

MUNICIPIOS Y COMUNIDADES: LA DIMENSION LOCAL DE LA AUTONOMIA REGIONAL¹

Miguel González Pérez

«...yo pienso que si la autonomía no la dan hay que hacerla de hecho, porque la autonomía es nuestra(...) Cuando hablamos de autonomía, desde el 90 hasta llegar al 94, podemos decir que había un montón de intermediarios del gobierno que eran los que hacían el trabajo, y nosotros como concejales no teníamos ninguna facultad de ejercicio de nuestros propios municipios, porque todas las instituciones gubernamentales tenían mayor autoridad que nosotros, entonces por esa razón no pudimos hacer nada, yo casi diría que no hicimos nada...»

*Aurelia Patterson,
dirigente mayangna
del municipio de Rosita, 1994²*

En este escrito analizaremos las siguientes ideas:

a) Durante el primer período del funcionamiento de instancias autonómicas regionales (1990-1994), el Estado nicaragüense, a través del ejecutivo de gobierno, ha manipulado de manera interesada las deficiencias básicas del Estatuto de Autonomía, en detrimento del régimen autonómico regional. Las relaciones entre el Estado y las Regiones Autónomas se han caracterizado por la preservación de la facultad característicamente centralista implícita en los procedimientos para la reglamentación de la ley.

b) La autonomía nicaragüense no solamente enfrenta objeciones obstrucciones políticas externas referidas al dilema de falta de voluntad política del gobierno central por propiciar su desarrollo (ámbito nacional), sino también un problema real de funcionamiento interno: una marcada indefinición en la organización de las estructuras e instituciones nacionales (ministerios), regionales (consejos regionales, ejecutivo regional), municipales (consejos municipales) y comu-

nidades (autoridades comunales, síndicos). Esta dimensión interna del problema es en buena medida consecuencia de los tiempos, las formas, y la **concepción** en que fue estructurado y organizado jurídica, política y administrativamente el Estatuto de Autonomía de las regiones autónomas. A eso se ha agregado la falta de voluntad política y el centralismo del nuevo gobierno por desmontar la autonomía.

c) La tendencia observada, entre importantes grupos de comunidades indígenas, gobiernos municipales y organizaciones indígenas costeñas, a tratar con el gobierno central de manera particular y directa sus problemas locales -al margen o paralelamente a las instancias regionales y gobiernos autónomos-, es muestra de tres fenómenos concatenados: la restricción política y administrativa de las atribuciones de las autoridades regionales -consejos regionales autónomos y ejecutivo de gobierno-; la falta de un ordenamiento funcional interno, y finalmente, la preferencia interesada y centralista del gobierno nacional por recurrir al trato directo -en el mejor de los casos, vía municipal- en su relación con las comunidades costeñas. Este proceso socavó de manera fundamental la posibilidad de construir un régimen con plena autonomía regional durante este primer período de su funcionamiento (1990-1994).

¹ El presente trabajo constituye el octavo capítulo del libro Gobierno Pluriétnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua. Un estudio sobre el Estado Nacional y la Autonomía Regional en la Costa Atlántica-Caribe. Editorial Plaza Valdez y URACCAN, abril, 1997.

² Entrevista con el autor, municipio de Rosita (RAAN), 12 de Julio de 1994.



Conjunto eclesial de la iglesia morava de Bilwi, junio de 1994.

La Descentralización del Estado y la Democracia

Aquí hemos puesto a discusión no la consistencia teórica de donde parten los supuestos de la descentralización como vía para la democracia (espacios de negociación, reducción de conflictos internos, desarrollo regional, capacidad negociadora de los entes autónomos) sino su **viabilidad en relación con las estructuras regionales y estatales de administración actualmente vigentes**. En el caso de la Autonomía regional del Caribe de Nicaragua, las estructuras administrativas internas del régimen autónomo, en tanto constituyen áreas vitales no sólo de la negociación política regional sino de la toma de decisiones para la formación de un gobierno regional, dependen en gran medida de las relaciones de poder que existen a nivel nacional, que en buena medida son un reflejo de éstas y en muchos casos las determinan. Asimismo, las propias exigencias de un nuevo modelo económico nacional basado en el libre mercado ha obligado al Estado a ceder los espacios territoriales en favor del capital nacional y transnacional en contra del sistema autonómico.

Por tanto, la construcción de espacios democráticos y la consolidación institucional de la autonomía, no solo ha sido

compleja y difícil en relación con la participación de las identidades étnicas (permanencia de representación y liderazgos étnicos), sino que **las posibilidades de autorregulación del régimen de autonomía son prácticamente inexistentes en los términos del procedimiento reglamentario del Estatuto**. Entre 1990 y 1994 éstas recayeron de manera importante en el Gobierno Central, instancia que ha utilizado hábilmente -mediante la omisión o intromisión abierta- la facultad que le daba la Constitución Política de reglamentar las leyes ordinarias sin un plazo determinado.³ Este factor le ha quitado capacidad negociadora a las Regiones Autónomas y ha sobredeterminado las disputas de los grupos políticos regionales acerca del perfil del proceso autonómico y las posibilidades de interacción que puedan tener con los partidos nacionales más fuertes (Matamoros 1992:12-13; Butler 1994).

Probablemente, el ejercicio concreto de la autonomía implica mayores problemáticas que las hipótesis sugeridas sobre su funcionamiento; no obstante, las líneas generales

³Nos referimos a la Constitución de 1987. Esta fue reformada en 1995 y se consolidaron jurídicamente algunos de los derechos fundamentales de autonomía: tierras de las comunidades, control regional sobre los recursos naturales y participación política.

de una situación de relativa excepcionalidad del sistema autonómico costeño?

En Nicaragua ha sido bastante obvia la importancia de las variables políticas que han determinado el desarrollo del proceso autonómico, sin embargo será de mucha importancia el despejar los distintos niveles en que se mueven estas variables; en muchos casos son de relevancia local – regional y en otros de trascendencia nacional y viceversa; estos procesos están caracterizados indiscutiblemente por el contexto de tensiones que se mezclan en la Nicaragua de hoy: la débil institucionalidad del Estado nicaragüense, los conflictos propios de la posguerra, la transición política iniciada en 1990, y finalmente la aplicación de una nueva racionalidad económica en el programa neoliberal (Inostroza et. al., 1991: 49; Varese 1994: 13).

Los Municipios de las Regiones Autónomas: vulnerabilidad política y marginamiento

Uno de los primeros problemas que tuvieron los municipios de las Regiones Autónomas, con respecto al proceso regional democrático y en relación con los demás municipios del país, fue que no se realizaran elecciones municipales en febrero de 1990. Al contrario de lo sucedido en el resto de las regiones y departamentos de Nicaragua, en la Costa Atlántica no se eligieron Concejos Municipales.⁵ No fue sino hasta las elecciones nacionales de 1996 que se eligieron las primeras autoridades municipales en el régimen autonómico. Los alcaldes de los municipios de todo el país habían sido nombrados, desde 1980 hasta 1990, por las Delegaciones de la Presidencia, las cuales fungían como las máximas entidades político-ejecutivas regionales representantes del Estado, en todo el país.

Cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía, en 1987 –es decir, dos años antes de que se discutiera y aprobara una nueva Ley de Municipios–, se había establecido una primera normatividad de los municipios con respecto al funcionamiento de la autonomía regional. El art. 17 dice lo siguiente:

«La administración municipal se regirá por el presente estatuto y la ley de la materia»⁶



Foto: Virgilio Rivera

Henry Herman y Guillermo Espinoza, alcalde y vice alcalde de Puerto Cabeza.

que contribuyen a definir las características de sus contenidos y principios, nos proporcionan un referente invaluable para interpretar nuestra experiencia. Existen límites teóricos para pensar la autonomía desde un programa estatal-nacional, que tenga una postura negadora de las autonomías regionales.

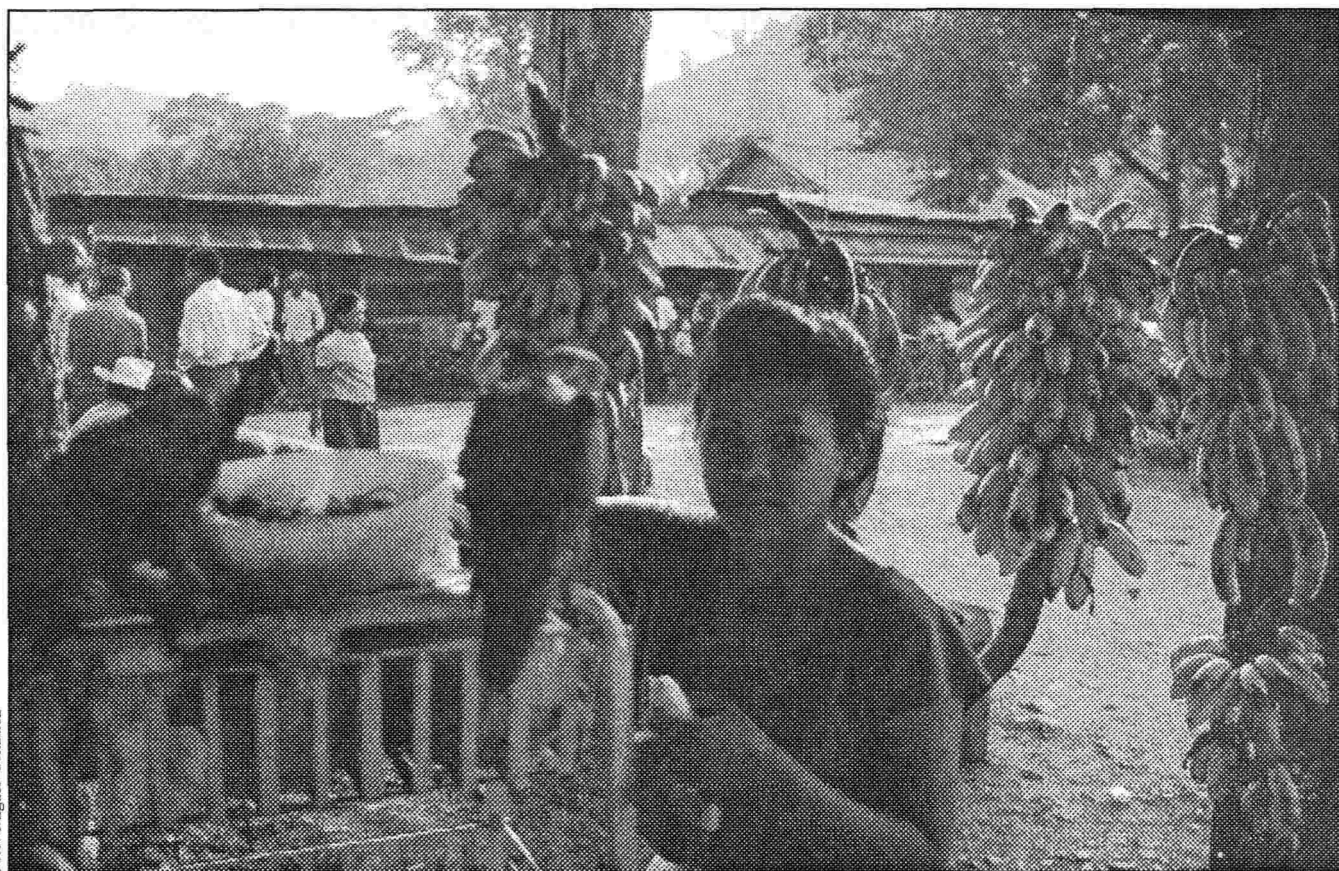
«Un nuevo concepto de Estado no instrumentalista y clasista debe ser punto de partida a la reflexión en torno a la Autonomía. Un Estado constituido como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad»⁴

¿Qué hacer en ausencia de estas variables? ¿Cómo pensar la autonomía en condiciones estructurales adversas? ¿Cómo acomodar nuestras variables teórico-políticas cuando la incidencia de los entes territoriales autónomos tienen una capacidad negociadora tremendamente reducida en términos institucionales y constitucionales? ¿Cuáles son los límites

⁵ Según la Ley de Municipios de Nicaragua, el Consejo Municipal se elige mediante «el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto» (arto. 19); «El gobierno y la administración de los municipios corresponde a un Consejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo. El Consejo estará presidido por un Alcalde elegido en su seno» (arto. 18); Asamblea Nacional de Nicaragua (1988), «Ley de Municipios», *La Gaceta. Diario Oficial*, Managua, Octubre.

⁶ «Estatuto de Autonomía» (1987), Op., Cit.

⁴ Castellanos, Alicia (1992), Op., Cit., p. 58; citando a Borja.



Municipio de Rosita, RAAN, junio de 1994.

Seguidamente traslada a las regiones autónomas - una vez electos sus órganos de gobierno -, 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 (arto. 23; numeral 7); finalmente, en el título VI (capítulo único) de las disposiciones transitorias se finiquita formalmente el asunto:

«Las autoridades que a la fecha de vigencia de este Estatuto se encuentren ejerciendo sus funciones en cada una de las Regiones continuarán haciéndolo mientras no tomen posesión los que han de sustituirlos de acuerdo con las nuevas disposiciones»⁷

En 1987, tampoco había sido aprobada la Ley Electoral, ésta se aprobó, al igual que la Ley de Municipios, dos años después, es decir en 1989. El Consejo Supremo Electoral consideró oportuno, a partir de la interpretación del los artículos aludidos del Estatuto, no realizar elecciones municipales en las Regiones Autónomas en 1990.

Hasta esta fecha, las autoridades municipales (alcaldes, concejo municipal) de las Regiones Autónomas - a diferencia de lo que sucedía en el resto del país - no serían renovadas hasta que se aprobara, no solamente una normatividad electoral específica para los municipios costeños, sino lo que es más importante desde el punto de vista de la articulación administrativa de la autonomía regional: la ley de demarcación y organización territorial. Como veíamos, ninguna de las dos cosas se llegaron a concretar durante el período de 1990-1994. La primera, por no existir la segunda, y la segunda por la inoperancia de los Consejos Regionales Autónomos de ambas regiones.

En el caso de la RAAN se llevaron a cabo los estudios técnicos territoriales y existe una primera versión al respecto, la cual fue finalmente consensuada entre los grupos políticos regionales y las autoridades gubernamentales.⁸ En el caso de la RAAS, no se continuaron las iniciativas elaboradas por la Comisión Regional de Autonomía a fines de los ochenta en relación con la demarcación municipal, pero tampoco se llevaron a cabo diagnósticos preliminares ni estu-

⁷Ibíd., arto. 43.

⁸FADCANIC-Humboldt (1991), «Proyecto de Demarcación Territorial de la RAAN», Managua, (inédito), 90 p., Op., Cit.

dios técnicos territoriales. No obstante, tras presiones políticas e institucionales se presentó hasta 1996.

Entonces: ¿qué pasó en los municipios a lo largo de los primeros cuatro años? Desde las instancias nacionales en ambas regiones -Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Movimiento de Acción Social (MAS), y el Fondo de Inversiones Socioeconómicas (FISE)-, se hizo manifiesto un proceso de relativa marginación financiera y administrativa de los gobiernos municipales -con excepción del año fiscal 1995-; y por el lado de los órganos regionales -Consejo Regional Autónomo (CRA) y el Ejecutivo Regional-, un permanente socavamiento político de las estructuras de poder del ámbito municipal.

En 1990, los resultados electorales para el Consejo Regional Autónomo en la RAAN (virtual empate entre YATAMA y FSLN) apresuraron acuerdos políticos de facto en relación con las alcaldías regionales: en los municipios donde había ganado YATAMA los alcaldes serían nombrados por esta organización; y en los municipios donde había tenido mayoría el FSLN, los alcaldes serían designados por esta fuerza política.

«Este procedimiento fue ilegal, pero fue un acuerdo político válido en aras de la estabilidad»⁹

En la RAAS las cosas anduvieron no menos peor. Aunque el CRA (con mayoría de la UNO) respetó transitoriamente a los alcaldes, no sin realizar reiterados intentos desestabilizadores,¹⁰ el Coordinador del Ejecutivo finalmente llevó a cabo sus propios nombramientos y designó nuevos alcaldes en los municipios de Kukra Hill, Laguna de Perlas, El Tortuguero y La Cruz de Río Grande (Hodgson 1994 b: 30), además de llevar a cabo frustrados esfuerzos por remover a los alcaldes de Bluefields y Corn Island.¹¹

En la mayor parte de los municipios de las regiones tampoco funcionaron a cabalidad las autoridades colegiadas de los gobiernos municipales. En algunos casos habían sido designados por los mismos alcaldes y no ha habido una

normatividad uniforme al respecto,¹² pero en los casos de los municipios de Bonanza y Siuna, alrededor del alcalde se organizaron comisiones intersectoriales (iglesias, pequeños comerciantes, instituciones, representantes populares, concejales del CRA, etc.) que parecen haber proporcionado una relativa estabilidad y funcionamiento a estos municipios. Esto sucedió en el mejor de los casos, ya que en el resto de municipios regionales -además de no existir Consejos Municipales funcionales-, los órganos de gobierno regional frecuentemente violentaron la autonomía de los municipios mediante resoluciones, ordenanzas, programas económicos y obras de beneficio social.¹³

A la intromisión política regional de los municipios se sumó un factor estructural externo: la reglamentación de la Ley de Municipios fue decretada por el Ejecutivo en febrero de 1990, pero apenas era un ordenamiento parcial de toda la ley; es decir, únicamente incluía la reglamentación de los primeros cuatro títulos de la Ley...¹⁴

«El Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal no fue concebido como un reglamento completo de la ley no. 40, sino como el primero de una serie de reglamentos que se irían publicando a medida de que la aplicabilidad de la ley lo fuera demandando»¹⁵

Bajo esta lógica, no se reglamentaron entonces los aspectos relativos a la economía municipal, el presupuesto, el patrimonio de los gobiernos municipales; tampoco el título VI, que se refiere a los municipios de las Regiones Autónomas.

¹² Así se han conformado invariablemente comités de comisiones intersectoriales, etcétera. En algunos casos, la designación de estas instancias se ha hecho en arreglo a cotos de poder alrededor del municipio entre el alcalde y los empresarios locales, sin la participación de cabildos o concejos comunales plurales.

¹³ Por ejemplo, el Coordinador del Gobierno Regional nombra en los municipios mineros, desde 1990, un «delegado de gobierno» cuyas funciones son, entre otras, ejecutar los proyectos del gobierno regional que se llevan a cabo en esos municipios; recientemente, las autoridades municipales de Rosita cuestionaron fuertemente esta representación por considerarla lesiva a la autonomía municipal; Reunión de Comisión Regional con representantes municipales y concejales regionales de Rosita, 12 de julio de 1994. Notas de campo.

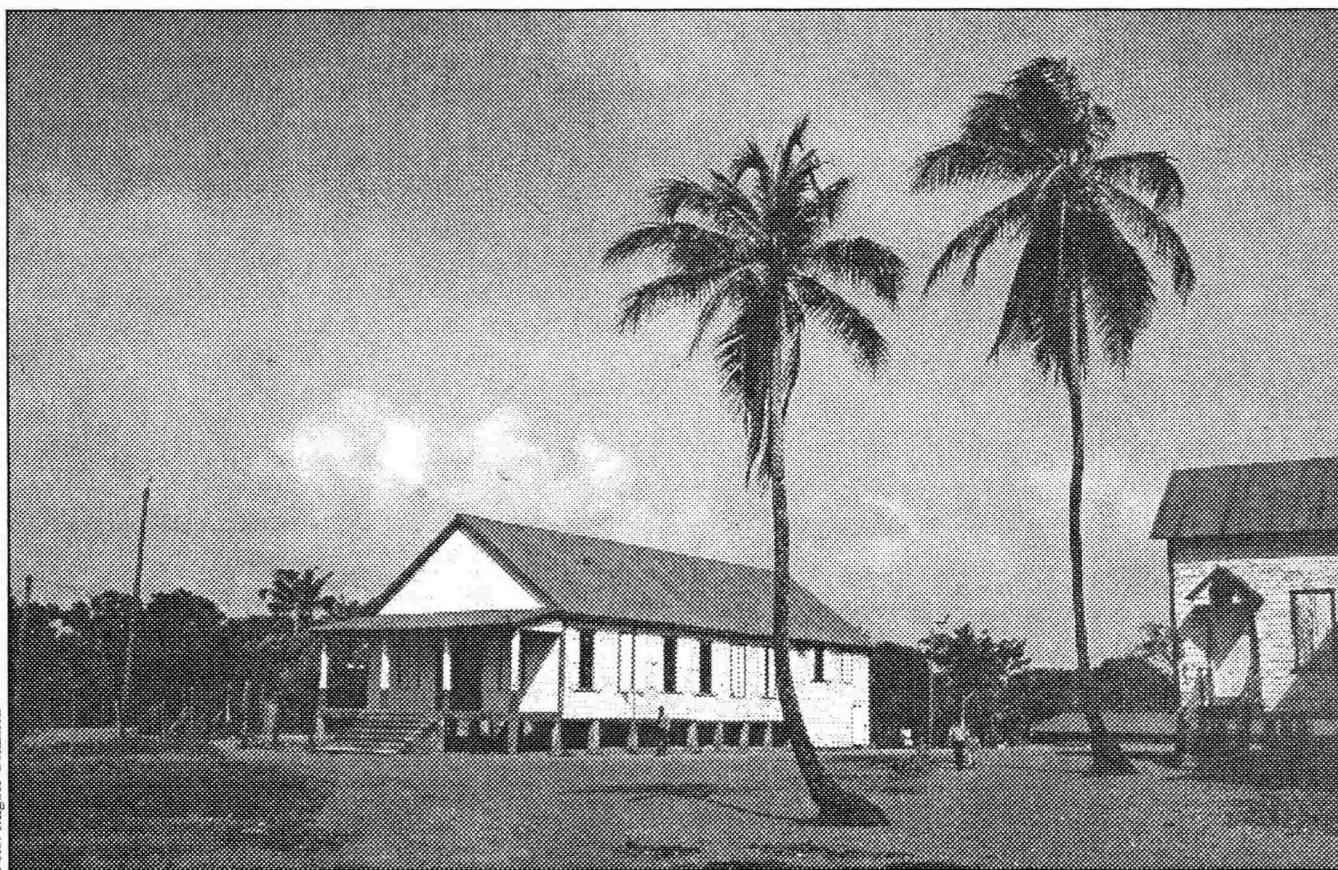
¹⁴ «Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Municipales»; citado por Ortega Hegg (1991). De acuerdo con Ortega Hegg, sólo se han reglamentado los apartados sobre Constitución y Funcionamiento Municipal; el Estatuto de los Miembros Políticos; la Participación Popular; la Organización Complementaria. Cfr. Ortega Hegg, Manuel (1991), «Propuesta de Reforma a la Ley de Municipios», Fundación Popol-Na para la Promoción y el Desarrollo Municipal, Managua, (copias fotostáticas), p. 15.; publicado en 1992 por las fundaciones Popol-na y Friedrich Ebert Stiftung bajo el título «La Ley de Municipios/Estudio y Propuesta de Reforma», Managua (serie Desarrollo Municipal), nm. 3, 67 pp.

¹⁵ Ortega Hegg, Manuel (1991), Ibidem.

⁹ «La verdad sobre las Alcaldías de las Regiones Autónomas» (s/a), **Autonomía**, El periódico de las Regiones Autónomas, Año II, Núm. 15, Junio de 1994, p. 2.

¹⁰ Asonada política de funcionarios del gobierno regional y concejales de la Unión Nacional Opositora (UNO) en Julio de 1990 orientada a remover a los alcaldes regionales.

¹¹ Los alcaldes de estos municipios sometieron en dos ocasiones (1990 y 1994) recursos de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la república, dicha instancia emitió sendas declaraciones en las que consideraba ilegal los intentos de remoción de los alcaldes municipales.



Salón de actos de la iglesia morava, Bilwi, junio de 1994.

Es comprensible que no se hayan reglamentado los artículos sobre los municipios costeños, ya que se formuló la argumentación de que tendrían que compatibilizar con la reglamentación del Estatuto y ésta aún no existía. Además debería de contener algunos referentes básicos sobre la demarcación y organización territorial que elaborarían las regiones autónomas sobre sus municipios, y esta demarcación tampoco existía.

Así pues, quedaron también ausentes de la reglamentación de la Ley de Municipios, las competencias y atribuciones de los municipios para con los órganos regionales de gobierno; también estaban ausentes del Estatuto las atribuciones, competencias, formas de participación, coordinaciones de las Regiones Autónomas para con sus estructuras interregionales y nacionales de gobierno; así como con las instituciones ministeriales.¹⁶

También existen contradicciones sustanciales, entre la Ley Municipal y el Estatuto de Autonomía, que deben aún ser dirimidas. El artículo 23, numeral 9 de la Ley de Autonomía establece como facultad del CRA....

«Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su Región»¹⁷

Por su parte, la Ley de Municipios establece en principio la autonomía municipal que se lleva a cabo mediante las funciones propias y autoorganizativas del gobierno local. El artículo 28 (de las atribuciones del Consejo Municipal), numeral 12 determina que es atribución de dicho órgano...

«Crear las instancias administrativas necesarias en el ámbito territorial del Municipio para fortalecer la participación popular y mejorar la prestación de servicios a la población»¹⁸

¹⁶ El Gobierno Central ha considerado el desmembramiento de algunos municipios que por la Ley están en los territorios de las Regiones Autónomas, aunque por problemas de capacidad institucional son administrados transitoriamente por otras regiones del país. Tal es el caso de los municipios de Paiwas, Nueva Guinea, El Rama, y Waslala; el 25 de febrero de 1994, la presidenta de Nicaragua prometió elaborar un proyecto Ley para la creación de un nuevo departamento que comprendería Nueva Guinea y los Municipios vecinos; Cfr. Hodgson D., Johnny (1994b); «El Proceso de Autonomía en la RAAS», Bluefields, (inédito), 62 pp, Op. Cit., p. 3.

¹⁷ Estatuto de Autonomía (1987); Op., Cit.

¹⁸ «Ley de Municipios» (1988). Op., Cit.

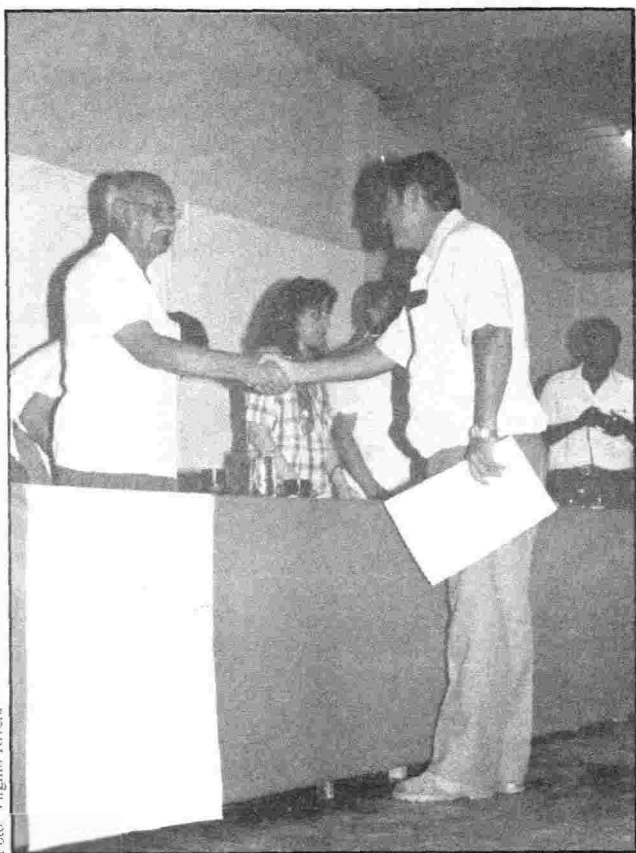


Foto: Virgilio Rivera

Concejal de Las Minas recibe su acreditación como concejal electo.

Tampoco está en nuestras posibilidades hacer una revisión pormenorizada de la técnica jurídica de reglamentos, leyes y normativas,¹⁹ pero son adecuadas algunas referencias precisas para argumentar nuestra idea sobre los problemas internos del funcionamiento de los órganos administrativos regionales. La ausencia u omisión de los mecanismos básicos de regulación de las instituciones de la administración pública regional han hecho de la autonomía – en su dimensión interna – una gran obra de facto, y han trazado un entramado político incierto.

En su nivel político, los municipios no se convirtieron en espacios democráticos del ejercicio de poder, y menos aún con la fuerte gravitación política de los partidos, funcionarios regionales y entidades estatales; como corolario de este proceso está siempre latente la ausencia de una normatividad entre los distintos órganos de gobierno regional así como con las comunidades indígenas. Tampoco a través del municipio han fluido los recursos económicos – ya sea de las instancias regionales o nacionales – que conlleven a niveles

mínimos del desarrollo municipal. Pero hay algunas excepciones: tal es el caso de los municipios de Las Minas, donde han funcionado medianamente dos tipos de relaciones: la relación institucional con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y otras instancias gubernamentales (Ministerio de Acción Social, MAS); y las relaciones intermunicipales locales dentro de los gobiernos mineros. Los vínculos organizativos y programas de desarrollo con el Ejecutivo de Gobierno Regional han sido sumamente débiles e intermitentes.

«Nosotros somos olvidados, tanto del gobierno regional como del central, aquí estamos parece en otra república, no viene apoyo, de ninguna forma; hasta ahora veo que vienen unos proyectos, no se si se van hacer. Nosotros ya tenemos desconfianza de que al rato no venga nada, pero queremos presionar al gobierno regional nuevo para ver si nos apoya (...) nosotros tanteamos a través de la región y no encontramos solución, buscamos Managua y tampoco ha habido solución...»²⁰

No obstante, los municipios fueron los centros preferidos para la lucha política y las contiendas interfaccionales. Las regiones autónomas exigieron representatividad a los comités municipales, aunque esto no fue garantía alguna para definir o aumentar funciones y recursos, sino más bien con la finalidad de asegurar niveles mínimos de estabilidad política intrarregional que pudieran propiciar mecanismos de consenso. Esta situación fue percibida muy bien por los funcionarios y dirigentes políticos de los municipios mineros, tanto así que en los primeros meses de 1994 los concejales regionales del nuevo Consejo Regional Autónomo formaron una coalición pluripartidista para elaborar una iniciativa donde la formación de una «Subdelegación Minera». ²¹

Nos permitimos citar en extenso la sustentación de Juan Saballos Osorno (concejal por la circunscripción de Bonanza), porque recoge de manera interesante las partes fundamentales de la problemática múltiple que hemos venido enunciando.

«...vimos que la autonomía estaba siendo administrada en dos municipios de la región : Puerto Cabezas y Waspán; entonces la autonomía estaba dirigida sólo a

¹⁹ Un trabajo detallado de los aspectos jurídicos sobre las elecciones regionales y el funcionamiento de los órganos autonómicos se encuentra en: Hodgson Blandford, Owyn (1995), Manual Electoral y Técnica Parlamentaria para las Regiones Autónomas», Bluefields, ASDI-BICU y RAAS, 189 pp.

²⁰ Juan María Díaz, dirigente del PLC en el municipio de Rosita y exdelegada del gobierno regional en el período de 1990-1994; entrevista con el autor, 12 de Julio de 1994.

²¹ Los concejales de Las Minas, incluyendo a los del FSLN, UNO y YATAMA representan el 46 % de los miembros del Consejo Regional Autónomo; en la actual Junta Directiva del Consejo se encuentran incorporados 3 concejales de Las Minas (uno de cada partido), lo que contribuyó de manera importante para que a fines de 1994 se aprobara la constitución de una «Subdelegación del Sector Minero.»



La Luz, Siuna, RAAN, junio de 1994.

un sector de la población, que era el miskito. Todos los organismos que venían en busca de desarrollar, de implementar, de echar a andar programas de desarrollo estaban dirigidos más que todo a ese sector, y Las Minas quedaban en total abandono...entonces, la única alternativa de poder paliar los problemas que enfrenta este sector era solamente buscando la unidad de los que vivimos en este sector, de los que estamos administrando el sector minero, para tratar de resolver la crisis económica, la crisis social que se estaba viviendo y volcar esos intereses en la región para hacerlos comprender de que nosotros éramos parte de ella también, pero que no podíamos estar administrados de una manera tal de que ellos lo manejaran desde la visión, desde la óptica con que ellos estuvieran manejando la región en los últimos 4 años, sino de que lo vieran de una manera integral; pero como existen particularidades en cada municipio y en toda la región, nosotros vimos necesario de que los intereses mineros tenían que estar en un área administrativa que estuviera dirigida a resolver particularmente los problemas de este sector y no solamente los problemas de Puerto Cabezas, desde ese punto de vista, nosotros

sin lesionar la Ley de Autonomía en sus aspectos administrativos, pensamos de que en la región, el gobierno regional quien es el que está administrando esto, se dividiera en dos subregiones administrativas (Puerto Cabezas-Waspán y Sector Minero) subordinadas al gobierno regional, tratando de que el gobierno regional tenga instancias menores en cada uno de los sectores, para que resolviera los problemas particulares de cada sector, de tal manera que las resoluciones, los acuerdos, los programas de desarrollo, se tomaran en consideración, se tomaran como decisión y acuerdos allí dentro del Consejo Regional, pero por sus formas estructurativas, administrativas propias de cada uno; y no verlos de una sola manera y que estuviera desviada u orientada a un sector determinado, sino que se viera de manera integral»²²

²² Juan Saballos Osomo actualmente se desempeña como concejal por el FSLN en el CRAy es el segundo vicepresidente de la Junta Directiva del CONSEJO REGIONAL AUTONOMO RAAN (1994-1998); entrevista con el autor, Bonanza, 13 de Julio de 1994.

Recursos Municipales

En las Regiones Autónomas, el financiamiento municipal ha sido coyuntural y no obedece a una política específica y sistemática gubernamental o regional de atención a los gobiernos locales. Las más importantes aportaciones a los municipios llega vía agencias no gubernamentales (asistencialista, de autogestión y desarrollo), o mediante los programas especiales gubernamentales de empleo y desarrollo comunal (FISE y MAS). Los recursos que mediante la recaudación de impuestos locales obtienen los municipios son sumamente escuálidos. Además, no existe aún un plan de arbitrios regional que contribuya a financiar proyectos locales.

En 1994, la alcaldía de Bonanza únicamente recaudaba los impuestos sobre ventas y matrículas anuales,²³ y la cuota de rodamiento. Sin embargo, los montos absolutos recaudados apenas garantizan un autofinanciamiento mínimo (salarios) del personal que labora en la oficina de la comuna. A partir de 1990, las transferencias directas del gobierno central para el funcionamiento municipal cubren únicamente el 20 % de la nómina de pagos.²⁴ El municipio de Bonanza ha logrado funcionar por medio de tres fuentes: los proyectos y programas de desarrollo impulsados en su territorio por fundaciones y organismos no gubernamentales (FADCANIC, OPHDESCA); programas de empleo de emergencia y desarrollo comunal gubernamentales (FISE, MAS, INIFOM), y los recursos que eventualmente le transfieren los gobiernos regionales autónomos.²⁵

Aunque desconocemos la importancia porcentual de cada una de estas fuentes de financiamiento en el ámbito municipal, destaca sin embargo que, en el caso de la primeras (Ong's) y la tercera (Gobierno Regional), los recursos financieros de estos programas no son controlados por la autoridad municipal, por lo general estos organismos tienen sus propias regulaciones de ejecución financiera controlados por entes externos al municipio.²⁶

«... no hay una organización de funcionamiento territorial, no hay una definición concreta de la administración política-administrativa de la región, que involucre cómo establecer los mecanismos de comunicación hacia los distintos niveles; entonces eso hace sentir como que uno siente más fácil dirigirse de su municipio hacia Managua... ¿Por qué?, porque las instancias regionales no se involucran ni se interesan en conocer por qué vías podés comunicarte con los distintos municipios ...»²⁷

Para 1995, el presupuesto nacional priorizó de manera central el financiamiento a los gobiernos municipales de las Regiones Autónomas, sin embargo contrajo aún más los recursos asignados a los Gobiernos Regionales. Las municipalidades recibieron 1.5 millones de córdobas (distribuidos entre 10 municipios), mientras que a cada uno de los Gobiernos Regionales les fueron asignados 3 millones, justamente 1.3 millones menos que en 1994. Las municipalidades se verán favorecidas además por el aumento significativo de recursos canalizados mediante los programas de empleo emergente y servicios básicos, mismos que se ejecutarán a través del Ministerio de Acción Social (MAS) y el Fondo de Empleo Comunitario (FEC). Ambos programas ejecutarán más de 2.5 millones de córdobas que fluyeron de manera paralela a los recursos municipales asignados para el año fiscal de 1995 (Morel, 1995b: 8).

Nos parece que esta política de financiamiento municipal en detrimento de los Gobiernos Regionales Autónomos estuvo dirigida a ensayar una modalidad de política pública cuyo interés fue erosionar la capacidad de gestión y administración de las instancias gubernativas de la autonomía regional. De tal manera que se generen, como se ha advertido, una relación directa y paralela del Gobierno Central para con los gobiernos locales, bajo esta lógica se intentó desquiciar toda posibilidad de gestión interregional y que las comunidades y municipios optaran por desarticular la entidad política de la autonomía regional. Es lo que denominamos una relación fragmentaria del Gobierno Central para desactivar en los hechos la autonomía regional de la Costa Atlántica de Nicaragua.

En síntesis, los procesos de descentralización, desconcentración y fomento del municipio del Estado nicaragüense para con las regiones autónomas y sus gobiernos locales han sido – durante el periodo analizado – apenas significativas. A la ausencia de normatividades y delimitación de competencias en el ámbito local se suman fuentes

²³ De éstas apenas contribuyen el 25 % de los establecimientos comerciales locales.

²⁴ Exposición del Alcalde de Bonanza a la Comisión del Gobierno Regional Autónomo, presidida por el Coordinador de Gobierno y la Presidenta del CRA; Bonanza, 13 de Julio de 1994.

²⁵ Los recursos que ingresan al municipio vía gobierno regional autónomo no están bajo el control de las autoridades edilicias; en 1994, los alcaldes de los tres municipios mineros manifestaron ante las autoridades regionales, desconocer la ejecución financiera de los programas locales impulsados por el anterior gobierno regional en sus municipios.

²⁶ Ni los municipios ni tampoco las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica tienen injerencia en la distribución y asignación de proyectos municipales. El Comité de Asignación de Proyecto del INIFOM delibera sin la participación de los órganos regionales de administración.

²⁷ Eugenio Pao, Alcalde de Bonanza; entrevista con el autor, Bonanza 13 de Julio de 1994.



Solamente el 25% del comercio de Bonaza paga los impuestos sobre ventas.

de financiamiento inestables y con muy poco control por parte de las autoridades regionales o municipales. Esto coartó no solamente la autonomía municipal en el sentido que los entes edilicios puedan establecer sus propias prioridades de servicios y desarrollo,²⁸ sino también desorienta el propio proceso de institucionalización de los gobiernos locales.

Consideraríamos justo dejar establecido que teóricamente no estaríamos proponiendo una revisión de las reflexiones en torno a la descentralización y la democracia en el marco de los procesos autonómicos, sino someter a consideración que el desarrollo de la autonomía implica **relativizar el acento en el análisis regional como preferente para demandar territorios autonómicos**. El análisis regional se debe combinar con un análisis más dinámico y realista de los procesos políticos y económicos que se desarrollan en el nivel interregional local-regional (municipios, comunidades, órganos de gobierno regional), que incorpore además una amplia discusión sobre los cambios jurídicos, administrativos y políticos en cadena, que generan – en la institucionalidad del Estado – la instalación de un régimen autónomo.²⁹ De tal manera que la proposición sobre la autonomía regional no se reduzca a pensar únicamente la región como espacio político-administrativo, sino a diseñar

estrategias de integración paralela en el ámbito de las comunidades y municipios.

Estaríamos en este sentido de acuerdo con Castellanos cuando refuta los reduccionismos con que se aborda el análisis de las identidades locales y las luchas populares. Para algunos, el fortalecer formas democráticas y transferir niveles de poder a entidades locales no asegura el logro de consenso ni intereses comunes (Mattos, 1989: 72). La existencia

²⁸ «El tipo de tareas que debe enfrentar un municipio frente al desafío del desarrollo es función más de la realidad local que de definiciones generales, lo que aconseja un marco legal amplio para regular la actividad municipal»; Rosales, Mario (1988), «El Municipio como agente dinamizador del desarrollo, la descentralización y la democracia», En: **Gobierno Local y Participación Social. Debate desde una Perspectiva Agraria**, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago de Chile, GIA, pp. 114.

²⁹ Para el caso de la instauración de Regiones Autónomas de México, se ha observado que «La ley (sobre flujo de recursos del gobierno central a la región) tendrá que recontabilizar revalorando los «toma y daca» en un replanteamiento de las relaciones entre una federación que no encubra centralismo alguno junto con el desarrollo democrático de la región autónoma, y eso pasa efectivamente por todas las instancias de ordenamiento territorial»; Cfr. Moguel Reyna; y Parra, Manuel (1994), Op., Cit., p. 6.

de entidades diferenciadas (grupos étnicos, relaciones de clases, diferenciación económica etc.) hacen difícil que surjan estilos democráticos y se generan objetivos de «interés local». Nos parece que hay mucha razón en nuestro caso, para argumentar que no ha sido la existencia de heterogeneidad local (sociocultural, política, económica) lo que ha imposibilitado la institucionalidad de los gobiernos locales. Sino la particularidad que adquieren en el ámbito local, los problemas estructurales organizativos (coordinación, sistematización, administración) y normativos (competencias, atribuciones, financiamiento) propios del Estado, pero también de las Regiones Autónomas.

«... las identidades locales *per se* no fragmentan las luchas populares, dependen del contenido de lo local y de su contextualización en las problemáticas más generales; incluso pueden contribuir a fortalecer la identidad nacional a partir de su reconocimiento como parte integrante de una nación heterogénea en su composición social y étnica ...»³⁰

En la Costa, durante 1990 y 1994, la ausencia de un proceso sistemático de fomento integral a los gobiernos locales por parte del Gobierno Central y del Regional motivó a los municipios a diseñar estrategias propias (en el caso de Las Minas) de sobrevivencia económica y normalidad institucional.³¹ Este proceso, a partir de 1995, ha dado lugar a que el Gobierno Central favorezca financieramente el ámbito municipal en detrimento de la Región Autónoma. Al mismo tiempo ha dejado sumamente limitada la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en el ámbito de las comunidades y municipios. El coordinador del ejecutivo de gobierno regional en la RAAN, en 1994, advertía que...

«El propósito es crear un conflicto de intereses para impedir que la Ley de Autonomía cobre la fuerza que necesita para ponerse en práctica, cuando el interés debe ser trabajar juntos por la autonomía ...»³²

No obstante, en el centro de estas dinámicas locales han ganado espacio las posturas plurales sobre la estabilidad política a fin de garantizar los niveles mínimos de negociación y consenso. Aquí adquiere una gran trascendencia la unidad política entre los concejales (pluriétnicos, por cierto)

de los distintos partidos políticos de los municipios mineros, para proponer una iniciativa de instauración de una subdelegación administrativa minera. La concepción de esta propuesta es que sería una instancia intermunicipal; asumiría las funciones locales que el Gobierno Regional no puede sistematizar por problemas de infraestructura, comunicación y coordinación. Habría que prever, no obstante, de que esta nueva figura no obstruya la gestión de los gobiernos municipales, sino que coadyuve y facilite la organización de las políticas regionales sobre los territorios.³³

En las Regiones Autónomas de Nicaragua, durante los últimos meses se han preferido varias estrategias paralelas de negociación: presentación, por parte de ambos Consejos Regionales Autónomos, de un anteproyecto de reglamento de la Ley de Autonomía (julio de 1993); consolidación de anteproyectos legislativos sobre aprovechamiento de recursos naturales (forestal, minero, pesquero); impulsar iniciativas (de hecho) sobre reformas constitucionales parciales que conduzcan a sustentar de una manera más adecuada el régimen de autonomía;³⁴ utilización de discursos de autodeterminación radicales (independentistas, indigenistas, etnicistas), negociaciones directas interinstitucionales en áreas no estratégicas (salud, educación, municipios); y a nivel interno llevar a cabo resoluciones normativas para el buen funcionamiento de la administración regional (plan de arbitrios, seguridad pública, etc.), formulación de estrategias de desarrollo regional sostenible.³⁵

Las Comunidades

Las comunidades (indígenas y pluriétnicas) han sido las grandes ausentes del proceso regional de autonomía. Después de haber tenido distintos momentos de mucho dinamismo, hoy funcionan más en relación con entidades exter-

³⁰Castellanos, Alicia (1992), Op., Cit., p. 59.

³¹ La incorporación de los concejales del CRA a los Consejos y Comités Municipales de los municipios de Siuna y Bonanza - aunque no establecido por la ley -, es muestra del diseño de estrategias locales para garantizar la toma de decisiones consensuadas en el ámbito municipal.

³² Marcos Hoppington, entrevista al periódico *Autonomía* (1995), «Gobierno Regional negociará impuesto de explotación», año II, núm. 25, Managua, Mayo, p. 4.

³³ A inicios de 1995 los alcaldes de la zona minera cuestionaron la medida de nombrar una «Subdelegación del Sector Minero», puesto que: «... se crean estructuras paralelas a la de los ediles, en vez de fortalecer los gobiernos locales y mejorar la gestión». Cfr. *Consejo Regional*. Boletín Informativo de la Región Autónoma del Atlántico Norte, «Alcaldes analizan problemática regional», Año 2, núm. 3, Enero-Febrero, p. 10-11.

³⁴ El recién electo CRA de la RAAN presentó una iniciativa de reformas constitucionales a fines de 1994; dentro de las más profundas se sugiere que la Ley de Autonomía tenga rango constitucional, ya que «El proceso de Autonomía de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica no debe estar sujeta a voluntades de gobiernos de turno, sino regulada por la carta magna de nuestra nación»; las reformas incluyen además la posibilidad de que los Consejos Regionales Autónomos sometan a la Asamblea Nacional, iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; CRA (1994). *Consejo Regional*. Boletín Informativo de la Región Autónoma del Atlántico Norte, Año I, Núm. 3, p. 5.; cfr. además *Autonomía*, El periódico de las Regiones Autónomas, (1995), «Reformas Constitucionales garantizan la Autonomía», Año II, núm. 23, Managua, Marzo, p. 5.

³⁵Ibidem, p. 7-12.



Foto: Miguel González

Carretera Bilwi-Rosita, junio de 1994.

nas de asistencia, cooperación y desarrollo (Humboldt/Capri 1992: 208). A fines de los años setentas, las agrupaciones regionales surgidas en el río Coco y en la etnorregión sumo (ALPROMISU y SUKAWALA respectivamente), lo hicieron a partir de movimientos cooperativos comunales; durante los primeros años de la década de los ochentas, núcleos significativos de jóvenes indígenas de las comunidades participaron activamente en la jornada regional de educación en lenguas indígenas (Fagoth 1987; MISURASATA 1981); más recientemente, entre 1984 y 1987, las comunidades recuperaron su dinamismo y participación – inhibidas por la guerra – en el proceso de distensión política regional por la autonomía.

Los años noventa han sido para las comunidades un relativo retorno al aislamiento social y a la escasa participación política en relación con las estructuras regionales de gobierno (Matamoros 1994: 2). El proceso de autonomía regional se ha centrado sobre el relativo funcionamiento de sus órganos de gobierno regional y la confrontación Región-Estado por la consolidación del régimen autonómico.³⁶ Las comunidades, al dislocarse las formas representativas de los electores en el Consejo Regional, han tenido que tra-

tar sus asuntos políticos, económicos y sociales ante dos instancias en el nivel regional, con los municipios (y no en todos los casos) y las agencias no gubernamentales de desarrollo y cooperación,³⁷ y en el nivel nacional, con las distintas instituciones del Estado.³⁸

Las instancias regionales durante el período, en el mejor de los casos estuvieron concentradas en contener los embates

³⁶ Los propios dirigentes regionales, miembros del CRA y del Ejecutivo de Gobierno Regional, frecuentemente ponen un determinado énfasis en la contradicción Región-Estado como la contradicción fundamental de la Autonomía, sin considerar la dinámica interna de éstas contradicciones: «hay que ordenar el nivel central, ellos tienen que ordenar su administración en las regiones autónomas en función del gobierno regional»; exposición de Marcos Hoppington, Coordinador de Gobierno en la RAAN, en el municipio de Rosita. 12 de Julio de 1994.

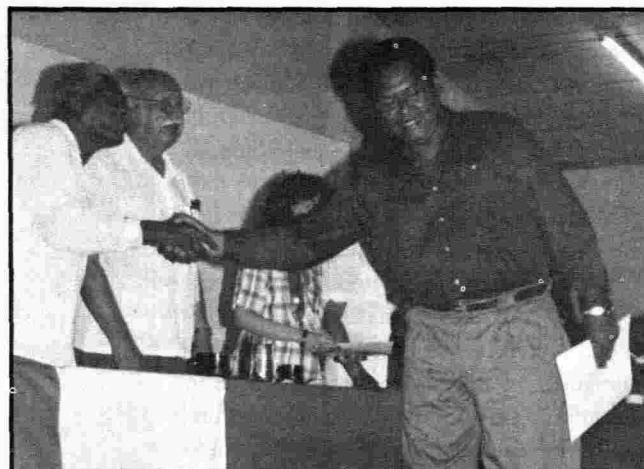
³⁷ En la RAAN funcionan al menos unos 20 Organismos No-Gubernamentales (nacionales y extranjeros) desarrollando programas productivos, educativos, de asistencia médica preventiva, etc; en la RAAS existe una cantidad de organismos aproximada; Cfr. CAPRI-Centro Humboldt (1992), Op., Cit., p. 210.

³⁸ El «repliegue» de las funciones del Estado benefactor a partir de 1990, han sido cubiertas parcialmente por las ONG's, sin embargo no es una cooperación que pueda cubrir de manera integral las necesidades socioproductivas de la población costeña.

centralistas del gobierno central en lo que se refiere a la disputa por los recursos naturales y la reducción de las funciones del régimen autonómico. Algunos autores han empezado a tratar el tema,³⁹ pero con la excepción de algunas agencias no gubernamentales (Humboldt/Capri 1991; ODACAN-IPADE), muy pocas instancias regionales se han interesado en las formas de funcionamiento e integración de las comunidades al sistema autonómico. El Gobierno Central ha tenido que enfrentar las consecuencias políticas de una actitud hostil contra los derechos de las comunidades indígenas, el caso más ilustrativo fue el de la frustrada concesión forestal con una empresa Taiwanesa en el segundo semestre de 1991.⁴⁰

Otro elemento de mucha importancia es que el Estatuto de Autonomía tampoco ha logrado compatibilizar su fundamentación con relación a las prácticas jurídicas tradicionales de las comunidades. El funcionamiento interno de éstas ha seguido operando mediante ordenamientos consuetudinarios (Aguilar 1994: 39) que aún no son reconocidos normativamente por el derecho positivo del Estado (Rizo 1991:80). Esto se ha traducido en el no reconocimiento de las autoridades tradicionales (síndicos, consejo de ancianos, etc.) o en un virtual irrespeto a las formas locales de autoridad (Rizo 1994: 22; Aguilar 1994).

Esto también atañe a la propiedad comunal en tanto los mecanismos para dirimir las disputas intercomunales se centran de manera importante en las autoridades de las comunidades. Sin embargo, poco puede hacer la comunidad indígena en sí misma ante el hecho del agravamiento de la situación contenciosa de las tierras en las regiones autónomas a causa de: la creciente inmigración temporal o definitiva de colonos mestizos sobre las áreas forestales (Gobierno Regional RAAS 1994: 32); la formación de áreas de reservas naturales sin la participación de las comunidades; y las concesiones de explotación del bosque expedidas por el Gobierno Central a favor de empresas foráneas. He ahí la



Hilario Flores, Alcaldé electo de Prinzapolka.

Foto: Virgilio Rivera

demanda de los síndicos agrupados para la defensa de sus bienes comunales, quienes recurren a un canal directo de interpelación al Gobierno Central, sin la mediación del Consejo Regional Autónomo.⁴¹

Señalábamos en párrafos anteriores la formal tendencia comunalista del anteproyecto de reglamento presentado por ambos Consejos Regionales al Ejecutivo nacional; sin embargo es necesario admitir que la elaboración de tal propuesta no se hizo basada en la percepción que tienen las comunidades sobre la explotación de los recursos naturales de los territorios ubicados en el ámbito comunal así como los considerados como «nacionales». En este sentido hacíamos una observación sobre la escisión formal (y que tiende a agravarse) entre las demandas de las comunidades y los planteamientos de los órganos político-administrativos regionales y ya no se diga con relación a las perspectivas del Gobierno Central.

Se ha señalado acertadamente que:

«... no se ha logrado articular la acción gubernamental autónoma desde la cúpula (CRA/Gobierno regional), hacia las formas de representación del poder tradicional en las bases territoriales, manteniéndose el distanciamiento entre el órgano jurídico y político autonómico y el orden consuetudinario con que operan los órganos comunitarios de poder»⁴²

³⁹Rizo Zeledón, Mario (1994), Op., Cit.

⁴⁰ Mediante dicho contrato, el Gobierno de Nicaragua pretendía concesionar a una empresa transnacional de Taiwan, unas 470,000 has. de bosque tropical húmedo de la región noroeste de la Costa Atlántica (RAAN); el convenio de compromiso se firmó sin la participación de las Regiones Autónomas ni las 15 comunidades miskitas, sumus y Mestizas afectadas por el proyecto de explotación industrial. Estudios especializados del mismo gobierno consideraron que la empresa no estaba en capacidad de garantizar una explotación racional y sustentable de los recursos forestales. Un amplio movimiento nacional fue determinante para que se anularan los compromisos adquiridos por el gobierno y los empresarios taiwaneses; para una relatoría exhaustiva del tema ver: Avilés C., Jeannett (1992), «La Concesión Taiwanesa y los sumus», En: Vargas Romero, Germán; Solórzano, Flor de Oro; et. al.; **Persistencia Indígena en Nicaragua**, Managua, CIDCA-UCA, pp. 197-232.

⁴¹ Este fenómeno fue manifiesto de nueva cuenta con la visita de 3 concejales y 13 líderes comunales Sumus a distintas instancias del Estado y Gobierno en Junio de 1994; en dichas reuniones demandaron el respeto a sus tierras comunales y el control del avance de la colonización mestiza sobre el área de reserva natural de BOSAWAS; además exigieron formas de participación en los planes y programas gubernamentales sobre dicha reserva, ya que abarca parte de sus territorios tradicionales.

⁴² Rizo Zeledón, Mario (1994), Op., Cit., p. 10.

En el anteproyecto de reglamento se introduce la figura política de una «Asamblea Intercomunal»,⁴³ donde estarían representadas las comunidades de cada una de las Regiones Autónomas, su función sería participar en las decisiones que tengan que ver con los territorios de las comunidades y coordinar acciones con el CRA y el Gobierno Regional; no obstante, nos parece que no pueden seguirse aplicando nuevos pisos representativos o administrativos a la estructura básica de la autonomía sin antes delimitar y hacer funcional las estructuras vigentes. No cuestionamos la instauración de una instancia supracomunal, sino que abogamos por la optimización de las entidades políticas ya existentes y que no han funcionado según las expectativas esperadas. La dinamización de las instancias comunales, municipales y regionales debe formar parte de una política integral de los Gobiernos Regionales Autónomos en el territorio de la Costa Atlántica, considerando sobre todo que el Gobierno Central intentará – vía gobiernos locales – la desarticulación de la autonomía regional. Es también a partir de esta perspectiva que debe verse la constitución y viabilidad de una «Subdelegación del Sector Minero».

Conclusiones

«... nos vamos a quedar con la autonomía, con la danza, y la cultura, pero sin los ríos, sin los bosques y sin las minas».

Dirigente minero de Siuna, 14 de julio de 1994

En el caso de Nicaragua y las regiones autónomas, el proceso de descentralización del Estado en favor de la autonomía nos presenta al menos una doble problemática: desde la perspectiva de los grupos gobernantes (economía globalizada), y de la naturaleza misma del Estado centralista, las reivindicaciones costeñas que se formulan en los términos que establece el Estatuto de Autonomía, aparecen como lesivas o atentatorias no solamente frente al Estado, sino sobre todo, a la concepción mestiza y monoétnica del Estado nacional.

Una lectura cuidadosa de las acciones políticas y las ejecutivas que tomaron la administración gubernamental en los primeros cuatro años de la década de los noventa, deja en-



Municipio de Bonanza, Las Minas.

Foto: Paolo Basso

trever no solo un centralismo renovado, sino la conjunción de prejuicios étnicos, racismo e integracionismo histórico. En el fondo pesa demasiado el temor a considerar la descentralización como sustancia *pre-estatal*, como un canal efectivo que ha de transferir institucionalidad a los gobiernos autónomos y que por medio de esta acción se pueda potencialmente conducir a movimientos secesionistas costeños. Pero también fortalecer espacios territoriales de decisión alternativa al ámbito nacional-estatal.

«El gobierno central ha tenido un serio temor de las dos regiones. Cuando hemos hablado de autonomía, ellos hablan de separación, ellos hablan de independencia ... ellos creen que cuando nosotros hablamos de autonomía estamos hablando de que queremos ser un orden único, una república aparte; y por eso, ellos nos han dejado así un poco abandonados, nos 'maniatean', sin embargo, nosotros estamos conscientes de que el 55 % del presupuesto nacional sale de la Costa Atlántica, y apenas nos devuelven un 5 %, y eso es en lo que no estamos de acuerdo y es allí donde vamos a tener que discutir con el centro, de que tienen que devolvernos una mayor parte de ese presupuesto que nosotros aportamos, si no nunca vamos a avanzar como región»⁴⁴

Entre otras, éstas parecen ser algunas consideraciones que han llevado implícitas las políticas del gobierno central – de Managua, como se le sigue llamando en las regiones autónomas al ejecutivo de gobierno – durante los primeros

⁴³ Consejos Regionales Autónomos (1993), «Anteproyecto...», Op., Cit., p. 29.

⁴⁴ Dr. Augusto César de la Rocha, actual presidente de la Junta Directiva del CRA-Sur para el período 1994-1996; entrevista con el autor, Bluefields, 2 de julio de 1994.

cuatro años de autonomía regional. Las concesiones económicas (forestales), la privatización de empresas (pesqueras y mineras), y el desconocimiento oficial de las autoridades regionales son la muestra más evidente de este proceso.

Si bien, dentro de los principios del Estatuto de Autonomía, los sujetos de la descentralización son las regiones autónomas constituidas en el marco de la legalidad estatal y como principales instancias de administración y gobierno (Díaz-Polanco y López y Rivas 1992: 159), la acción del gobierno central en el período analizado ha tendido a privilegiar un trato más directo (aunque parcial) con las comunidades indígenas y municipios, es decir, de las instituciones y agencias gubernamentales para con las autoridades de las comunidades y los gobiernos locales. Este es un factor erosionador de las posibilidades regionales para institucionalizar la autonomía en su nivel interno.

Un observador regional de la autonomía, como lo es el Dr. Armando Rojas Smith, fundador de ALPROMISU y actual capacitador de los concejales autónomos, ve la situación de la autonomía de esta manera:

«... tendríamos una autonomía orgánica y no solamente una autonomía técnica, que es prácticamente el estado de desarrollo en que se encuentra actualmente el sistema autónómico de la Costa Atlántica, que significa que los propios órganos de administración del gobierno autónomo no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado»⁴⁵

En este sentido es probable que dentro de las tareas fundamentales del proceso autonómico costeño, se haga vital un profundo plan de reestructuración territorial (ordenamiento político-administrativo, regional ambiental) a fin de definir las áreas y sujetos prioritarios de la descentralización y asimismo, de una estrategia de desarrollo regional. En esta deberán participar todos y cada uno de los agentes (gubernamentales y no gubernamentales) involucrados en proyectos locales de desarrollo así como las instancias político-administrativas del ámbito local (municipios) y comunidades.

Como bien señala Manuel Ortega H. (1992:179-194), en el caso particular de Nicaragua, la noción de un nuevo modelo de sociedad y Estado de los grupos neoliberales y el diseño de una nueva racionalidad económica que restringe las alternativas de desarrollo locales (en contraposición a un

modelo de sociedad de «socialismo plural» que estaría impulsando el sandinismo hasta 1990, aun en situaciones de agresión externa), debe ser la referencia fundamental para comprender en todo este período el contexto de desarrollo de la autonomía regional en el marco del Estado unitario.

Pero como hemos observado, el modelo desregulativo de las amplias funciones y atribuciones estatales (Stahler-Sholk 1994: 59), aunque en el resto del país y en las distintas esferas de la economía ha tendido en lo general a seguir un patrón más o menos clásico (venta de empresas, privatización de servicios, etc.), en la Costa Atlántica ha operado en su vertiente conservadora: se ha recurrido a las facultades presidencialistas para **contener el desarrollo efectivo de la autonomía regional**. La experiencia de una incipiente descentralización administrativa se lleva a cabo de manera **selectiva**, es decir, priorizando aquellas áreas no vitales para el buen desarrollo del modelo económico Estatal-nacional.⁴⁶

Pero hay una parcial explicación sobre esto. Los grupos económicos que gravitan alrededor del ejecutivo son al mismo tiempo parte de una red monopólica que ha ido acaparando las principales ramas de la economía nacional.⁴⁷ Estos funcionarios se encuentran estrechamente vinculados (empresarial y genealógicamente) a la burguesía nicaragüense que retornó a Nicaragua tras el cambio de gobierno en 1990; muchas de las concesiones económicas han favorecido efectivamente a estos capitales parcialmente repatriados. Este elemento le otorga una dimensión política y económica estructural al asunto sobre la caracterización particular de la relación entre autonomía y gobierno nacional: la inercia e infuncionabilidad interna provocada a la autonomía regional, es beneficiosa para los planes concesionarios de explotación económica de estos grupos empresariales (Hodgson, 1994b).

⁴⁶ Los programas de descentralización gubernamentales únicamente contemplan los sectores de salud, educación y algunos servicios básicos; Cfr. Vargas, Oscar René (1993), Op., Cit., p. 282.; recordaremos también que tal como lo señala el equipo de investigación de la Universidad Autónoma Metropolitana, no existe una determinación unívoca en los procesos de descentralización del Estado neoliberal al tiempo que se favorecen lógicas orientadas a desmontar estructuras centralizadoras, también se desarrollan nuevos criterios que consolidan formas de centralización de poder. Es lo que llamamos una descentralización selectiva por parte del gobierno nicaragüense con respecto a las Regiones Autónomas. Cfr. Inostroza, et. al., (1991), Op., Cit., p. 52.

⁴⁷ Un ensayo muy minucioso en relación a la recomposición de las redes familiares gobernantes en Nicaragua entre 1979 y 1990; así como durante la fase de transición del gobierno del FSLN al de la UNO, se encuentra en: Casañs Arzú, Marta Elena (1992). «La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas», En *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 3, Julio-Septiembre, México, pp. 69-114. En este artículo se ilustra parte de la fuerte gravitación político-económico de estos grupos empresariales, sobre las estructuras del gobierno.

⁴⁵ Rojas Smith, Armando (1994), «Perspectiva de un nuevo ordenamiento jurídico», ponencia presentada en el Primer Seminario de Capacitación del Consejo Regional de la RAAN (ASDI-IPADE), Julio, Puerto Cabezas (Bilwi).

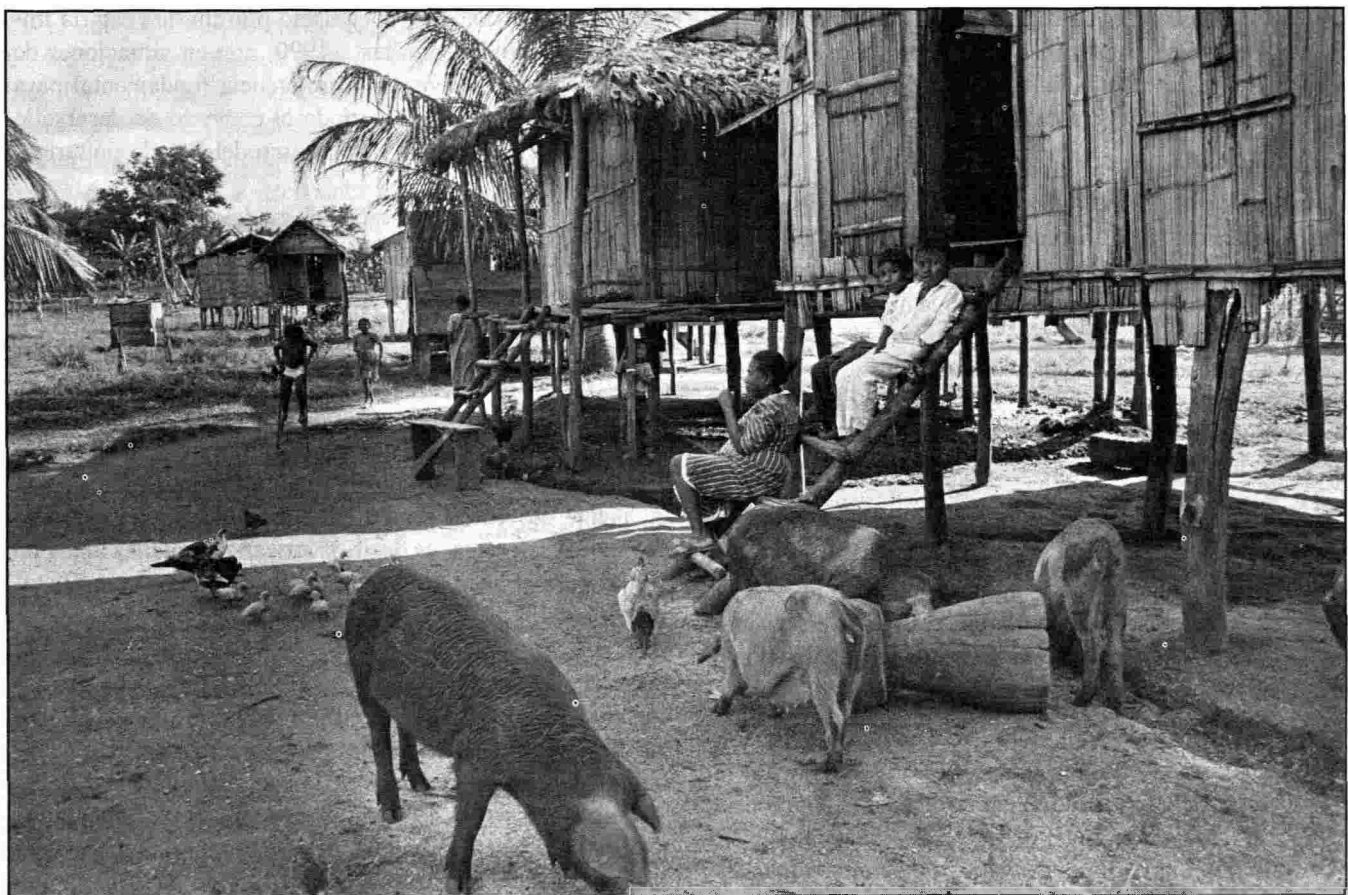


Foto: Guillermo Flores

Hasta ahora, en el marco de la Autonomía, sólo existe una participación parcial de las comunidades en las instancias deliberativas regionales.

Pero también hay otro elemento. A fines de los ochentas Nicaragua tenía prácticamente destruida su planta productiva industrial, existía un creciente índice inflacionario y una recesión permanente de los sectores económicos. La organización de una «economía de guerra», y de un Estado centralizador se llevó a cabo en función de garantizar las tareas nacionales de la defensa, la distribución de bienes básicos entre la población (Vilas 1989: 216), y la continuidad de las transformaciones revolucionarias.

En el último período del gobierno sandinista (1988-1990), ante la incontrolable alza inflacionaria, se aplicaron medidas monetaristas que solo actuaron como paliativos a la crisis económica global. Cuando asumen el gobierno los nuevos grupos tecnócratas, aplican sin miramientos un nuevo modelo económico cuyos rasgos hemos señalado antes, centrado en otorgar al sector agroexportador capital importancia en el desarrollo económico del país. En este programa entran de manera estratégica los territorios de la Costa Atlántica en donde aún se concentran grandes potencialidades económicas compatibles con este modelo económico. Desde esta perspectiva, los contenidos implícitos de descentralización político-administrativa del Estatuto de Au-

tonomía, confrontan los intereses nacionales de desarrollo estratégico de la economía.

Bajo este esquema, no hay lugar para el espacio local, ni a un sistema de decisiones territoriales asociado a ámbitos territoriales regionales; tampoco existe la posibilidad formal de generar experiencias de modelos económicos alternativos que no contemplen la presencia de inversiones del capital nacional o extranjero. De tal manera que urge pensar la viabilidad del sistema autonómico en el marco de estas contradicciones, mismas, que si bien el nivel interno (unidad política, logro de consensos relativos locales, etc) parecen alcanzar resultados esperanzadores, a un nivel estructural, el de las relaciones entre el Estado y la Región, parecen acercarse a un campo irreconciliable y cada vez más confrontativo.

De esta manera, la Región (concebida como un todo), aparece articulada política, económica e institucionalmente en esta trama estructural entre Estado e intereses gubernamentales. Los paradigmas, por llamarlos de alguna manera, de un nuevo programa de Estado y desarrollo nacional, subsumen en principio la filosofía del Estatuto de Auto-

mía. Bajo la óptica del nuevo modelo de sociedad y Estado se han restringido no sólo las posibilidades de un programa de descentralización estatal, sino – como vimos – las posibilidades de negociación en torno al aprovechamiento de los recursos naturales.

La percepción estatal sobre grupos étnicos y recursos naturales en su ámbito territorial, ha empezado a tratarse nuevamente como un verdadero asunto de **seguridad nacional**. Como ha observado Varese, a partir de esta perspectiva se intentará restringir toda alternativa de «soberanía» o autodeterminación indígena (regional, local), así como el acceso y aprovechamiento de recursos naturales, etcétera (Varese 1994: 19). Llama la atención que en el caso nicaragüense y de la historia regional en particular, las relaciones políticas e institucionales del Estado para con la entidad territorial, han estado contenidas siempre como un asunto de seguridad nacional⁴⁸. Esto exige pensar que la autonomía podrá consolidarse institucionalmente en la medida en que propicie negociaciones de trascendencia nacionales y no se restrinja a una búsqueda localizada por liderazgos locales, proyectos políticos regionales o luchas parciales.

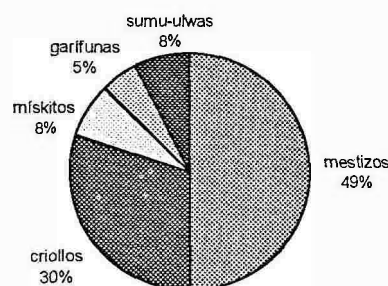
Pero existe un tercer elemento adicional: el jurídico-institucional. La coordinación parcial y deficiente establecida en relación con el Estatuto de Autonomía, la Ley de Municipios y algunas partes de la Ley Electoral.⁴⁹ Sobre esta última, en particular, es necesaria una adaptación específica en las formas de elección de los Consejos Municipales, ya que a diferencia del resto del país, en los municipios de las Regiones Autónomas se debe garantizar la representación de cada uno de los grupos étnicos existentes en los territorios del ámbito municipal. En esta razón, la cantidad de concejales municipales tendría que variar en relación con la cantidad de entidades socioculturales de las regiones, en concordancia con el espíritu del Estatuto de Autonomía. También deberán ser revisadas las formas de integración de los órganos de representación popular, ya que hasta ahora sólo existe una participación parcial de las comunidades en las instancias deliberativas regionales.

Por otro lado existen los espacios políticos para que las Regiones Autónomas negocien mayores niveles de seguridad jurídica-institucional con respecto al proceso autonómico, de tal manera que el ordenamiento constitucional con-

temple, invariablemente, la institucionalidad de la autonomía. Esto se desprende de las positivas gestiones que han impulsado representantes de ambos Consejos Regionales Autónomos (periodo 1994-1997) en el marco de las reformas parciales de la Constitución de la república.

En 1996 han resultado electas autoridades municipales (alcaldes y concejales), en ellas se ha reflejado una importante deficiencia en la representación étnica de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a los órganos locales; destacándose la sobre-representación mestiza y criolla en los espacios de decisión.

Composición étnica de los consejos municipales de la RAAS (1996)



Fuente: Consejo Supremo Electoral, Noviembre 1996.

Aunado a esto continúan las tensiones entre facultades y atribuciones de cada ámbito de gobierno en las regiones autónomas. Y aunque el proceso de preparación de la nueva ley de municipios está casi por concluir, misma que corrige varios de los aspectos señalados aquí, fue lamentable el hecho que las autoridades de ambos concejos regionales autónomos tuvieron una mínima participación. La concentración de sus esfuerzos giraron sólo parcialmente, y por una coyuntura específica, en la reforma a la Ley de División Política Administrativa, con la presentación de la demarcación de municipios a la Asamblea Nacional en el primer semestre de 1996.

Diremos finalmente que la problemática analizada aquí, vista en perspectiva, tiene singular relevancia por cuanto se trata de un proceso aún inconcluso. Es un hecho que la viabilidad de la autonomía regional, que por su dimensión integral prefiero llamar *sistema autonómico*, deberá ser demostrada en principio, por sus mecanismos de autoregulación, es decir, por la posibilidad interna que tiene dicho sistema para dar las respuestas más adecuadas tanto a los desafíos institucionales y administrativos locales y como del ámbito regional.

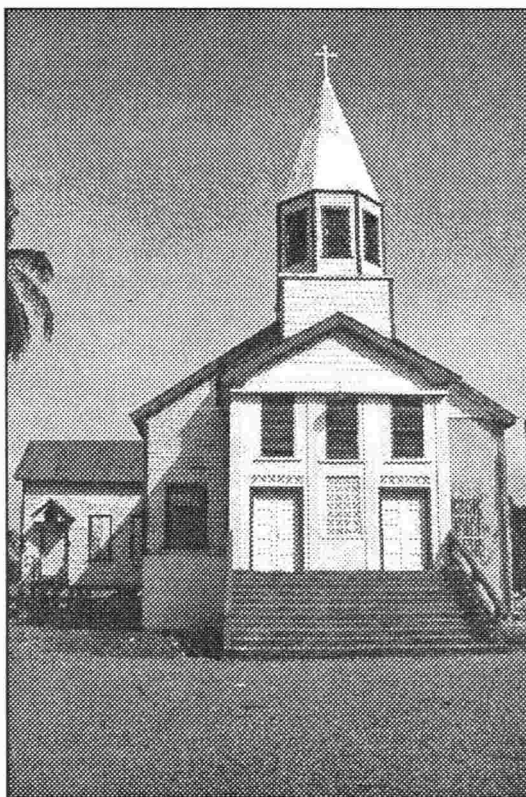
Dicho lo anterior, resulta claro que el proceso de globalización, la conformación de bloques transterritoriales

⁴⁸ Esta perspectiva de ver las cosas de la Costa ha quedado nuevamente manifiesta con el hecho suscitado en Bilwi durante el mes de mayo de 1997, cuando el presidente de la república ordenó arriar la bandera de la antigua reservamiskita (1860-1894) en el parque central de la ciudad, y en su lugar mandó izar la bandera de Nicaragua. Este hecho creó una tensión adicional alrededor de las relaciones hacia las comunidades indígenas y sus dirigentes tradicionales, los Consejos de Ancianos.

⁴⁹ Ortega Hegg, Manuel (1991), Op., Cit., p. 12.

con lógicas económicas de intercambio, provoca el empuje desesperado de los capitalismos locales hacia sus zonas de enclave interno, borrando o intentando suprimir los poderes de decisión logrados mediante formas participativas o mediante sistemas electorales formalmente democráticos. Es clara la contradicción entre participación y exclusión. Llegamos al punto donde la *formalidad* democrática y el respeto a los derechos humanos e indígenas, promovidos desde el discurso oficial estatista, se convierten en atropello absoluto contra los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, que viven formas democráticas contenidas en un sistema de autodeterminación donde se plasman sus derechos históricos a tierras, recursos naturales y espacios de decisión política.

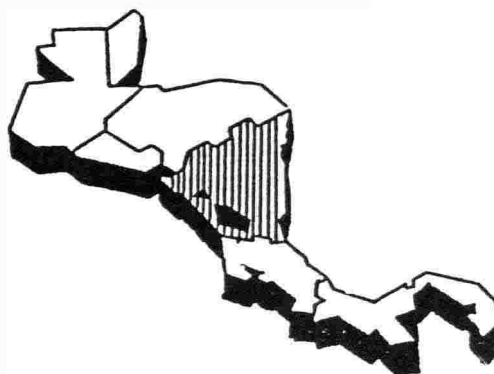
Nuestras referencias no agotan, ni mucho menos, las series de problemas regionales y comunales que se derivan de la combinación de estos tres grandes elementos. Una revisión detallada de cada una de las dimensiones escapa parcialmente a los intereses de este ensayo; no obstante, consideramos que habremos hecho hasta aquí una puntualización general de los problemas más importantes de la autonomía regional de la Costa Atlántico-Caribe de Nicaragua, de su relación con el Estado y dentro de su propio ámbito interno.



... SUSCRIBETE YA!



- * Cada número contiene un análisis de la realidad nicaragüense y de los países centroamericanos.
- * Análisis sobre la economía neoliberal y sobre alternativas económicas, ecológicas y sociales.
- * Enfoques y debates de la nueva situación internacional.
- * Política - Economía - Ecología - Sociedad



Suscripción anual de 12 números: NICARAGUA C\$130.00 / CENTROAMERICA Y AMERICA LATINA USD \$30.00
ESTADOS UNIDOS Y CANADA USD \$32 / EUROPA Y RESTO DEL MUNDO USD \$40.00

Bibliografía

- Aguilar Setién, Celia (1994) **Estudio de Base de la Comunidad de Tuapí**, Región Autónoma del Atlántico Norte-Bilwi, FADCANIC-Austrian Association for Development Co-operation/adc, Septiembre, 50 pp.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1987), «Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua», (Ley 28), **La Gaceta**, Managua, 30 de octubre, pp. 2833-2838.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1987), **Constitución Política de Nicaragua**, Managua, El Amanecer, 64 pp.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1988), «Ley de Municipios», En: **La Gaceta**, diario oficial, Managua, octubre, pp. 888-903.
- Autonomía**, El periódico de las Regiones Autónomas (1994), «La verdad sobre las Alcaldías de las Regiones Autónomas» (editorial), año II, núm. 15, Managua, junio, p.2.
- Autonomía**, El periódico de las Regiones Autónomas (1995), «Reformas Constitucionales garantizan la autonomía», año II, núm. 23, Managua, Marzo, p.5.
- Butler, Judy (1994), «Nuestros gobiernos Costeños, viejos problemas abiertos», En: **Envío**, año 13, núm. 148, UCA, Managua, mayo, pp. 24-33.
- CAPRI-Centro Humboldt (1992), **Región Autónoma del Atlántico Norte: El Desafío de la Autonomía**, Managua, El Amanecer, (CAPRI-Centro de Apoyo a Programas y Proyectos), julio, 273 pp.
- Castellanos Guerrero, Alicia (1992), «Para una Propuesta de Autonomía de las regiones étnicas de México», En: López y Rivas, Gilberto y Alicia Castellanos Guerrero, **El Debate de la Nación**, México, claves Latinoamericanas, pp.54-64.
- Consejo Regional Autónomo (1994), **Consejo Regional**. Boletín Informativo de la Región Autónoma del Atlántico Norte, «Editorial», año I, núm. 3, p.5.
- Consejo Regional Autónomo (1995), **Consejo Regional**. Boletín Informativo de la Región Autónoma del Atlántico Norte, «Alcaldes analizan problemática regional», año 2, núm. 3, enero-febrero, p.10-11.
- Díaz-Polanco, Héctor, y Gilberto López y Rivas (1992), «Fundamentos de la Autonomía Regional», En: **Boletín de antropología Americana**, núm. 25, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 157-164.
- FADCANIC-FundaciónHumboldt (1991), «Proyecto de Demarcación Territorial de la RAAN», Managua, (inédito), 90 pp.
- Fagoth Muller, Steadman (1987), «Política indígena en el proceso revolucionario». Puerto Cabezas, exposición en la V Asamblea de ALPROMISU, Puerto Cabezas, noviembre, 3 p.
- Gobierno Regional Región Autónoma del Atlántico sur** (1994), «Diagnóstico Socio-Económico de la R.A.A.S.» Bluefields, (inédito), 37 pp.
- Hodgson Blandford, Owyn (1995), «Manual Electoral y Técnica Parlamentaria para las Regiones Autónomas», Bluefields, ASDI-BICU Y RAAS, 189 pp.
- Hodgson Deering, Johnny (1994b), «El Proceso de Autonomía en la RAAS», Bluefields, (inédito), 62 p.
- Hoppington, Marcos (1995), «Consolidar el Proceso de Autonomía», En: **Consejo Regional**. Boletín Informativo de la Región Autónoma del Atlántico Norte, Año II, núm.3, enero-febrero, p. 6-7.
- Inostroza, Luis; y Gonzalo Jiménez, *et.al.* (1991), «La problemática de la descentralización: Elementos teóricos-metodológicos», En: **Iztapalapa**. Revista de Ciencias y Humanidades (UAM), año 11, núm. 22, enero-junio, pp. 45-54.
- Matamoras B., Jorge (1992), «Las Fracciones de YATAMA y la situación política de la RAAN», en **WANI**, núm. 13, Managua, CIDCA-UCA, Noviembre, pp. 1-19.
- Matamoras B., Jorge (1994), «Las Organizaciones Comunales en el Proceso de Autonomía Costeña», En: **Autonomía**, El periódico de las Regiones Autónomas, año II, núm. 16, agosto, p.2.
- Mattos, Carlos A. de (1989), La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, En: **Cuadernos del CLAEH**. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, núm. 51, año 14, 2da. serie, diciembre, Montevideo, pp. 57-75.
- MISURASATA (1980). **Lineamientos Generales. La Unidad de las tres etnias del Atlántico de Nicaragua**. Managua, Año de la Alfabetización, 7 pp
- Moguel Reyna; y Parra, Manuel (1994), «Autonomía, desde dónde y para quién», En: **La Jornada del Campo** (suplemento del diario **La Jornada**), México, 5 de abril, pp. 5-7.
- Morel, Blanca Rosa (1995b), «Millón y medio de córdobas para inversión a municipalidades», En: **Autonomía**, El periódico de

las Regiones Autónomas de Nicaragua, año II, núm. 23, Managua, marzo, p.8.

Ortega Hegg, Manuel (1991), «Propuesta de Reforma a la Ley de Municipios», Fundación Popol-Na para la Promoción y el Desarrollo Municipal, Managua, (copias fotostáticas), 46 pp.

Ortega Hegg, Manuel (1992), «Autonomía Regional y Neoliberalismo en Nicaragua», En: **Boletín de Antropología Americana**, núm. 25, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 179-194.

Rizo, Zeledón, Mario (1991), «Tradición, derecho y autonomía: El ordenamiento consuetudinario en las comunidades indígenas de la RAAN», En: **WANI**, CIDCA-UCA, núm. 10, Managua, mayo-agosto, pp. 72-83.

Rizo Zeledón, Mario (1994), «Problemas de la democracia en la implementación de la autonomía regional. Legislación, autonomía y ordenamiento consuetudinario», En: **Seminario de Capa-**

citación para los Consejos Regionales Autónomos (folletos), ASDI-IPADE, Managua, 29 pp.

Rosales, Mario (1988), «El municipio como agente dinamizador del desarrollo, la descentralización y la democracia», En: **Gobierno Local y Participación Social. Debate desde una perspectiva Agraria**, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago de Chile, GIA, pp. 108-116.

Stahler-Sholk, Richard (1994). «El ajuste estructural y sus opciones; respuesta del movimiento sindical nicaragüense». En: **Revista de Sociología Mexicana**, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, año LVI, No. 3, julio-septiembre. pp. 59-88.

Varese, Stefano (1994), «Globalización de la política indígena en América Latina», En: **Cuadernos Agrarios**, año 4, núm. 10, julio-Diciembre, pp. 9-23.

Vilas, Carlos Maria (1989). **Transición Desde el Subdesarrollo: Revolución y Reforma en la Periferia**. Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 218 pp.



Foto: Paolo Bostio

Indígenas acerrando madera en Leimus, río Coco.