

CAPÍTULO II

2. Antecedentes del Proceso Autonómico

Este capítulo gira en torno a las relaciones históricas que ha tenido la Costa Caribe nicaragüense con el Estado, desde su (re)incorporación durante el Régimen Liberal en noviembre de 1894, hasta la creación y aprobación del Estatuto de Autonomía en octubre de 1987. Dichas relaciones se han establecido ante las reivindicaciones territoriales de los costeños, lo mismo que ante las expectativas y el tratamiento que tales reivindicaciones han recibido de parte de los distintos gobiernos que se han sucedido a lo largo del siglo XX: el Régimen Liberal (1893-1909), la Intervención Estadounidense (1910-1933), la Dictadura Somocista (1937-1979) y el Gobierno Sandinista (1979-1990). Esta reseña cronológica se presenta con la finalidad de demostrar que, históricamente, el tratamiento a la problemática territorial de la Costa ha sido el mismo: una nula atención a las demandas de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas para buscar solución a los problemas de demarcación y titulación de sus respectivos territorios, pese a que la legislatura nacional cuenta con artículos que garantizan y reconocen sus formas tradicionales y culturales, sus usos y posesión de territorios.

2.1. La (re)incorporación de La Moskitia

Antes de explicar cómo se dio este acontecimiento histórico, vale indicar que en la literatura relacionada con la cuestión costeña, es común encontrar el término *incorporación* o *reincorporación*. Acosta aduce que *incorporación* es utilizado por los habitantes del Caribe e indica que ese territorio *nunca estuvo sometido a Nicaragua*, previo a 1894. En tanto *reincorporación* es utilizado por los *habitantes del Pacífico* para sostener que lo anterior sí se dio (Acosta: 2004:32). En este estudio, el adoptar el término

(re)incorporación va más allá de un mero capricho semántico del uso de la partícula *re*. Según una de las acepciones registradas por el Diccionario de la Real Academia Española, con el *re* se denota “oposición o resistencia; rechazo, repugnancia; negación, inversión del significado simple”²³. Y es con esta connotación que aquí se utiliza.

Esto se sustenta con la idea de que la *(re)incorporación* forzada del territorio de La Moskitia tenía como objetivo principal -de parte del Estado- hacer hincapié en la “dimensión socio-política en lo referido a la definición del ámbito jurisdiccional nicaragüense” (González; 1997:126-127), es decir, el territorio sobre el cual se pretendía ejercer la soberanía nacional.

El territorio costeño fue *(re)incorporado* al territorio nacional, a través de la ocupación militar de la ciudad de Bluefields²⁴ en 1894, durante el régimen liberal. Fungía como presidente el General José Santos Zelaya (1893-1909) quien, junto con Rigoberto Cabezas -representante del Gobierno de Nicaragua en La Moskitia-, y contando con el apoyo, dudosamente voluntario, de ciertos representantes y dirigentes de comunidades indígenas, aseguraron la aprobación de un acta que afirmaba “la *(re)incorporación* política de la Costa Atlántica a Nicaragua, declarando abolida la Reserva Moskitia” (Roldán; 2000:40). Durante este período, Nicaragua se afianzaba como nación, traducándose ello en una estrategia que podría ser denominada como de “control territorial por parte del Estado, la definición de la extensión en la cual ejercería de manera legal y legítima su autoridad, su territorialidad” (Monnet; 1999:3).

²³ Real Academia Española; diccionario electrónico: www.rae.es

²⁴ Actualmente, Bluefields es la capital regional de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

Este afán de demarcar la territorialidad no fue una experiencia única en Nicaragua; más bien, respondió a la rápida difusión que la noción de Estado-Nación tuvo en el mundo occidental. Sin embargo, en la realidad nicaragüense, este hecho tuvo efectos contrapuestos en las dos grandes regiones del país: la del Pacífico y la del Caribe, efectos que, en gran medida, obedecieron a los distintos tipos de colonización vividos en cada una de ellas. El ejecutado por los españoles en el Pacífico, se caracterizó por un exacerbado centralismo, debido a que sus fuerzas se asentaron sobre los territorios políticos, económicos y culturales de los habitantes nativos. Por su parte, el ejecutado por los británicos²⁵ en el Caribe, propugnó por separar las sedes políticas de los centros económicos.

Esta época es, para Nicaragua, la del afianzamiento del Estado-Nación moderno, el momento de la *integración* de los territorios nacionales, dependientes de un centro organizador único: “el Estado en el ámbito institucional, la capital en el ámbito geográfico” (Monnet; 1999:7). Desde este ángulo, la (re)incorporación es vista como la ocupación de ese territorio y la asimilación de sus habitantes al sistema jurídico-legal del Estado positivo creado en el Pacífico del país.

Pero la (re)incorporación del territorio costeño no sólo buscaba el control territorial, el ejercicio de la soberanía sobre ese territorio, sino que estaban involucrados otros intereses, entre los que sobresalen los de Gran Bretaña y Estados Unidos, en torno a las posibilidades de la construcción de una ruta interoceánica que atravesaría de costa a costa a Nicaragua.

²⁵ “El sistema británico de dominación en la Costa Atlántica fue más permeable: “indirect rule”, base objetiva por la cual los miskitos prefirieron abiertamente la influencia británica. Es una relación colonial que se daba bajo la forma de “aliados contractuales” y “potencia protectora”. Siempre una relación colonial que restringía las posibilidades de desarrollo de los miskitos”. ENCUENTRO: abril-septiembre 1985, No. 32, pp. 30. Revista de la Universidad Centroamericana, Managua.

Los británicos impulsaron un “padrinazgo que dotó a los grupos indígenas Miskitos de un régimen parcial de autonomía;. Los estadounidenses proclamaron principalmente sus intereses estratégicos” (González; 1997:126).

Por tal razón, antes de seguir abordando la cuestión de la (re)incorporación, se apuntan las causas que dieron pie a tal acción. La relación que el Estado nicaragüense tenía con La Moskitia, en lo referido al territorio, era la de una “lucha por alcanzar el control efectivo de su territorialidad en la Costa” (Vilas; 1990:35)²⁶. En ese sentido, tal y como González lo señala, “el Estado-Nacional nicaragüense era una institución de tipo *nacional*, en la que destacaba su concepción socio-jurídica, su razón de ser como garante de territorialidad y soberanía política. La *nación* como territorio.” (González; 1997:117).

2.1.1. El Régimen liberal (1893-1909)

En Nicaragua, previo a la asunción al poder del régimen liberal, liderado por el General José Santos Zelaya, hubo un período político conocido históricamente como el *Período de los 30 años conservadores* (1859-1893). Se le ha dado tal denominación debido a que, durante los *30 años conservadores*²⁷, se sucedieron en el poder un total de ocho presidentes, todos miembros del Partido Conservador.

Fue en este período que se efectuaron las primeras reformas tendientes a integrar a Nicaragua al mercado internacional. De manera que podría decirse que, en el marco de las reformas liberales que se estaban llevando a cabo en el resto de Centroamérica, y a pesar

²⁶ Citado por González; 1997:117.

²⁷ Así se denominará en adelante.

que los líderes nicaragüenses eran de tendencia conservadora (más por tradición que por ideología) tal período podría identificarse como la antesala del liberalismo –conservadores “progresistas”–.

Los conservadores se dieron a la tarea de fortalecer las instituciones estatales, con el fin de mantener el orden público. Así, en 1875 establecieron el servicio militar obligatorio (posteriormente, Zelaya organizó un ejército profesional); también impulsaron la construcción de vías de comunicación (caminos, carreteras, puertos, correo y telégrafo) para conectar las principales áreas cafetaleras con los puertos y lograr una eficaz exportación de la producción.

Siempre en el sentido del fortalecimiento estatal, los conservadores vieron con preocupación la situación de la Costa en ese período, pues desde 1824 los británicos habían desarrollado ahí un protectorado que impedía al Estado nicaragüense el establecimiento en todo el territorio –reconocido como nacional– de un “sistema de control y extensión de las decisiones políticas y jurídicas tomadas” (González; 1997:114). Esto, en palabras del mismo autor, “socavaba la *integridad* territorial del Estado-Nación”.

En esa situación, se empezaron a buscar mecanismos que neutralizaran la influencia y presencia de los británicos en la región. A la postre, lo que se acordó fue el Tratado de Managua en 1860, suscrito por Gran Bretaña y Nicaragua, en el cual se reconoce el territorio miskito como parte del territorio nacional. Esto permitió al Estado nicaragüense, establecer soberanía formal, también sobre ese territorio. Asimismo, se declaró que los indígenas estaban en capacidad de “gobernarse a sí mismos y de gobernar a todas las

personas residentes dentro de dicho distrito, según sus propias costumbres, y conforme a los reglamentos que puedan de vez en cuando ser adoptados por ellos, no siendo incompatibles con los derechos soberanos de la República de Nicaragua”²⁸.

Lo anterior fue la culminación de un proceso de tratados, acuerdos y convenios firmados desde 1850, en los que siempre estuvieron de por medio, además de los intereses británicos, los estadounidenses. Los mismos, tal y como se mencionó líneas arriba, estaban en estrecha relación con la posibilidad de que, sobre territorio nicaragüense, se construyera un canal interoceánico que conectara el mar Caribe con el Océano Pacífico. Este propósito no había sido posible, entre otras razones, por el carácter de protectorado que sobre el territorio costeño existía de parte de los británicos, y también porque los mismos tenían intereses similares sobre la zona.

En esa serie de tratados, cuatro resultan muy significativos. El primero, siempre en 1850, es el Tratado Clayton-Bulwer, en el cual, tanto EE.UU. como Gran Bretaña reconocen la Costa Moskitia como parte soberana del Estado nicaragüense. El segundo, fue el Tratado Webster-Crampton, firmado en 1852; también por EE.UU. y Gran Bretaña, quienes acuerdan que los miskitos podían retener el territorio que habían ocupado en la Costa; además de establecer la posibilidad de construir algún sistema jurisdiccional, que contemple el ordenamiento territorial-jurídico del país. Así se llega a 1856, año en el que se firma el Tratado Dallas-Clarendon, siempre entre ambas potencias, en el que se acuerda la retirada definitiva del protectorado británico de La Moskitia, y se fijan los límites

²⁸ Artículo III del Tratado, citado por González: 1997:126.

territoriales *bajo* la soberanía de Nicaragua y con un autogobierno indígena (González: 1997:124-126).

Todos estos tratados, como ya se mencionó, culminan en el Tratado de Managua, que de *una u otra forma*, contó con el aval por parte del Estado de Nicaragua. Se dice de *una u otra forma*, ya que el protectorado británico no acabó con el Tratado; por tanto, socavaba las bases del establecimiento del Estado-Nación nicaragüense, por tener, por un lado, una territorialidad frágil, por tanto una soberanía no muy claramente establecida, y por el otro, porque significaba el no reconocimiento internacional de Nicaragua como Nación territorialmente establecida.

En ciertos sectores, el Tratado de Managua, es considerado como la primera autonomía de la cual gozaron los costeños. Así lo afirma Cunningham, quien considera que la misma “se perdió en 1894 con la invasión de las tropas de Zelaya en la región, cuya suerte desde entonces fue definida por el Estado nicaragüense, sin consultar a los pueblos indígenas, lo cual imposibilitó la participación de los mismos en la conformación del Estado-Nación que él mismo proponía” (Cunningham: 1995:497). Otros autores ven esa autonomía como una *invención foránea*²⁹, patrocinada por los británicos, pues ellos mismos se encargaron de establecer la estructura organizativa del gobierno de la Reserva: un régimen legislativo bicameral compuesto por un Consejo General y un Consejo Consultivo (González: 1997:130), controlado por la población creole de la región. Esto dio lugar a que en 1894 –y también durante los 30 años conservadores–, un año después que Zelaya asumiera el gobierno en Nicaragua, se criticara no sólo a las autoridades de la región, sino también su

²⁹ Esta afirmación es analizada en el Capítulo III.

legitimidad, lo que justificó para el gobierno liberal, la intervención militar en la Costa y su (re)incorporación, dando lugar a la total desaparición de la Reserva.

Antes de seguir adelante, es necesario anotar algunas características de la Reserva, las cuales hacían que Zelaya viera la misma con preocupación. La primera es que la Reserva tenía “su propia historia como parte del imperio colonial británico que se perpetuó en una marcada tradición regional”³⁰. Otra característica importante es que el acontecimiento de la (re)incorporación frustró la posibilidad de “conformación de un Estado en la Moskitia por contradicciones internas”, a lo que se agrega el hecho que “detrás de ciertas exigencias de autonomía, se escondiera a menudo el apoyo de una “potencia extranjera” imperialista”³¹.

Con estas características, a las que se suma la ideología liberal, la (re)incorporación puede ser vista como una necesidad, típica de la realidad de la época, pues lo que se pretendía en ese entonces era la integración territorial de la nación a través de una autoridad única: el Estado centralizado. Es importante resaltar que la (re)incorporación se desarrolló bajo fuertes contradicciones, las que también han sido vivenciadas por otros estados nacionales en el proceso de consolidación de sus territorios y que se han visto recrudecidas por no tomar en cuenta elementos indispensables, como el multiétnico nacional.

A partir de la (re)incorporación y durante todo el período liberal –1893-1909–, tanto el territorio como sus habitantes fueron tratados sin tomar en cuenta los lineamientos del Tratado de Managua que, entre otras cosas, le permitió al Estado nicaragüense el acceso

³⁰ ENCUENTRO; abril-septiembre 1985. No. 24-25, pp. 30. Revista de Universidad Centroamericana, Managua.

³¹ *Ibid.*, pp. 31.

directo al mar Caribe a través de Cabo Gracias a Dios en el Norte, y en el Sur por Río San Juan. Sin embargo, la conformación de la Reserva –que se extendía en forma de rectángulo de norte a sur a lo largo de la Costa–, tenía como debilidad más grande su autonomía con respecto a la soberanía formal de Nicaragua, la contraposición a lo interno de la misma entre los creoles y los miskitos y, posteriormente, el enorme interés de los EE.UU. sobre la región.

No fue sino hasta 1905, a través de la firma del Tratado Harrison-Altamirano entre Nicaragua y Gran Bretaña, que la última reconoció la (re)incorporación de la Costa Caribe a la soberanía del Estado nicaragüense; ratificado en Londres en 1906 tuvo validez hasta en 1955. Este nuevo Tratado significó, además, “la abrogación del Tratado de Managua, una ley válida por 50 años después de la ratificación del nuevo Tratado para que criollos y miskitos nacidos antes de 1894 quedaran exentos del servicio militar y de impuestos directos, la permisión de parte del gobierno nicaragüense a los indios de vivir en sus aldeas, así como la existencia de tierras ejidales en cada una de ellas y la legalización de tierras poseídas por criollos y miskitos y en caso de no existir títulos cada familia de 4 miembros recibiría 8 manzanas de tierra” (Romero; 1996:139-140). De manera que para efectuar la titulación de tierras comunales, a través del Tratado se creó la Comisión Tituladora de Tierras, la cual “otorgó una serie de concesiones a la población indígena y creole, incluyendo títulos legales a comunidades asentadas en las áreas de Bluefields, la cuenca de Laguna de Perlas, río Grande, río Prinzapolka, Kuanwatla, Wounta, Houlover, Layasiksa, río Wawa, laguna de Karatá, Twapi y Bilwi, entre otras” (IDH; 2005:44).

Hasta el año 1906, que el Tratado fue ratificado por Gran Bretaña, se “organizaron comisiones tituladoras de tierras para atender los términos del Tratado, emitiéndose pocos títulos”. Siempre al amparo de la Comisión, en 1914 Gran Bretaña aceptó la administración de la misma en coordinación con el Estado nicaragüense. Fue así que en 1915 “bajo la dirección del funcionario del Ministerio Británico del Exterior, H. O. Chalkey la nueva Comisión empezó a medir y otorgar títulos colectivos de tierras agrícolas y de pastoreo a comunidades a lo largo de la antigua Reserva Mokitia” (Ibid.: 45)³².

Según Vilas, esta disposición despertó poco interés en la población indígena, pues la cantidad de tierras estipuladas era extremadamente reducida para desarrollar una explotación aceptable en un sistema ecológico como el de la Costa. Aunque también esto ocurrió principalmente porque “el mismo concepto de título no tenía mucho asidero en la cultura indígena, donde lo fundamental es la posesión efectiva de la tierra y su afectación a usos comunitarios” (Vilas; 1992:108-114).

En la etapa inicial de la Comisión en 1906, que corresponde a los últimos años del Régimen Liberal, además de haberse emitido pocos títulos, hubo abusos, y Gran Bretaña siguió involucrada en la controversia. Desde el punto de vista de Zelaya, esto era hasta cierto punto justificable, por razones de índole económica y de infraestructura, ambas referidas a la explotación de recursos naturales. El aspecto económico tenía que ver con el establecimiento en la región del sistema de enclave³³: extracción de maderas, plantaciones

³² Este punto será abordado con mayor profundidad en el Capítulo V.

³³ Se entiende por economía de enclave la presencia de capital monopolista en un ambiente económico y social mucho menos desarrollado, que señala la existencia de un desnivel o desproporción entre la potencia económica de las empresas monopolistas y el resto de la economía en la que operan. Asimismo se refiere a

bananeras y minería. En cuanto a la infraestructura, con la construcción del canal interoceánico que, si bien iba a ser construido aprovechando la salida natural que Nicaragua tiene al mar Caribe a través del Río San Juan, el hecho que Bluefields estuviese a escasos kilómetros de la desembocadura del mismo, representaba para el Estado nicaragüense una seria amenaza, pues en tiempos anteriores los británicos se habían dado a la tarea de atacar en reiteradas ocasiones el fuerte del Río San Juan.

También es importante hacer ver que, tanto la situación que giraba en torno a la economía de enclave, como la que tenía que ver con infraestructura, estaba fuertemente mediatizada por los intereses estadounidenses. Primero, porque eran ellos quienes a través de sus empresas madereras, mineras y bananeras en la Costa le otorgaban importancia económica a la zona. Y segundo, porque previo a la construcción del Canal de Panamá, la ruta nicaragüense era la que estaba fijada en sus intereses estratégicos.

Lo expuesto hasta ahora permite entender las dimensiones sociales y geopolíticas de la (re)incorporación territorial de la Costa, y resalta la importancia que tenía para el afianzamiento del Estado nicaragüense. A causa de la difusión en el mundo occidental del modelo del Estado-Nación, se convierte éste, según la doctrina liberal, en el factor esencial de la defensa de la civilidad (las reglas de la vida en común) y de la ciudadanía, que se fundamenta, muy a menudo, sobre dos legitimidades: una en la que el Estado tiene “el monopolio de la competencia soberana sobre el territorio –en su modalidad areolar–”; y otra en la que tiene también “el monopolio de la definición de la identidad de la Nación y

una economía cuyas relaciones externas con la metrópoli son más fuertes y significativas que las que mantiene con la sociedad civil (Vilas: 1992:115-116).

de la (re)producción legal de su capital simbólico” (Monnet; 1999:5). Esta situación no hizo más que profundizar el desencuentro histórico entre la Costa y el resto del país, pues en ningún momento se tomaron en cuenta las especificidades étnicas de los costeños, es decir, de los diversos grupos que habitan la región. En el ámbito de las territorialidades, lejos de lograr la unidad territorial de la Nación, ello significó una división aún mayor, ya que “se segmentaron los territorios a favor de enclaves extranjeros, restringiendo a las comunidades extensos territorios indígenas” (González; 1997:135). Es decir, se sobrepuso la territorialización areolar sobre la reticular³⁴, lo cual permite apreciar el carácter territorial de la problemática costeña.

En la historia de Nicaragua, la (re)incorporación de la Moskitia puede ser vista como “una de las más importantes expresiones del desarrollo del poder de regulación y penetración territorial del Estado [...]. Condicionada por la correlación de fuerzas entre Gran Bretaña y EE.UU. [...]. Concebida como un proceso de re-conquista territorial y no como un proyecto de integración social para la consolidación de la identidad y la nacionalidad nicaragüense”. Impulsada por un “principio de soberanía que se basó en una visión espacial de la nacionalidad nicaragüense, que dependía fundamentalmente del poder, y de la penetración territorial del Estado” (Pérez-Baltodano; 2003:345-347).

2.1.2. De la Intervención estadounidense (1910-1933) a la Dictadura somocista (1937-1979)

El 1 de diciembre de 1909 Zelaya sufrió un golpe de Estado de parte de Washington, a través de un documento de carácter intervencionista –conocido como la Nota Knox– en los

³⁴ Estos conceptos son definidos en el Capítulo V.

asuntos internos de Nicaragua, Zelaya representaba un obstáculo para la implementación de la política contenida en la *Diplomacia del Dólar*, que EE.UU. estaba dispuesto a implementar en el área del Caribe continental, que incluía el Caribe nicaragüense. Además, estaba de por medio el interés geopolítico, y Zelaya no estaba dispuesto a entregar la soberanía nacional a los EE.UU. ni a admitir las condiciones de abierta intervención que éstos exigían en un tratado canalero (Esgueva; 1999:33).

Fue así que Zelaya dimitió de su cargo el 20 de diciembre de ese mismo año; le sucedió en el poder José Madriz, *non grato* para los conservadores y para los EE.UU. A partir de ahí se dieron cruentas luchas, hasta que Juan José Estrada se hizo de la presidencia. Para mantenerse en la misma, buscó el apoyo de EE.UU., que no dudó en proporcionárselo. Así, en 1910, llegó a Nicaragua un enviado de Washington, Thomas C. Dawson, con quien se firmó el famoso Pacto Dawson. Las tropas estadounidenses desembarcaron en Nicaragua el 15 de agosto de 1912, por llamado del presidente Adolfo Díaz. Sin embargo, el hecho que llegara un emisario desde EE.UU. para “resolver” la turbulenta vida política de la nación, hace que se considere la intervención estadounidense desde 1910, pese a haber sido efectiva hasta 1912.

Desde 1910 y hasta 1933, aun estando instalada la Guardia Nacional, las tropas de EE.UU., permanecieron en el país. Y desde 1910 hasta el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, en 1979, el manejo del territorio costero estuvo centrado prácticamente en el mismo propósito: la explotación de sus recursos naturales. A continuación un esbozo de los principales periodos presidenciales desde 1910 hasta 1979. Vale aclarar que, por razones de

espacio, se agrupan en tres: la Intervención Estadounidense (1910-1933), la Dictadura Somocista (1937-1979) y la Revolución Popular Sandinista (1979-1990).

2.1.2.1. La Intervención Estadounidense y la Costa Caribe

Durante la intervención estadounidense, el manejo del territorio costeño fue de explotación de sus recursos naturales. Fue el periodo de oro del enclave maderero, minero y bananero. Aunque también fue el periodo en que –1915-1920– el gobierno conminó a las comunidades a abocarse a la titulación, de modo que unas 45 comunidades miskitas y mayangnas obtuvieron la titulación de 49.000 hectáreas. Pero este era un trabajo que estaba en manos de mestizos, en quienes “los indígenas no tenían mucha confianza, por lo que muy pocos prestaron atención al asunto, y resultó un número relativamente alto de comunidades con posesión de sus tierras sin título legal alguno” (Vilas; 1992:114). Aparte de este intento de titulación, que formó parte de la segunda fase de funcionamiento de la Comisión Tituladora, no hubo en todo el periodo de la intervención, ningún otro esfuerzo por otorgar estatus alguno de legalidad a las posesiones territoriales de los indígenas de la región.

Tal situación estaba en concordancia con los intereses específicamente económicos que sobre la Costa existían, pues para ese entonces, Nicaragua había dejado de ser interesante desde el punto de vista geopolítico. En Panamá ya se había construido el canal, lo cual mermó la importancia estratégica del país en ese sentido. Pero en el sentido económico, es necesario apuntar que, para 1931, el 85% de las inversiones en el país eran estadounidenses; también eran estadounidenses el 90% de las plantaciones bananeras y la extracción maderera, que habían mantenido a la Costa con cierta prosperidad económica

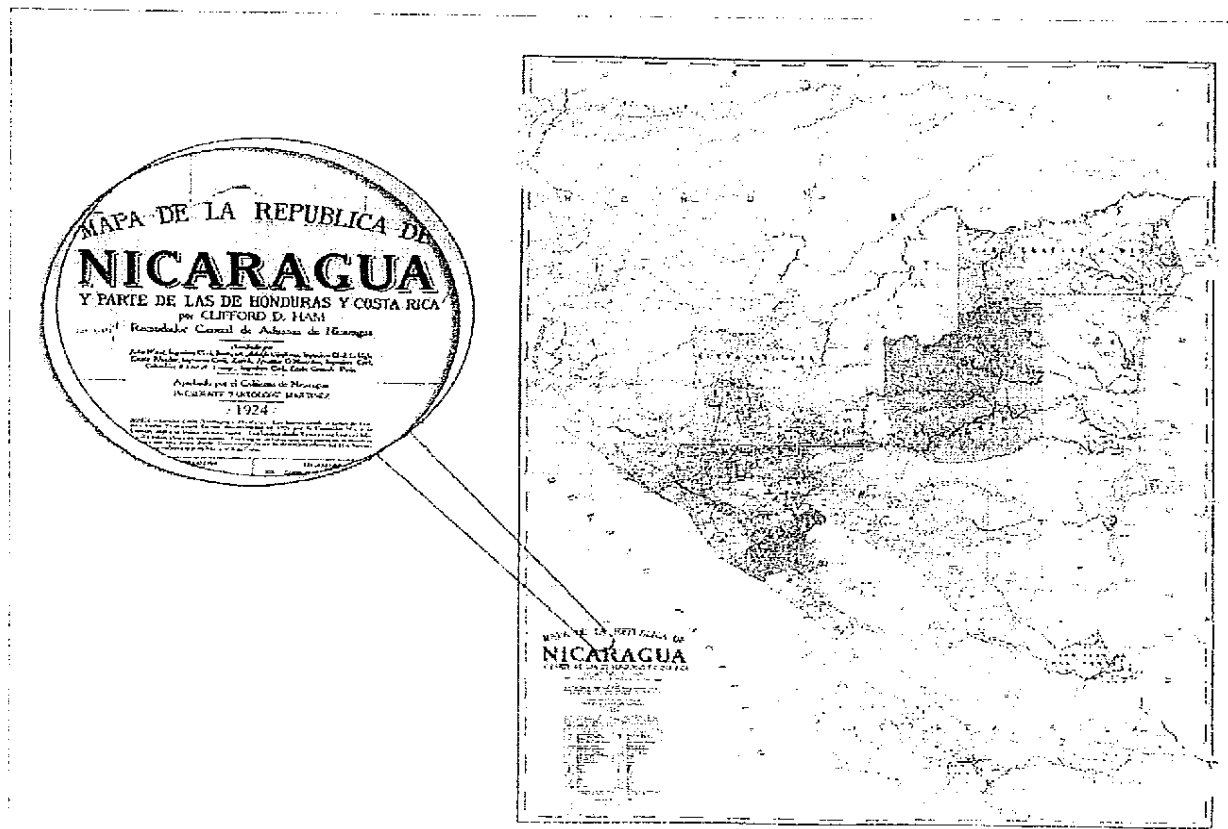
desde 1880 hasta 1930, es decir, hasta la depresión económica de EE.UU. (Vilas; 1992:126-127).

Un dato muy importante durante este período, es que en 1926, dentro del marco de la lucha antiimperialista del General Augusto C. Sandino, se suscitó en la región un movimiento revolucionario liberal en contra del Gobierno Central Conservador, que nada tenía que ver con la lucha emprendida por el movimiento sandinista. En realidad, éste era considerado en la región, como *un* "puñado de bandidos y facinerosos" (Vilas; 1992:129), ya que su lucha provocó la vulneración de la economía costeña, y mal que bien, los costeños estaban satisfechos con la bonanza económica que tenían con la economía de enclave.

Mapa elaborado durante la intervención estadounidense por Clifford Ham, quien fue durante ese período Recaudador General de Aduanas de la República. El mapa fue autorizado por el entonces presidente Bartolomé Martínez.

Clifford de Ham. Rand McNally. New York. 1924. 1:500.000. 150x115cm.

Fuente: Aguirre 2002:185.



De manera que los costeños resintieron, en gran medida, el cierre de muchos de los enclaves, tras la depresión económica de los años 30. Principalmente porque, si bien es cierto que tal situación les mermaba casi en lo absoluto cualquier tipo de reivindicación, también lo es que les permitía seguir gozando de productos a los cuales se habían acostumbrado desde la ocupación británica en la región (bebidas alcohólicas, tabaco, comidas, viajes, entre otros).

2.1.2.2. La Dictadura Somocista y la Costa Caribe

Este período largo, conflictivo y doloroso de la historia de Nicaragua, también tuvo un significado especial en la Costa Caribe. Si bien ésta no estuvo sujeta a los altos grados de represión política y militar, de la misma forma como ocurrió en el Pacífico y Norte-Centro del país, sí se ejerció sobre ella un control especial. A continuación, se exponen los principales mecanismos que la dictadura usó para ejercer dicho control.

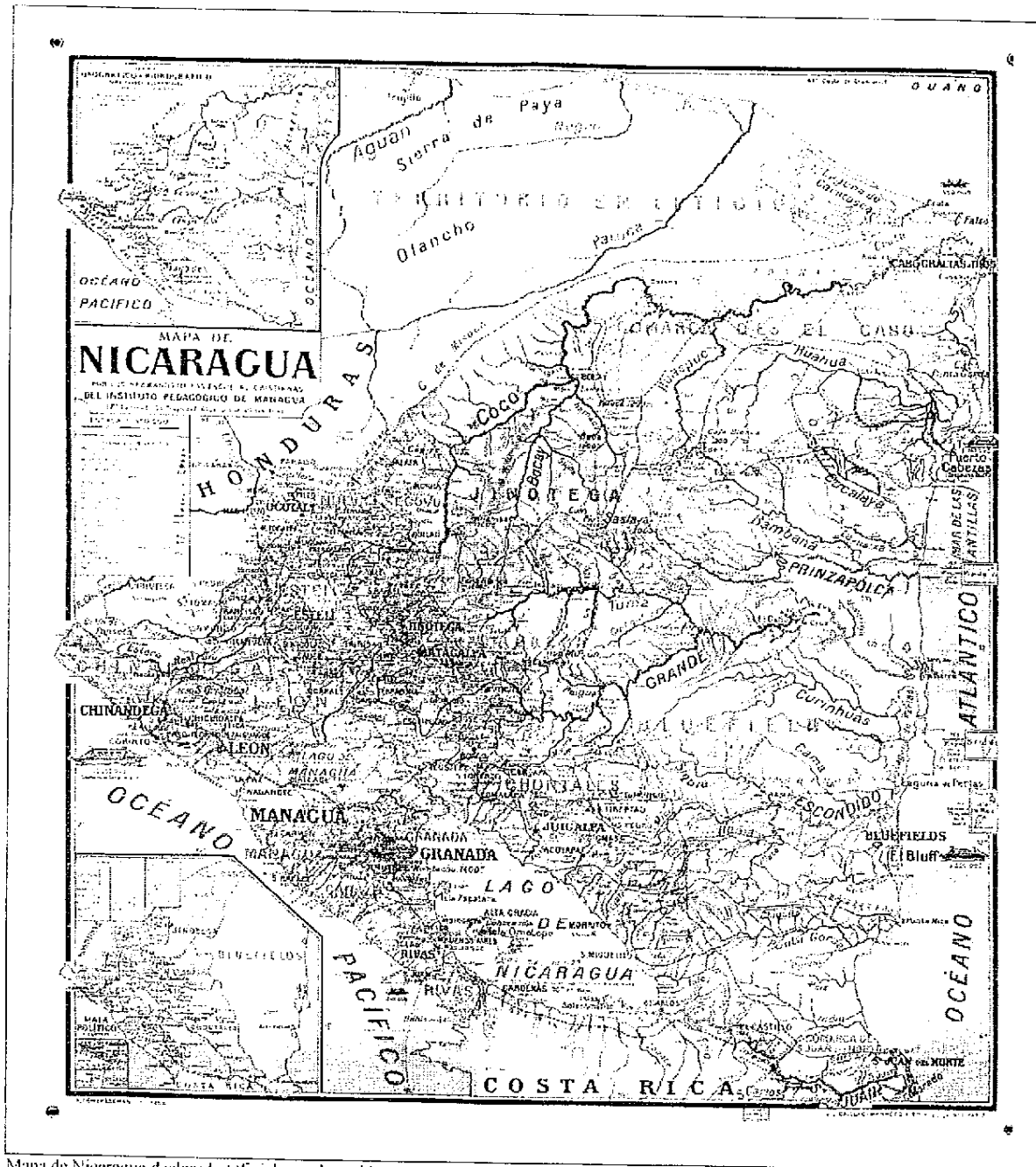
Las tropas estadounidenses abandonaron efectivamente Nicaragua en el año 1933. Sin embargo, antes se encargaron de dejar enquistado en el poder a Anastasio Somoza García, quien vio en la Costa un excelente punto de explotación económica a través de sus recursos naturales. De manera que el Estado somocista se planteó dos tareas claras en torno a la situación costeña: su integración física al Pacífico, y su integración cultural –hispanización de la Costa–. En esa línea de acción, se impulsó un proyecto de reconversión de amplias zonas del territorio costeño hacia la producción agropecuaria para el mercado interno y

externo. Este proceso estuvo enmarcado en una “estrategia de integración estatal para la acumulación de capital” (Vilas; 1992:140)³⁵.

Ésta también fue la época del surgimiento del indigenismo en América Latina, en la cual se registraron acontecimientos internacionales que, de una forma u otra, incidieron en lo nacional. Sobresale, en 1957, el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual, entre otros aspectos, consignaba la condena al racismo, a las conductas políticas que justificaban la discriminación y el desconocimiento de derechos fundamentales por el color de la piel de las personas. Asimismo señalaba, como una responsabilidad de los Estados nacionales, el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas y el derecho de propiedad que éstas tenían tradicionalmente sobre la tierra (Roldán: 2002:7).

Este Convenio no significó reconocimiento alguno de sus derechos, para los indígenas de la Costa Caribe nicaragüense: sólo sirvió de camuflaje para la política que el somocismo emprendería sobre la Costa. La creación, en 1953, del Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) –anterior al Convenio de la OIT– es un ejemplo de ello. Porque no fue sino hasta en 1961, que esta institución estatal tuvo mayor presencia en la región, o sea, después de ser publicado el Convenio en mención.

³⁵ “[...] para finalizar la campaña de nacionalización espiritual y efectiva que incorpore definitivamente al alma nacional, a nuestros hermanos nicaragüenses de aquella extensa y rica zona [...] la carretera estrechará las relaciones espirituales, sociales y comerciales del Pacífico con aquellas feraces y ricas zonas, acercándonos en esta forma a la civilización del Atlántico y a sus mercados, que consumirán en mayor escala numerosos productos”. Extracto del discurso pronunciado por Anastasio Somoza García ante el Congreso Nacional en 1942. Citado por Vilas: 1992:141.



Mapa de Nicaragua declarado Oficial por el presidente Anastasio Somoza García, que muestra el Territorio en Litigio que esta perdió a Honduras con un fallo de la Corte Internacional de Justicia De la Haya. Nótese que el departamento que llegó a llamarse Zelaya corresponde más o menos a lo que ahora son la RAAN y RAAS. Los habitantes de ese territorio fueron ubicados en el actual municipio de Puerto Cabezas en lo que se conoce como la comunidad de Santa Martha, la cual forma parte del Bloque de las Diez Comunidades. Hermano Julio Apolinario, Paris, 1939? 1:450,000, 130x107cm. Fuente: Aguirre: 2002:57.

El INFONAC, creado bajo los auspicios del Banco Mundial, no fue concebido para fomentar el desarrollo de la Costa, pese a que algunos de sus proyectos estaban encaminados en esa dirección, particularmente los relacionados con los recursos naturales. Fue durante 1961 que la institución ejecutó su principal trabajo a través del Proyecto Forestal del Norte, cuyo fin era favorecer la regeneración de 10,000 hectáreas de pinos arruinados entre los ríos Coco y Wawa. Paralelo a ello, se desarrolló una estrategia para crear reservas naturales, y así favorecer la recuperación boscosa de aproximadamente 1,600,000 hectáreas, de las cuales 200,000 eran reclamadas como territorios indígenas (Roldán; 2002:247).

Esta situación generó descontento entre las comunidades indígenas afectadas, pues no se tomó en cuenta el conocimiento que éstas tenían sobre la región ni el aporte que podían dar para un desarrollo más completo del proyecto. Y fue la causa para que las autoridades indígenas llegaran a Managua a protestar por la forma en que fueron ocupados sus territorios, pues el hecho de que se crearan reservas en sus tierras significaba restricciones para el uso de las mismas. De modo que los indígenas se pusieron en contacto directo con el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, y así consiguieron la tramitación de 26 títulos de reconocimiento legal de tierras para las comunidades afectadas (Roldán; 2000:248). Ambos actos, en materia territorial, constituyen los principales logros alcanzados a través del INFONAC; aunque relativamente puede considerárseles mínimos, al tomar en cuenta la cantidad de tierras tituladas y el número de comunidades. No obstante son un referente importante para este trabajo.

Debido a la presencia prácticamente nula y al alcance limitado del INFONAC, en 1963 se creó el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN). El IAN fue la primera institución estatal que habría de encarar el proyecto desarrollista en la Costa, en el marco de la Ley de Reforma Agraria, cuyo objetivo político era la incorporación de tierras consideradas marginales en una estrategia de colonización. Así, dicha “Ley postulaba la conversión de las comunidades indígenas en cooperativas de producción agrícola, siendo afectadas las tierras nacionales, las tierras ejidales, así como las de dominio privado de municipios y entes autónomos, las que el IAN adquiriera y las de particulares que no cumplieran con la función social de propiedad” (Vilas; 1992:150-151).

Notorias son las implicaciones de las disposiciones expuestas, destacando que ninguna de ellas se hizo teniendo en consideración los intereses de los grupos étnicos e indígenas de la región. Lo que se pretendía –y se logró, aunque no en su totalidad– era desplazar a las comunidades indígenas del Pacífico y Norte-Centro del país, y a la mayor cantidad de campesinos, quienes ocupaban en las regiones antes mencionadas las tierras más idóneas, tanto para el cultivo del algodón como para la ganadería extensiva, ambas actividades incluidas en la lista de las principales actividades económicas de Nicaragua durante la dictadura somocista. Esta situación provocó, la migración hacia lo que hoy se conoce como *frontera agrícola o zona de amortiguamiento*, ubicada en los límites de la Costa Caribe con los departamentos de Boaco, Chontales y Matagalpa. Al observar los hechos, ni la Reforma Agraria ni su órgano ejecutor, el IAN, tuvieron como ámbito territorial la Costa, pero las políticas seguidas por la institución hicieron de la migración interna la alternativa, y del territorio costeño el destino. Esta situación dio lugar a que el IAN, en esa región, otorgara

más de la mitad de las tierras tituladas entre 1964 y 1973 (Vilas; 1992:155), a colonos provenientes del Pacífico.

En paralelo a estas acciones, el Estado nicaragüense realizó proyectos de tendencia desarrollista en la Costa, dentro de los lineamientos de la Alianza para el Progreso (ALPRO). Los proyectos estuvieron dirigidos principalmente a infraestructura, desarrollo y financiamiento, con el fin de promover la integración física e ideológica del Caribe al Pacífico. Se impulsó así la creación de un mercado de tierras, fuerza de trabajo y capitales, a la vez que se generaron economías externas para los capitales que se instalaran en la región. Pero este enfoque desarrollista, en lugar de integración, “lo que consiguió fue una profundización de las contradicciones étnico-regionales y la ampliación de su vigencia” (Vilas; 1992:175-179).

En otras palabras, no se registró ni un solo intento por resolver el problema de la territorialidad en la región, específicamente lo referido a la legalización territorial de las comunidades étnicas y los pueblos indígenas. Esto que permite inferir que las pocas titulaciones ejecutadas durante el período, eran de carácter paliativo, teniendo como fin calmar los ánimos, cada vez que se exponía en la palestra pública el problema de la legalización de los territorios indígenas.

2.1.3. La Revolución Popular Sandinista y la Costa Caribe

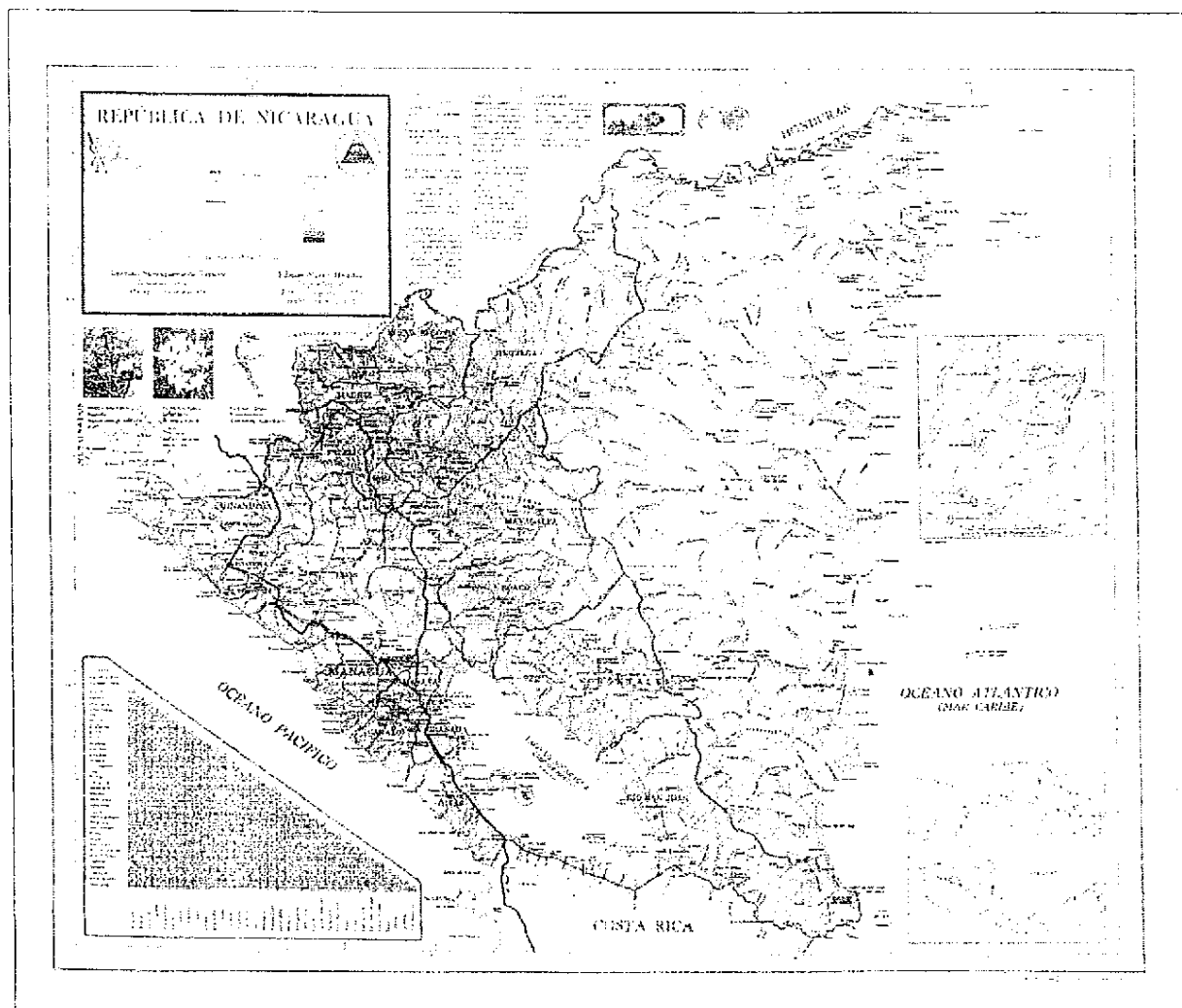
Un giro político de 180 grados vivió Nicaragua el 19 de julio de 1979. Con ello la Costa se convirtió en un tema de debate dentro de la dirigencia sandinista que, entre otras cosas, tenía que ver con el tratamiento que se le daría a la región. Un elemento a tener presente es

que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) llegó al poder desconociendo la realidad histórica costeña, lo que hizo que éste supusiera que la solución a los problemas de la misma se resolverían dentro de la línea de la dependencia y el atraso económico. Es decir, “no se incorporaron los elementos étnicos diferenciales de la región –subsunción de la problemática costeña a la problemática del conjunto de las clases y grupos explotados y oprimidos del país–” (Vilas; 1992:209). Otro elemento que hay que tener en cuenta es que la lucha contra el somocismo, no fue librada en la región; y ello, más el tipo de tratamiento que el gobierno revolucionario dio a la Costa, se convirtió en un elemento que enfrentaría al nuevo gobierno con el Caribe.

Además, la cuestión territorial se convirtió para el sandinismo en tema estratégico, que se traducía en su control, la principal inquietud de todo Estado que desee constituirse como tal, en este caso un nuevo Estado revolucionario. Y este Estado iba un poco más allá, pues a lo anterior se sumaba una característica específica que era el control político-militar de la región, frente a la temprana agresión que tuvo la Revolución Popular Sandinista (RPS) por parte de EE.UU., que financió, apoyó y entrenó a grupos armados que se establecieron en la Costa: la Contra-Revolución.

La suma de estos elementos ayudó a profundizar más el divorcio histórico existente entre ambas regiones. Por consiguiente, la Costa fue vista con preocupación, pues se había convertido en un importante bastión contra-revolucionario, en un elemento estratégico durante la guerra del período y en tema de discusiones nacionales e internacionales. Es dentro de ese clima bélico, que la Autonomía costeña se plantea como una necesidad, y se conforma, en diciembre de 1984, la Comisión Nacional de Autonomía, integrada por

Orlando Núñez Soto, Galio Gurdían y Manuel Ortega (todos mestizos, especialistas en estudios sobre la región), Hazel Law y Ray Hooker (miskita, representante de la Zona Especial I; creole, representante de la Zona Especial II, ambos, ante la Asamblea Nacional). Era la primera vez en la historia socio-política de la Costa, en particular, y de Nicaragua, en general, que se organizaba una comisión con representantes originarios de la región, con el objetivo de realizar un proyecto que cambiaría la situación de marginación histórica de los costeños.



Mapa Oficial de Nicaragua durante el Gobierno Sandinista. En la década de los ochenta éste (Gobierno) era muy conciente del mundo externo y este mapa refleja esa sensibilidad al incluir descripciones del país en tres idiomas: inglés, español y alemán. Además incluye algunos símbolos del país tales como su bandera, escudo, árbol y ave nacional y sus monedas.

Instituto Nicaragüense de Turismo e Instituto Geográfico Nacional, Managua, 1982. 1:1.000.000. 50x62cm.

Fuente: Aguirre: 2002:79.

Desde la formación de la Comisión Nacional hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe nicaragüense, pasaron tres años de tensiones políticas, enfrentamientos armados, amnistías, diálogos y acuerdos: todos elementos importantes que rindieron su fruto en 1987, con la nueva Constitución que contiene los principios filosóficos de la autonomía costeña, los cuales fueron recogidos en el Estatuto de Autonomía –Ley 28–. Este hecho significó una ruptura profunda con el centro de gravedad cultural y de poder de la nación tradicional, pues la Autonomía “reconoce el conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas; garantiza la igualdad en la diversidad; fortalece la unidad nacional y la integridad territorial del Estado” (Omier; 1995:513).

2.2. El tratamiento: siempre el mismo

En todo este abordaje de la problemática territorial costeña, independientemente del período al cual se haga alusión, es evidente que el tema de las tierras/territorios, su demarcación y titulación, ha sido y sigue siendo un punto de agenda –aún pendiente en su mayoría– para las comunidades étnicas y los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense. Es decir, sobre esta temática hay una continuidad representada en una práctica de nula atención, seria y propositiva a las demandas de la población costeña, “ubicándose ello en la falta de reglamentación de las leyes que rigen la materia, y una correspondiente falta de coordinación y ordenamiento interinstitucional” (CACRC-Marco General; 1999:77). La falta de reglamentación que refiere la cita es la de la Ley 28, que se efectuó hasta el 9 de julio de 2003, aunque todavía sigue pendiente, a pesar de las leyes conexas a la Ley 28, lo relacionado con la coordinación y ordenamiento interinstitucional en la región –para que en la práctica se ejecuten adecuadamente–, las competencias regionales, municipales y

comunitarias, aun cuando todo esto está recogido en las leyes de Municipios y de Régimen de Propiedad Comunal.

La base jurídica de esa continuidad, referida a los problemas territoriales de la región, tiene sus orígenes en el Código Civil de Nicaragua, que data de 1904, y en cuyo Artículo 614 se establece que “son bienes del Estado, todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”; aseveración que provoca que el Estado nicaragüense considere los territorios de la Costa Caribe como “tierras nacionales”. Una forma de propiedad que “no está bien localizada aún dentro de alguna de las categorías conocidas del dominio público, por no hallarse claramente adscritas al cumplimiento de alguna de las funciones del Estado, como guardián de la soberanía y la unidad nacionales o como responsable de la prestación de ciertos servicios públicos” (Roldán; 2000:85). Leyes como éstas tienen sus orígenes en el Decreto de Anexión de La Reserva del 20 de noviembre de 1894, “el cual prescribe en su artículo 1 que el “Municipio de la Reserva” pasará a regirse por las leyes nacionales nicaragüenses, vía a través de la cual los conceptos de tierras baldías, nacionales y ejidales pasan a regir las tierras hasta entonces bajo el dominio de La Reserva y las tierras de las comunidades indígenas” (Gurdián; 2002:133).

Esta categorización de los territorios étnicos e indígenas, podría ser aplicable, si éstos no tuviesen un *titular de dominio*. El problema es que son territorios ocupados históricamente, aunque sin registro inscrito, es decir, tienen dueño. De manera que, “para hacer referencia a tierras tradicionalmente poseídas por los indígenas y sin títulos escritos e inscritos, sólo podría hablarse de “tierras nacionales”, para significar con esta expresión tierras cuyo titular de dominio no se encuentra aún clara y categóricamente identificado, pero no tierras

de las que pudiera disponer a su arbitrio la Administración para fines distintos del reconocimiento en propiedad a sus poseedores tradicionales” (Roldán; 2000:88).

Es pues, el artículo 614 del Código Civil, el elemento, que ha servido al Estado nicaragüense para ejecutar acciones que violan los derechos de las comunidades étnicas y los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense. Entre ellos destacan las Reformas Agrarias, con las cuales el Estado tituló tierras que creía de su dominio. Así resulta que, hacia fines de la década de 1960, a través del IAN se dotó de un bloque de tierras para el Puerto de Tasba Raya: en 1974, se otorgaron 15 títulos a comunidades del Río Coco abajo (27.696 hectáreas); en 1976, se amplió el título de la Diez Comunidades (8.708 hectáreas). Y, durante el gobierno revolucionario, a través del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA) se tituló a la comunidad mayangna El Palomar. Adicionalmente, entre 1986 y 1990, se concedieron 8 títulos a comunidades mayangnas y a 3 asentamientos de Tasba Pri (14,000 hectáreas).

Estas titulaciones otorgadas a través de procesos de Reforma Agraria —el primero durante la dictadura somocista y el segundo durante la Revolución Popular Sandinista— evidencian “una incompatibilidad entre las leyes específicas de la Reforma Agraria sobre la cuestión de la tierra indígena y el ordenamiento legal del país, una confusión legal y conceptual, producto de la ineficacia política de las instituciones encargadas de resolver este tema” (CACRC-Marco General; 1999:79-80). Problemas como éstos podrían evitarse o resolverse, si se tomara en cuenta la base legal existente en el ordenamiento jurídico del país, pues artículos como el 5, el 89 y el 180 de la Constitución Política, no sólo reconocen sino que también garantizan a los grupos étnicos e indígenas, sus formas tradicionales y

culturales de uso y posesión de territorios. De manera que, acciones como el reconocimiento o la garantía de la propiedad indígena “no constituirían propiamente un acto discrecional de transmisión de un derecho que estuviera en cabeza del Estado sino la convalidación de un derecho que ya figura en cabeza de las comunidades” (Roldán: 2000:87).

Reflexión

Hemos visto el tratamiento que de parte del Estado ha recibido el territorio de la Costa Caribe desde su (re)incorporación en 1894, a través del artículo 614 del Código Civil, con el que se declaran como “tierras nacionales” aquellos territorios que carecen de un titular de dominio. Lo cual se ha convertido en el principal argumento de parte del Estado nicaragüense para no dar solución a la problemática territorial de la región. A su vez se ha convertido en el elemento que ha permitido a pueblos indígenas y comunidades étnicas sentar las bases de sus demandas, en el sentido de que ellos ya existían cuando el Estado nicaragüense se formó. De manera que consideramos que esto sirvió para: 1). retardar la aprobación del Estatuto de Autonomía, pues como veremos, tal hecho hacía que cualquier ley aprobada al amparo del mismo no pudiese ser puesta en práctica, y 2). que la demarcación de territorios indígenas y étnicos fuese un asunto que se dejó pendiente al momento de la aprobación del Estatuto y que hasta la fecha no ha sido solucionado en su totalidad.