

CAPÍTULO IV

4. Puerto Cabezas-Bilwi: el Bloque de 10 Comunidades y Karatá

Puerto Cabezas, uno de los ocho municipios que integran la Región Autónoma del Atlántico Norte, es además, la capital regional. Fue creado en 1929, sobre territorio indígena, específicamente sobre el territorio miskito de Karatá y del Bloque de las Diez Comunidades. Su casco urbano, Bilwi, se localiza sobre un territorio disputado entre dos comunidades; además, cuando se formó el Bloque de las Diez Comunidades, Bilwi era parte de éste y aún lo sigue siendo, lo cual da otra dimensión a la problemática territorial que existe en el municipio por esta situación. En este caso de Bilwi, a la luz de la exposición teórica del capítulo anterior, se puede constatar cómo se contraponen los modos de territorialización, el que efectúa el Estado por medio de la división político-administrativa del territorio nacional; y el que establecen los habitantes directamente sobre el territorio en el cual desarrollan su cotidianidad. En experiencias como ésta, se pueden observar los problemas que se suscitan entre las comunidades y a lo interno de las mismas, por la carencia de límites establecidos de forma clara entre uno y otro territorio, y también por el proceso de fisión al que están expuestas.

4.1. Lo municipal y lo comunitario

En el capítulo anterior se expuso brevemente las razones que dieron origen al municipio en América Latina, y un poco sobre la forma como se estaba entendiendo la noción de comunidad; sin embargo, no se explicó por qué se estaban incluyendo ambas formas de organización y delimitación del territorio. En este acápite, se ahonda más en ambas categorías, pues son las dos escalas territoriales con las cuales se analiza la contraposición

de los dos modos de producir territorio: areolar y reticular. El trabajar con estas dos escalas de representación obedece, por un lado, a que el municipio –según la Constitución del país– es la unidad base sobre la cual el Estado nicaragüense establece su división político-administrativa, el nivel de organización que éste reconoce por encima de cualquier otro y el que se promueve desde toda política pública que el Estado impulsa. Por el otro lado, la organización comunitaria es la que representa la territorialidad reticular que, además de ser una organización histórica y tradicional del territorio, no ha sido tomada en cuenta por el Estado al momento de establecer la creación y los límites de cualquier municipio. Es decir, el modo oficial se contrapone al tradicional, lo cual genera problemas de manejo territorial. Y éste fue el fenómeno ocurrido, precisamente, en la creación del municipio de Puerto Cabezas: un municipio sin territorio que administrar, pues fue creado sobre territorios indígenas, cuyos habitantes actualmente están demandando la demarcación y titulación de sus territorios, sobre los que prácticamente la municipalidad no tiene poder alguno.

Además de las razones prácticas explicadas antes, existen además razones de orden teórico que obligan a abordar el análisis desde lo municipal y lo comunitario. Estas razones tienen que ver, tal y como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, con la visión opuesta de las relaciones que históricamente han existido entre el Estado y la organización comunitaria indígena. Y esto remite a 1934, particularmente al trabajo realizado por Sol Tax en Guatemala, quien a partir de su experiencia en las tierras altas de Chichicastenango y El Quiché, dio cuenta de la relevancia del municipio: “De plano veo al municipio como la unidad social de real importancia (aparte de la casa)”; a partir de lo cual publicó en 1937, un artículo en el que por primera vez se definió al municipio como “una división administrativa, a la vez que una unidad homogénea en términos culturales y consciente de

su identidad”⁶³ (Dehouve; 2001:12). En 1967, la definición de Tax no había sido olvidada; así lo demuestra el Handbook of Middle American Indians, que decía: “El municipio ha surgido (en 1937) como la unidad de investigación etnográfica, y el límite más exterior o extremo del sentimiento de comunidad y de la homogeneidad cultural. Límites dialectales, traje y reglas de endogamia coinciden con los deslindes municipales. El indígena es consciente de la unidad y la especificidad de su municipio. En principio, Tax (1937) hizo este señalamiento para las tierras altas del occidente de Guatemala; desde entonces, se ha hecho la misma observación para la mayoría de las comunidades indígenas de México”⁶⁴.

Siguiendo a Dehouve, en su argumento sobre la ruptura que se dio entre la visión del municipio como unidad cultural y división estatal, señala que se debió “al descubrimiento de la amplia variedad de situaciones regionales, en la que la unidad cultural es el pueblo, incluido en municipios extensos que no representan mucho más que simples categorías administrativas” (Dehouve; 2001:13); a estos elementos se puede agregar el manejo diferencial que del territorio existe. Pero esta razón no es la única que justifica la separación teórica entre el municipio y la comunidad, pues en 1937 los científicos sociales estadounidenses iniciaron todo un trabajo por clasificar todas y cada una de las manifestaciones presentes en el comportamiento humano, lo que dio lugar a la definición de categorías de análisis de aplicación universal. Fue dentro de esa línea de acción que el Institute of Human Relations de la Universidad de Yale, bajo la dirección de G. P. Murdock, elaboró el Cross-Cultural Survey, publicado en español, en 1954, con el título Guía para la Clasificación de los Datos Culturales. Esta guía propuso la comunidad como

⁶³ Se retoma a Sol Tax, quien es citado por Dehouve. Vale destacar que esta es una tendencia que viene de las obras clásicas de los antropólogos mexicanistas.

⁶⁴ Citado por Dehouve; 2001:12.

una categoría universal: “El término sociológico comunidad se emplea aquí [...] como la designación genérica para los grupos organizados principalmente sobre la base local. Fue definida como el grupo máximo de personas que residen juntas en una organización cara a cara. La comunidad y la familia nuclear son los únicos grupos sociales realmente universales. Aparece en cualquier sociedad humana”⁶⁵.

Fue a través de esta Guía que se estableció la distinción entre lo municipal y lo comunitario; correspondiendo al último la siguiente definición: “el grupo mayor de personas que normalmente residen juntas en asociación personal”. Y el municipio aquella “entidad destinada a incluir instituciones políticas correspondientes a las unidades administrativas o territoriales intermedias [...] entre la comunidad y el Estado soberano o la unidad política mayor”⁶⁶. De esta forma se originó la primera separación conceptual entre el municipio y la comunidad, lo cual dio lugar a un constante desarrollo del concepto de comunidad. Esta distinción se fue desarrollando, y en 1953, Robert Radfield –para el análisis de lo social– desarrolló el concepto de pequeña comunidad, indicando con ello la existencia obvia tanto para el observador como para los vecinos, de un pequeño tamaño, homogéneo y autosuficiente, que a la postre se convirtió en la característica principal de la comunidad indígena. Esto dio lugar a que, en 1954, el Instituto Nacional Indigenista de México, sentara las bases de su definición para estos grupos sobre ambas características, “unidad cooperativa de producción autosuficiente [...], entidad cultural autónoma con lengua propia o, cuando menos, con un dialecto o variación dialectal [...] endogamia [...] relativo, aislamiento [...] rasgos culturales definitivos [...] conciencia de estas diferencias

⁶⁵ En G. P. Murdock (1949) *Social Structure*, pp.79. Citado por Dehouve; 2001:14.

⁶⁶ La Guía, numeral 62 y 63. *Ibíd.*:14.

[que] se exteriorizan en el vestido particular de cada comunidad”⁶⁷. Igualmente añadió que “la comunidad indígena poseía una ligazón mística a su territorio, a la tierra comunal, constituyendo así una unidad, un núcleo, una sociedad cerrada” (Dehouve; 2001:16).

Eric Wolf agregó nuevos elementos a la definición de comunidad, basada en la homogeneidad y la autosuficiencia; él se refería específicamente “a la presencia de mecanismos de nivelación de la riqueza que descansarían en la organización política y religiosa”. Adquiere así la comunidad indígena “a ojos de investigadores una función interna orientada a reforzar la cohesión comunal, más que externa, destinada a entablar relaciones con el aparato del Estado-Nacional”. Surgió, pues la noción de que la comunidad representaba la entidad primordial sobre la cual se sobreponía el Estado, lo que Gonzalo Aguirre denominó como “dualidad de poderes en la comunidad indígena: uno regulando las relaciones internas, aceptado sin disputa; el otro de intermediario con el exterior; poco apreciado y de escasa autoridad”⁶⁸.

Lo que ocurrió fue que el uso diferenciado de ambos términos dio como resultado una forma particular de ver las relaciones entre el Estado y sus municipios: en lugar de ver al municipio, los antropólogos vieron a la comunidad, definida como una entidad anterior a la existencia del Estado. Según Dehouve esto significó que “en lugar de asumir que las unidades político-administrativas –el municipio– desempeñaban también funciones religiosas, y a veces agrarias, inventaron una comunidad independiente del Estado, que desempeñaba también funciones político-administrativas” (Dehouve; 2001:18). En este

⁶⁷ En Memorias del Instituto Nacional Indigenista, VI. México. Citado por Dehouve; 2001:16.

⁶⁸ Citados por Dehouve; 2001:17-18.

punto no hay coincidencia con la autora, pues con todo lo expuesto y que constituye parte de su argumento para demostrar la separación conceptual que desde la antropología dio nombre, tanto a la organización municipal como a la comunitaria, es evidente la existencia de dos formas de organización diferentes. Además, desde ningún punto se consideran como organizaciones espaciales con fines siquiera similares, porque tal como se expuso en el capítulo anterior, para el caso latinoamericano la organización municipal respondió a la visión de exterminio que había de parte de los Estados-Nacionales sobre los pueblos indígenas, hacia todo aquello que significara diferencias, pues fue a finales del siglo XIX que empezó a darse este proceso de asimilación.

Es decir, los Estados se hicieron de la organización municipal, venida desde Europa, no sólo con el fin de suprimir la organización social indígena sino también de hacerse de las posesiones territoriales de los indígenas. Fue, como se ha dicho, un trabajo emprendido desde el Estado occidental moderno, que no es el mejor aunque sí el más exitoso, si se observa la difusión que el mismo ha tenido, dando lugar a la existencia de dos formas de concebir y organizar el espacio: la municipal definida por el Estado, y la comunitaria definida a través del actuar directo de la población sobre el espacio en que habita. Lo que ha pasado es que el Estado, desde sus políticas territoriales, incluido en ello lo social, lo económico y lo cultural, en ningún momento ha tomado en cuenta la organización que los habitantes originales hacen del territorio, originando así la contraposición en los modos de producir y entender el territorio.

4.1.1. Lo Municipal: Puerto Cabezas

El municipio de Puerto Cabezas fue oficialmente reconocido el 15 de abril de 1929⁶⁹, su denominación retoma el apellido del General Rigoberto Cabezas, a quien el General José Santos Zelaya encomendó la misión de (re)incorporar el territorio de La Mosquitia. Sus linderos jurisdiccionales son: al Norte, el paralelo 150 divisorio con la comarca de Cabo Gracias a Dios; desde Río Hueso hasta la margen derecha del río Wawa; desde su desembocadura en el Mar Caribe hasta la margen occidental de la laguna Karatá, y la del propio río hasta donde sale en la comarca del Cabo Gracias a Dios (FNUAP-INIFOM, 2000). Los factores que dieron lugar a la creación de este municipio tienen que ver con la existencia en la región de recursos naturales y mano de obra barata indígena, que en 1921 atrajo a la compañía de enclave Bragman's Bluff Lumber Company (antes, The Bilwi Timber and Banana Company), cuya inversión en infraestructura (puerto, muelle, línea férrea e instalaciones para extracción y aserrado de madera y cultivo de banano) dio lugar posteriormente al reconocimiento jurídico de Puerto Cabezas como municipio.

En 1982, 53 años después de la creación del municipio, por Decreto 10-81, se crearon en la Costa Caribe las Zonas Especiales I y II, convirtiéndose la cabecera municipal de Puerto Cabezas, Bilwi, en la cabecera de la Zona Especial I. A partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1987, Bilwi se convirtió en la capital regional de la RAAN. ¿Puerto Cabezas o Bilwi? Para contestar esta pregunta es necesario aclarar que ningún municipio es oficialmente reconocido de un día para otro; tal acción por parte de cualquier Estado responde a intereses que tienen que ver con lo político, lo administrativo y lo jurídico, todo ello relacionado con la construcción de mayorías "étnicas", ya sea por conveniencia social,

⁶⁹ La Gaceta, Diario Oficial, No.83.

económica y política. En ese sentido, la creación del municipio de Puerto Cabezas se venía gestando mucho antes de su reconocimiento; así lo indican ciertas acciones tomadas por el Estado nicaragüense en esta materia. Por ejemplo, en la región se suspendieron los requisitos legales que eran necesarios poseer para poder adquirir tierras ejidales, con el fin de acelerar la colonización de parte de especuladores y campesinos mestizos provenientes del Pacífico, situación que rigió en los Distritos⁷⁰ de Siquia, Río Grande, Prinzapolka y la Comarca Cabo Gracias a Dios⁷¹, durante la década previa a la (re)incorporación. Este ordenamiento jurídico fue el que el Estado nicaragüense “había utilizado para la desmembración y desintegración de las comunidades indígenas del Pacífico y Centro del país” (Gurdián; 2002: 134)⁷².

Disposiciones como la anterior y otro par de decretos dictados, uno en mayo de 1877 y otro en marzo de 1881, fueron los principales instrumentos de los cuales se valió el Estado nicaragüense, para obligar a las comunidades indígenas a vender sus terrenos. Asimismo, esos decretos se convirtieron en la base conceptual de la noción de *tierras nacionales* que, desde ese momento y hasta la fecha, es el principal punto de contradicción entre el Estado nicaragüense y las comunidades indígenas y los pueblos étnicos de la Costa Caribe. En correspondencia con esa tendencia y conforme al planteamiento que en este estudio sustenta la creación de municipios, Francisco Ruiz y Ruiz en 1925 decidió, al analizar la disputa entre la compañía Bragman's Bluff y la comunidad indígena de Bilwi, que la demanda de ésta contra la compañía y la comunidad indígena de Karatá era inválida, pues

⁷⁰ Forma de organización del espacio que en la Costa sirvió para cercar el territorio de La Moskitia.

⁷¹ La Gaceta. 12 de noviembre de 1887. Año XXV, No. 54. Citado por Gurdián; 2002:13.

⁷² Monimbó en Masaya, Xalteva en Granada y Sutiaba en León, son comunidades indígenas del Pacífico nicaragüense que fueron convertidas en barrios de los respectivos municipios. En la zona norte-central del país, en los actuales departamentos de Matagalpa y Jinotega, en 1881 se dio un alzamiento protagonizado por los indígenas de la zona que se negaban a la confiscación de sus tierras para el cultivo de café.

en ese entonces Bilwi “sólo era una ranchería de indios mosquitos en tiempos de la incorporación mosquita [...] En 1897 los indios de Bilué abandonaron sus ranchos, según me refirió el único que allí quedó, hoy síndico, el anciano Noha Columbus, debido a una muerte habida en riña con un indio mosquito de otra región: se desparramaron por distintas regiones, de manera que, en realidad se confundieron con los indios de otras Comunidades, y hoy los indios que fueron de Bilué no viven reducidos en determinado pueblo y mucho menos en Bilué, formando comunidad especial... Hablar, pues, de los indios de Bilué, de sus seculares derechos, de la tierra de sus mayores, es pura literatura soñada; ellos abandonaron sus bares y sus cementerios y volvieron a la vida nómada, casi, sólo de la caza y la pesca...⁷³.

La anterior argucia, que sirvió para fines jurídicos y administrativos, se registró apenas cuatro años antes del reconocimiento jurídico del municipio de Puerto Cabezas por parte del Estado nicaragüense, ocho y nueve años antes que la Comisión Tituladora de La Moskitia otorgara títulos de propiedad y posesión al Bloque de las Diez Comunidades y a Karatá, respectivamente. Al llegar a este punto se han presentado tres elementos en este análisis: Bilwi, el Bloque de la 10 Comunidades y Karatá, la relación entre ellos y Puerto Cabezas se establecerá en el siguiente acápite; por ahora, el análisis se mantiene en la escala municipal.

⁷³ Ruiz y Ruiz; 1925:12. Citado por Gurdían; 2002:134-135.

Lo que estableció Ruiz y Ruiz al declarar inexistente a la comunidad de Bilwi al amparo del funcionamiento de la Comisión Tituladora⁷⁴, fue que dicho territorio fuera categorizado como tierras baldías, concepto que junto al de tierras nacionales y ejidales, al momento de la (re)incorporación se convirtió en el argumento que el Estado nicaragüense utilizó para declarar esos territorios de su pertenencia. La conveniencia económica que motivó la creación del municipio de Puerto Cabezas está estrechamente vinculada con la entrada en funciones en la parte costera que éste ocupa de la compañía Bragman's Bluff Lumber Company. En sus inicios, esta compañía se denominaba The Bilwi Timber and Banana Company e inició funciones en 1920. Un detalle curioso es que en su denominación se incluyó el nombre de la comunidad de Bilwi. La razón de ello fue que la Compañía inició actividades sobre un territorio que cinco años después Ruiz y Ruiz declaró como inexistente, "separado de las instalaciones de la empresa por un alambrado" (FNUAP-INIFOM, 2000).

Además, la Bragman's Bluff Lumber Company, no sólo inició operaciones al norte del territorio perteneciente a la comunidad indígena de Bilwi, sino que "además contrajo un contrato en 1921, para la explotación de pinares con la comunidad indígena de Karatá sobre una extensión de 32,388.48 manzanas de tierras pertenecientes a la misma" (FNUAP-INIFOM; 2000). Al año siguiente el Gobierno de Nicaragua "le otorgó a la compañía 20,242.8 manzanas de tierras ubicadas detrás de Puerto Cabezas" –lo que en la actualidad es el casco urbano del municipio, Bilwi–; este contrato inclusive "le permitía a la misma

⁷⁴ Esta Comisión Tituladora fue resultado del Tratado Harrison-Altamirano, de cuya primera etapa se habló en capítulos anteriores, pero en esta ocasión se quiere dejar sentado que la misma sirvió para que la mayoría de comunidades indígenas quedaran fuera del proceso de titulación. Las razones de ello están contenidas en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo del 21 de agosto de 1905, que es el que reglamentaba la titulación de tierras para los antiguos pobladores de La Reserva.

compañía arrendar 125 hectáreas de tierras cerca del farallón a 12.5 centavos por hectárea al año”⁷⁵. El funcionamiento de la Bragman’s Bluff tuvo un efecto directo sobre el territorio en que se asentó; por ejemplo, en 1923 la compañía contaba con 600 hectáreas para el emplazamiento de edificios y otras construcciones, destacándose el hecho de que estas tierras eran aparte de las que la compañía tenía para la explotación de maderas. Como efecto de ello, hacia 1925 la población de Puerto Cabezas ascendía a 1,500 habitantes, entre los cuales se incluían 350 personas que habitaban en el supuestamente desaparecido caserío de Bilwi.

Todos estos movimientos trajeron como consecuencia el surgimiento de los primeros barrios de Puerto que, a la postre, fueron conformando el casco urbano del municipio. Este casco urbano es en la actualidad Bilwi, cabecera municipal de Puerto Cabezas y capital regional de la RAAN. En 1928, los primeros barrios eran: Silver City, (poblado por creoles), Spanish Town (mestizos), Barracones (mískitos), El Cocal y El Muelle (no se dispone de datos relacionados con la composición étnica de estos barrios); adicionalmente, existía lo que se conoció como la zona americana. Y fueron hechos como estos, más el alquiler que la comunidad Karatá hacía a la compañía, los que dieron origen a que parte del territorio asignado al municipio de Puerto de Cabezas incluyera los linderos de Karatá. Se inició así el arrendamiento de lotes a los habitantes de esa área urbana, lo que a su vez dio lugar al surgimiento de conflictos limítrofes entre Karatá y el Bloque de las Diez *Comunidades, y entre éstas y la municipalidad.*

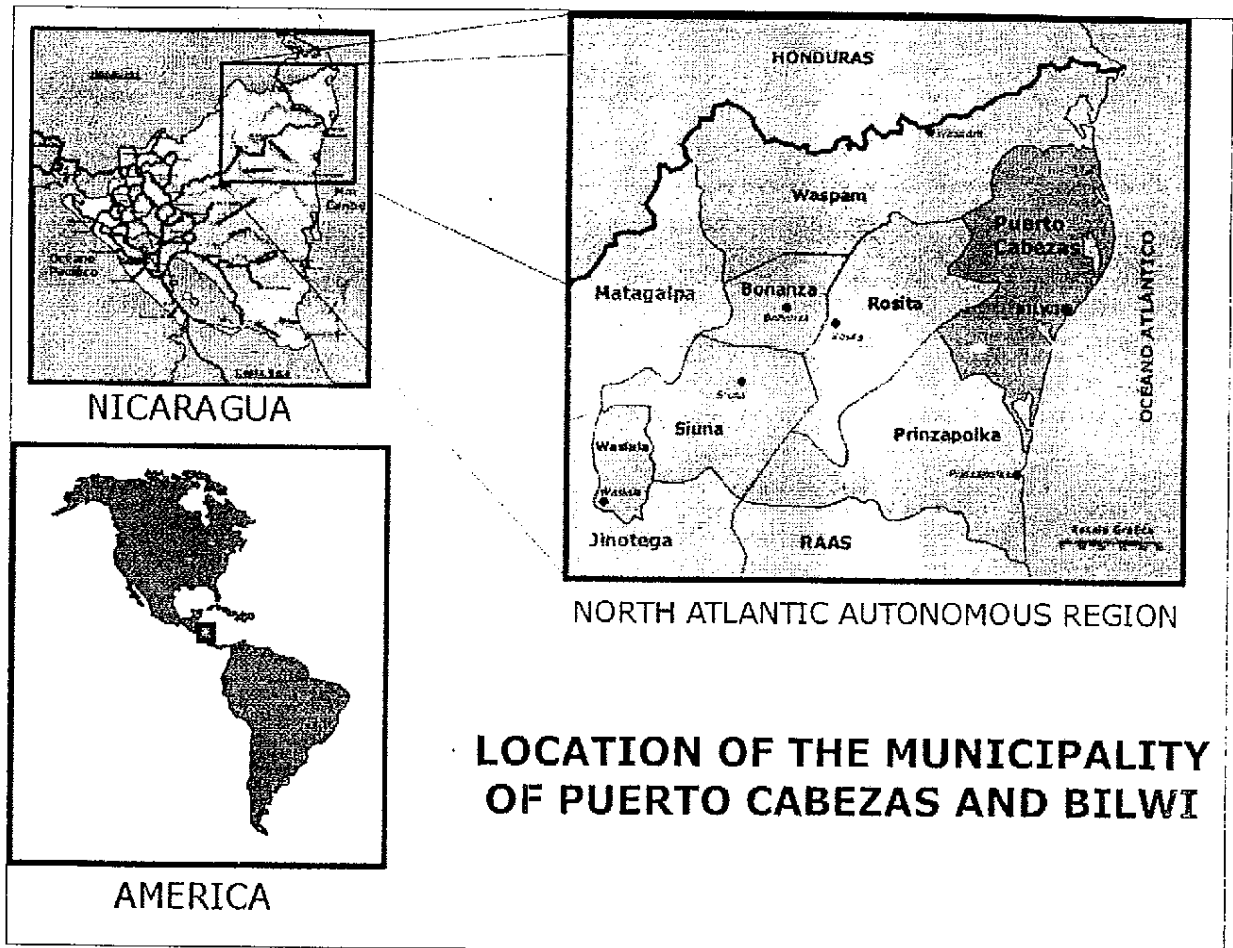
⁷⁵ En Karnes, T; 1973:180. Citado por Williamson; 2004:48.

De la situación descrita surge la idea de que el problema central en toda esta problemática es que Puerto Cabezas es una municipalidad sin un territorio que administrar, no sólo por el conflicto territorial que existe actualmente en el área urbana del municipio, sino también porque en su mayor parte, el territorio que el Estado nicaragüense asignó a Puerto Cabezas está siendo reclamado por comunidades indígenas miskitas. El otro elemento que vale aclarar es el que evidencia un conflicto entre la comunidad de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades. El origen de este problema es el que se pretende develar más adelante, porque a continuación se exponen otros aspectos contemporáneos de Puerto Cabezas.

El municipio de Puerto Cabezas, con una extensión de 5,984.81 Km², posee una población de 48,709 habitantes, distribuidos el 55.8% en el casco urbano, y un 44.2% en la zona rural (IDH; 2005:275-282). El municipio está dividido en cinco importantes zonas geográficas, a excepción del casco urbano que está compuesto por barrios; las otras cuatro zonas están integradas por comunidades, en su mayoría miskitas, a saber:

- **Llano Norte:** Boom Sirpi, Tuapí, Krukira, Tuara, Santa Martha, Auyhyatara, Auyhyapigni, Kitara, Batku, Panua, Yulutigni, Crowar Bar, Snake, Lakus y Sisín.
- **Llano Sur:** Lamlaya, Kamla, Kwakwin, Betania, Wawa Boom, Manicuatla, Km. 43, Km. 51, Yulo Sakatpin, Lapan, Kigna, Dakban, Lawa, Kubi, Betel y Prata Akugni.
- **Litoral Norte:** Sandy Bay, Ukir, Awasyari, Rahwawatla, Wainkalaya, Kistawan, Lidauka, Tawassakia, Awastara, Dakura, Pahara, Kaska y Tasbaraya.
- **Litoral Sur:** Karatá, Wawa Bar, Hallover, Wounta, Layasiksa, Kukalaya, Prinzapolka, Walpasika, Aristawatla, Kuamwatla, Sawmil, Tuburus, Auka, Betel, Mango y Dos Amigos.

- **Casco urbano:** El Cocal, Pedro Joaquín Chamorro, Santa Inés, 19 de julio, Revolución, San Pedro, Rigoberto López Pérez, El Aeropuerto, Filemón Rivera, Germán Pomares, Moravo, San Judas, Arlen Siu, Jerusalén, Los Ángeles, Peter Ferrera, San Luis, Pancasán, Libertad, El Muelle, Spanish Town y Sandino.



En total, en el área rural hay 63 comunidades, y en el casco urbano, 22 barrios, los cuales se distribuyen en dos distritos. De acuerdo con los fines de esta investigación, la misma se centra en el área urbana, porque ahí se ubica la administración municipal, la mayor cantidad de población y, sobre todo, por ser en esta área donde se presentan los mayores problemas territoriales. Como se señaló antes, el problema radica en que la cabecera municipal, Bilwi, está ubicada sobre territorio indígena de la comunidad miskita de Karatá, la que a su vez

tiene problemas limítrofes con el Bloque de las Diez Comunidades, al cual pertenece también la comunidad miskita de Bilwi.

Sobre la organización geográfica del municipio –Llano Norte y Sur, Litoral Norte y Sur–, aunque no es una división reconocida por el Estado nicaragüense, sí ha resultado funcional para la gestión municipal, y sus habitantes se identifican con ella. En la gestión municipal ha resultado útil y conveniente porque “la división político-administrativa de los municipios es creada por el Estado. Es un área grande donde la Alcaldía como institución, para poder tener efectividad en su gestión, tuvo que dividir el territorio en sectores; entonces, se está apoyando en los territorios para la gestión y también para el proceso de demarcación. Es posible que esta forma de división político-administrativa, que fue una decisión de los alcaldes para poder atender los territorios, en un futuro puedan ser los municipios en que se podría dividir cada uno de estos municipios grandes para poder atender a las comunidades, para que la participación de las mismas sea de manera directa y no a través de intermediarios” [sic.]⁷⁶.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LA REGIÓN AUTÓNOMA DEL ATLÁNTICO NORTE								
DIMENSIONES		MUNICIPIOS						
		Waspam	Puerto Cabezas	Rosita	Bonanza	Waslala	Siuna	Priazapolka
SALUD	Cobertura de vacunación en menores de 1 año	81,73	91,53	78,47	86,36	95,08	85,01	81,74
	% de niños con bajo peso al nacer	5,15	7,43	7,75	3,87	8,60	5,59	15,79
	% de niños menores de 1 año en riesgo de desnutrición	17,72	8,04	7,47	5,14	7,95	5,54	6,50

⁷⁶ Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN; Unidad Técnica de Administración del Proyecto de Demarcación de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN. 5 de mayo de 2005.

	Cobertura de agua potable	21,2	37,3	45,0	33,3	6,8	16,8	10,1
	Índice de salud	0,45	0,53	0,55	0,53	0,43	0,47	0,43
EDUCACIÓN	Retención combinada	88,03	87,11	78,51	88,47	85,76	83,76	84,31
	Tasa bruta de matrícula combinada	83,60	83,60	93,69	82,18	67,23	50,57	65,74
	Índice de educación	0,85	0,85	0,89	0,84	0,73	0,62	0,72
	Ingreso per cápita (C\$/Hab)	803,9	2764,1	758,2	3499,1	2478,9	3080,2	1919,2
ECONOMÍA	Índice económico	0,01	0,20	0,00	0,27	0,17	0,23	0,12
POBLACIÓN		43.343	48.709	21.866	16.164	42.171	75.086	7.534
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO		0,437	0,527	0,479	0,547	0,446	0,438	0,420
CONDICIÓN SEGÚN INFORME DE DESARROLLO HUMANO		Bajo	Medio bajo	Bajo	Medio bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano (2005) *Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. Nicaragua asume su diversidad?* Pp. 275⁷⁷.

La información anterior muestra el Índice de Desarrollo Humano que presenta cada uno de los municipios que conforman la RAAN actualmente. Lo ideal sería contar con dicha información para el área específica que interesa en este trabajo. el casco urbano: Bilwi; pero no fue posible localizarla. Pero es pertinente su inclusión, pues normalmente quienes tienen mejor satisfechas sus necesidades básicas son los que se ubican en las zonas urbanas. Aunque conviene destacar que los municipios de la Costa, en general, se encuentran entre los más pobres de Nicaragua. Las razones son muchas, pero en gran medida obedece a la larga historia de abandono que la región ha tenido en lo relativo a salud, educación e infraestructura; todos, elementos que contribuyen a mejorar el nivel de vida de cualquier ser humano.

⁷⁷ La cobertura de vacunas incluye la BGC, antipolio y pentavalente. De acuerdo con los especialistas, los pesos que corresponden a cada uno son 20%, 30% y 50%, respectivamente. Retención combinada incluye preescolar, primaria y secundaria. TBC es la tasa bruta de matrícula combinada y se refiere a preescolar, primaria y secundaria. Fuentes: INEC (poblaciones), MINSA (salud), ENACAL (agua potable), MECD (educación), Cabal-Carl, Nitlapán y CIPRES (económico).

Volviendo a Bilwi, como toda cabecera municipal tiene su propia dinámica de funcionamiento y ciertas características que a continuación se exponen. Ya se anotó que está compuesto por 22 barrios, en un área poligonal que ocupa una superficie de aproximadamente 72 Km²⁷⁸, establecida por los siguientes límites:

- La poligonal inicia hacia el Noroeste, en la desembocadura del Río Tuapí, donde asciende aguas arriba por este curso de agua hasta la confluencia con su afluente, el Río Pintur Tingni.
- Desde el punto anterior, asciende por la margen izquierda del Río Pintur Tingni hasta su nacimiento, de donde continúa hasta llegar a la desviación del camino a Tuapí, sobre la carretera Bilwi-Managua.
- Continúa con rumbo Suroeste sobre la carretera Bilwi-Managua por aproximadamente 1 kilómetro, hasta llegar al parte aguas que separa los afluentes del Río Kamla.
- Desde este punto, desciende por el parte aguas hasta llegar a la confluencia de ambos afluentes y continúa por el cauce principal hasta interceptar con las coordenadas geográficas 14° 01' 00" de latitud Norte y 73° 26' 00" de longitud Oeste.
- Desde el punto anterior adopta un rumbo sur franco sobre el meridiano 83° 26' 00", hasta interceptar con el paralelo 14° 00' 00".
- A partir del punto señalado, adopta un rumbo oeste franco sobre el paralelo 14° 00' 00", hasta interceptar con la línea de Costa.

⁷⁸ La siguiente información fue tomada de los Estudios para la Elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Urbano de Puerto Cabezas-RAAN: Caracterización del Medio Físico Natural y Artificial, realizado en 2001 por la empresa GS Ingeniería Integral, S. A. de C. V. Alcaldía Municipal de Puerto Cabezas, p. 6.

- Desde el punto anterior, asciende por la línea de Costa hasta llegar a la desembocadura del Río Tuapí, donde se cierra la poligonal.

El área de influencia de Bilwi ha tenido la siguiente dinámica de crecimiento, detectada en base al análisis comparativo de fotografías aéreas realizadas por el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) en 1985 y las tomadas por la empresa GS Ingeniería Integral S. A. de C. V. en 2001⁷⁹:

- En 1985 los asentamientos humanos se concentraban en lo que actualmente se denomina como casco antiguo, que presenta una traza ortogonal, con crecimientos dispersos hacia el Norte y Suroeste, sin que rebasaran el cauce del Río Land Creek y la carretera Bilwi-Managua. Tampoco se observaban en ese año asentamientos humanos sobre los costados del camino Bilwi-Lamlaya, aunque sí una incipiente colonización hacia el Noroeste, sobre el costado derecho del camino que conduce a la Base Militar e inicia con la vialidad que conduce a La Bocana.
- En el 2001, los asentamientos humanos se extendían al Noroeste rebasando el Land Creek, con una tendencia de ocupación del terreno hacia la carretera Bilwi-Managua; siendo el aeropuerto el límite para la expansión de casas hacia el Norte. Hacia el Suroeste se observaba una expansión de los asentamientos humanos que rebasaban la carretera Bilwi-Managua en dirección hacia el Land Creek, actuando como límite la presencia de zonas inundables. Sobre el camino Bilwi-Lamlaya, se observaban asentamientos humanos, existiendo un incipiente corredor interurbano con usos comerciales, de servicios y pequeñas industrias. Hacia el Noroeste, la

⁷⁹ *Ibid.* Pp. 49-50.

expansión no era tan importante, aunque se observaba una tendencia a ocupar con mayor densidad ambos lados del camino que conduce a la Base Militar.

- Para ambos años, las vialidades principales eran fundamentalmente las mismas, sin que se presentaran nuevas aperturas en las zonas de crecimiento.



Vista aérea de Bilvi. Nótese la extensión de la mancha urbana.
Fuente: Fotografía personal; 2005.

En esta investigación no corresponde adentrarse en la gestión municipal de Puerto Cabezas, ni en sus fortalezas y debilidades, pues la cuestión territorial es el principal objeto de análisis. Es la cuestión territorial como tal –por la ubicación de su área urbana– la que representa un problema. Sin embargo, conviene destacar que la cuestión municipal es una experiencia reciente para la zona del Caribe. Si bien Puerto Cabezas fue reconocido como municipio en 1929, no fue sino hasta en 1990, año de las primeras elecciones de los Consejos Regionales, que en la Costa se inició el proceso de delimitación municipal, dentro

del proceso de afianzamiento municipal iniciado ese mismo año en todo el país. A partir de ese momento fue “trasladada a las regiones autónomas, la responsabilidad de elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal que tome en consideración las características culturales, étnicas, territoriales de las comunidades de la Costa” (González; 1997:402). Pero la ausencia de un ordenamiento territorial de los municipios de la región y la carencia en los mismos de una normativa electoral específica, condujeron a que en 1990 no se efectuaran las primeras elecciones municipales, tal como se realizaron en el resto del país⁸⁰.

En esa situación, en la RAAN se efectuaron los estudios técnicos territoriales para iniciar el proceso de ordenamiento y demarcación municipal. En el caso de la RAAS, no se siguió trabajando en las iniciativas elaboradas por la Comisión Regional de Autonomía hacia finales de los 80, ni se ejecutaron los diagnósticos preliminares ni los estudios técnicos territoriales. Todo esto dio lugar a “un proceso de marginación financiera y administrativa de los gobiernos municipales de parte de las instancias nacionales” y a un “permanente socavamiento político de las estructuras de poder del ámbito municipal de parte de los órganos regionales (González; 1997:403)⁸¹.

De manera que, con la elección de los primeros Consejos Regionales, éstos se encargaron de nombrar a los alcaldes de los municipios costeños, atribución que anteriormente tenía el Gobierno Central. Y fue así que en la RAAN, en donde se dio un virtual empate entre

⁸⁰ Según González, la ausencia de una ley de demarcación y organización territorial para la región sirvió para que no se realizaran las elecciones municipales. Y la inexistencia de esa ley de demarcación y organización territorial obedecía a la inoperancia de los Consejos Regionales Autónomos de ambas regiones (González; 1997:403).

⁸¹ Durante el Gobierno sandinista, los alcaldes eran nombrados por el Gobierno Central.

YÁTAMA y el FSLN, que ambas organizaciones políticas se dieron a la tarea de nombrar alcaldes, tomando en cuenta los resultados electorales. Es decir, en los municipios en donde había ganado YÁTAMA o el FSLN, los alcaldes fueron nombrados por la organización política ganadora. En la RAAS, en donde ganó la UNO⁸², el Coordinador Ejecutivo del Consejo Regional hizo sus propios nombramientos. El peor resultado de estas decisiones fue que los alcaldes nombrados escogieron a los integrantes de sus Concejos Municipales, lo que dio lugar a una infuncionalidad de tales instancias.

Fue en estas circunstancias que el Ejecutivo decretó, en 1990, la reglamentación de los primeros cuatro títulos de la Ley de Municipios: Constitución y Funcionamiento Municipal, Estatuto de los Miembros Políticos, Participación Popular y Organización Complementaria; es decir, “no se reglamentaron los aspectos relativos a la economía municipal, presupuesto, patrimonio de los gobiernos municipales, ni el Título VI, que se refiere a los municipios de las Regiones Autónomas”. Dos fueron las razones que sirvieron de justificación para no reglamentar los artículos referidos a los municipios costeños. La primera tenía que ver con “la argumentación de que tendrían que compatibilizar con la reglamentación del Estatuto y ésta aún no existía”. La segunda, relacionada con la primera, aducía que el Estatuto “debería contener algunos referentes básicos sobre demarcación y organización territorial que elaborarían las regiones autónomas sobre sus municipios, y esta demarcación tampoco existía” (González; 1997:406).

⁸² Unión Nacional Opositora; alianza de pequeños partidos políticos opositores al FSLN, que en 1990 de forma sorpresiva ganaron las elecciones nacionales, gracias a la polarización producida por la guerra de la década de los 80 y al desgaste económico provocado al país por el bloqueo y el embargo estadounidenses, más las políticas económicas implementadas por el Gobierno sandinista.

La peor consecuencia de toda esta situación ha sido la existencia de contradicciones importantes entre la Ley Municipal y el Estatuto de Autonomía, que se agudizan aún más por la condición autonómica de cada uno de estos niveles de gobierno. Aunque este tema no forma parte de este estudio, esta problemática evidencia la forma en que lo comunitario ha sido dejado fuera, de parte no sólo del Gobierno Central, sino también de parte de los Gobiernos Regionales y las autoridades municipales. De manera que no es extraño que ese proceso de municipalización registrara poca aceptación y argumentos contrarios en aquellas zonas (municipios) en donde existían territorios indígenas. Las razones principales se centran en los siguientes puntos: “1). el municipio creaba las condiciones para que el gobierno central promoviera su política de desarrollo en las regiones obviando a los Consejos Regionales y debilitando la autonomía, 2). y la percepción de que también asumiría funciones en materia de administración de los recursos naturales, que siempre han sido competencia de las autoridades comunitarias” (IDH; 2005:233).

En efecto, ambas razones resultan válidas, ya que la Constitución Política establece que el municipio es la unidad base en la división político-administrativa del país⁸³, y que el Gobierno Central se ha dado a la tarea de fortalecer, a través de sus políticas públicas, la gestión municipal. Pero, además, para el caso costeño, la Ley de Municipios –más bien la autonomía de la cual goza esta institución–, no sólo socava sino que también llega a contraponerse con la Ley de Autonomía. A pesar que ambas leyes establecen en diversos artículos que los municipios de las Regiones Autónomas se regirán por el Estatuto de

⁸³ Arto. 176. El Municipio es la unidad base territorial de la división política administrativa del país. Constitución Política de la República de Nicaragua.

Autonomía⁸⁴ y la Ley 445 también presenta una sección dedicada a las relaciones entre lo municipal y lo comunitario, la realidad evidencia que con todo y la existencia de competencias específicamente asignadas para cada nivel de gobierno –municipal y comunitario– la cuestión territorial se mantiene pendiente.

En gran medida esto tiene que ver con que los municipios deben reconocer la existencia de las comunidades indígenas establecidas en su territorio⁸⁵. Aquí se presenta un problema, porque la existencia de esas comunidades es anterior a la creación de cualesquiera de los municipios que enfrentan esta realidad; tal es el caso de Puerto Cabezas y su casco urbano, ubicado sobre territorio de la comunidad de Karatá, la que a su vez tiene un diferendo con el Bloque de las Diez Comunidades, al cual pertenece Bilwi. ¿Qué hacer ante esta situación? La respuesta a esta pregunta se ofrece en el desarrollo de este capítulo, pero antes se expone un poco la historia de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades.

5.1.2. Lo comunitario: Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades

Este acápite recoge la escasa bibliografía que aborda no sólo la problemática territorial que enfrentan tanto Karatá como el Bloque de las Diez Comunidades, sino también aquella que aborda la manera como ambas se constituyeron. Por tanto, gran parte de esta información se

⁸⁴ Ley de Municipios, Arto. 62. Los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur se registrarán por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y la presente Ley.

En virtud de la autonomía regional y municipal, y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios a la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales las correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia. Reglamento de la Ley de Autonomía, Leyes 40 y 261, publicadas el 22 de agosto de 1997.

⁸⁵ Ley de Municipios, Arto. 67. Los Municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente o en estado de derecho, según las disposiciones de la Ley de Comunidades Indígenas de 1914, 1918 y otras, sean propietarias de terrenos comunales o no. Asimismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa e indirectamente a su población y territorio. Leyes 40 y 261, publicadas el 22 de agosto de 1997.

basa en la bibliografía que se valoró adecuada y en las entrevistas realizadas en Bilwi, durante la fase de trabajo de campo de la presente investigación. Lo que se expone sobre ambas comunidades es una aproximación, lo más exacta posible, conforme la información disponible⁸⁶.

Ahora bien, no se ofrece una disertación sobre cuál de las comunidades se formó primero ni de qué manera lo hizo, pues se toma como punto de partida el año en que a cada una de ellas le otorgó títulos la Comisión Tituladora de La Moskitia⁸⁷, creada a partir de la firma del Tratado Harrison-Altamirano: el Título de Dominio fue recibido por el Bloque de las Diez Comunidades el 29 de marzo de 1917, y Karatá lo recibió el 9 de septiembre de 1918. Estos Títulos y todos los demás que otorgó la Comisión Tituladora han sido y siguen siendo “importantes como evidencia concluyente del derecho a la tierra en general, y un lazo simbólico con la época previa de dominio costeños sobre la Costa Caribe” (CACRC- Informe Final; 1998:18). Se parte de la fecha de otorgamiento de esos Títulos porque ambos fueron entregados solamente por cumplir un requisito: la problemática limítrofe actual entre ambas comunidades así lo indica.

El otro punto que ayudará a entender mejor la problemática particular de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, es un aspecto relacionado con la parte técnica de la

⁸⁶ El trabajo de campo contempló trasladarse a Bilwi. Durante una de las estadias (3-7 de mayo de 2005) en la región se entró en contacto con actores involucrados en la problemática territorial objeto de estudio, entre ellos, el Síndico del Bloque de las Diez Comunidades y autoridades de la CIDT, como su Secretario y el Delegado de la Alcaldía de Puerto Cabezas ante la instancia. No fue posible entrevistar a miembro alguno de la comunidad Karatá, pues al momento de la gira, a lo interno de la comunidad, había problemas suscitados por la elección de las autoridades comunitarias; existía pues, lo que podría denominarse un “vacío de poder”, por lo que nadie quería vertir opinión alguna sobre los problemas territoriales de la comunidad.

⁸⁷ 31.9% de las comunidades indígenas de Puerto Cabezas tienen Títulos otorgados por la Comisión Tituladora de La Moskitia (Williamson; 2003:45).

problemática territorial que hay entre ambos, que a su vez tiene que ver con la idea – comúnmente escuchada entre los líderes indígenas– de que sus comunidades conocen a la perfección los límites de sus territorios, aunque existe poca evidencia sobre esta situación (Williamson; 2003:47). La verdad es que “aún no se han sentado, no han visto nada, cada quien habla sin antes haber ido a verificar las cosas en el terreno. Esa es una cuestión técnica y hay que ir al terreno, hay que ir a hacer los deslindes. A lo mejor hasta hay áreas libres que ni siquiera se dan cuenta y están peleando, a lo mejor ni siquiera colinda, pero ésa es una cuestión técnica que hay que verificar. Y como el Estado –en el caso de la Costa– no ha hecho el deslinde entre comunidades porque son propiedades comunales de los pueblos indígenas, tampoco puede decir hasta dónde llegan sus límites. Entonces, esa es la visión de que podría haber conflictos o posibles conflictos que se dan porque uno reclama que es de él y otro que es suyo, pero nadie ha ido a ver si en realidad se contraponen” (sic.)⁸⁸.

Según el Proyecto de Demarcación de Catorce (14) Comunidades de los Litorales Norte y Sur de la Región Autónoma del Atlántico de 1992 (MIKUPIA-I. B. A. & Asociados), el territorio que le corresponde a Karatá es de 32,000 hectáreas. En el caso del Bloque de las Diez Comunidades, a pesar de haber solicitado 20,000 hectáreas –una mitad para agricultura y otra para ganadería– su título actual sólo incluye las 10,000 que corresponden al llano para ganadería; las otras 10,000 están aún pendientes de titulación. Actualmente, el reclamo que el Bloque presenta corresponde a 338,300 hectáreas, por la validación de los puntos de referencia que habían sido identificados como linderos comunales: a). Waihwin

⁸⁸ Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN; Unidad Técnica de Administración del Proyecto de Demarcación de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN. 5 de mayo de 2005.

Ankan sustituirlo por Kuku Ta, b). Limi Siksa sustituirlo por Kipla Siksa, c). Walpa Malira poder entre paréntesis (Grey Town), d). Kaki Was sustituirlo por Siksa Laya, e). Waka Benk sustituirlo por Waka Raika, f). Mango agregar Miguel Bikam, nueva forma: Mango-Miguel Bikan, g). Lakua sustituirlo por Lakun Lupia, h). Escribir el punto de referencia Wisup en la coordenada correspondiente, i). localizar y ubicar el punto de referencia llamado Kuirku Aisuban y, j). Kusua Aisubun sustituirlo por Kusua Naka (CACRC- Informe Final; 1998:124-125).

De los resultados obtenidos a través del Diagnóstico General sobre la Tenencia de la Tierra en las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica –citado en esta investigación como CACRC– se obtuvo la siguiente apreciación sobre la demanda del Bloque de las Diez Comunidades: “las Diez Comunidades se ha expandido de 20,000 hectáreas que les corresponde por derechos reales a 338,300 hectáreas, cosa que nosotros, yo como Secretario de la CIDT no entiendo la razón ni por qué ellos van a ocupar ese tipo de argumento. Eso también, la culpa lo tiene, lo voy a decir claramente, un organismo que se llama Banco Mundial que financiaron una consultoría, y el resultado del diagnóstico la gente de las Diez Comunidades lo aprovecharon para afectar a muchas de las comunidades” (sic.)⁸⁹. En una posición como ésta, independientemente de las circunstancias, una entidad como la CIDT o más bien la opinión de uno de sus integrantes y especialmente la de su Secretario, debería estar encaminada hacia la solución satisfactoria para todas las partes. En este caso, las partes –aunque no es objeto de este análisis– están integradas por otros

⁸⁹ Entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN. 6 de mayo de 2005.

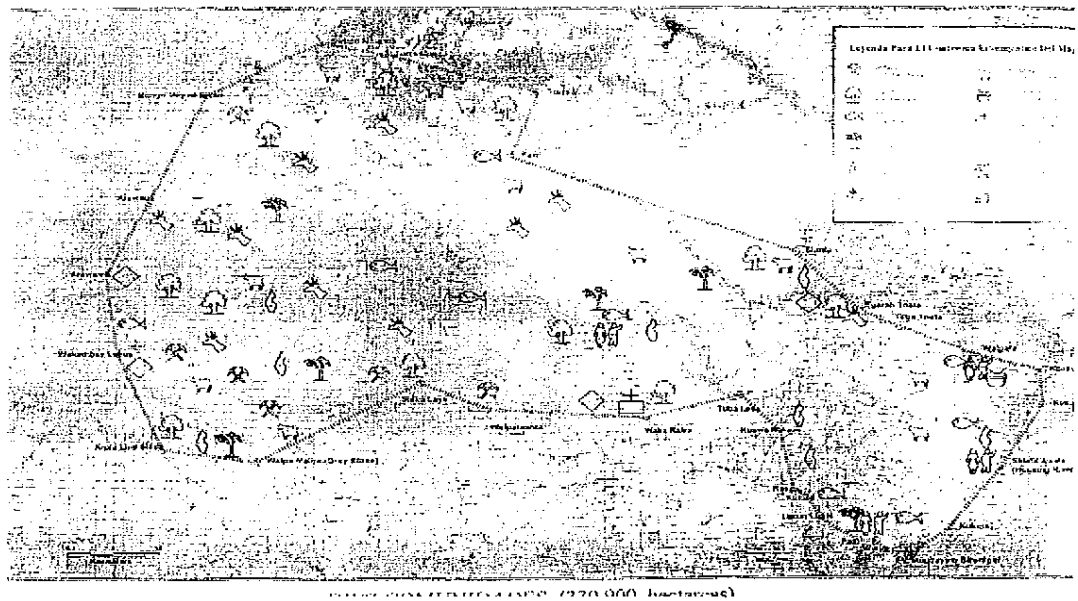
territorios que al igual que Karatá presentan problemas con el Bloque de las Diez Comunidades.

Entre ellos figuran los conflictos de índole intercomunal –por cuestiones de linderos y piratería de los recursos naturales–: Tuapí-Krukira, Kamla-Tuapí, Boom Sirpi-Kualwil (CACRC-Informe Final; 1998:126); y los conflictos con terceros, siendo el principal y el que interesa de forma particular, el sostenido entre el Bloque y la comunidad de Karatá, por el reclamo que ambas partes hacen del área que ocupa el casco urbano del municipio: Bilwi. Los otros conflictos con terceros, aunque no menos importantes, se ubican fuera del ámbito de este estudio, y son: aprovechamientos del río Tuapí por parte del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados para abastecer a Bilwi, y producto de la proyección cartográfica un gran traslape con el Bloque de las 18 Comunidades del Río Coco (CACRC-Informe Final; 1998:127). Hablar de conflictos intercomunales permite ahora abordar la composición del Bloque de las Diez Comunidades y de Karatá.

El Bloque de las Diez Comunidades está compuesto hoy en día por 21 comunidades, resultantes del “proceso fisión”, que “se produce sobre el mismo territorio de la comunidad madre”, cuya “consecuencia es una redistribución de la tierra entre la vieja unidad administrativa y la de reciente formación”, que no produce “la integridad de la comunidad madre, sino su reorganización completa” (Dehouve; 2001:20). En ese sentido, son comunidades madres las siguiente: Bilwi, Tuapí⁹⁰, Kamla, Krukira, Boom Sirpi, Kuakwil,

⁹⁰ A la fecha, Tuapí, Auhyá Pihni, Kamla y Sangni Laya se están desmembrando del Bloque de las Diez Comunidades. Cada una de ellas está iniciando el proceso para el reconocimiento de sus propios territorios. Fuente: entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, *Ibid.* Asimismo, la información sobre Tuapí fue

Auhya Pihni, Sangni Laya y Kuwi Tingni; de éstas, Auhya Pihni es la más antigua y Bilwi, la más joven. Las comunidades hijas de este Bloque son: Yulutingni, Il Tara, Batku, Panua y Aúlla Tara. Por su parte, Karatá, también es comunidad madre de Lamlaya y Dakban. Pero el Bloque de las Diez Comunidades es el que presenta problemas por este proceso de fisión, pues fue a partir del mismo que la demanda territorial del Bloque se extendió de 20,000 a 338,300 hectáreas⁹¹.



Mapa producto de la proyección cartográfica del Bloque de las Diez Comunidades.
Fuente: CACRC-Informe Final; 1998:130).

De manera muy general, cuando se habla del Bloque, se hace referencia a una forma multicomunal por la cual “han optado las comunidades indígenas y étnicas por presentar

suministrada por Adolfo Castrillo, Asesor en Desarrollo Sostenible. Costa Caribe de Nicaragua. Miembro del Grupo de Trabajo del IDH-2005.

⁹¹ Abarcando hasta Kururia de Río Coco por encima del límite municipal, y desde Kururia entrando por el lado de Bonanza por la parte que es Wakanbay, que es el territorio de los mayangna de Awás Tingni; pasa por Cerro Bolivia y cae a Kukulaya, entra todo lo que es parte de Grey Town y hasta un lugar que se llama... delante de Kukulaya hay una cooperativa, unas comunidades que son caseríos mestizos. Entrevista a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005.

sus reclamos”. Es además “un proceso dinámico, basado en prácticas históricas y afinidades, pero también influenciado por condiciones contemporáneas”. Su formación o más bien los factores que lo propician se pueden dividir en dos categorías: “existencial” y “pragmática”. La existencial se relaciona con la “identidad (fortalecida por la necesidad de defenderse de las amenazas externas) existente entre las comunidades “madres” y sus “hijas”, esto como primer factor. El segundo factor, “relacionado con esos lazos de identidad, es una larga tradición de cooperación intercomunal”. Para el caso del Bloque de las Diez Comunidades, por ejemplo, es importante la experiencia con la Comisión Tituladora, que se resume en las siguientes experiencias: “recuerdos de los eventos que originaron la obtención del título; la importancia simbólica del título y la experiencia del trabajo colectivo subsiguiente para defender y manejar las tierras comunales” (CACRC- Informe Final; 1998:11-15).

Estos factores existenciales se “fortalecen o disipan dependiendo de su combinación con los ‘pragmáticos’, que han surgido recientemente” producto de un “análisis de la correlación de las fuerzas políticas y una aproximación realista a las posibilidades de éxito de un determinado reclamo”. Se ha convertido, en “la única estrategia viable para lograr mayor fortaleza presentando un mayor número de comunidades unidas en un planteamiento común, a la que algunas instituciones del aparato estatal han dado señales (explícitas o implícitas) que refuerzan la lógica de esa estrategia”⁹². Otro factor “enfatisa condiciones ecológicas y no políticas”; y el último, que podría ser considerado “como un puente entre lo

⁹² Según los investigadores del CACRC-Informe Final (1998), al realizar la consultoría se dieron cuenta de que funcionarios del Gobierno consideran la estrategia como un “medio eficaz para evitar los problemas administrativos que surgirían con la proliferación de grupos de poblaciones que reclamen estatus y derechos como ‘comunidades’”. Pp. 16-17.

existencial y lo pragmático, es la negación absoluta –a lo largo de la Costa Caribe entre miskitos, mayangnas, ramas, creoles y garífunas– del concepto de “tierras nacionales”, el que se resume en la expresión siguiente: “Nosotros estábamos aquí antes que se formara el Estado nicaragüense [...]” (CACRC-Informe Final; 1998:16-17).

En tal sentido, el Bloque es –según los comunitarios– “un medio para recuperar la tradición y para restablecer patrones de uso y dominio que prevalecían antes que comenzara la apropiación masiva de los territorios comunales”. Esto está justificado por “relaciones de largo plazo entre grupos específicos de población y un territorio, así como la identidad política cultural que ha existido, con algún grado de continuidad, desde los tiempos del Reino de la Mosquitia en la Costa Caribe” (CACRC-Informe Final; 1998:21).

4.2. El Conflicto

Vemos pues que la problemática expuesta desde el inicio de este capítulo tiene dos dimensiones, dos escalas: la municipal y la comunitaria. Pero qué intereses hay detrás de todo ello, eso es lo que intentaremos establecer a continuación.

4.2.1. La escala municipal

Puerto Cabezas no es sólo un municipio sin un territorio que administrar –entre el 80% y el 90% de su extensión superficial está siendo reclamada por comunidades indígenas⁹³–, sino que además carece de ingresos por medio de la recaudación de impuestos municipales, principalmente del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBA), pues los habitantes del casco urbano pagan desde 1929 a la comunidad de Karatá o al Bloque de las Diez Comunidades

⁹³ Williamson; 2003:45.

un arrendamiento anual por el uso del espacio en el cual esté ubicado cualquier tipo de construcción: “está establecido un canon anual para las familias; las instituciones; que yo sepa, pagan; lo hace el Aeropuerto, la BICU paga. Eso se ha venido pagando desde años y ya ha creado jurisprudencia, y se va a continuar pagando ese arrendamiento, que es de dominio no de posesión. Nosotros podemos ocupar la tierra, pero sólo para construir, y el día que vendemos, la persona que compra ya sabe que tiene que pagar arrendamiento a Karatá (sic.)”⁹⁴. Los únicos que están exentos de ese pago son los que habitan dentro de las 200 millas náuticas, como parte de un convenio firmado entre la Alcaldía de Puerto Cabezas y la comunidad de Karatá.

La negativa de la población a realizar el pago de impuestos a la comuna tiene que ver con el hecho que, tal como se mencionó antes, el municipio es una institución nueva en la Costa Caribe; por tanto, el pago de impuestos a la municipalidad es un hábito que aún no se ha construido, no sólo entre quienes están ubicados en el área urbana sino también en la rural. Y en el caso de estos últimos, ni siquiera están enterados de que ésa es una práctica que debe realizarse. Impera, además, la idea de que las comunidades indígenas no deben hacer ningún pago a la municipalidad y tampoco al Estado nicaragüense, pues ellos ya estaban en los territorios que ocupan cuando se dio la (re)incorporación. Para el caso de los habitantes de Bilwi, la negativa a realizar los pagos también se relaciona con la idea de que si ya se está pagando agua, energía, recolección de basura, por qué deben pagar impuestos a la municipalidad, “¿qué bien me hace a mí estarte pagando todos los años? Además de eso, el

⁹⁴ Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN; Unidad Técnica de Administración de la CIDT, Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005.

Tratado de 1860 dice que nosotros los pueblos indígenas no debemos pagar impuestos al Estado, ¿qué beneficios tenemos?” (sic.)⁹⁵.

Y de esta situación ha surgido un nuevo problema: los habitantes de Bilwi se están empezando a negar a realizar el pago del arrendamiento a cualquiera de las dos organizaciones, inclusive ha habido manifestaciones. El alcalde anterior quiso declarar de utilidad pública las tierras de Karatá, pero no pudo, pues cuando Puerto Cabezas fue constituido como municipio no sólo lo hizo sobre territorio indígena, sino que además Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades ya tenían un título que los acreditaba como dueños de ese territorio. Entonces, “difícilmente ellos podrían declarar esas tierras de utilidad pública sin que Karatá se los autorice, porque el dueño de la tierra es Karatá y las Diez Comunidades; en todo caso, aunque el Estado le dio un terreno ejidal, no podía darle un terreno sobre las tierras de una comunidad cuando ellas ya tenían título. Entonces no se pudo hacer nada y por eso es que no han podido montar su Plan de Desarrollo Urbanístico. Lo hicieron, gastaron un montón de plata y lo tuvieron que engavetar, porque ellos tienen que aprender a respetar la cosa comunal. No se trata de sobrepasar las normas comunales y máxime cuando tienen un título, y ni la Alcaldía ni el Gobierno Central pueden violentar eso” (sic.)⁹⁶.

El pago de impuestos, más que un conflicto, constituye un inconveniente que reúne todas las condiciones para ser superado, aunque la condición para que ello ocurra es la solución entre el Bloque de las Diez Comunidades y Karatá. En base a esa solución se podrá

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

visualizar la propia para la problemática territorial que enfrenta el municipio en su totalidad, y de manera específica su área urbana. Lo que acontezca será de suma importancia para la relación municipio-comunidad, pues es incuestionable que en el caso del municipio de Puerto Cabezas, su territorio está constituido por territorios indígenas. Esto indica que en cualquier territorio, según la escala desde la cual se trabaje, es posible identificar otros territorios; o, dicho de otro modo, que un conjunto de aproximadamente 74 comunidades constituyen el municipio de Puerto de Cabezas.

Con lo anterior se hace referencia a lo que se ha denominado recientemente en México como proceso de “remunicipalización”, con el cual, para el caso de los pueblos indígenas, señala la “ubicación de reivindicaciones en el marco de las luchas administrativas pasadas y presentes, [...] en donde coexisten intereses políticos de varios tipos, a la par de los de pueblos indígenas propiamente dichos, [...] ya que ninguna autonomía podrá ser viable si no tiene como punto de partida a los pueblos, diferenciando a los diversos actores sociales y sus intereses propios en relación con la división territorial” (Dehouve; 2001:292-296 & Burguete; 1998: 11). La cuestión es que desde el punto de vista del presente trabajo, éste es el momento, la oportunidad histórica que tiene el Estado nicaragüense de empezar a construir un verdadero Estado, en términos de territorio.

Las elecciones municipales realizadas en noviembre de 2004, que fueron ganadas en Puerto Cabezas por YÁTAMA, partido político regional integrado por indígenas miskitos, propicia el momento para reconsiderar el tratamiento que debe darse a este municipio indígena. Y no es un caso único en la Costa, también es la realidad que están viviendo Waspán y Prinzapolka, también municipios de la RAAN constituidos por pueblos indígenas que

demandan la demarcación y titulación de sus respectivos territorios. Es la oportunidad de concertar modos de producir territorio, pues evidentemente no se está proponiendo que uno u otro abandone lo que considera pertinente a sus intereses, pero sí que se articulen ambos y se inicie la tarea de verdaderamente reconocer no sólo lo que históricamente ha estado presente, sino también de dar su lugar a quienes lo merecen. Es el momento de construir verdaderamente un Estado multilingüe, multiétnico y pluricultural, un Estado autonómico.

4.2.2. La escala comunitaria

Desde este nivel, las dimensiones del problema son distintas, y quizás un poco más complejas que en el nivel anterior, pues se trata de negociar. Se debe tomar en cuenta el carácter territorial del ser humano, que lo hace estar indisoluble y estrechamente ligado a un territorio, convirtiéndose en un “animal territorial” que no sólo ocupa y usurpa, sino que también defiende su entorno con igual o peor ferocidad que cualquier otra especie animal. En este sentido se trata de ceder, y no ceder porque se rinda uno u otro, sino de ceder porque las partes logran concertar intereses: los intereses de una y de otra comunidad, que al final será el bienestar de ambas.

Hasta ahora Bilwi, independientemente de las argucias del Estado nicaragüense, nunca ha desaparecido, sigue existiendo; y evidencia de ello es el problema territorial que el mismo representa. De igual forma es indiscutible su pertenencia al Bloque de las Diez Comunidades, así lo demuestran los Títulos otorgados por la Comisión Tituladora en 1917. El problema es que, al año siguiente, esta misma Comisión otorgó otro Título a la comunidad de Karatá, en el cual le adjudicaba territorio que pertenece al Bloque de las 10 Comunidades. Peor aún. 11 años después, el Estado nicaragüense decidió reconocer la

existencia de Puerto Cabezas en territorio indígena y ubicar la cabecera municipal del mismo en Bilwi. El gran responsable, entonces, del problema territorial que se registra actualmente entre ambos territorios, es el Estado nicaragüense.

En primer lugar, porque la tan famosa Comisión Tituladora –si se toma en cuenta su origen– evidentemente representaba los intereses de ese Estado (re)incorporador, cuya inoperancia fue determinante para que la gran mayoría de los territorios indígenas de la Costa Caribe quedaran sin ser titulados. La Comisión Tituladora es responsable no sólo de los problemas territoriales de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, sino que además es cómplice, al declarar inexistente a Bilwi, al momento de crear el municipio de Puerto Cabezas. Esto no sólo ha traído problemas a la municipalidad, específicamente a su gestión, sino que también ha provocado problemas entre las comunidades, pese a que el Síndico de las Diez Comunidades expresó al respecto: “nosotros no tenemos que hacer nada porque el Título está claro; el Título dice que Bilwi es de las 10 Comunidades, pero quienes no han querido entender eso son los hermanos de Karatá. Si vamos legalmente y si revisamos los Títulos, los derroteros, no aparece; si agarramos los linderos y los poligonales que salen en el Título de la Comunidad de Karatá, los de las 10 Comunidades, Karatá no tiene nada que ver con Bilwi” (sic.)⁹⁷.

Sin embargo, lo que no mencionó el Síndico Williamson fue que cuando aún no existía Tribunal de Apelaciones en Puerto Cabezas, se introdujo una demanda en el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa, que emitió un fallo a favor de Karatá; este fallo establecía que

⁹⁷ Entrevista realizada a Roberto Wilson, Síndico del Bloque de las 10 Comunidades, Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN. 5 de mayo de 2005.

Bilwi pertenece a Karatá; y según Wilson, fue de esta forma que se profundizó el problema; según él, el conflicto se fue además politizando, porque “cada vez que vienen elecciones, los partidos políticos –principalmente el PLC y YÁTAMA– quieren que la Comunidad de Karatá desaparezca, es decir, la propiedad que por derecho propio le corresponde a Karatá, desaparezca. Al desaparecer, quieren que administre la Alcaldía y es obvio ver aquí que primer municipio sin territorio que administrar, para decidir sobre él todo lo que es el asunto de su administración de las tierras del municipio. El fondo del problema es político, porque el Síndico es un líder que pertenece a un partido, tiene que manipular, y entonces el territorio tiene que estar implicado” (sic.)⁹⁸.

Evidentemente, hay dos posiciones distintas referidas a un mismo problema, pero no se trata de entrar en polémica ni mucho menos. La intención al exponer estas dos versiones del problema –sin contar con la de Karatá–, es hacer ver que existen tantas versiones de cualquier realidad como partes interesadas estén de por medio. Algo sí es seguro y es la gran incidencia que, en todos los niveles de gobierno de la Costa Caribe, tienen los partidos políticos nacionales Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El principal problema de tal incidencia radica en que los intereses comunitarios nunca han coincidido con los intereses de los partidos políticos nacionales, lo cual va en detrimento del proceso autonómico desde todos los ángulos posibles, debido en gran medida a la concepción centralista del poder que en existe en dichos partidos y que es transmitida a las esferas regionales, municipales y comunitarias de la región.

⁹⁸ Entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN. 6 de mayo de 2005.

Cualesquiera sean los antecedentes de pertenencia verdadera para Bilwi, lo que resulta indiscutible es que esta situación representa un problema no sólo para el municipio en su gestión, sino también para la estabilidad de ambas comunidades. En efecto, la municipalidad deberá aceptar el fallo que la CIDT y la CONADETI dicten, pero la solución deberá ser satisfactoria para ambas partes. La CIDT y la CONADETI son instancias de reciente creación, escasamente a partir de la aprobación en enero de 2003, de la Ley 445. La CIDT es el órgano ejecutivo de la CONADETI, encargada de llevar a cabo la concertación en los territorios para la demarcación territorial, conforme los diagnósticos presentados por las comunidades. La CONADETI es una instancia deliberativa encargada de aprobar o negar la demanda de demarcación y titulación que cualquier comunidad introduzca ante la CIDT; ambas instancias desempeñan el rol de conducción y ejecución del proceso de demarcación y titulación en territorios indígenas y étnicos de manera eficiente⁹⁹. Lo más interesante de toda la información recabada es que, independientemente de cualquier cosa, existe consenso alrededor de que la CIDT es la instancia que se encargará de dirimir este asunto. El que además de existir consenso para llegar a acuerdos, exista consenso sobre quién se debe encargar de conducir el proceso, es muy positivo.

Falta agregar que la cuestión de Bilwi es también un problema económico, tanto para lo municipal como para lo comunitario. Esta aclaración se hace a partir del discurso de los entrevistados y de otras personas con las cuales se conversó: Lo que en realidad preocupa es la recaudación de impuestos, ya sea de parte de la Alcaldía o de Karatá y las Diez

⁹⁹ A la fecha, la CIDT y la CONADETI cuentan con un plan quinquenal de trabajo, con un manual de procedimiento y con un reglamento interno; pero carecen de la partida presupuestaria que por ley el Estado debe otorgarles. Arto. 62. El Estado, mientras dure el proceso de demarcación y legalización, asegurará la inclusión en el Presupuesto General de la República de cada año, de las partidas que fueren necesarias para financiar las inversiones que demanden trabajos y gestiones de toda índole, necesarias para asegurar el propósito señalado por esta Ley. Ley 445. Diario Oficial: La Gaceta, No.16. Enero, 23 de 2003.

Comunidades. La primera porque no está recibiendo ingresos vía impuestos, y eso significa ausencia de fondos, distintos a los percibidos de parte del Gobierno Central a través del Presupuesto General de la República. Y las segundas porque al resolverse diferendo entre ambas también se definirá quién se quedará con el monto percibido a través del arrendamiento de lotes a los habitantes de Bilwi. El asunto para ambas escalas también pasa por la cuestión de la exploración y explotación de los recursos naturales ubicados en el municipio, los que la Alcaldía no puede tocar ni hacer concesiones por estar localizados en territorios indígenas. La competencia municipal es netamente administrativa, de regulación y control, pues los pueblos indígenas y las comunidades étnicas son propietarios de manera colectiva de los mismos: “En los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier otra entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales”¹⁰⁰.

Y por cualquier eventualidad, la Ley 445 también prohíbe a la municipalidad la creación de parques ecológicos en tierras comunales ubicadas en su territorio (artículo 14). Asimismo, la Ley regula la creación de áreas protegidas en tierras comunales para lo cual debe haber un proceso de consulta en las comunidades afectadas y en caso que se declaren, éstas deberán ser co-manejadas entre los pueblos indígenas o comunidades étnicas y el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (artículos 26, 27 y 28). Como puede

¹⁰⁰ Arto. 12. Ley 445. Diario Oficial: La Gaceta, No.16. Enero, 23 de 2003.

observarse, la Ley 445 regula inclusive las relaciones entre el nivel comunitario y el municipal, relacionadas con el uso, exploración y explotación de recursos naturales.

Tanto la Ley de Municipios como la Ley 445 y la Ley de Autonomía establecen no sólo las competencias de la administración municipal y de la comunitaria, sino que también establecen las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno. El problema es que tal y como se mencionó antes, el municipio es una estructura nueva en la Costa Caribe, y su condición de instancia estatal ha provocado mucho recelo entre la organización comunitaria caribeña. Para el caso de municipios con pueblos indígenas dentro de su territorio, el asunto se complica aún más, pues está de por medio el territorio sobre el cual se debe ejercer la administración y el territorio sobre el cual se ha creado una historia común, un flujo, una red. Y no es que desde el municipio no sea posible identificar características como las mencionadas, el problema es que el municipio, como unidad base de la división político-administrativa del Estado nicaragüense –que es jerárquica por naturaleza– funciona en respuesta a una lógica distinta para el manejo territorial.

El manejo territorial tiene como fin principal “ser satisfactorio para quien lo ejecuta, considerando tanto la planeación y el ordenamiento territorial, como el manejo cotidiano del entorno físico del individuo” (Monnet; 1999:1). Desde la realidad en estudio se pudo constatar la existencia de un Plan de Desarrollo Urbanístico del casco urbano de Puerto Cabezas, elaborado en 2001 por la empresa GS Ingeniería Integral, S. A. de C. V., contratada por la municipalidad de Puerto Cabezas. La ejecución de dicho Plan se ha visto obstaculizada debido al problema territorial existente entre Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, y de éstas con la municipalidad. No se encontró un Plan de Desarrollo

municipal, que incluya a la totalidad del municipio; de manera que surge la pregunta de si las autoridades municipales están en capacidad de satisfacer las necesidades no sólo de la población, sino además de dotar al territorio en su conjunto de las condiciones básicas para que éste funcione. La respuesta a esta pregunta puede expresarse desde cualquiera de las posiciones políticas que existen en la región, desde los intereses económicos que estén de por medio, y desde cualquier comportamiento generado por una práctica determinada culturalmente.

Desde la perspectiva de esta investigación, que es el territorio, lo que agudiza el problema es que Nicaragua todavía carece de una Ley de Ordenamiento Territorial; y que en caso de existir debe obedecer a “una política de Estado y [a] un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”. Esta definición evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen “las políticas ambientales, las de desarrollo regional, espacial o territorial y las de desarrollo social y cultural” (Massiris; 1995:3), que son determinadas por el modelo de desarrollo económico dominante del país donde se implemente.

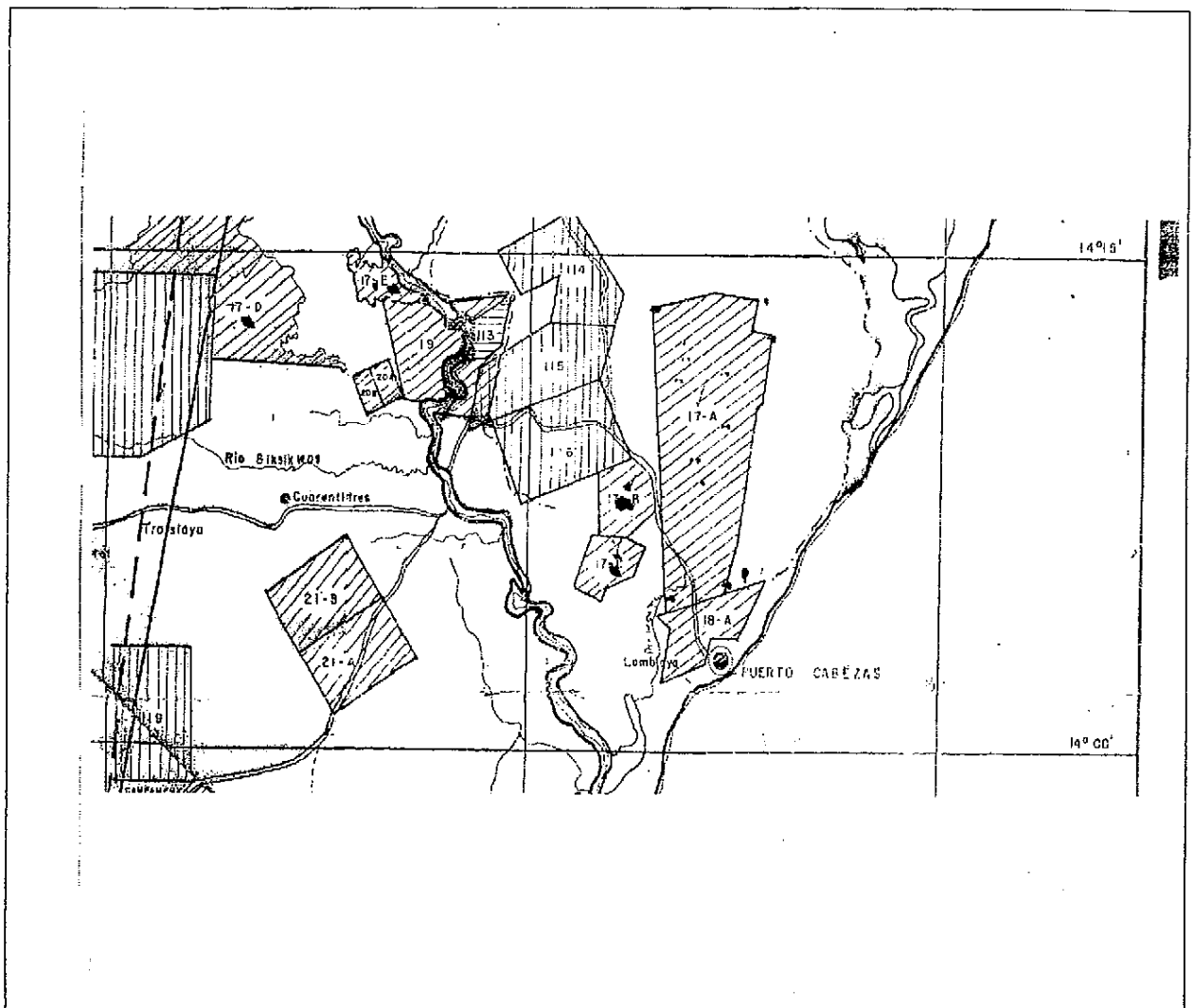
La carencia de una ley de ordenamiento territorial representa la falta de un norte que oriente hacia dónde deben dirigirse los objetivos, políticas y acciones (públicas y privadas), de manera sectorial y territorial. El ordenamiento territorial del país, lo que de él se espera, a quiénes debe satisfacer, debe buscar cómo “articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y

orientar previsoramente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial” (Massiris; 1995:4). En relación con esto, la Ley 445 es para la Costa Caribe el inicio de ese camino, pero no basta, pues a pesar que la ley nacional reconoce diversas formas de propiedad: comunitaria, cooperativa, privada, pública y asociativa, unas más presentes que otras en diversas regiones, todas existentes en Puerto Cabezas, todas origen de conflicto en el municipio, no existe desde el nivel nacional una visión que involucre el ordenamiento territorial en las diversas escalas presentes en la región. De manera que, a pesar de las leyes, sean éstas las que sean, en la realidad no se toman en cuenta las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales de manera integral, como formas territoriales cambiantes en el tiempo y en el espacio. Es decir, no se toma en cuenta el manejo cotidiano del entorno físico de los individuos, grupos, pueblos y comunidades, que surge de su relación con lo político, lo cultural, lo social, lo económico y lo ambiental.

Esta situación representa un problema, pues si considera la condición multilingüe, pluricultural y multiétnica del Estado de Nicaragua, el respeto a la diversidad debería ser la premisa en la actuación de quienes tienen en sus manos la administración de lo nacional, lo regional, lo municipal y lo comunitario. Para todos los niveles existen soluciones; para el municipal y el comunitario, se trataría de articular los intereses de ambas partes.

Anteriormente, se hizo alusión a la remunicipalización, y es desde lo comunitario desde donde podría emprenderse una labor para el fortalecimiento de las autoridades comunales, fortalecimiento en el sentido de que se tomen en cuenta los planteamientos de éstas en la esfera municipal. En otras palabras, que las autoridades comunitarias se conviertan ante la municipalidad en las representantes directas de los habitantes del municipio ante el Concejo

Municipal. Por ejemplo, para un caso en que una Alcaldía estuviere bajo la gestión de YÁTAMA, cuya mayoría de población es indígena, esto daría mejores resultados a la gestión municipal y a la comunitaria, pues los intereses de unos y otros se concatenarían. Ya que hay de parte de la municipalidad un conocimiento mayor y mejor de la dinámica existente en el convivir comunitario, se enriquecería así la gestión del municipio y daría a la organización comunitaria el lugar que verdaderamente merece.



Mapa que muestra los terrenos de la Comunidad de Karatá: 18-A; y del Bloque de las Diez Comunidades: 17-A, 17-B, 17-C, 17-D y 17-E. En la actualidad utilizado por la CIDT en el proceso de demarcación y titulación de territorios indígenas y étnicos de la RAAN. Proyecto Forestal. Mapa de Propiedades. 1979. 1:250,000. Fuente: Modesto Frank Wilson. Secretario CIDT.