

## **CAPÍTULO III**

### **3. El Cuerpo Jurídico de la Autonomía**

En este capítulo, a partir de la historia de Nicaragua, se presentan los paralelismos entre la autonomía –considerada foránea– de 1860, que resultó de la firma del Tratado de Managua entre Nicaragua y Gran Bretaña, y la autonomía de 1987, que resultó de una reivindicación histórica de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Caribe nicaragüense. Asimismo, se analizan las razones que dieron lugar a la falta de reglamentación del Estatuto posterior a su aprobación, que se dio en julio de 2003. También se incluyen los avances en materia legislativa que, al amparo de la Ley de Autonomía, se han considerado necesarios para llenar algunos de los vacíos que la misma tiene, lo cual conduce a la Ley 445, considerada importante para este trabajo, pues la misma sirve no sólo para iniciar el proceso de demarcación y titulación de los territorios indígenas y étnicos, sino que además es la ley que determina y acredita el reconocimiento legal de la existencia de la organización comunitaria.

#### **3.1. El Tratado de Managua: una autonomía foránea**

En el capítulo anterior, se señaló que el Tratado de Managua, firmado entre Nicaragua y Gran Bretaña en 1860, fue considerado por ciertos sectores como la primera autonomía del Caribe nicaragüense; pero tal autonomía se perdió, una vez que fue (re)incorporado el territorio a la soberanía del Estado nicaragüense. Asimismo, se anotó que otros autores ven esa autonomía como una *invención foránea*<sup>36</sup>, foraneidad que descansa en el hecho que fueron los británicos quienes se encargaron de establecer la estructura organizativa del gobierno de La Reserva. Esta afirmación, que se considera válida, será enriquecida con

---

<sup>36</sup> González; 1997:130.

otros elementos cuya pertinencia permite entender mejor dicha situación, al tiempo que le procura mayor sustentación.

Primero, es necesario hacer ver que con el Tratado de Managua, Gran Bretaña inició su retirada de Centroamérica, pero además, con él terminó su Protectorado en La Moskitia, aunque retuvo su rol de protección sobre los miskitos, “insistiendo en que sus derechos de autonomía se incluyeran en el Tratado de Managua”<sup>37</sup>. Esto dio lugar a la creación de La Reserva –de forma rectangular de norte a sur a lo largo de la costa– estructura organizativa establecida por los británicos en relación con el protectorado, a la cual se le dieron algunos retoques, entre los que destacan: “la organización, en Bluefields, de un nuevo gobierno bajo el antiguo rey, que recibiera el título de jefe (Chiel) hereditario. En 1861 se reunieron 51 Headmen (Wita: “alcalde”) y aprobaron una nueva constitución para La Reserva (Municipal Constitution), propuesta por el cónsul británico. 43 de ellos, recomendados por la asamblea, fueron convocados al General Council (Consejo General), que hacía las veces de Consejo de Estado y elegía al Executive Council (Consejo Ejecutivo, el Gobierno). El artículo de la Constitución establecía vigentes de manera general en La Reserva las leyes inglesas. En 1863 crearon sus propios códigos penal y civil”<sup>38</sup>.

Aunque esa estructura organizativa no era nueva –tenía ya 34 años de existencia– presentaba ciertas debilidades. La principal tenía que ver con el carácter autónomo de La Reserva, respecto de la soberanía formal del Estado de Nicaragua. Otra debilidad se daba a lo interno de la misma y tenía que ver con la contraposición entre creoles y miskitos, la que

---

<sup>37</sup> Rossbach: 1985:33. En ENCUENTRO; abril-septiembre, No. 24-25. Revista de Universidad de la Centroamericana, Managua.

<sup>38</sup> Ibid., pp. 33.

coincide con la diferenciación entre campo y ciudad: “los miskitos, antiguos amos de la Costa, fueron quedando marginados, como pobres y poblaciones rurales, mientras la población creole se hallaba en ascenso”<sup>39</sup>. Esta situación se reflejaba políticamente en el gobierno de La Reserva, integrado en su totalidad por creoles, salvo el Chief, que debía ser indígena miskito. En toda esta situación empezó a tener importancia el aspecto económico, pues de La Reserva salían hacia EE.UU. productos como banano, maderas y metales, cuyo puerto de arribo se encontraba en Nueva Orleans, de modo que las grandes casas comerciales de este puerto se convirtieron en el poder económico dominante en La Reserva.

Tal situación provocó, a su vez, contradicciones políticas entre el gobierno local y los negociantes estadounidenses, pues “mientras que el capital extranjero veía en La Reserva un paraíso de impuestos y en especial en Bluefields un puerto libre, el gobierno de La Reserva se sintió obligado a crear aduanas sobre importación y exportación con miras a cubrir gastos urgentes. Los estadounidenses se quejaron de ello ante su embajada en Managua y manifestaron abiertamente su esperanza de que el gobierno de La Reserva desapareciera tan pronto fuera posible”<sup>40</sup>. Lo que hay que recalcar de esta situación es que, si bien los estadounidenses controlaban a través de enclaves las áreas claves de la economía de la región, sus intereses no estaban representados políticamente en el gobierno de La Reserva. Y esto, sumado a las contradicciones internas entre creoles y miskitos, puso de manifiesto la fragilidad de la estructura organizativa de ésta. Como resultado, el 11 de febrero de 1894 fue depuesto el gobierno de La Reserva, acción que fue rechazada por el Chief, quien también fue destituido. De manera que, a través de argumentos jurídicos y

---

<sup>39</sup> Ibid., pp. 34.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 35.

geográficos. la región quedó definitivamente (re)incorporada a la soberanía formal del Estado nicaragüense.

Otro elemento que se utilizó para justificar esta acción fue que “la autonomía miskita no estaba garantizada, ya que se encontraba bajo dominación de los “extranjeros” de Bluefields”<sup>41</sup>. Esos extranjeros eran los creoles, quienes por tener sus propias leyes (las de Gran Bretaña) y por contar con la protección de los británicos, se consideraban ciudadanos británicos. Lo que esto deja ver es que, a pesar del rechazo a la acción de la (re)incorporación, lo que verdaderamente interesaba al liberalismo era su programa geográfico: una Nicaragua de “*costa a costa*”, algo que violentaba el artículo 4 del Tratado de Managua<sup>42</sup>, el cual dejaba en manos de los miskitos la posibilidad de (re)incorporarse al Estado nicaragüense de manera voluntaria.

Un aspecto hay que destacar, y es que a pesar del rechazo a la (re)incorporación, no existió nunca, por parte de La Reserva, programa político alguno ni lineamientos para la creación de una entidad autonómica, sino todo lo contrario: “quedaremos en las manos de un gobierno y un pueblo que no tiene interés, simpatía y afecto por los habitantes de la Reserva de Mosquito; y como nuestras usanzas, costumbres, religión, leyes y lengua no corresponde; nunca podría haber unidad”; para luego solicitar a su majestad que no permita una “incorporación a la fuerza” y que vuelva a tomar bajo su protección a la nación

---

<sup>41</sup> Ibid., pp. 36. Esto coincide con lo que Díaz Polanco dice respecto de los dos sentidos para interpretar la Autonomía, en este caso con el “*dejar hacer*”.

<sup>42</sup> El Tratado de Managua está incluido en los Anexos.

Mosquita”<sup>43</sup>. Esta cita permite observar que la autonomía se definía en función de lo que se era en relación con otro, pero también en relación con la presencia de una potencia protectora: Gran Bretaña. Y es esta situación la que permite hacer alusión a una autonomía foránea.

### **3.2. De la autonomía foránea a la autonomía regional**

Debido a la situación anterior y a la marcada huella que dejó en la población costeña la (re)incorporación, la autonomía se convirtió en una demanda pendiente entre los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la región. Sin embargo, por el carácter etnocéntrico del Estado nicaragüense, la autonomía de la Costa era vista como una idea sinónima a separación o independencia, contraria a la consolidación del Estado-Nación. El etnocentrismo se entiende como “un conjunto de ideas que menosprecian sistemáticamente a los miembros de un grupo étnico, por asignarles cualidades genéricas inferiores, que se produce de manera compleja: por un lado, las ideas mantienen cierta dinámica y vigencia propias, y, por otro, siempre están ligadas a una situación de desigualdad económica y política” (Gurdián; 1985:141).

Esa desigualdad económica y política se percibía en la región de diversas maneras. En lo económico, se manifestaba en las siguientes características: “carencia de infraestructura, desequilibrio entre el sector productivo y no-productivo, relaciones inter-regionales desiguales y falta de personal cualificado” (Ibíd., pp.141). A su vez, estos elementos se convirtieron en problemas políticos debido a que el Gobierno Central había mantenido

---

<sup>43</sup> Petition (8 de marzo de 1844), en: Confidential Print 6547, pp. 89 y ss. Citado por Rossbach: 1985: 39. En ENCUENTRO: abril-septiembre, No. 24-25, pp. 39. Revista de la Universidad Centroamericana. Managua.

sobre la región un fuerte poder de decisión en y sobre los asuntos internos de la misma, a través de la imposición de una jerarquía étnica: “los mestizos del Pacífico ocupaban las posiciones de mayor prestigio y posición, seguido de los creoles, mestizos costeños, miskitos y sumus” (Ibíd., pp.142). Si a esto se agrega la carencia, de parte de la dirigencia sandinista, de conocimiento acerca de la Costa Caribe: historia, relaciones sociales y de producción, cultura, lenguas y tradiciones religiosas, no es de extrañar que las relaciones desembocaran en un conflicto armado.

En todo este proceso jugó un papel importante “el carácter crecientemente imperativo que van adquiriendo las demandas de MISURASATA”<sup>44</sup>, organización miskita que, durante el inicio del proceso revolucionario “compartía la idea de desarrollo que el mismo tenía con la incorporación de reivindicaciones específicas: derechos fundamentales e inalienables a la tierra, educación, cultura, recursos naturales, organización, salud y trabajo” (Vilas: 1992:263-264). De modo que, hasta 1981, las demandas de esta organización tuvieron cierto nivel de receptividad de parte del Gobierno Sandinista. Pero, a partir de ese año, el Plan de Acción de MISURASATA planteó el reclamo del 60% del territorio de la Costa Caribe, equivalente al 30% del territorio de Nicaragua.

Es decir, se “pasó de reclamar el derecho a organizar la población y la economía costeña al margen de los programas de la revolución, a reclamar el control político de un tercio del territorio nacional” (Vilas; 1992:271). Evidentemente, tal planteamiento se contraponía con la idea de la defensa de la patria, y de participación y apoyo a la defensa de la soberanía

---

<sup>44</sup> MISURASATA: Unidad de los Miskitos, Sumos, Ramas y Sandinistas. En 1987, junto a otras dos organizaciones indígenas: MISURA y KISAN; se fusionaron para formar YÁTAMA (Yapti Tashbaya Maraska nani Asala Takanka, Organización de las Naciones de la Madre Tierra). En la actualidad YÁTAMA posee estatus de partido político regional y tiene en su poder un total de 3 Alcaldías de las 20 que conforman las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense. Ellas son: Puerto Cabezas, Waspán y Prinzapolka; todas en la RAAN.

nacional, objetivos incuestionables de la Revolución. La consecuencia inmediata de ambas posiciones provocó, primero, la imposibilidad de “establecer una política de alianzas con los sectores miskitos más abiertos o relativamente progresistas; y segundo, el contenido específico de MISURATA<sup>45</sup> hizo que el espacio político se redujera a dos alternativas: una opción de tendencia integracionista o un planteamiento contrarrevolucionario” (Gurdián; 1985:145).

Fue en estas circunstancias que se planteó la necesidad de un Régimen de Autonomía para la Costa Caribe de Nicaragua, cuyos objetivos se concentran en los siguientes lineamientos: garantía de las reivindicaciones básicas del pueblo costeño históricamente negadas. lo mismo que lograr una mayor participación y apoyo al proceso revolucionario por parte de los costeños. Es importante destacar que, desde 1983, empezó a funcionar un sistema de gobierno regional que procuraba una mayor descentralización en el aparato estatal. Este modelo “estaba basado en una nueva división político-administrativa por regiones, en el desarrollo de presupuestos regionales y en un mayor nivel para las decisiones regionales; el resultado fue la redivisión del enorme departamento de Zelaya en dos nuevas regiones: Zona Especial I (Norte) y Zona Especial II (Sur). redefiniéndose también los límites occidentales de las mismas, que en la práctica hizo descender el número de población mestiza correspondiente a cada zona”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Desde su orientación política los conflictos con MISURATA tuvieron dos razones: la organización desarrolló un programa político que llegó a ser etnicista, siendo el mestizo el “enemigo” que obstaculizaba las reivindicaciones indígenas, de manera que el imperialismo se convirtió en el aliado natural (Gurdián; 1985:144).

<sup>46</sup> En ENVÍO; marzo de 1985. Año 4, No. 45, pp. 4b. Instituto Histórico Centroamericano. Universidad Centroamericana, Managua.

A la par de acciones como éstas, por decreto de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), se creó la Comisión Nacional de Autonomía en 1984, que tenía como mandato elaborar un anteproyecto que incluyera las demandas autonómicas de los costeños. Para tal fin, se conformaron tres comisiones: una nacional y dos regionales. Las comisiones regionales norte y sur, integradas por 39 y 27 miembros, respectivamente, reflejaban el cuadro étnico de cada región. Entre otras, la tarea de estas comisiones incluía: la identificación de los temas que necesitaban un estudio más profundo y, cada una junto con la Comisión Nacional, trabajaron en la elaboración de las interrogantes que se plantearían a cada una de las comunidades. Estas interrogantes fueron ordenadas en tres grupos principales de derechos (culturales, económicos y políticos), de los cuales se desprendieron diez aspectos que necesitaban una mayor y más profunda discusión. a saber:

- **Derechos culturales:** (1). educación en lengua materna, (2). promoción y preservación de las distintas manifestaciones culturales, (3). libre ejercicio de las creencias religiosas, e (4). igualdad de derechos para cada grupo.
- **Derechos económicos:** (5). tenencia de la tierra, (6). acceso a los recursos naturales, (7). promoción y desarrollo de la región.
- **Derechos políticos:** (8). elección de estructuras regionales de gobierno.

Los otros dos puntos de discusión hacían referencia a la forma en que la autonomía reforzaría, no sólo la unidad nacional (9), sino también a que autonomía no equivalía a independencia (10); en ambos puntos existía consenso entre las partes. Teniendo en cuenta los puntos arriba expuestos, el Estatuto de Autonomía contemplaba ciertos cambios estructurales. El primero tenía que ver con la creación de gobiernos electos popularmente



en las Zonas Especiales I y II que, entre otras cosas, asumirían: la demarcación político-administrativa a lo interno de las regiones autónomas, la preservación del orden público, el establecimiento de un sistema jurídico apropiado a las pautas culturales de la región para regular problemas internos, el desarrollo de una política de servicios sociales (salud, educación) de acuerdo con las normas nacionales, y la administración de estos servicios y facilitación de derechos de todos los ciudadanos de las regiones autónomas a acceder a procedimientos civiles, políticos o judiciales en su propia lengua<sup>47</sup>.

De las funciones que por medio del Estatuto se le atribuyeron a cada uno de los Gobiernos Regionales, la que interesa en esta investigación es la que tiene ver con los criterios utilizados para realizar la demarcación político-administrativa a lo interno de la región. Al respecto, Manuel Ortega expresó lo siguiente:

“...nosotros no hicimos delimitación precisamente porque queríamos romper la lógica de que sea un gobierno de afuera quien imponga fronteras. Nosotros pensábamos que eso era asunto que tenía que resolver el Gobierno Autónomo tomando en cuenta los intereses de las comunidades, es decir, que fueran ellos mismos los que, tomando en cuenta todas estas distintas dimensiones, intereses, etc., etc., pudieran delimitar hasta dónde llega el límite de mi comunidad, dónde comienza el del otro, hasta dónde compartimos espacios conjuntos, hasta dónde hay límites, hasta dónde hay puentes; es decir, esa discusión es una discusión que cualquiera que se meta de afuera sale mal, y sale mal, dado que hay lógicas diversas en las mismas comunidades. Recordemos que estamos frente a comunidades multiétnicas, donde algunos tienen una visión comunitaria del

---

<sup>47</sup> Ibid., pp. 5b.

territorio, otros tienen una visión de propiedad privada; otros tienen una especie de visión mixta, que contiene un territorio comunitario y dentro del territorio comunitario, una especie de posesiones privadas. Todo eso hace complejas las cosas. Entonces, si vos te vas con sólo una de las lógicas o la lógica comunitaria, por ejemplo, y no tomás en cuenta que hay otras, vas a salir mal. Si sólo tomás en cuenta lo privado, vas a salir mal. Es decir, ahí tiene que haber un proceso en donde sean las propias comunidades, conjuntamente con una autoridad que sea de ellos mismos, gobierno local, gobierno municipal, lo que sea, que de alguna manera refrende los acuerdos; obviamente, ahí tiene que haber técnicos que ayuden a dar la base técnica de los acuerdos de las propias comunidades en la delimitación. La lógica de nosotros en ese tiempo fue eso; era locura, además que en ese tiempo estábamos en medio de una guerra y que todavía que llegara el gobierno a decir mire, esta comunidad llega hasta aquí, la otra hasta allá... Es decir, la lógica era, este es un asunto que tienen que resolver los propios costeños, las propias comunidades, tomar en cuenta sus distintos intereses y visiones del territorio tal y cual, y entonces llegar a una delimitación [sic.]”<sup>48</sup>

### **3.3. El Estatuto de Autonomía y su no reglamentación**

Desde la conformación de la Comisión Nacional de Autonomía hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía (Ley 28), pasaron tres años que se caracterizaron por profundas crisis políticas, enfrentamientos armados, amnistías, diálogos y acuerdos. Todos, elementos

---

<sup>48</sup> Entrevista realizada al investigador Manuel Ortega Hegg, miembro de la Comisión Nacional de Autonomía, y en la actualidad Director del Centro de Análisis Socio Cultural de la Universidad Centroamérica. Managua, 8 de marzo de 2005. Este punto es analizado en el Capítulo IV.

importantes que tuvieron como resultado la nueva Constitución Política de Nicaragua (1987), la cual contiene los principios filosóficos de la Autonomía costeña y el reconocimiento de la existencia de comunidades indígenas y pueblos étnicos del Caribe nicaragüense, “principios que a su vez sirvieron para establecer derechos colectivos de sus habitantes: protección contra la discriminación, protección de sus lenguas, de su cultura, de sus propias formas de organización social y de gobierno, de sus propias normas jurídicas, de su derecho al control de sus recursos naturales y de sus tierras comunales” (Acosta; 2004:39) . Pasaron 16 años para que el Estatuto de Autonomía fuese reglamentado (9 de julio de 2003), período durante el cual terminó el proceso revolucionario (1979-1990), y se sucedieron en el poder, Violeta Barrios de Chamorro (1990-1996), Arnoldo Alemán Lacayo (1997-2001) y en la actualidad, Enrique Bolaños (2002-2007).

Al respecto, Díaz Polanco indica que toda autonomía “se convertirá en realidad histórica [...] debido al carácter socio-político del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica [...] que dependerá de la orientación política y el sistema democrático vigente” (Díaz Polanco; 1991:152). Tal aseveración obliga a que se plantee la siguiente pregunta: ¿A qué se debió la retardación para reglamentar el Estatuto de Autonomía?

En lo que respecta a los tres años siguientes a su formulación, en los cuales el FSLN se mantuvo en el poder, las razones tienen que ver con el hecho que la Autonomía, como resultado de su principio de territorialidad, se convirtió en un tema estratégico dentro del control del territorio. Ese control territorial es la principal inquietud de todo Estado que busca constituirse como tal; para el caso nicaragüense, tenía que ver con un aspecto en

particular: el control político-militar de la región, como respuesta a la temprana agresión de que fue objeto la Revolución Popular Sandinista por parte de los EE.UU. y por los grupos armados que se establecieron en la región. De manera que, si durante ese período “la defensa de la patria, la constitución del ejército nacional y las relaciones internacionales”<sup>49</sup> eran las bases del gobierno nacional, no es de extrañar que la Autonomía fuese un elemento a través del cual se esperaba “fortalecer tanto la participación local como la eficacia en la implementación de los proyectos revolucionarios ya iniciados o contemplados para la región costeña. Entre estos destacan: 1). desarrollo y administración del programa educativo bilingüe-bicultural; 2). establecimiento y administración de un fondo especial para el desarrollo y la promoción social, y 3). la participación y apoyo a la defensa de la soberanía nacional”<sup>50</sup>.

Los elementos expuestos, a pesar de la consulta realizada para la creación del Estatuto, dieron como resultado una serie de vacíos legales en el mismo, entre los que destaca la falta de definición de las competencias entre el Gobierno Central, Municipal, Regional y Comunal, pues “no se propone ninguna institucionalización de dichas relaciones ni procedimientos de coordinación” (Mattern; 2003:37). No obstante, a pesar de la no reglamentación de la Ley 28, no puede hablarse –en el caso en cuestión– de una nula ejecución del Estatuto de Autonomía, pues desde el mismo momento de su aprobación se fueron dando pasos que iniciaron el despegue del proceso autonómico. Por ejemplo, desde el mismo momento de su aprobación, se crearon las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS, respectivamente), quedando constituidas ambas regiones con

---

<sup>49</sup> En ENVÍO; marzo de 1985. Año 4, No. 45, pp. 3b. Instituto Histórico Centroamericano. Universidad Centroamericana. Managua. El subrayado es propio

<sup>50</sup> Ibid., pp. 5b.

un total de 19 municipios<sup>51</sup>. En la RAAN quedaron ubicados los municipios de Waspán, Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita, Bonanza, Siuna y Waslala, más el nuevo municipio de Mulukukú. Y en la RAAS, los municipios de Bocana de Paiwás, La Cruz del Río Grande, Laguna de Perlas, Kukra Hill, El Rama, Muelle de los Bueyes, Nueva Guinea, Bluefields, Cort Island, Desembocadura del Río Grande, El Tortuguero y El Ayote.

Es importante destacar que para el caso de la RAAN, Waslala –adscrito al departamento de Matagalpa– y para el caso de la RAAS, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes, El Rama y Paiwás –adscritos al departamento de Chontales– quedaron fuera de la administración regional a la cual pertenecían, aunque según la división político-administrativa de Nicaragua se ubicaban en las regiones señaladas. En la actualidad, esta situación se mantiene vigente para Waslala en la RAAN, y para Muelle de los Bueyes y Nueva Guinea, en la RAAS. Las razones para que esto se diera estaban contenidas en el Estatuto de Autonomía, el cual señala que lo ideal es esperar a que se desarrollen las capacidades administrativas en ambas regiones. Fue por eso que estos municipios no participaron en las elecciones regionales de 1990, 1994, 1998, 2002 ni las que se realizarán en el 2006.

Es pertinente agregar que, desde hace unos doce años, se ha estado hablando sobre la posibilidad de crear dos nuevos departamentos, debido al abandono que ciertos municipios han sufrido de parte no sólo del Gobierno Central sino también de los Gobiernos Regionales; sin embargo, quienes apoyan esta idea desconocen el significado y la importancia que para ellos tiene el Estatuto de Autonomía. El caso de mayor trascendencia

---

<sup>51</sup> En la actualidad los municipios son 20. En octubre 21 de 2004 fue creado por la Asamblea Nacional, el municipio de Mulukukú, hasta entonces territorio en jurisdicción del municipio de Siuna en la RAAN.

se ubica en la RAAS y agrupa los municipios de Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes, El Rama y Paiwás. pues la propuesta para crear el Departamento 17 ya fue presentada ante la Asamblea Nacional, y se encuentra en Comisión, a la espera del dictamen final. Algo importante en este punto es que el mapa oficial de la división político-administrativa del país ya incluye este nuevo departamento. El otro departamento que quiere ser formado es el 18, y en éste se aglutinarían municipios que conforman el denominado triángulo minero de la RAAN: Bonanza, Rosita y Siuna. Al respecto, no se ha registrado mayor discusión.

Hubo que esperar hasta 1990, año de elecciones nacionales, –parlamentarias y municipales– y de las primeras elecciones regionales en la Costa, para elegir a los respectivos Consejos Regionales Autónomos. Estas estructuras conforman órganos colegiados de gobierno, con períodos de 4 años, están integrados por 45 miembros (más los diputados de las regiones ante la Asamblea Nacional, quienes también tienen derecho de voz y voto), y en ellos deben estar representados los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. Según el Estatuto de Autonomía, los Consejos Regionales son la máxima instancia de autoridad y decisión de las Regiones Autónomas, en cuyo seno se elige al Coordinador del Gobierno Regional, seguido de una Junta Directiva que debe ser integrada por un representante de cada uno de los grupos étnicos que hay en cada región.

### **3.3.1. Legislación conexas**

Siempre en el sentido del desarrollo del proceso autonómico, se destacan cuatro leyes importantísimas para la región, que son<sup>52</sup>:

---

<sup>52</sup> La siguiente información ha sido tomada del documento: Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua, 2001:49-50.

- **Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua (Ley 162):** se establece que tanto el español como las lenguas miskitas, creole, garífuna y rama de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, serán de uso oficial en las Regiones Autónomas, que se tiene el derecho de preservación de las mismas y que los órganos administrativos de las mismas tienen como atribuciones el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión del patrimonio lingüístico de las comunidades. Además resalta el hecho que el Estado está en la obligación de establecer programas para preservarlas. Con ese fin se trasladaron los programas de educación bilingüe intercultural a la administración directa de los gobiernos regionales, dentro del actual proceso de descentralización de la administración pública que el Estado lleva a cabo, y que constituye uno de los pocos proyectos que en ese sentido ha rendido frutos en la región. Esta ley fue aprobada el 22 de junio de 1993.
- **Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217):** se reconoce la competencia de los gobiernos regionales para la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial en los territorios de la Costa. Así como la competencia administrativa de los Consejos Regionales en la administración de los recursos naturales del dominio del Estado en la región. La aplicación de esta Ley, aprobada el 6 de junio de 1996, se ha visto entorpecida, porque el Estado mantiene una situación de “recursos abiertos” que desmonta cualquier actividad dirigida a la preservación de los mismos.
- **Ley de Protección para la Obtención de Vegetales:** Muy importante en lo referido a los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, sobre los usos tradicionales de los vegetales en la medicina natural. Aún es proyecto de ley

desde el 30 de junio de 1999, fecha en que fue introducida en la Asamblea Nacional.

- **Ley Electoral:** establece particularidades que garantizan el ejercicio político de las comunidades costeñas, entre otros, los mecanismos para la elección de los Consejos Regionales de cuyo seno se elige al Coordinador del Gobierno Regional; asimismo ésta ley da la oportunidad para crear partidos regionales y asociaciones de circunscripción electoral que pudiesen contender tanto en las elecciones regionales como en las municipales. Contenido en las leyes electorales de 1990 y 1996.

Hasta la fecha, esto ha sido lo recorrido por el Estatuto de Autonomía, a pesar de carecer de su debida reglamentación. No obstante, vale dejar claro que dar estos pasos no llena los vacíos que la Ley presenta, pues ningún reglamento puede dar más de lo que la ley misma ofrece. Esto quiere decir que en cualquier estatuto de autonomía “se establecen los marcos político-jurídicos y las formas institucionales, que suponen definir un rango constitucional de la autonomía y adoptar el estatuto de la misma, cuyo rango puede ser variable (ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria), especificando los derechos de los grupos, el ámbito territorial de la comunidad autónoma, las competencias que le corresponde en relación con las propias del Estado central, los órganos político-administrativos con que funcionará como ente público, etcétera” (Díaz Polanco; 1991:156-157). El problema de la Reglamentación del Estatuto de Autonomía consiste en que no ofrece los mecanismos de implementación que leyes como éstas requieren. “no cumple con la función de un Reglamento, que es la implementación de las normas generalēs contempladas en la ley y la aprobación de mecanismos para operativizar las normas establecidas [...]. No parece un reglamento sino la extensión del marco general, que se lee como una continuación de la



Ley, sin establecer mecanismos para reglamentarla” (Mattern; 2003:36-37). El haber aprobado un reglamento con esas debilidades dio lugar, en primer lugar, a que siguiesen pendientes de solución los problemas más importantes del régimen autonómico, que tienen que ver con: las elecciones regionales, específicamente, con las capacidades de los Consejos Regionales y su administración; a lo que se agrega el cumplimiento de sus atribuciones, que tienen que ver con la autonomía financiera de los mismos, y ello de manera específica con las transferencias presupuestarias que se hacen desde el Gobierno Central. Son el tema forestal, el minero, el pesquero y últimamente el petrolero, los que aún siguen siendo objeto de discusión, pues<sup>53</sup>:

- **En el forestal:** aunque existen leyes y reglamentos específicos de la materia, 18 en total, no se han promovido las actividades de producción forestal ni se ha frenado el avance de la frontera agrícola. A pesar de esta situación, sigue sin ser aprobada la Ley de Desarrollo Forestal, que ha provocado que los Consejos Regionales se mantengan al margen de las decisiones administrativas que tienen que ver con la toma de decisiones respecto de los bosques del territorio que les corresponde.
- **En el minero:** pese a que existe una ley que regula la distribución de los ingresos que se generan a través de la explotación minera, el problema es que obliga a entregar dicho ingreso directamente –35%– a los municipios en cuyo territorio están ubicadas las concesiones. Esta situación es una abierta violación a la autonomía regional, pues son según la Ley 28, las autoridades regionales las que deberían encargarse de distribuir el ingreso en sus territorios respectivos.

---

<sup>53</sup> La siguiente información ha sido tomada de Mattern; 2003:59-66.

- **En el pesquero:** es un sector que se caracteriza por los desacuerdos existentes sobre ciertos aspectos claves (permisos por licencia o por sistema de cuotas) entre el Gobierno Central, la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales.
- **En el petrolero:** es un rubro que –junto con el gas natural– se ubica en la plataforma del Caribe nicaragüense; ambos se consideran potencialmente importantes. Para este caso, la Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos indica que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinará un porcentaje de transferencias de las regalías a los municipios, pero no indica ni el papel de los Gobiernos Regionales ni los beneficios que podrían recibir las mismas Regiones Autónomas.

Todas estas situaciones se han seguido manteniendo a pesar de la Autonomía y su reglamentación, lo que ha dado lugar al surgimiento de ideas que abogan por una reforma de la Ley, y otras que plantean que debería echarse a andar plenamente la Ley, puesto que ésta no es ninguna varita mágica que solucionará problemas de carácter histórico con sólo la aprobación de la misma. En ese sentido, se ha dicho que lo mejor es “concebir la Autonomía como un proceso de construcción política [...], pues los principios que animan el Estatuto de Autonomía y la Constitución Política respecto a la Costa, son principios válidos, vigentes, perentorios en este momento para Nicaragua. Porque son los principios, entre otros, de la no discriminación, la inclusión, la unidad en la diversidad, la unidad nacional”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> González Pérez, José Miguel. *Conceptualización de 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.

El sector que aboga por una reforma de la Ley 28, aduce que el “Estatuto está desfasado, pues el Estado actual ya no corresponde con la realidad costeña, de manera que se reglamentó un estatuto que ya no está a la altura de lo comunitario”, por lo que es necesario que “sean los propios Consejos Regionales los que aprueben un nuevo Estatuto”. O la alternativa de “ir poniendo en práctica lo que tenemos, y al mismo tiempo, ir elaborando algunas reformas dentro de la ley, pero no cambiarlo en general” (Grigsby; 2003:16). Saramago, citando a *El Gatopardo (1958)*, novela póstuma del escritor siciliano Giuseppe Tomáis di Lempudesa (1896-1957), dice que “reformular no es otra cosa que cambiar lo necesario para que nada cambie” (Saramago; 2004:5). Realmente, lo que cabría es un cuestionamiento de la Ley 28 en todos los niveles y en todos los debates posibles, que permitirá reinventarla a fin de no perder la esperanza de que los derechos autonómicos sean verdaderamente respetados en Nicaragua. Es la forma como se podría ir construyendo un nuevo tipo de Estado, un Estado autonómico, multicultural.

### **3.4. De la Ley 28 a la Ley 445<sup>55</sup>**

En páginas precedentes, se afirma que la Ley 28 estaba llena de ciertos vacíos y que uno de ellos tenía que ver de manera específica con que carecía de elementos que contribuyeran a dilucidar la problemática territorial de la región. También se señala que ello había ocurrido porque se consideró pertinente que fuesen los mismos costeños quienes se dieran a la tarea, siguiendo sus usos y costumbres, de iniciar la demarcación del territorio en cuestión a lo interno de la región. Fue en medio de esa situación que surgió la necesidad de crear una ley

---

<sup>55</sup> La Ley 445 es la Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

que lograra contener las inquietudes relacionadas con “la regularización de los regímenes de propiedad existentes en la región”<sup>56</sup>.

Hasta la aprobación de la Ley 455 en junio de 2003, en la legislación nicaragüense no existía un ordenamiento que tuviese que ver con el manejo de lo comunal; es decir, con “normas que determinen cómo pueden o deben las comunidades del Atlántico acreditar su existencia legal para actuar en derecho como beneficiarias del reconocimiento legal de tierras” (Roldán; 2000:148). Aunque esto pasa por la cuestión de la personería jurídica de las comunidades étnicas y los pueblos indígenas, que no es tema central de esta investigación, cabe indicar que esto aún sigue siendo un tema de agenda. En realidad, “más allá del reconocimiento constitucional y fuera del reducido marco de Autonomía y la Ley de Municipios no se observan elementos sustantivos que apunten hacia un empoderamiento indígena en el orden jurídico y principalmente en la administración pública y el buen gobierno [...]. Lo que tenemos en Nicaragua es un ordenamiento jurídico que no corresponde a la sociedad étnica, retrasando la integración positiva en la sociedad nacional, distanciándola de un ordenamiento jurídico que dé cuenta de ella” (Rizo; 2002:108). Por ello, la Ley 445 constituye un elemento crucial en el proceso autonómico, pues define las reglas básicas a partir de las cuales se administrará y manejará lo concerniente a las tierras comunales, ya reconocida de antemano en la Constitución del país.

La necesidad de la Ley 445, también tiene asidero en el hecho de no establecerse en el Estatuto de Autonomía, de manera clara las competencias de cada uno de los niveles de gobierno presentes en la región, entre los que se destacan:

---

<sup>56</sup> Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua, 2001:57.

- **Nivel regional y comunitario:** ocupan territorios en los mismos espacios; de manera que, para conseguir su funcionamiento, es necesario determinar sus respectivos ámbitos para poder aclarar las atribuciones de cada uno de los niveles. Esto incluye el tema de las territorialidades.
- **Nivel municipal y comunitario:** al respecto, sólo se plantea que la creación y subdivisión administrativa de los municipios debe hacerse considerando las tradiciones de las comunidades.

Tales vacíos en materia territorial, más la carencia de un ordenamiento territorial acorde a usos y costumbres ha sido el *quid* de la compleja relación que la Costa Caribe nicaragüense ha tenido con el Estado de Nicaragua. Y ha sido en aras de despejar tales conflictividades – ya vivenciadas a lo interno de la región– que se vio la necesidad de crear la Ley 445.

### **3.5. La creación de la Ley 445**

Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas del Caribe nicaragüense, hasta el 2003, eran los únicos que no contaban con un cuerpo jurídico que les permitiese, a través de un procedimiento legal, obtener la titulación de sus tierras. Fue así que, el 31 de agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una sentencia en la que “se pronuncia sobre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas –en su calidad de ciudadanos– al acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los tribunales judiciales para buscar un remedio a las violaciones a los derechos de propiedad sobre las tierras comunales tradicionales de Awas Tingni”<sup>57</sup> (Acosta; 2004:175).

---

<sup>57</sup> Awas Tingni es una comunidad mayangna, que se ubica en la RAAN, a 123 kilómetros de Puerto Cabezas. Esta comunidad demandó al Estado nicaragüense ante la CIDH después de haber agotado todos los recursos

La sentencia de la CIDH, además de condenar al Estado nicaragüense por la violación de los derechos de propiedad de Awás Tingni –considerados también derechos humanos<sup>58</sup>– declaró que en el país no existía ni un sólo procedimiento específico para demarcar ni titular las tierras (territorios) ocupadas históricamente por grupos étnicos. Por tanto, se pronunció no sólo a favor de hacer efectivo los derechos contemplados en los artículos enumerados, sino también exhortó a que el Estado tomase las medidas internas necesarias para la creación de mecanismos de demarcación y titulación de territorios indígenas (Acosta; 2004:178). Igualmente, esta sentencia indicaba que tales medidas debían contemplar el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de sus ocupantes, todo lo cual se interpreta como un reconocimiento, de parte de la CIDH, de los derechos colectivos de los indígenas sobre sus territorios.

Pero la Ley 445, específicamente su aprobación, no fue sólo a causa de la sentencia emitida por la CIDH, pues de manera simultánea se vinieron dando pasos que de una forma u otra procuraban dar solución –con intereses de por medio– a esta situación. Entre ellos, el Decreto 16-96, a través del cual la Presidencia de la República determinó la creación de la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas. A dicha comisión se le asignó, como función principal, “identificar las tierras ocupadas por

---

que las leyes nacionales le proveían. La demanda fue interpuesta porque el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) otorgó una concesión maderera por 30 años, automáticamente renovable, en 62 hectáreas de bosque tradicionalmente usadas por la Comunidad a la empresa de capital coreano Sol del Caribe, S. A. (SOLACARSA). La sentencia que la CIDH dictó al respecto se ha convertido en jurisprudencia nacional e internacional para la lucha de los pueblos indígenas (Acosta; 2004:176).

<sup>58</sup> Se hace referencia a los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua; a los artículos 4 y 9 del Estatuto de Autonomía; de la Ley de Reforma Agraria al 31 e inclusive, al Decreto 16-96 del 23 de agosto de 1996, a través del cual se creó la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de la Costa Atlántica.

las comunidades y diferenciarlas de las nacionales, así como un proyecto de demarcación y de gestión de fondos para tal fin” (Mattern; 2003: 78). En 1997, para ampliar su membresía (Decreto 23-97), esta Comisión fue transformada, aunque siguió siendo integrada por una mayoría gubernamental. Del total de veintidós (22) miembros, cinco (5) eran representantes de las comunidades; trece (13), funcionarios del Gobierno Central; y cuatro (4), funcionarios de los Gobiernos Regionales. El desequilibrio entre “la representación indígena y la gubernamental provocó su inoperancia” (Roldán; 2000:262-263). De manera que, en sus dos versiones, la Comisión carecía de funciones específicas para dar curso y decidir sobre las demandas indígenas.

Posteriormente, en 1998, se formuló el primer proyecto de ley encaminado a establecer un régimen de propiedad en la Costa Caribe: Ley Orgánica que regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y Bosawás<sup>59</sup>. Dicho proyecto obedeció al condicionamiento que el Banco Mundial (BM) impuso al Gobierno Central para la aprobación de una donación de 7 millones de dólares para el Proyecto del Corredor Biológico del Atlántico, en el contexto del Corredor Biológico Mesoamericano<sup>60</sup>, y a la entrega de 27 millones de dólares en préstamos para proyectos conexos. Este proyecto de ley tenía como objeto, avanzar por lo menos en la definición del instrumento legal para la titulación de tierras de las comunidades indígenas. Sin embargo, no se tomaron en cuenta ni las necesidades ni las expectativas de los costeños, ya que no se realizaron consultas ni con las organizaciones ni con los líderes comunales de la región,

<sup>59</sup> La Reserva Nacional de Bosawás, ubicada en la RAAN, fue creada por el Decreto 44-91. Posee una extensión de 8,000 Km<sup>2</sup>. Toma su nombre del río Bocay, el Cerro Saslaya y la cuenca del río Waspuk.

<sup>60</sup> Este proyecto no ha sido el único financiado por el BM en relación con la tenencia de la tierra en la Costa. El Diagnóstico General sobre la Tenencia de Tierras en las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, realizado en 1998, y el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad dependiente de la Intendencia de la Propiedad, fueron realizados con fondos del BM.

sino que dicho proyecto fue asumido enteramente por el MARENA. El proyecto de ley presentado simplemente "recogió los criterios tradicionales del Gobierno Central" (Roldán; 2000:265), principalmente los referidos al tema territorial.

Por el carácter unilateral del proyecto de parte del Estado, al no haber realizado consulta alguna, se generó una reacción de protesta tanto en los afectados, inclusive en los diputados costeños ante la Asamblea Nacional, como en los organismos no gubernamentales que trabajaban en la Costa. Este estado de ánimos condujo a la confirmación de la Comisión Coordinadora para la Demarcación y Titulación –que había sido creada tres años atrás–, ahora integrada por tres personas de etnias y regiones diferentes: Una de la RAAN, una de la RAAS, y otra de Bosawás. La Comisión tuvo éxito, pues llevó a cabo consultas en toda la Costa; sin embargo, fue criticado el hecho que la misma se basara en convocatorias de los líderes comunales a los municipios que son cabecera de cada departamento. Pese a todo, al final se emitió el documento denominado Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

En realidad, ambas propuestas de ley difieren desde el inicio, al ser denominadas de forma distinta. La presentada por el Ejecutivo encierra, además, tres inconvenientes, que pueden considerarse como las causas para la elaboración de la propuesta surgida desde las Regiones Autónomas. El primer inconveniente es la denominación *Ley Orgánica*, pues daba la impresión que su único objetivo era regular los órganos públicos de la misma y sus competencias en relación con la propiedad comunal. El segundo inconveniente radica en que estaba dirigida a las comunidades indígenas, con lo cual ignoraba la existencia en la



región de pueblos indígenas y comunidades étnicas<sup>61</sup>. Y el tercero es que, en el ámbito geográfico de la Costa, dejaba fuera a las comunidades rama que viven en Río San Juan y en las riberas de los ríos Indio y Maíz (Mattern; 2003:81).

Estos son, a grandes rasgos, los pasos que se sucedieron para la creación de la Ley 445. En esta Ley se define el procedimiento que debe seguirse para la demarcación y titulación de los territorios indígenas, a través de la dirección de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), apoyada por el trabajo realizado por la Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT)<sup>62</sup>. Pero la Ley 445 no se queda ahí, sino que va más allá: también establece los procedimientos para el reconocimiento administrativo de las autoridades comunales tradicionales –que es un nivel de gobierno existente en la Costa– el cual no había sido reconocido debidamente. Otro aspecto importante es que la Asamblea Nacional dio a la Ley 445, una categoría de “Ley Especial por los principios constitucionales y fundamentales específicos que desarrolla en la materia

---

<sup>61</sup> Se define como *comunidades étnicas* al “conjunto de familias de ascendencia afrocaribeña que comparten una misma conciencia étnica, por su cultura, valores y tradiciones vinculados a sus raíces culturales y formas de tenencia de la tierra y los recursos naturales”. Y como *pueblos indígenas* a una “colectividad humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la Colonia cuyas tradiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones”. En Ley 445. Diario Oficial: La Gaceta, No. 16. Enero, 23 de 2003.

“Son pueblos indígenas por que son los pobladores originarios de estos territorios; son comunidades étnicas porque se han asentado en estos territorios a partir de los procesos de colonización, migración interna y recomposiciones demográficas.

Las categorías de su definición parten del proceso político particular en que se diseñó la autonomía regional en la Costa. El interés fue establecer correctamente una perspectiva conceptual que diera cuenta del proceso nacionalitario mediante el cual se había desarrollado la etnogénesis de estos grupos costeños. Tanto los pueblos indios como las comunidades étnicas se significan en el Estatuto de Autonomía como las “Comunidades de la Costa Atlántica”, quienes son a la vez los sujetos de derechos autonómicos” (González: 1997:29).

<sup>62</sup> La CONADETI y la CIDT son instancias indispensables para la implementación del proceso de demarcación y titulación de los territorios indígenas. De manera específica, la CONADETI es una instancia deliberativa, y la CIDT es una instancia operativa de la CONADETI. La CIDT funciona en la RAAN, en la RAAS y en Jinotega (departamento del norte de Nicaragua donde se ubica el río Bocay y parte del río Coco).

que regula y en una jurisdicción determinada, por lo que sus normas son excluyentes de cualesquiera otras normas que se le opongan” (Acosta; 2004:217).

## **Reflexión**

Hastâ aquí hemos visto la forma en que fue elaborada la Ley 445, las razones que retardaron la aprobación del Estatuto de Autonomía, y también como desde diversas esferas, principalmente desde aquellas relacionadas con lo político y lo cultural es que se ha ido avanzando en la ejecución del proceso autonómico. Siendo lo más importante de todo la demostración de que la autonomía es una práctica y que la misma, a pesar de la no reglamentación del Estatuto, ha brindado a los costeños la oportunidad de formular demandas encaminadas a llenar los vacíos dejado por la Ley 28. El principal y más apremiante, el relacionado con la legalización de los territorios indígenas.