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía —previamente instaurado el régimen de autonomía en la constitución nacional—, y concluye cuando la autonomía se ha institucionalizado. El proceso autonómico es, entonces, el conjunto de acciones que median entre el acto fundacional y la institucionalización del régimen de autonomía; comprende un “conjunto de trámites, plazos, requisitos y normas diversas que jalonan todo el proceso de constitución” de las entidades autónomas<sup>1</sup>. Algunos se preguntarán si en Nicaragua ya concluyó el proceso autonómico. En mi opinión, aún está en curso, lo cual puede desprenderse de la lectura de este libro.

Para evaluar el estado actual del proceso autonómico en Nicaragua habría que analizar el cumplimiento de los elementos básicos para el ejercicio del régimen de autonomía:

1) *La definición del ámbito territorial de la autonomía*. El texto constitucional establece el principio general (artículo 175) de que el territorio nacional se divide para su

administración en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Posteriormente, la ley o Estatuto de Autonomía establece el ámbito territorial de las dos regiones autónomas, definiendo los límites del territorio sobre el que se asientan estas regiones. El Estatuto contiene también la organización de los territorios autónomos y su subdivisión en municipios. Así, la legislación delimita los territorios de las regiones autónomas, lo cual facilitó el inicio del ejercicio del proceso autonómico.

2) *Los órganos de gobierno regional*. El Estatuto de Autonomía contiene disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno regional, así como las bases y procedimientos generales para la elección de los mismos. La configuración de los primeros gobiernos regionales se llevó a cabo en 1990, cuando los costeños eligieron a los miembros de su respectivo consejo regional, “dando así vida real al Estatuto de Autonomía y a las nuevas autoridades regionales” (p. 85). En el presente libro, los autores analizan cada uno de los procesos electorales de los cinco gobiernos regionales elegidos hasta el presente. Examinan las fuerzas políticas que intervienen; los resultados electorales en relación con las fuerzas políticas partidistas; la composición política de los órganos de gobierno de las dos regiones, así como el comportamiento electoral de la población en las regiones autónomas en otros procesos electorales (para la elección del presidente de la Repú-

blica, de la Asamblea Legislativa y de las autoridades municipales). También analizan el desempeño de las autoridades de los consecutivos gobiernos regionales autónomos, así como los avances y las limitaciones en la institucionalización de las estructuras de gobierno regional. Los autores advierten sobre “la gran influencia de los partidos políticos nacionales y su rol como ‘obstructores’ de la vida autonómica” (p. 197).

3) *Las competencias de las regiones autónomas y el traspaso de los servicios correspondientes de las mismas*.

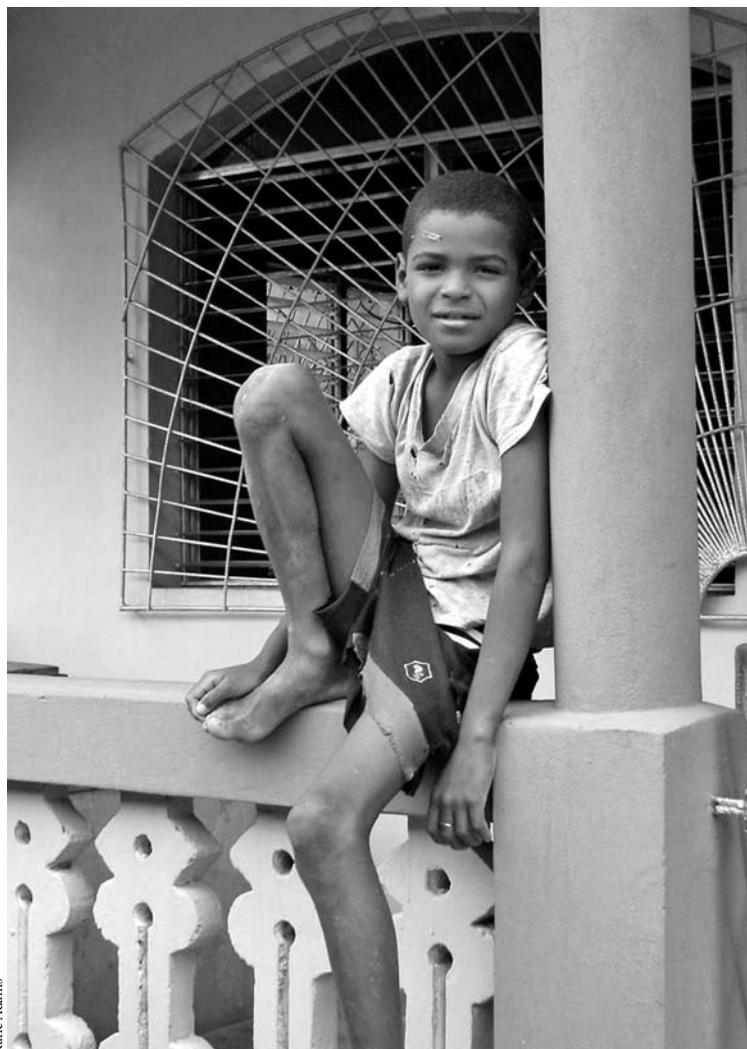
El estatuto de autonomía establece las atribuciones de orden administrativo de las regiones autónomas, que serán ejercidas a través de sus órganos de gobierno. Al respecto, Héctor Díaz-Polanco señala que en Nicaragua, “a pesar de que en documentos preparatorios del proyecto de autonomía se indicaban las competencias que serían de incumbencia de los entes autónomos, al lado de las que correspondían al Estado central, este reparto de facultades no se concretó en la ley sustantiva: las competencias estatutaria y legislativa quedaron en manos del Estado central. Estamos, pues, ante una típica autonomía de naturaleza ‘administrativa’”<sup>2</sup>. El punto es que el traspaso de las facultades administrativas y de los servicios correspondientes del Estado central a los gobiernos regionales es en lo que menos se ha

<sup>1</sup> Enrique Álvarez Conde, *Las comunidades autónomas*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, p. 79.

<sup>2</sup> Héctor Díaz-Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 1996, pp. 194-195.

avanzado. Los primeros intentos en este sentido se dieron después de aprobado el reglamento del Estatuto de Autonomía. Pero es hasta enero de 2004, como se indica en el libro, que se crearon cuatro Comisiones Paritarias entre los gobiernos regionales y el gobierno central para abordar el traspaso y coordinación en las áreas de salud, educación, producción y recursos naturales. Aunque en estas comisiones se obtuvieron algunos avances en la definición de las normas y en acuerdos administrativos, hasta ahora han rendido muy pocos resultados (p. 246).

Al respecto, los autores analizan los alcances y el contenido medular del Estatuto de Autonomía, así como lo que ellos consideran sus “deficiencias principales”. Dividen las deficiencias encontradas en dos categorías: “las que pertenecen al ámbito *político-administrativo*”, y “las que pertenecen al ámbito del *ejercicio de los derechos* otorgados a la población originaria de la Costa Atlántica”. En la primera, señalan que el Estatuto de Autonomía no era suficientemente claro acerca de: a) las relaciones entre los órganos del Estado central y los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas; b) la relación del gobierno regional con los municipios y comunidades comprendidas en su jurisdicción territorial, y c) el rol y mandato de los Consejos Regionales y el Coordinador Regional. En la segunda, los autores apuntan que “la Ley no establece en forma firme y clara” el estatus jurídico y adminis-



Katite Adams

Bluefields, 2007.

trativo de las comunidades; las formas para el control y manejo de las tierras comunales por parte de las comunidades, y la certeza jurídica de la propiedad comunal (pp. 77-82).

Según los autores, estas deficiencias reflejan “las limitaciones existentes del periodo histórico en el cual nació”, y suponen que “varias de estas deficiencias no fueron des-

cubiertas hasta más tarde, en diferentes etapas del difícil trayecto para ejercer y hacer funcionar la autonomía, mientras otras eran visibles ya en el momento de la aprobación de la Ley 28” o Estatuto de Autonomía (p. 78). Ciertamente, todo estatuto es perfectible, pero el punto es que habría que distinguir, por un lado, las características jurídico-políticas



Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Puerto Cabezas.

de la autonomía establecida y la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía, y, por otro, el proceso de construcción de las entidades autónomas. Para ello, habría que analizar el tratamiento legislativo del régimen de autonomía en las diferentes redacciones que ha experimentado la actual Constitución nicaragüense: en la redacción de 1897 y en la de la reforma constitucional de 1995. En esta última, los diputados de las regiones autónomas en la Asamblea Nacional lograron introducir una nueva redacción que afianzó los derechos autonómicos de los costeños, especialmente en el texto del artículo 181.

La ley de autonomía es equiparable a una ley constitucional, es decir, tiene un rango constitucional fuerte. Es, a la vez, una norma de las regio-

nes autónomas y del ordenamiento jurídico estatal, y su contenido no puede rebasar el marco constitucional. Pero el proceso normativo de la autonomía no concluye con la aprobación del estatuto. En Nicaragua, el proceso normativo posterior a la aprobación del estatuto ha sido muy lento y, en ocasiones, muy tortuoso, como se narra en este libro. Las organizaciones políticas y sociales de las regiones autónomas han tenido que unificarse y movilizarse para conseguir la normatividad requerida para el ejercicio de varios de los derechos enunciados en el Estatuto de Autonomía. En este esfuerzo, los costeños lograron la aprobación del Reglamento de la Ley de Autonomía por parte de la Asamblea Nacional en julio de 2003 —después de más de quince años de aprobado el Esta-

tuto de Autonomía—, así como de la Ley de Régimen de Propiedad Comunal Indígena, aprobada por el mismo órgano legislativo en enero de 2003. En los anexos 4 y 5 del libro se reproducen el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y el Reglamento al Estatuto de Autonomía.

Habría que destacar que la Ley de Propiedad Comunal (también llamada Ley de Tierras), que fue prácticamente elaborada y consensuada entre la mayoría de los actores costeños, es otra de las aportaciones innovadoras del proceso autonómico nicaragüense. Los importantes alcances en el contenido de esta ley pueden explicarse por el poder y la fuerza que les proporciona el marco regional de la autonomía. Ahora bien, esta ley vendría a subsanar algunas de las supuestas limitaciones del Estatuto de Autonomía señaladas por los autores —en especial, las que se refieren al ámbito del ejercicio de los derechos otorgados a las comunidades indígenas y criollas—. La ley no sólo reconoce derechos territoriales comunales (sobre tierras y recursos naturales), sino que también establece claramente la autonomía de las comunidades indígenas y étnicas. Al respecto, la ley otorga reconocimiento legal a las comunidades como entidades con personalidad jurídica y su derecho a sus propias formas de gobierno interno; asimismo, “instituye a las autoridades comunales territoriales y sus formas legales de representación, tanto con respecto al proceso de demarcación

como en sus funciones ante las entidades regionales, municipales y nacionales” (p. 247). La pregunta entonces es si el Estatuto de Autonomía era deficiente porque no contenía lo que se incluyó en esta norma o si, más bien, la elaboración y aprobación de esta norma debe entenderse como parte del proceso autonómico. Los autores admiten que con la aprobación de la Ley de Tierras se creó “una base fuerte para concretar los derechos autonómicos y fortalecer de manera sustancial a las comunidades, que de esta manera reaparecen con mandatos y derechos tanto dentro de la estructura autonómica como en el sistema nacional de administración” (p. 247).

En el ámbito político-administrativo, los autores observan tres deficiencias en el Estatuto de Autonomía. La primera se refiere a la falta de claridad en las relaciones entre los órganos centrales del Estado y los órganos de las regiones autónomas. En mi opinión el estatuto contiene suficientes referencias, explícitas e implícitas, al respecto. Por ejemplo, en el proceso de constitución de las regiones autónomas, la intervención de los órganos centrales del Estado (en especial, la Asamblea Nacional) se materializa en la aprobación del estatuto; en la constitución de los órganos de gobierno regional, tanto en el proceso de elección de los miembros del Consejo Regional, para cada una de las regiones autónomas, como en la toma de posesión de los mismos. En este caso, se indica que el Consejo Supremo Electoral “procederá a organizarlas,

dirigirlas y a proclamar y publicar sus resultados así como a entregar las credenciales a los electos”. En la atribución de competencias, el estatuto contiene varias referencias sobre la coordinación estatal-regional; por ejemplo, que las regiones autónomas se coordinarán con los Ministerios de Estado correspondientes en materia de “salud, educación, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc.” (artículo 8); que el “Consejo Regional elaborará en coordinación con el Ministerio de Finanzas, el proyecto de presupuesto de su Región Autónoma para el financiamiento de los proyectos regionales” (artículo 32); y que la Junta Directiva del Consejo Regional habrá de “coordinar sus actividades y las del Consejo con el Coordinador Regional y, a través del mismo, con los demás funcionarios regionales de los Poderes del Estado” (artículo 28).

También cabe mencionar la intervención de las regiones autónomas en los órganos centrales del Estado. Aunque la mayoría de las disposiciones al respecto se encuentran en la Constitución, y se concretan:

1) *En la integración de la Asamblea Nacional.* Las regiones autónomas tienen la posibilidad de contar con un número de representantes en el órgano legislativo de la nación (artículo 132 de la Constitución). En el estatuto se indica que “serán Miembros del Consejo Regional con voz y voto, los Representantes ante la Asamblea Nacional de su correspondiente Región Autónoma” (artículo 20).

2) *En la capacidad de iniciativa legislativa de los consejos regionales autónomos.* El artículo 140 de la Constitución establece que los consejos regionales autónomos tienen iniciativa de ley en materias propias de su competencia; asimismo, los diputados de la Asamblea Nacional “gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas”.

3) *En la facultad de las regiones autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad.* La Constitución (artículo 164, inciso 13) establece como una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, “Conocer y resolver los conflictos de constitucionalidad, entre el gobierno central y los gobiernos municipales y de las regiones autónomas de la Costa Atlántica”.

4) *En la participación de los gobiernos autónomos* “en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica” (artículo 8.1 del Estatuto de Autonomía).

Después de esta breve exposición podemos sacar varias conclusiones. La primera de ellas es que la supuesta deficiencia del Estatuto de Autonomía señalada por los autores, en realidad no es tal. El problema práctico de la falta de coordinación entre los órganos centrales del Estado y los órganos de gobierno regional tiene que ver especialmente con la transferencia de las competencias y de los recursos correspondientes del Estado

a las regiones autónomas. Esta problemática, propia del proceso autonómico, se ha retardado en Nicaragua por razones de orden político-económico más que legislativo. Esto es, desde 1990, cuando se eligió a los miembros de los primeros Consejos Regionales de las dos regiones autónomas, la administración del país quedó en manos de gobiernos neoliberales, opuestos al régimen de autonomía. La neoliberalización del Estado y de la economía nacional, promovida por estos gobiernos, ha repercutido severamente en las regiones autónomas. En lugar de una descentralización político-administrativa y una redistribución de recursos, que comprenden toda la problemática del proceso autonómico, lo que se observa en el estudio de este libro es una recentralización del poder y de los recursos nacionales. Al mismo tiempo, la reorganización de la economía nacional en función del llamado “libre mercado” ha propiciado, como dice Jameson, “una nueva penetración y una colonización históricamente original del inconsciente y de la naturaleza”<sup>3</sup>. Lo preocupante es que varios de los miembros de los Consejos Regionales Autónomos, ante los exiguos recursos estatales en la región, tiendan a asumir sin cuestionar la inversión extranjera como solución a los problemas socioeconómicos de las regiones, cuando son precisamente la causa de ellos

y de la profundización de la destrucción de los sistemas de producción, distribución y consumo autóctonos. Lo alentador es que diversos sectores de las regiones autónomas mantienen una postura crítica y consistente respecto de este proceso.

En el libro se analizan las condiciones socioeconómicas de la Costa Atlántica antes de establecerse la autonomía, a mediados de 1980, y quince años después de instituirse el régimen de autonomía. Los autores encuentran “avances visibles”. Sin embargo, las grandes necesidades sociales heredadas no se han resuelto; por el contrario, la neoliberalización del país ha provocado mayor pobreza y desigualdad social e interregional. Las regiones de la Costa Atlántica “tienen las mayores brechas de desarrollo humano del país, y los más altos niveles de pobreza extrema” (p. 283). Además, la inversión extranjera en la costa ha provocado una mayor depredación de los recursos naturales. Lo que muestra que la autonomía en nuestros países no se viene con el capitalismo.

Vale la pena destacar uno de los logros significativos del proceso nicaragüense. La autonomía ha contribuido a la unidad e integración nacional, así como a la valoración positiva de la diversidad socioétnica del país. La información expuesta en este libro evidencia que el establecimiento de la autonomía en Nicaragua, lejos de fomentar el separatismo, más bien ha contribuido a promover la unidad nacional y la integración entre etnorregiones históricamente disociadas. Asimismo, la identificación

de los diversos grupos étnico-nacionales con la nación y su diversidad socioétnica ha sido favorable. Esta apreciación es sustentada con tres estudios comparativos (1997, 2001 y 2004), de los que se infiere que en los grupos étnicos de la Costa Atlántica ha aumentado el sentimiento de identidad nicaragüense, al tiempo que cada grupo étnico mantiene su identidad particular, aunque el sentimiento de pertenencia étnica y nacional varía según el grupo. También la valoración de la población mestiza del Pacífico sobre la diversidad étnica y lingüística del país es positiva, al igual que su aprobación de la autonomía de la Costa Atlántica. Al respecto, los autores concluyen “que el miedo frente al separatismo casi está vencido y que la Autonomía parece haber servido para acercar a las dos Nicaraguas —el mundo del Pacífico y el de la Costa Atlántica— en varios aspectos de importancia, constituyéndose en un mecanismo para un reconocimiento del carácter pluricultural del país” (p. 332).

La experiencia del proceso autonómico nicaragüense, narrada con rigor en este trabajo, permite aclarar muchas de las interrogantes y problemáticas que se han planteado en los debates en torno a la autonomía reclamada por los pueblos indígenas en otros países de América Latina, así como advertir sobre algunos de los retos y dificultades de diverso orden en el proceso de institucionalización del régimen de autonomía.

<sup>3</sup> Fredric Jameson, *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Paidós, Barcelona, 1995, p. 81