

## **CAPÍTULO I**

### **1. Autonomía: una explicación teórica-conceptual**

Este capítulo inicial representa un acercamiento, un intento por plantear una explicación teórica-conceptual en torno al significado de la autonomía como proceso político; proceso que no sólo es vivido por la región en que directamente se da, sino también por la nación en se desarrolla. Este hecho incide para que en el proceso afloren conceptos que están abracados por la noción autonómica, tales como el de autodeterminación, autogobierno y descentralización; todos, elementos presentes en cualquier proceso que se denomine autonómico.

Seguido de ello se presenta una aproximación, desde la experiencia costeña un intento por definir la práctica autonómica en la región, lo cual nos permite pasar a nuestra principal categoría de análisis: territorio. A partir de la cual establecemos la relación existente entre autonomía y territorio. De ahí que el capítulo sirva de catapulta para remontarse a los antecedentes del Régimen de Autonomía de la Costa Caribe nicaragüense, es decir, el debate y los avances que se han suscitado en torno al proceso y que, para este estudio, resultan necesarios, pues a través de dichos antecedentes se establece no sólo la jurisprudencia de la Ley de Autonomía sino también la de cualquier otra ley que se cree y apruebe amparo de la misma. Tal es el caso de la Ley 445, que se ha convertido para la región en un punto y aparte del proceso autonómico, y sobre la cual se hace un análisis en el Capítulo III.

### **1.1. Los orígenes de la noción autonómica**

La etimología de la palabra autonomía proviene del griego *autos*, sí mismo, y *nomos*, ley; cuya combinación se traduce como la facultad de darse leyes a sí mismo. Esta etimología la dota en la actualidad de un significado similar al que tuvo durante la época romana, de modo que autonomía alude al reconocimiento de grupos socio-culturalmente distintos dentro de un Estado-Nación determinado. Tal reconocimiento se contrapone a la idea de formación de ciudadanos iguales, conforme la ideología del liberalismo del siglo XIX, con lo cual se quiso entonces eliminar la diversidad cultural.

De igual forma, la noción autonómica no constituye en la América española una práctica de los últimos tiempos, ya que las Leyes de Indias otorgaron esta estatus a los Pueblos de Indios: sin embargo, dicho estatus se perdió una vez obtenida la Independencia de la Corona española. La pérdida de autonomía de los pueblos originarios está estrechamente relacionada con la construcción de los Estados-Naciones que se conocen hoy en día, debido a que durante el siglo XIX, los mismos “se formaron con la idea de la integración de sus sujetos sociales y la eliminación de las diferencias” (Reina; 2000:245).

Lo anterior no significa que la práctica autonómica haya desaparecido de América, pese a que el término sí desapareció de los diccionarios decimonónicos. No fue sino con las luchas autonomistas europeas del siglo XX que aparece nuevamente, recuperando su significado romano original y su lugar en los diccionarios. En la realidad latinoamericana, ocurrió que los rublos originarios se dieron a la tarea de construir sistemas políticos propios –con un fuerte componente religioso– articulados al sistema nacional. Esto es lo que podría denominarse un autogobierno, el cual no sólo les permitió la supervivencia ante los embates

liberales, sino también la creación de lazos de solidaridad, la redefinición y reelaboración de identidades (Ibid.:246). Y es este mismo fenómeno lo que en la actualidad les ha permitido plantear demandas autonómicas que sean reconocidas por la ley del Estado al cual pertenecen.

## **1.2. Conceptualización de la Autonomía**

Muchas veces ocurre que, cuando se hace referencia o uso de un determinado concepto, resulta que está expuesto a interpretaciones que no necesariamente coinciden con el significado que se le está adjudicando. Con el fin de evitar que tal situación se dé con el concepto de autonomía, se ahondará en su significado, es decir, se dará una explicación del mismo, que permita aclarar lo que se está denotando con él, y así evitar interpretaciones sujetas a polémica.

En la literatura que aborda la cuestión autonómica, es común encontrar comentarios que intentan aclarar que la autonomía no debe ser confundida con autarquía<sup>1</sup> o soberanía plena –independencia, separatismo–; no obstante, no amplía en lo que se entiende como autonomía. Es su significado más sencillo, autonomía alude a la “capacidad de una nacionalidad, región, provincia o municipio u otra entidad, integrada en un Estado para gobernarse mediante normativas o poderes propios. Responde a la necesidad de dotar con un estatuto jurídico político diferenciado a aquellas entidades que presentan fuertes peculiaridades respecto al resto del territorio de un Estado”<sup>2</sup>. En este sentido, la demanda

---

<sup>1</sup> Se alude al sistema económico de un país basado en la autosuficiencia, al poder para gobernarse a sí mismo. Fue durante la poliarquía medieval, una forma de organización política que correspondía a una sociedad muy localizada en espacios territoriales concretos y aislados, en los que se daba un tipo de intercambio económico de trueque (Ribó y Pastor: 1996:451).

<sup>2</sup> El Pequeño Larousse (2003) SPIES EDITORIAL, S. L., BARCELONA.

autonómica se ha convertido en el epicentro de las demandas de movimientos indígenas de América Latina, lo cual obliga a que la misma se dote de un significado aún más exacto.

De ahí la necesidad de re-crear el sentido del derecho a la autodeterminación, entendida como la “capacidad que tienen poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un Estado de elegirse la forma de gobierno que lo puede distinguir” (Bobbio; 2000:109).

Resultando de ello que la práctica de la autodeterminación responda tanto al orden internacional cuanto al nacional. En el orden internacional, apunta al derecho que tiene un pueblo de negarse a estar sometido a la soberanía de un Estado. lo que da lugar a la separación del mismo. En el orden nacional, apunta al derecho que un pueblo tiene para escoger la forma de gobierno que cree pertinente a sus intereses y particularidades.

Por ello la autodeterminación, siamesa de la práctica autonómica, es también un derecho reconocido por las Naciones Unidas en su Carta Magna, en donde su respeto además de ser uno de los fines principales de la organización, inspira las disposiciones dirigidas a la “promoción de los derechos humanos, a los territorios no autónomos y a los territorios bajo administración fiduciaria” (Ibíd.:101). Transformándose en un derecho que no se agota con su adquisición, sino todo lo contrario, acompaña la vida de todo un pueblo.

Asimismo, se cuenta con la definición propuesta por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas en su Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual se entiende como la facultad que tiene un grupo específico de “determinar libremente su condición política y proveer libremente su desarrollo económico, social, religioso y

cultural". De esta Declaración pueden derivarse dos sentidos: 1) La independencia y formación de un Estado nacional propio, y 2) Formas de autonomía en el marco de un Estado nacional preexistente. Esta reinención del derecho a la autodeterminación, convierte al régimen autonómico en un elemento modificador de la organización del Estado, que propicia las condiciones para la formación de autogobiernos indios en el marco de lo nacional. Manifestándose así como un elemento que permite la "realización plena de los derechos de las etnias", ya que anula "las relaciones de ópresión y discriminación", que a su permitirá el alcance de derechos socioculturales esenciales para cualquier Estado que se declare democrático. "[...] el recurso del que una sociedad puede valerse [...] para resolver el conflicto étnico-nacional" (Díaz Polanco: 1991:147-160).

En lo expresado hasta ahora sobre autonomía, ésta también hace alusión al autogobierno, que para los fines de este trabajo, particularmente desde lo político, y aun de manera general, se entiende como aquellos "organismos locales insertos en la administración estatal, caracterizados por personalidad jurídica o, sea como sea, por una autonomía de gestión, no unidos por relación de jerarquía con el aparato central y regidos por funcionarios de origen electivo expresados directamente por la comunidad administrativa" (Bobbio; 2000:117). Esta característica lleva a que desde un régimen de autonomía hace que presione en los espacios políticos principalmente, por una nueva forma de distribución y ejercicio del poder, además del reconocimiento que esos nuevos espacios deben tener. Igualmente debe procurarse la asignación de facultades para su funcionamiento, las que normalmente han estado en manos del gobierno central y sus respectivas expresiones locales (Díaz Polanco: 1996:141).

Así, se desprenden dos sentidos de interpretación de la autonomía. El primero tiene que ver con el “dejar hacer”<sup>3</sup>, que no es más que una permisión más o menos amplia para que los grupos étnicos se ocupen de sus propios asuntos, o para que mantengan sus usos y costumbres. La permisividad del poder o de la imposibilidad de éste de imponer su voluntad en un momento dado, provoca que más temprano que tarde las mercedes o gracias sean truncadas por la misma voluntad que las concedió (Díaz Polanco: 1991:150-151). O en palabras del mismo autor, surge una “propuesta cercana a la autarquía o al ensimismamiento. [...] Tendencia que suele avanzar hasta la elaboración de una especie de catálogo de demandas específicas. [...] que no contiene una propuesta alternativa acerca de la nueva organización de la sociedad nacional, del Estado multiétnico de los nuevos vínculos políticos que serían precisamente necesarios para lograr que las demandas se realicen en la práctica. [...] Es característico que la autonomía no aparezca como “demanda madre”, como eje articulador de las reivindicaciones, sino como una demanda más, es tan sólo parte del repertorio” de las mismas (Díaz Polanco: 1996:141-142).

El otro sentido de autonomía se fundamenta en “un régimen político-jurídico acordado, que implica la creación de una verdadera colectividad políticas en el seno de la sociedad nacional. Por tanto, un sistema autonómico “se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio –autogobierno– para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de las colectividades, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos”. Todo esto “con la absoluta independencia de las

---

<sup>3</sup> Consideramos que ésta línea se centra la autonomía de 1860, producto del Tratado de Managua; analizado en el Capítulo III.

condiciones socio culturales, económicas y políticas en que tal régimen tiene lugar, lo cual está estrechamente vinculado con los rasgos específicos de las mismas: la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá –sujeto social–. Este sujeto social la “convertirá en realidad histórica y le dará vida cotidiana gracias al carácter socio-político del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, por cuanto la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerá en gran medida de la orientación política y del sistema democrático vigente” (Díaz Polanco: 1991:151-152). Es pues, el régimen de autonomía “un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales [...] que contiene las líneas maestras de los vínculos deseados entre étnicas y Estado; el fundamento para cambiar la política, la economía y la cultura en una escala global, nacional. [...] El programa articulador, la propuesta global que permitiría organizar el Estado multiétnico” (Díaz Polanco: 1996:141).

De modo que el fundamento político y jurídico que da existencia y que norma la operación de un régimen autonómico se origina en la ley constitucional del Estado nacional, porque las comunidades como tal, carecen de poder constituyente, pues son parte de ese Estado-Nación. Razón por la cual, los regímenes autonómicos son otorgados “como estatus, y cobran significado en el respectivo marco de la ley fundamental, como consecuencia “consecuencia constituye una institución u organismo público que influye en la naturaleza del propio Estado que, por ejemplo, restringe o modifica en alguna medida las facultades territoriales del llamado poder central” (Díaz Polanco: 1991:154).

Por consiguiente, si se quiere lograr que el régimen de autonomía sea un sistema duradero y eficaz, debe ser el resultado de una negociación; y el estatuto, que es su ley orgánica, debe constituir un instrumento de consenso que refleje un acuerdo expreso de las fuerzas nacionales. De este modo, "se establecen los marcos político-jurídico y las formas institucionales, lo que supone definir un rango constitucional de la autonomía y adoptar el estatuto de la misma, en el cual se especifiquen los derechos de los grupos, el ámbito territorial de la comunidad autónoma, las competencias que corresponden en relación con las propias del Estado central, y los órganos político-administrativos con que funcionará como ente público" (Díaz Polanco; 1991:156-157).

Por tales razones, la autonomía "es la vía que mejores perspectivas ofrece a las etnias indígenas para su permanencia y florecimiento [...], pues supone no sólo la consolidación de la comunidad sino además la ampliación de la territorialidad". (Díaz Polanco; 1996:150). Adquiriendo perfiles distintos y más profundos de cara a la constitución del Estado multiétnico que recoja la pluralidad básica de la respectiva sociedad nacional, el régimen de autonomía aparece como la oportunidad para reconstruir o crear una nueva territorialidad de los pueblos indios. Al mismo tiempo, la lucha autonómica es el recurso más efectivo para detener la actual disolución del núcleo inicial de la etnicidad: la organización comunal. En ese sentido, la autonomía no constituye una demanda más, sino la "demanda madre": el eje articulador de todo un diseño de sociedad que ya no es sólo el proyecto de los grupos étnicos, sino de una constelación de fuerzas y sectores (indios y no indios) que propugnan la pluralidad. Y en tanto propuesta de una nueva relación entre grupos socioculturales, la autonomía supone cambios en la organización de las etnias mismas" (Díaz Polanco; 1996:167-168).



Tales aseeraciones permiten indagar sobre la importancia que para un régimen autonómico presentan el autogobierno y la descentralización: ambos elementos inseparables del proceso de autonomía. El primero, porque elimina la idea de quien toma las decisiones y quines las ejecutan, lo que permite anular aquellas voluntades que perjudican el proceso de toma de decisiones. Así, el autogobierno se convierte en un "principio elemental que modifica las relaciones sociales y personales en el sentido de la reapropiación del poder de decisión respecto de una determinada esfera de actividades contra cualquier autoridad, aunque esté legitimada por una delegación precedente". Al mismo tiempo, implica "una redefinición del carácter colectivista de la organización social, tanto a través de la asignación de las responsabilidades y del poder de gestión a cada colectivo de trabajo como mediante la desestructuración del ordenamiento estatal en un sistema de autonomías locales que les ceda el control directo de las condiciones de la reproducción social" (Bobbio: 2000:104).

El segundo, porque la noción de descentralización y centralización –su hermana inseparable–, "son fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político administrativo, directivas de organización en sentido amplio. Aunque sean tipos distintos y contrapuestos de ordenamiento jurídico, sí resultan comparables teóricamente, pues por un lado, la descentralización total conduce a quebrar la propia noción de Estado, también conocido por el carácter utopista de una centralización total en el Estado moderno caracterizado por una gran cantidad y complejidad de fines y funciones: no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización de uno o de otro, sino que aparecen como descentralización y centralización imperfectos" De manera que el uno y el otro "están presentes en la organización del Estado, y se trata, por lo tanto, de valorar los instrumentos jurídicos a través de los cuales.

respectivamente, son valorizados: el único camino para una transformación es, precisamente, el de un movimiento gradual y progresivo a mitigar aquellas tendencias, en un sentido y en otro, consideradas como ya no adecuadas a la realidad efectiva” (Ibíd.:527-528).

De manera que existe descentralización “cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades [...]. Reconocido, tanto en el orden interior de una única organización administrativa, como en referencia a las relaciones entre más transferencias, que forman parte de una organización más comprensiva complejamente entendida: transferencia de funciones desde el “centro” hacia la “periferia” –administración estatal, entes públicos menores y de grandes entidades empresariales privadas” (Ibíd.:528).

Anotado lo anterior abordaremos la conceptualización de la autonomía de la Costa Caribe nicaragüense, es decir la manera en dicha práctica se ha venido desarrollando. Esto nos permitirá, más adelante, establecer la relación entre nuestras principales categorías de análisis, autonomía y territorio.

## **2. La Autonomía hoy: el proceso en la Costa Caribe nicaragüense**

En la actualidad, la Costa Caribe nicaragüense está regulada por un Régimen de Autonomía Regional, establecido constitucionalmente en 1987 y reglamentado en el 2003. A través de este Régimen, la región del Caribe nicaragüense fue dividida en dos regiones autónomas: Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), cuya capital administrativa es Puerto Cabezas-Bilwi; y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), con Bluefields como capital administrativa. De igual manera, el Estatuto estableció los derechos autonómicos, los órganos de gobierno regional, su presupuesto y patrimonio, y la delimitación de los territorios autonómicos (RAAN y RAAS), mas no la división territorial a lo interno de cada región.

No obstante, la autonomía costeña aspira a mayores reivindicaciones. Por tal razón, se expondrán los elementos que permitirán ir delineando la concepción autonómica que encierra dicho Estatuto, o más bien, la práctica autonómica que se deriva del mismo. En realidad, el Régimen de Autonomía “va más allá de una simple reforma administrativa del Estado, al vincularse estrechamente a la forja de una nueva nación multiétnica, multilingüe y pluricultural, que rompe la concepción monoétnica, centralista y excluyente del Estado-Nación impuesto como único modelo a los países del continente” sometidos al colonialismo (Ortega Hegg, 1996:201-202).

Es importante recordar que la concepción del Régimen de Autonomía, se dio dentro de la situación de guerra abierta que estaba viviendo Nicaragua durante la década de 1980. De manera que la solución de la problemática étnica estuvo influenciada por factores internos y externos. Internamente, tenía que ver con la resolución nacional de las situaciones

particulares de opresión y desigualdad a las que habían estado sometidos los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. Pero también con la necesidad de establecer la soberanía nacional del gobierno revolucionario que, entre otras cosas, significó el inicio de conversaciones con las comunidades étnicas y los pueblos indígenas de la región. En lo externo, sobresalía la necesidad de resolver la problemática global de la autodeterminación política y económica frente al avasallamiento imperial<sup>4</sup>. La combinación de ambos tipos de factores dio lugar a un “Régimen de Autonomía en el que se reconocen derechos integrales a los pueblos y las comunidades de la Costa Caribe nicaragüense” (Ortega Hegg: 1996:205-206).

El Régimen de Autonomía nicaragüense, entonces, resulta de un proceso político que reconoce y garantiza derechos particulares a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas del Caribe, diferenciados del resto de nicaragüenses desde el punto de vista étnico: una forma de autodeterminación en el contexto de un Estado unitario. Y tales derechos fueron reconocidos como integrales, puesto que incluyen lo económico, lo social, lo cultural y lo político.

Los derechos económicos abarcan el espacio territorial en el cual se ejercerán los derechos que otorga el Estatuto: “garantía y reconocimiento de las formas comunales de propiedad de las tierras de los pueblos; goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras

---

<sup>4</sup> Es importante anotar que, si bien es cierto en Nicaragua se reconoce constitucionalmente la autodeterminación de los pueblos, ésta se refiere a otros pueblos en el plano internacional y dentro de la noción antiimperialista. ARTO, 5. Son principios de la nación nicaragüense, la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la persona humana, el pluralismo político, social y étnico, el reconocimiento a las distintas formas de propiedad, la libre cooperación internacional y el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos. Constitución Política de la República de Nicaragua. Título I: Principios Fundamentales. Capítulo ÚNICO.

comunales; establecimiento, con transferencias del gobierno central y otras fuentes, de un fondo especial de desarrollo, y participación en todas las políticas y decisiones de otros niveles del Estado que afectan sus territorios". Los derechos sociales y culturales apuntan hacia el reconocimiento y ejercicio de "sus propias formas de organización social: preservar y desarrollar su identidad cultural; la libre expresión y conservación de sus lenguas, arte y cultura; el reconocimiento de sus religiones y costumbres; el derecho a la educación en sus lenguas maternas; la oficialidad de sus lenguas en las regiones autónomas" (Ortega Hegg: 1996: 206-207).

En tanto los derechos políticos, basados en la autoadministración, apuntan hacia "un gobierno autónomo propio; la libre elección de sus autoridades; la representación proporcional y equitativa de las diferentes etnias en los órganos de gobierno de las regiones autónomas; la administración de sus respectivos territorios de acuerdo con sus tradiciones y costumbres". Todos estos derechos –se quiera o no–, implican descentralización del poder hacia otros niveles, no sólo de decisión, sino también de administración, lo mismo que una transformación en el concepto de nación uniforme y monoétnica. Por tanto, "el establecimiento del Régimen de Autonomía supone la descentralización administrativa, ámbitos de competencias propias de las regiones autónomas y ámbitos de competencias compartidas, que permiten el ejercicio de los derechos establecidos en la ley [...]. Es una forma de ejercer ese derecho en el seno de un Estado unitario, con la finalidad en este caso de garantizar la pluralidad étnica y la diversidad en la nación" (Ortega Hegg: 1996:207).

Conviene destacar, además, que el Régimen de Autonomía de la Costa Caribe nicaragüense tenía como objetivo –y aún lo mantiene–, "la promoción y preservación del respeto a la

diversidad, el pluralismo, el impulso de la igualdad entre las etnias [...], y entre ellas y la población mayoritaria del país; fomentar la unidad, la fraternidad, el uso de estilos democráticos en el ejercicio del poder; y la solidaridad entre las propias comunidades y con el resto del país”. Se establece así un Régimen autonómico a través de un “estatuto jurídico-político con base constitucional, a fin de resolver la cuestión étnica” (Ibíd.:208).

### **2.1. La necesidad de un Régimen de Autonomía**

Se ha señalado que la elaboración del Estatuto de Autonomía estuvo enmarcada en una situación de revolución y de guerra de la nación nicaragüense; pero, ¿qué había detrás de ello? Esa es la pregunta que a continuación se pretende responder.

La historia de las relaciones entre el Pacífico y el Caribe nicaragüense arrastra consigo una serie de desencuentros, conflictos y todo un conjunto de factores que se convirtieron en determinantes para que existiese un divorcio histórico entre las dos grandes regiones del país. Con el fin de articularlas, fue que se vio la necesidad de construir un cuerpo jurídico que permitiera que tal articulación se diera<sup>5</sup>. Fue por ello que durante los inicios del proceso autonómico, hubo que definir “una amplia gama de conceptos, apuntando hacia dos categorías fundamentales: garantías para unos determinados derechos culturales y desarrollo de la administración local autónoma”<sup>6</sup>. Estas dos categorías dejan claro que la autonomía no albergaba en su seno la separación de la nación, sino que por el contrario, pretendía –y aún sigue pretendiendo– la unidad de la nación en la diversidad.

---

<sup>5</sup> Esto es ampliamente explicado en Capítulo II, de manera que en esta sección no se hace una profundización en el tema.

<sup>6</sup> En ENVIÓ; marzo de 1985. Año 4, No. 45, pp. 4b. Instituto Histórico Centroamericano. Universidad Centroamericana. Managua.

De modo que es necesario aclarar que, desde este punto de vista, el Estatuto de Autonomía va más allá de normar el ejercicio de competencias administrativas (administrar sus territorios y tener sus propias autoridades), de salvaguardar identidades diferenciadas (hablar su propia lengua e implementar su propia cultura): este es su objetivo último. Lo que se quiere decir es que la autonomía “por la administración de competencias propias, no se agota en el ámbito administrativo, no se agota en la descentralización del Estado, en el sentido que garantiza los intereses fundamentales de identidad, de pluralismo étnico y de pluriculturalidad, que va más allá de administrar esta u otra responsabilidad en salud, en educación o en lo que sea”<sup>7</sup>.

A partir de esta aclaración, se considera que no es lo mismo la autonomía que la descentralización, aunque toda autonomía requiere e implica la descentralización del Estado, porque se trata de tomar decisiones sobre asuntos propios, en donde no estén de por medio los intereses de otras instancias. Y pese a que la autonomía requiera descentralización, el que ésta se consiga, no significa que la agote.

Hasta ahora, han pasado 18 años desde la aprobación de la Ley de Autonomía. En todo este tiempo, se ha dado una práctica autonómica, vivenciada de diversas maneras entre los distintos grupos políticos de la región. Con esto se hace referencia a la situación expuesta por Miguel González en el IV Simposio Internacional de la Autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua, quien afirmaba “que el concepto de autonomía encierra distintas acepciones de autodeterminación de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, que no son

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada al investigador Manuel Ortega Hegg, Miembro de la Comisión Nacional de Autonomía; en la actualidad Director del Centro de Análisis Socio-Cultural de Universidad Centroamericana, Managua, 08 de marzo de 2005.

necesariamente las que se reflejan en el Estatuto de Autonomía, pues son formas prácticas de autogestión que los mismos realizan en su quehacer social, cotidiano, en sus modos de vida”<sup>8</sup>.

La importancia de una afirmación de este tipo es que permite ver la Autonomía como un proceso, no como una varita mágica que de un día para otro solucionará los problemas históricos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. Es, pues, necesaria una distinción entre la autonomía como práctica de construcción política y la autonomía como expresión jurídica y política, que Díaz Polanco denomina como el “establecimiento del pacto autonómico y el marco constitucional legal, momento en el cual comienza la parte más difícil, más interesante de la autonomía” (Díaz Polanco; 1997:2), es decir, el momento de la práctica autonómica.

El punto al cual González quería llegar en esa discusión era, precisamente, al que tiene que ver con la forma como los costeños participan de ese proceso político para hacer efectiva la autonomía: obviamente, el resultado apunta a una participación que es ejercida desde la propia expresión e interpretación de quien o quienes la practican. Tal situación ha generado de forma inevitable lo que él mismo denominó como la “construcción de más autonomías”, según el modelo jurídico vigente. A partir de su propia experiencia, como miembro del equipo de trabajo del Informe de Desarrollo Humano 2005, González identifica seis enfoques costeños referidos a la autonomía:

- **Autonomía Regional Multiétnica:** Es el modelo vigente.

---

<sup>8</sup> González Pérez, José Miguel. *Conceptualizando la Autonomía*. Ponencia presentada en el IV Simposio Internacional de la Autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua. Managua, Nicaragua, 8-10 de septiembre de 2004. Grabación y transcripción propia.



- **Autonomía Regional Reformada:** Pretende asegurar cuotas de poder, de representación a los grupos étnicos; no, sobre criterios de representación proporcional, sino sobre cuotas fijas que no lesionen la representación histórica de los pueblos indígenas. Es una reforma al actual modelo autonómico regional para asegurar los derechos de los pueblos indígenas.
- **Una Costa Caribe incorporada plenamente al Estado-Nacional:** Pretende que no esté mediada por espacios de autodeterminación política, como se contempla en la Autonomía regional.
- **Una autodeterminación indígena:** Algunos la denominan “de entidades étnicas territoriales”; es una perspectiva similar a la sugerida por YÁTAMA.
- **Noción Comunitaria de La Moskitia:** Constituye una figura más amplia de asamblea comunitaria, de asambleas de pueblos indígenas, que sería una entidad de gobierno territorial en la Costa.
- **Un nuevo acuerdo nacional en el marco de un federalismo asimétrico<sup>9</sup>:** Reconoce las desigualdades estructurales de la Costa en relación con el resto del país y, en consecuencia, requiere de una reforma más amplia, más comprensiva, que no necesariamente pasa por la figura del Estatuto.

---

<sup>9</sup> El federalismo es un sistema de organización política basado en el equilibrio garantizado constitucionalmente entre el gobierno compartido y la autonomía política. Involucra al menos dos niveles de gobierno: una autoridad central y sus unidades regionales administrativas. En el federalismo asimétrico, algunas provincias gozan de diferentes poderes, además proporciona formas prácticas de manejar el conflicto en sociedades multiculturales y permite que las personas convivan y puedan conservar su diversidad. Los poderes que se otorgan a las sub-unidades no son idénticos y las áreas de autonomía de una región difieren de otras, de manera que da lugar a distinciones específicas en su estructura política, administrativa y económica que permite una mayor flexibilidad para responder a las diversas demandas y para acoger la diversidad. Esto *posibilita la coexistencia política* de grupos de alta concentración territorial con la autoridad central. Por tanto, *toda democracia étnicamente diversa y a la vez pacífica y duradera no sólo es federal sino también asimétrica* (Informe sobre Desarrollo Humano: 2004:50-51).

De manera que, a partir de lo apuntado, podría entenderse que en la actualidad, el concepto de autonomía es percibido como “sistemas de gobierno concurrentes”, orientados a crear la estatalidad que el Estado-Nacional necesita para poder gobernar la Costa. Resulta, entonces, necesario romper con la noción del poder tradicional, centralista y monoétnico que mantiene el Estado nicaragüense; entender que el poder no es una competencia por llegar primero ni una suma cero, en el sentido de que *te quito para mermartte y te doy para que me des*, sino una herramienta que, desde los diversos niveles de gobierno (nacional, regional, municipal y comunitario), permite ir construyendo un nuevo tipo de Estado, un Estado autónomo que logra convertirse en un aglutinante de la Nación.

### **3. Territorio**

#### **3.1. ¿Definir territorio?**

Desde finales del siglo XIX, la geografía había sido enfocada al estudio de las unidades de gestión del espacio por autoridades institucionales, con el objetivo de entender no sólo la organización productiva, sino también la política del entorno de una sociedad dada. Tal enfoque dio lugar a creer que el territorio “implica siempre una apropiación del espacio, resultado de la proyección sobre un espacio dado de las estructuras específicas de un grupo humano, que conserva la idea de un dominio personal o colectivo” (Brunet & Alli; 1992:436, Rafestín: 1980, Sack; 1981, Taylor; 1985)<sup>10</sup>.

Sin embargo, desde hace poco más de una década, esta concepción del territorio ha sufrido lo que podría denominarse como una “re-movilización” y “re-teorización”, de suerte que el término territorio denota y se define como un recurso valorado según los intereses de quien

---

<sup>10</sup> Citados por Monnet; 1999:1

valora. Este cambio llevó a la geografía a invertir la interpretación del proceso de territorialización: “no se trata de encontrar un objeto territorial –ya materializado en el espacio– para después buscar quien lo definió, apropió y concretó, sino de observar el sistema de actores geográficos en sus interrelaciones para inferir cómo maneja al espacio para territorializarse” (Monnet: 1999:2).

Este acápite está dedicado no sólo a definir claramente el territorio, sino que también expone cómo éste se produce y, a partir de ello, cómo surgen las dos formas de territorialización: areolar y reticular. Después, se establece la relación existente entre la tierra y el territorio, y con ello se identifican los distintos actores que es posible encontrar, desde diversas escalas, en la problemática territorial que hoy enfrenta la Costa Caribe nicaragüense de manera particular, y Nicaragua en general.

### **3.2. La producción del territorio**

Es frecuente encontrar el uso del término territorio para hacer alusión al territorio de un Estado-Nación; de ahí que cause inquietud cuando se utiliza, como en el caso de este estudio. De manera que es posible encontrar dentro de un gran territorio, otros territorios: porque la persona humana está indisoluble y estrechamente ligada a un territorio de pequeña escala, de la cotidianidad; con otro de mediana escala, el de la municipalidad, la regionalidad; con otro de gran escala, el de la nacionalidad. Es decir, “el ser humano construye su identidad –o parte de ella– en torno a una matriz de relaciones, entre las cuales destaca por su fuerza la vinculación a un territorio” (Boisier: 2001:2).

Esa vinculación al territorio convierte al ser humano en un "animal territorial", que no sólo ocupa y usurpa, sino que también defiende su entorno físico con igual o mayor ferocidad que cualquier otra especie animal. Este hecho primario es el que "se trata de ocultar, invisibilizar o sencillamente no recordar, pues el mismo muestra la cercanía que el ser humano sigue manteniendo con el mundo primitivo de las fieras" (Boisier: 2001:1). Y es esa misma ferocidad la que hace que se produzca territorio de distintos modos y en diferentes escalas: el cerco en torno a la casa, la muralla en torno a la ciudad, los hitos y alambradas en torno al país.

Así que el territorio es "siempre un espacio, una definición/delimitación de una porción del espacio, el cual es territorializado por un actor geográfico, entidad que es definida por su acción en/sobre el espacio. En este sentido, sólo se puede hablar de territorio si se logra identificar al actor geográfico que le corresponde y que lo produjo" (Monnet; 1999:1). Desde esta perspectiva, el territorio es un resultado, un espacio que ha sido producido en ciertas condiciones, para ciertos fines, por ciertos actores. "Es una realidad concreta materializada en el espacio que tiene una inercia o permanencia propia, que permite identificarlo aun después de la desaparición de los actores que lo produjeron" (Ibíd.:2).

Antes de seguir definiendo el territorio, vale aclarar que en ningún momento se está aludiendo a la concepción del territorio como algo que exista en sí, sin la existencia de los seres humanos: es decir, no se está reificando el concepto, que es una interpretación que se podría dar. Esa reificación, en caso de percibirse, sirve para fines políticos, porque se trata de "naturalizar" lo hecho, para no cuestionar una apropiación y una organización del espacio que es social y no "natural": para naturalizar y legitimar una distribución específica

(que usualmente no es equitativa) del poder y de los recursos: el territorio reificado es uno de estos recursos.

El territorio, pues, no es lo tangible (no se confunde con el espacio geométrico), sino que es la relación que una sociedad o cualquier actor geográfico mantiene con el espacio/el cosmos (la concepción del orden del mundo) concebido o no como algo concreto. Con esta perspectiva, “todas las representaciones del espacio tienden a reificar el territorio bajo una forma u otra. La occidental-moderna sólo es la más potente, la que logró imponerse a las demás. Pero no existe más que las demás, y no es más legítima. Sólo fue más eficiente como instrumento de conquista del mundo por los poderes europeos para “reificar” el planeta como “su” territorio. Pero lo que pasa con los territorios (las representaciones del espacio) no occidentales (indígenas u otras) o no-modernas, las que vamos a llamar las territorialidades vernáculas –donde van juntos el territorio, la forma de producirlo y las representaciones del mundo por la gente– es que siguen organizando la vida de la gente de manera híbrida con los conceptos que se les está imponiendo desde fuera (el Estado, la globalización, entre otras) y surgen de forma inesperada en prácticas sociales, en resistencias, en innovaciones. Por esto hay cambio, inestabilidad en la producción social de los territorios/territorialidades –que siempre son múltiples, incluso para el individuo– [sic.]<sup>11</sup>.

En el marco de la producción de territorios/territorialidades se pueden encontrar dos modos fundamentales de territorialización: “*arcolar*” y “*reticular*”. La primera –adjetivo

---

<sup>11</sup> Cuestionario enviado a y contestado por el investigador Jérôme Monnet, Director del Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Ciudad de México. El cuestionario fue enviado vía correo electrónico, Mayo de 2005.

construido a partir de área— “es una territorialidad que se apoya en la geometría euclidiana de la superficie, y se manifiesta en la realidad geográfica mediante las formas canónicas de la propiedad (privada) y del Estado-Nación occidental moderno” (Monnet; 1999:2). Es la territorialidad “resultante y regulada por el Derecho”, para este caso político-administrativo, que define las áreas de soberanía y competencia de una autoridad a todos los niveles. Tal es el caso del Estado de Nicaragua y la forma en que (re)incorporó a la Costa Caribe, más toda la división político-administrativa de la región en particular, y del país en general.

La segunda, la territorialización reticular —que privilegia la idea de red— “aparece como una modalidad fundamental y ordinaria de la relación de los pobladores con el espacio y los lugares”. Desde esta perspectiva, “los individuos establecen relaciones mediante la experiencia directa o inmediata de un lugar: la relación con el espacio y la construcción del territorio se da a través de la vinculación de los lugares entre sí, por el uso repetido, la memoria, la movilización de representaciones sociales de los lugares y la imaginación del actor geográfico individual” (Monnet; 1999:3).

Joël Bonnemaïson desarrolló este concepto (*espace réticulé*)<sup>12</sup>, para describir la organización territorial tradicional de la sociedad, confrontada a la imposición de un modelo occidental de organización socio-espacial, el del Estado-Nación, que es lo que históricamente ha ocurrido en el Caribe nicaragüense. Bonnemaïson contrasta la noción occidental de un “sistema territorial clásico, una ‘finca’, organizado por el Estado y cercado por fronteras”, con la noción indígena concebida como una “cadena de mallas flexibles.

---

<sup>12</sup> Citado por Monnet; 1992:2., para aclarar la oposición entre territorialización “areolar” y “reticular”.

vinculada por redes de alianzas y estructurada por un espacio reticulado de caminos y nexos de lugares”. Estas dos formas opuestas de concebir la territorialización se pueden resolver, si se cambia la escala geográfica: es decir, si se cambia de punto vista respecto del territorio, según el nivel de organización que se asigne al espacio.

De modo que el territorio cambia constantemente de estructura, cada vez que se cambia de escala, a cualquier nivel de organización territorial: desde “afuera” es un área –desde el Estado-Nación–; desde “adentro” es una red –desde los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Caribe–. En ello, los que se contraponen son los intereses de los distintos actores geográficos: el control estatal a través de la división político-administrativa del territorio, contra los intereses de los costeños por mantener su territorialidad o sus territorialidades.

### **3.3. El actor geográfico**

¿Quién es exactamente un actor geográfico? ¿Cómo es posible identificarlo? Debido a que el espacio es territorializado –de modo areolar o reticular– por un actor geográfico, específicamente a través de su acción<sup>13</sup> sobre el espacio en ciertas condiciones, para ciertos fines, por ciertos actores, el actor geográfico es un actor social que tiene sus propias formas de representación del territorio.

Para aclarar lo antes expuesto, vale señalar que, en geografía, “un cambio de estructura se da cuando hay un cambio de escala”, debido a que ésta tiene un doble uso: uno técnico.

---

<sup>13</sup> “La acción es condicionada por las representaciones del territorio, de la sociedad y de sí mismo por el actor geográfico” (Monnet: 1999:2).

“referido a la medida geométrica de la correspondencia entre un espacio y su *representación* cartográfica (1/100,000; 1/10,000); y otro conceptual, que identifica un nivel pertinente de organización, de *manejo* del espacio. Representación y manejo son acciones: participan en la definición conjunta del actor geográfico y del territorio” (Monnet; 1999:2).

Desde esta perspectiva y para la realidad costeña del Caribe nicaragüense, los actores geográficos son:

- **NACIONAL:** soberano sobre un territorio y las poblaciones incluidas. En Nicaragua, constituido por cuatro poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral; cada uno de los cuales -a través de la Constitución- tiene sus funciones asignadas. Normalmente, las relaciones institucionales se dan entre el Gobierno Central (Ejecutivo) y los Gobiernos Regionales y Municipales de la Costa. Este nivel gobierno es el que más poder y medios tiene, entre otras razones, por ejecutar una geopolítica interna de Estado-Nación históricamente muy centralizada. No obstante, presenta ciertos desequilibrios que se dejan ver en una fuerte capacidad de imposición de sus decisiones, pero con debilidad institucional cuando trata de aplicar medidas legales a través del estado de derecho. La visión territorial es areolar, es la instancia que se encarga de ejercer la soberanía nacional a todo el territorio nacional y que, además, decide la división político-administrativa adecuada a sus intereses económicos, políticos y sociales.
- **REGIONAL:** está regido por el Estatuto de Autonomía, en el cual tiene asignadas sus instancias político-administrativas y sus competencias. Además, la



Ley asigna atribuciones específicas a cada una de las instancias del Gobierno Regional (Coordinador de Gobierno y Consejo Regional). Es importante destacar que esas asignaciones no están definidas de manera precisa, por lo que se dan contradicciones no sólo a lo interno de la administración regional sino también con los otros niveles de gobierno, principalmente con el nacional y el municipal. Es el espacio en el cual establecen su respectiva competencia, limitado en visión, pero amplio en extensión. Limitado porque creen que existe sólo su región autónoma y amplio porque cada región posee una importante extensión territorial que no es vista de forma conjunta.

- **MUNICIPAL:** según la Constitución, esta es la unidad base de la división político-administrativa del país (Arto. 176). Goza de autonomía política, administrativa y financiera, e incluye, entre otros aspectos, las relaciones con el Gobierno Central y con los pueblos indígenas de todo el país (Arto. 177). En ambos artículos se observa como se hacen a un lado: 1. la autonomía regional por la cual se rige la Costa Caribe; 2. que en esta región del país existe organización comunitaria a lo interno de cada comunidad; y 3. la relación que debería existir entre los Consejos Regionales Autónomos y la municipalidad. Desde esta escala, el territorio es visto como un finca, pues el espacio que le corresponde y administra está demarcado conforme a la división político-administrativo que el Estado establece. Este nivel de gobierno se encuentra constantemente presionado por la diversidad y divergencia de intereses: sus autoridades, a través de su nueva legitimidad democrática, siguen intentando construir su propia competencia política, orientada primero hacia sus

correspondientes ciudadanos, pero en función de sus relaciones de fuerzas locales con los partidos políticos nacionales: FSLN y PLC.

- **COMUNITARIO:** existe históricamente, tiene carácter tradicional pues ha sido transmitido por los antepasados de forma casi siempre oral, con un gran peso en el quehacer comunitario; fue reconocido en la legislatura nacional, a través de la Ley 445, y le fueron asignadas sus funciones. Es la norma de las entidades locales autóctonas y de sus dirigentes comunitarios. Tanto en los pueblos indígenas como en las comunidades étnicas, está representado por un determinado cargo e individuo: para los miskitos es el Concejo de Ancianos (incluido el Juez comunal, el síndico, el pastor de la Iglesia morava, los maestros); para los mayangnas, el líder fundamental es el pastor de la Iglesia morava; en el caso de los garífunas, todo gira en torno al Gúbida (espíritu al que profesan un enorme respeto), él es quien los une; a los creoles los unen más las leyes. A pesar de las leyes, en el nivel comunitario existen problemas alrededor de liderazgo a lo interno de la organización, debido en gran medida al alto grado de atomización de la autoridad. Pese a que el territorio posee una extensión reducida en relación con los niveles anteriores, la visión que hay del mismo es totalmente distinta, es lo que se ha denominado como reticular que, además, carga con toda una tradición histórica apegada a costumbres ancestrales que le confieren un valor añadido, distinto al conocido tradicionalmente. Esto hace que prevalezca un egoísmo comunitario, que se transforma en principio absoluto, reflejado en el hecho que cada grupo busca construir la circunscripción exclusiva que le representará y donde podrá aplicar una política según sus propios intereses.

Sobre el nivel de gobierno regional, municipal y comunitario, indistintamente de la afiliación política de quienes estén a cargo de su administración, cada uno muestra una capacidad bastante reducida de cooperar entre sí, lo mismo que con los niveles de gobierno superiores. Al decir superiores, se hace referencia a la relación que, independiente de la autonomía de la cual goza cada una estas autoridades, debería existir entre la regional y la nacional, entre la municipal y la regional, entre la comunitaria y la municipal. Lo que la realidad refleja es una falta de claridad entre las administraciones y competencias de cada uno de estos niveles, que puede ser consecuencia de los vacíos que presenta cada una de las leyes que rigen el nivel de gobierno indicado: tampoco se ha visto de parte de cada uno de ellos, de manera particular o conjunta, esfuerzo alguno por dilucidar esta situación.

### **3.4. Manejo territorial**

Éstas son, pues, las formas que hay para representar y manejar el territorio de la Costa Caribe. Con el fin de aclarar a qué se refiere con manejo territorial, se ampliará un poco más en detalle. Como premisa, vale destacar que el manejo territorial tiene como fin principal ser satisfactorio para quien lo ejecuta. Ello significa buscar como reducir las limitaciones en pos del aumento de la instrumentalización acertada de los recursos presentes en el territorio. En palabras de Monnet, hay que considerar, “tanto la planeación y el ordenamiento territorial en el sentido común de la palabra –el corpus de acciones emprendidas por gobiernos territorializados – como el manejo cotidiano de su entorno físico por el individuo –desde la decoración del hogar hasta las estrategias productivas o acceso a recursos–” (Monnet; 1999:1).

De modo que, en lo concerniente al manejo territorial juega un papel importante el *mapa*, instrumento a través del cual se representa de forma coherente el concepto occidental moderno de territorio. Esto hace que representación y escala sean elementos fundamentales a la hora del manejo del territorio que, normalmente, responden a la lógica del actor institucional. Ese actor institucional no es otro que el Estado occidental moderno, que a través del mapeo se ha dado a la tarea de representar todos y cada uno de los territorios que ha estado en capacidad de someter, tanto de manera individual como colectiva. Así, resulta que se “consideren más los usos que se pueden localizar que los que no se inscriben de manera duradera en un área [...]. Concepción institucional del territorio que hace que este cambie de naturaleza cuando se cambia de tipo de actor institucional pero no cuando se cambia de escala” (Monnet: 1999:3).

En la realidad objeto de estudio, el mapeo llega hasta la escala municipal. De forma que, tanto desde la escala nacional como desde la municipal, la representación del territorio es la misma, es decir que no se llega a representar en un mapa la concepción que las comunidades étnicas y los pueblos indígenas tienen del mismo, aunque se está consciente de que pueblos indígenas y comunidades étnicas tienen su propia forma de representar el espacio. Es por esta razón que, en este estudio, se decidió partir de la escala municipal.

### **3.5. El Municipio**

Al inicio de este capítulo, se señaló que los pueblos originarios gozaban de autonomía por las Leyes de Indias, y que la pérdida de ésta se relacionaba estrechamente con la construcción de los Estados-Nación que hoy se conocen, pues durante el siglo XIX éstos se formaron con la finalidad de integrar a sus sujetos sociales y eliminar diferencias.

Siguiendo con esta idea, resulta pertinente anotar las funciones del municipio, ya que en este trabajo se considera al municipio como el instrumento a través del cual el Estado intentó “suprimir las lealtades locales y abolir la autonomía de las comunidades, con el fin de convertir a sus autoridades en virtuales agentes del Estado central” (Reina; 2000:248).

Dentro de esa línea de acción, la municipalización de finales de siglo XIX se convirtió en el nuevo proyecto que no sólo pretendía modernizar, sino también homogenizar las formas de gobierno, centralizar la administración y asumir el dominio sobre los diversos asuntos locales que durante la Colonia habían recaído sobre los alcaldes mayores, subdelegados o gobiernos indígenas, insertos éstos en lo que el Estado consideraba territorio bajo su soberanía. Al momento de crear la nueva división político-administrativa –que es jerárquica por definición–, esto no fue una tarea fácil. Las autoridades se vieron obligadas a reunir a varios pueblos para formar un municipio, situación que llevó a que algunas comunidades indígenas que habían gozado de autonomía “se convirtieran en agencias municipales de otros asentamientos” (Reina; 2000:249-250). Fue de esta forma que surgieron las cabeceras municipales, las cuales fueron localizadas en los lugares de mayor concentración poblacional, así se acercaron mestizos y se unificaron; con las leyes posteriores, todos adquirieron el estatus de ciudadanos. Se suponía que de esta forma se aboliría la segregación racial, pero lo que ocurrió fue que los no indios se incorporaron a la esfera de poder político-local.

De lo expuesto, se puede inferir que con la municipalización lo que se persigue es construir mayorías “étnicas”, ya sea por conveniencia social, económica y/o política. Por ser una creación, una invención que tiene que ver con lo político, lo administrativo y lo jurídico,

principalmente, carece de naturaleza geográfica. Hay que recordar que la división político-administrativa es jerárquica por naturaleza: por tanto, su consecuencia inmediata es la desigualdad geográfica. Según Valdrack Jaentschke –aunque habla de la regional, puede aplicarse para la municipal–, al hacerse la división político-administrativa de la Costa, se cayó en un “simplismo histórico, por razones ideológicas, de concepción de poder. Por razones políticas, dijeron: esto es Zelaya y dividimos el departamento de Zelaya, y esa es la RAAN y esa es la RAAS. El problema es que primero concibieron el territorio y, entonces, la población en ese territorio toda es igual. Entonces se sesgo a la población étnica mayoritaria a la mestiza, porque al hacer esto en 1987, ya había ahí una mayoría de población mestiza”<sup>14</sup>. Esto puede constatarse en las estructuras de poder de las regiones autónomas: el 60% del Consejo Regional de la RAAN y la RAAS, el 80% de los diputados nacionales de ambas regiones y más del 95% de los cargos ejecutivos dentro de las mismas están ocupados por mestizos. Es más, en las últimas elecciones municipales del país, de los 19 municipios que integran ambas regiones, tres están en poder de indígenas: YÁTAMA (Puerto Cabezas, Waspán y Prinzapolka, en la RAAN); y tres están en poder de afrodescendientes (Laguna de Perlas, Desembocadura del Río Grande y Corn Island, en la RAAS).

### **3.6. Territorio y tierras**

Se ha anotado la definición de territorio con la cual se trabaja en este estudio, pero es importante anotar no sólo otras definiciones, sino también incluir planteamientos que abordan la problemática de posesión, demarcación y titulación de territorios indígenas y étnicos, con el fin de definir también qué es tierra, y luego establecer la relación que ésta

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Valdrack Jaentschke, Managua, 4 de marzo de 2005.

tiene con el territorio. Además, cómo esa relación dio lugar al surgimiento del término territorio en las demandas por el uso y control de los mismos.

El Convenio 169<sup>15</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, define territorio como la “totalidad del habitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Arto. 13.2). Este Convenio es importante por el hecho que demanda a los Estados el reconocimiento de los derechos de propiedad y posesión de tierras que los pueblos indígenas han ocupado tradicionalmente, así como de aquéllas a las que tradicionalmente han accedido para subsistir (Marco General-CACRC: 1998: 47). De ahí que inste a los Estados no sólo a su reconocimiento, sino también a la identificación de esas tierras (Arto 14.2) de la mano de programas legislativos y administrativos que resuelvan las demandas por las mismas (Arto. 14.3), respetando los sistemas indígenas de transmisión de derechos sobre la tierra.

Cronológicamente, en 1994, la DIRECTIVA OCUPACIONAL 4.20 del Banco Mundial<sup>16</sup>, aboga por una “participación informada” de parte de los pueblos indígenas. Esto significa que antes de la realización de cualquier plan de desarrollo en tierras indígenas deberán tenerse en cuenta, no sólo las formas de organización social, la religiosidad y los usos de los recursos, sino también los casos en los cuales “... las tierras de los pueblos indígenas han sido introducidas en el dominio del Estado; y de formas inapropiadas, se han

---

<sup>15</sup> De aquí en adelante, cada vez que se haga referencia a dicho Convenio, se utilizarán las siglas: C-169. Este acuerdo, a la fecha de elaboración del presente estudio, no había sido suscrito por el Estado de Nicaragua.

<sup>16</sup> De aquí en adelante cada vez que se haga referencia a dicha Directiva, se utilizarán las siglas : DO-4.20.

transformado los derechos tradicionales de estos pueblos en formas de propiedad legal, deber ser implementados mecanismos alternativos que garanticen los derechos renovables y duraderos de custodia de los pueblos indígenas. Estos pasos deben ser dados antes del inicio de la fase de planificación<sup>17</sup>.

Para el caso costeño, esta Directiva fue de suma importancia, pues se convirtió en la antesala de la hoy aprobada Ley 445, la cual, como requerimiento técnico, manda no sólo a regularizar el estado de la tenencia de la tierra indígena, sino también a investigarla y legalizarla.

Seguidamente, en 1995, se emite el Anteproyecto de la Declaración Inter-Americana de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americano. Lo más sobresaliente de esta Declaración fue lo concerniente al reconocimiento de las demandas históricas de los pueblos indígenas hacia sus tierras y territorios, previo a la formación de los Estados que hoy día se conocen:

**Arto. 18.3.** Donde los derechos de propiedad y de uso de los pueblos indígenas surgen de los derechos previos a la creación de los Estados, estos últimos deberán reconocer el título de los pueblos indígenas como permanente, exclusivo, inalienable e imprescriptible. Ello no debe limitar el derecho de los pueblos indígenas a atribuir propiedad en la comunidad, de acuerdo a sus costumbres, tradiciones, usos y prácticas tradicionales, y tampoco debe afectar los derechos colectivos de la comunidad. Dichos títulos sólo pueden ser

---

<sup>17</sup> DIRECTIVA OCUPACIONAL. 4.20, pp. 86. Citado por Marco General-CACRC; 1998: 48.



alterados por consentimiento mutuo entre el Estado y los pueblos indígenas, y siempre que estos últimos tengan un conocimiento completo de la naturaleza y atributos de dicha propiedad.

De igual importancia es la Declaración del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, en la cual se reconocen dos aspectos: 1. la importancia material y espiritual que la tierra tiene para los pueblos indígenas, y 2. el derecho a uso y ocupación que éstos tienen del medio en que viven. Según esta Declaración, el Estado es el principal encargado, no sólo de velar por esos derechos, sino también de elaborar instrumentos legales y administrativos que permitan la demarcación y titulación de los territorios reclamados de forma rápida, sencilla y clara.

### **3.7. Relación tierra-territorio**

En lo expuesto hasta ahora, es notorio el uso continuo de los términos tierra y territorio, sin hacer distinción alguna entre uno y otro. Por consiguiente, ahora se aclara el significado adjudicado al término tierra, y se establece su relación con el territorio.

Tierra es un término que posee cuatro escalas interrelacionadas de significados: "1. *la materia, el piso*: algo muy concreto, muy cercano; 2. *por extensión*: "mi" tierra es el pedazo de espacio que trabajo (sentido agrícola) o poseo (sentido inmobiliario) directamente (uso efectivo y concreto); 3. *por extensión*: "mi" tierra –como sinónimo de "mi" región–, "mi" país, sentido mucho más abstracto y afectivo; 4. *por extensión*: "la" Tierra, como nombre propio del planeta". La confusión con territorio y de ahí su relación con el término tierra, se da "entre los significados 1 y 2: mi territorio, como propiedad o

como lugar de donde vengo”. Es de esta forma que el territorio es definido en el proceso de apropiación del mismo, pues “el territorio es el fragmento de espacio –imaginario o concreto– apropiado de manera colectiva o individual”. Y de ello es posible reconocer dos modos de apropiación del territorio: cuando es “extensiva a una superficie: areolar”; y cuando es “mediante el paso, el flujo: reticular”<sup>18</sup>.

Es por eso que en una “región indígena las relaciones de poder no se pueden desligar del territorio ni de la tierra, ya que las transformaciones a las que están expuestas deben ser vistas como partes esenciales del funcionamiento orgánico de toda comunidad indígena, pues representan su modo propio de actuar sobre el territorio, son el resultado de su geopolítica” (Dehouve; 2001:6). Esos territorios, esas tierras representan la entidad primordial sobre la cual se sobrepuso el Estado. Esta relación permitió, en las demandas indígenas y étnicas, el uso del término territorio, pues éste brinda un significado más amplio que el de tierra, e implica también formas de control político sobre el mismo, incluida la gente:

“Territorio es un derecho de los pueblos y tierra es un derecho de las personas individuales. La tierra se encuentra sobre una parte del área territorial, puede pertenecer a personas individuales o jurídicas, y por cierto encontrarse bajo formas legales de propiedad individual o colectiva. El primero otorga el control sobre los recursos y los procesos sociales, el segundo da derecho al uso económico sin injerencias por parte de terceros. Hoy, cuando los pueblos indígenas reclaman derechos, se refieren a lo primero, al control de lo que

---

<sup>18</sup> Cuestionario enviado a y contestado por el investigador Jérôme Monnet, Director del Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Ciudad de México. El cuestionario fue enviado vía correo electrónico. Mayo de 2005.

sucede socialmente en sus ámbitos de vida, sobre todo sobre la explotación de los recursos en estos espacios”<sup>19</sup>.

Cómo se llega a una definición como la que desarrollan Cupe y Grünberg, es lo que se desarrolla en el siguiente apartado, porque es necesario acercarse a una definición del territorio que, tomando en cuenta la areolidad y la reticularidad, permita hablar de una visión integral del territorio. El interés de incorporar una definición integral del territorio obedece a considerar que el Estado a través de la areolidad está en capacidad no sólo de considerar y tomar en cuenta la reticularidad de quienes viven en sobre un territorio determinado, sino también de reconocerla, y así alcanzar un Estado territorialmente consolidado.

### **3.8. Hacia una definición integral del territorio**

Como bien lo indica Boisier “la persona humana está indisolublemente ligada a un territorio de escala pequeña, a un territorio de la cotidianidad, con el cual interactúa; además construye su identidad apelando a una matriz de relaciones (familia, raza, religión) entre las cuales destaca por su fuerza la vinculación al territorio. El ser de un lugar, el reconocerse en el lugar, es una derivación del carácter territorial del “animal humano”” (Boisier: 2001:2). ¿A dónde se quiere llegar con esta cita? En primera lugar, al paradigma de la complejidad de Morin, el cual se asienta en tres principios: el dialógico, el de recursividad y el hologramétrico<sup>20</sup>. Éste último recoge el principio aristotélico de estar la

---

<sup>19</sup> Cupe, 1994 y Grünberg, 2002b. Citados en Proyecto Estado de la Región. II Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, pp. 368. El énfasis en negrilla es propio.

<sup>20</sup> Dialógico: adj. cult. Perteneciente o relativo al diálogo. Que presenta forma dialogada. Que contempla o que proporciona la posibilidad de discusión.

parte en el todo y el todo en la parte. ¿Cómo se aplica esto a la relación entre el ser humano y el territorio? Esta es la pregunta que, siguiendo siempre a Boisier y a otros autores, se pretende responder ahora.

En primer lugar, la mayoría de las personas desarrolla su vida en un territorio cotidiano y de muy pequeña escala, equivalente a unos 500 kilómetros de radio (promedio que incluye la totalidad de lugares en que el ser humano se moviliza cotidianamente). De manera que resulta fácil comprobar que las probabilidades de realización personal de cada una, están íntimamente ligadas a la suerte del territorio. “Si a éste le va bien las probabilidades de que al individuo le vaya bien son mayores que si lo primero no sucediera. Esto es un ejemplo del principio hologramétrico: el individuo está en el territorio, y el territorio está en el individuo en el sentido de que la suerte del territorio afecta el logro del proyecto de vida individual” (Boisier; 2001:4). En este estudio, pese a estar trabajando con pueblos indígenas y comunidades étnicas, se considera que este principio resulta aplicable a la realidad estudiada porque a través de los capítulos precedentes se ha comprobado que un hecho como la (re)incorporación del territorio costeño al Estado nicaragüense ha afectado la vida de las colectividades en referencia.

Se considera así porque, desde esta perspectiva, el territorio es un “actor directo”<sup>21</sup>, pues se trata de territorios organizados, ocupados por comunidades estables, con un patrón de

---

Recursividad: cualidad de recursivo. Noción que corresponde a la idea intuitiva de calculabilidad efectiva por aproximaciones sucesivas.

Hologramétrico: (holograma) imagen obtenida por método de holografía. Fotografía tridimensional que utiliza las interferencias producidas por dos rayos láser, uno procedente directamente del aparato productor, y el otro reflejado por el objeto a fotografiar.

<sup>21</sup> En la medida en que es un “espacio contenedor de una cultura propia a través de la producción y reproducción mediante prácticas sociales e históricas ligadas a esa cultura” (Boisier; 2001:5).

asentamiento humano discernible, con estructuras sociales y económicas, con cultura e identidad (Ibid.: 8). Ahora bien, hacer un análisis de esta realidad, en la que están de por medio grupos étnicos e indígenas, incorpora cambios en lo concerniente al territorio, pues está comprobado que “no necesariamente existe una correspondencia entre usos culturales y grupos étnicos, la diferencia se encuentra en el espacio de los procesos de cambio, es decir que al mapear los usos como conjunto, producto de la movilidad [del grupo] éstos no necesariamente corresponden al área de asentamiento de los grupos étnicos que se encuentran en dicha área” (Perafán; 2004:12).

Esto obedece a que, para estos grupos, el territorio es un lugar importante de diferentes formas, tanto para su identidad personal como grupal, que desde una escala mayor pueden ser vistas como pequeñas redes. Pero esas pequeñas redes están “arraigadas en un amplio rango de otras redes sociales, políticas y económicas que pueden ser descritas jerárquicamente en términos de su inclusión (asociaciones comunitarias, municipalidades, Estados-Nación, consorcios regionales), de la que estos grupos pueden ser parte o estar influenciados” (Chase; 2002:18). En Nicaragua, y de manera específica en los pueblos indígenas y las comunidades étnicas del Costa Caribe, existen en todos esos niveles, y la creación de todos, salvo el comunitario, no ha considerado la territorialidad reticular al momento de delimitarse la territorialidad areolar, aquella a través de la cual Estado crea fronteras nacionales, regionales y municipales.

Acciones de esta naturaleza han dado lugar al surgimiento de problemas limítrofes entre los territorios municipales y comunales principalmente; es lo que se vive en Puerto Cabezas – municipio y capital regional de la RAAN–, que fue creado el 15 de abril de 1929 sobre

territorio indígena miskito, y que además presenta a lo interno problemas territoriales entre comunidades indígenas, como Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, que se disputan límites territoriales entre sí.

Desde el punto de vista territorial, conviene ahora abordar la cuestión comunitaria. Si bien se ha estado hablando de la misma, no se ha definido en el sentido teórico, sólo se mencionó cómo está entendida esta organización en la legislación nicaragüense. Esta aclaración es necesaria porque, en cierta medida, este trabajo parte de una reflexión sobre la dimensión comunitaria de las relaciones entre los actores y los actores con su territorio. Desde esta perspectiva, es posible hablar de comunidad en dos sentidos. El primero “subraya la dificultad de hablar de comunidad y, al mismo tiempo la urgencia de los problemas que ciertamente se ocultan dentro de esta palabra, que se difuminan en las “trazas” de la confianza, la reciprocidad y la identidad”. La segunda advierte “de las concesiones “positivas” de la comunidad, considerando la comunidad misma como un vacío, una ausencia, una carencia” (Dematteis; 2005:36). Y para saber cuál de las dos perspectivas es la adoptada, inevitablemente se entra al debate que existe en torno al concepto de *lugar*:

El lugar es un “desafío, una oportunidad, una construcción de contextos físicos y sociedad local cuya posible cohesión, siempre relativa, es definida a partir de la multiplicidad de las prácticas y de los roles sociales y culturales de los agentes, así como de la multiplicidad de las fuerzas y de los estímulos exógenos a los que están sometidos”. De este modo el lugar es considerado como una “transformación, cuyos caracteres son individualizables y conocidos sólo en su interior”, desde el cual es posible describir “la tensión fundamental

entre aspectos subjetivos y objetivos, entre el “sentido del lugar” y la “concepción del lugar” relativamente objetiva y naturalista”. A partir de esto la interacción entre agentes y lugares –entre actores y territorio– se construye mutuamente en un proceso complejo en el que se entrelazan diversas concepciones del territorio: “una concepción de tipo administrativo –el territorio como “espacio de las competencias”–, una concepción unida a la pertenencia natural dada a los lugares –el territorio como patrimonio o herencia del pasado– y, finalmente, una concepción “constructivista” del territorio, visto como “construcción social” que crea la identidad local en función y en relación a la acción colectiva de los agentes –el territorio-proyecto–” (Ibid.: 37-39).

Lo anterior nos hace regresar a la idea de que el territorio es un actor directo y no un simple soporte pasivo de la acción –del actor geográfico en/sobre el espacio–, es una “construcción”<sup>22</sup> que se obtiene como resultado de la acción colectiva de los actores, la cual, sin embargo a su “vez se ejerce sobre la materialidad de los lugares”. Este es un valor añadido que resulta del uso y reproducción del territorio, que da lugar a la “construcción de una nueva territorialidad, es la derivación del “específico “anclaje” de los agentes en “su” territorio” (Dematteis; 2005:44). Y es lo que, al agregar aspectos como el derecho y el control, permite hablar de una definición integral del territorio o si se quiere de una concepción constructivista.

Entonces, teniendo en cuenta la arealidad y la reticularidad, es posible construir una nueva concepción del territorio, una concepción que incluya los intereses de quienes administran el territorio y los de quienes están abarcados por esa administración: una visión del

---

<sup>22</sup> Se pone entre comillas por la aclaración previa respecto de la reificación del territorio.

territorio integral que sea conveniente y pertinente a todas las partes, a todos los actores geográficos, independientemente del nivel en que se encuentren.

#### **4. Autonomía y Territorio?**

La razón que nos hizo trabajar con estas categorías de análisis es que juntas nos brindaron, tanto teórica como metodológicamente una panorámica mucho más amplia, que trabajar solamente una. Igualmente porque todo lo relacionado a las demandas territoriales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas apelan a demandas relacionadas con lo político, de lo que se derivan consecuencias jurídicas, económicas y culturales.

Para lo anterior y como se demuestra líneas abajo, esto se asocia con la representación que estos grupos tienen del territorio, lo cual se convierte en una forma de apropiación, en donde confluyen toda una suerte de relaciones mediante códigos y símbolos ancestrales que refuerzan ese sentido de apropiación. Y es en esta parte, cuando sumado a la demanda autonómica confluyen una base concreta, un espacio en cual se concretizan de las demandas por el reconocimiento cultural, religioso, lingüístico, jurídico y económico. Es decir, ésta fórmula, obliga a cualquier Estado a “Plantear el reconocimiento de una autonomía a partir del territorio [lo cual implica] delimitar con claridad los límites territoriales, que en muchos casos no coinciden con las demarcaciones administrativas del municipio” (Caballero; 1998:429. Citado por Bello; 2004:102).

Lo anterior es consecuencia de la relación histórica que los grupos tienen con el territorio, y lograr el reconocimiento territorial, además del autonómico es para ellos, la única forma de garantizar la existencia futura, de ellos como población y de sus recursos naturales.



## Reflexión

En estas líneas hemos expuesto la definición de autonomía, la cual podría decirse es una práctica, un proceso que encierra en sí mismo otras nociones, tales como la autodeterminación, el autogobierno, la descentralización: que son llevadas a cabo dentro de un Estado ya existente. Igualmente exponer todos estos elementos es útil, no sólo para hacer una diferenciación entre los modos que existen de interpretar autonomía, uno visto como el “dejar hacer” y otro como “demanda madre”. Esta diferenciación nos resulta útil, pues permite plantear los paralelismos entre la autonomía producto del Tratado de Managua de 1860 y la autonomía de 1987, producto de una reivindicación histórica. A su vez esta exposición teórica-conceptual, resulta pertinente para estar claro de qué es lo que estamos entendiendo como autonomía y la forma en que la misma se ha venido desarrollando en la Costa desde que fue aprobado el Estatuto. De manera que este capítulo nos permite establecer, desde un inicio no sólo las diferencias entre un momento histórico y otro, sino también dejar claras las diferencias entre ambos, y con ello ver que la autonomía no es la varita mágica que de un día a otro solucionará problemas de larga duración, aunque sí un gran inicio para que ello ocurra.

También hemos expuesto la manera en que se ha venido desarrollando, desde 1987, la práctica autonómica y como esa práctica a dado lugar a la existencia de distintas formas de ver la autonomía, es lo que nos permite detectar a los distintos actores involucrados en esa práctica, y como cada uno de ellos tiene una forma de ver el territorio. De manera que definimos el territorio desde una visión geográfica, sin que estuviesen presentes aquellos elementos que hacen del mismo, sobre todo entre grupo étnicos e indígenas, un elemento base en la construcción de identidades. Lo hicimos así porque consideramos que una visión,

más práctica y técnica, nos daría la oportunidad de hacer un análisis profundo de la problemática que se vive entre el nivel de gobierno municipal y comunitario –y a lo interno de este–, que es la que hace en los capítulos siguientes.