



69996

Ciudadanía y multiétnicidad : el caso de ...

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Sede México

Maestría en Ciencias Sociales*

Promoción XV

2004-2006

**Ciudadanía y multiétnicidad: el caso de Nicaragua.
Caracterización de la participación política
en territorios indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua.**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Sociales presenta:
Claudia Liza Corona de la Peña**

Director de tesis: Dr. Héctor Díaz-Polanco



México, D.F.

Julio de 2006

* Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Gobierno de México.



69996

AGRADECIMIENTOS	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN SOCIEDADES MULTIÉTNICAS. 11	
1.1 El concepto de ciudadanía	11
1.2 Ciudadanía diferenciada	31
1.3 Multiculturalismo.....	49
1.4 Participación política	53
CAPÍTULO II EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS RESPECTO DE LA MULTIÉTNICIDAD EN AMÉRICA LATINA.....	71
2.1 Multiétnicidad y democracia en Guatemala	75
2.2 Ciudadanía y multiétnicidad en Chile y Argentina.....	81
2.3 México, una nación pluricultural.....	87
2.4 Colombia: La autonomía y el multiculturalismo.....	95
2.5 Bolivia: reconstitución de la nación y "autonomía" excluyente	100
2.6 Autonomía multiétnica en Nicaragua	113
CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA COSTEÑA: TITULACIÓN Y RECURSOS NATURALES.....	123
3.1 Ubicación sociodemográfica	124
3.1.1 La Región Autónoma del Atlántico Norte.....	131
3.1.2 Los recursos naturales.....	136
3.3 La titulación del territorio	145
3.4 Participación política convencional y colectiva en torno a la titulación y los recursos naturales	157
CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE TERRITORIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (RAAN, NICARAGUA).....	185
4.1 Territorios de la Reserva de la Biosfera de Bosawas	185
4.2 El caso de la comunidad de Awastingni.....	205
4.2.1 El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas	209
4.2.2 Sentencia de la CIDH sobre la comunidad Mayangna Awastingni en contra del Gobierno de Nicaragua	214

4.2.3 Situación actual del caso de Awastingni y el cumplimiento de la sentencia.....	227
CONCLUSIONES.....	243
BIBLIOGRAFÍA.....	255

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos enormemente a la Rectora de la URACCAN, MSc. Alta Hooker por su amabilidad y valiosos comentarios, a Marbel Baltodano, Secretaria Académica de la URACCAN por su hospitalidad, disposición e importantes sugerencias, al personal de la biblioteca por su paciencia y facilidades otorgadas, a las sociólogas Arellys Barbeyto y Sandra Davis, y al Lic. Cesar Paiz, todos ellos investigadores y académicos de la URACCAN, por la valiosa información que nos proporcionaron. Agradecemos especialmente a la Lic. Melba Maclean, destacada líder y profesional mayangna, por su sencillez y calidez, y por habernos contactado con líderes y autoridades de su comunidad (Awastingni), proporcionarnos material documental e incluso apoyarnos en la búsqueda de hospedaje.

Expresamos nuestro reconocimiento a los miembros y autoridades de la comunidad así como al profesor Thilie Nelson líder de la comunidad de Awastingni, quien además de recibirnos en la comunidad fungió como traductor durante algunas de las entrevistas que ahí realizamos. También queremos dejar constancia del apoyo que recibimos por parte de destacadas profesionales costeñas como Edda Moreno, Mirna Cunningham, Hazel Law y Lottie Cunningham quienes realizan sus actividades de manera apasionada y sin cortapisas fomentan el debate de ideas.

Manifestamos nuestro agradecimiento a todos nuestros entrevistados, al Lic. Manuel Ortega, a los funcionarios del Consejo y del Gobierno Regional Autónomo de la RAAN, de la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación, del MARENA y de la Procuraduría Ambiental.

Muy especialmente, agradecemos al Dr. Díaz-Polanco por su paciencia, sus valiosas observaciones conceptuales así como recomendaciones para la realización del trabajo de campo. De igual manera agradecemos a nuestras lectoras, la Dra. María Teresa Sierra por su disposición y valiosos comentarios así como a la Dra. Cecilia Bobes por sus útiles comentarios.

A Argentina Pérez y familia, nuestro más sincero reconocimiento por su confianza y por abrirnos las puertas de su hogar en Managua. También agradecemos a Dolores Figueroa y Miguel González por facilitarnos un lugar para hospedarnos y compartir material bibliográfico de su propio acervo.

Gracias a mis padres por su cariño y a Laura Corona de la Peña y Leonardo Vega Flores quienes me impulsaron en todo momento, colaboraron en el trabajo de campo, en la obtención de material fotográfico y en la edición final, sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

Por último, agradecemos a la FLACSO el financiamiento parcial que nos otorgó para la realización del trabajo de campo.

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países se caracterizan por que sus sociedades son diversas étnica y/o culturalmente. Esta *multiétnicidad* o *multiculturalidad* ha representado un reto para los Estados nacionales desde su formación hasta nuestros días lo mismo que para los regímenes democráticos. Al respecto, se han ensayado distintas respuestas sobre las que prevalecen argumentos a favor y en contra. Estas experiencias de tratamiento a la realidad multicultural y/o multiétnica van desde aquellas en las que se establece una ciudadanía común o igual para todos negando la diversidad sociocultural, hasta aquellas en las que la ciudadanía expresa la diversidad.

En el caso de América Latina es hasta finales del siglo pasado que los países han reconocido su composición multiétnica o multicultural -también llamada pluriétnica, pluricultural o multinacional- y en la actualidad se está definiendo de qué manera y hasta qué punto se da cabida a la diversidad en contextos de mayor o menor apertura política hacia el tema y de mayor o menor presencia de las organizaciones y población indígena.

La ciudadanía al ser un estatus que expresa la relación entre el Estado y los individuos o colectividades es un fenómeno complejo de muchas aristas, por esta razón, no pretendemos hacer un análisis completo sobre el tipo de ciudadanía que ejercen los pueblos indígenas en Nicaragua, sino caracterizar un elemento principal en la construcción de ciudadanía en sociedades multiétnicas como es la participación política. En ese sentido, el área de interés de nuestra investigación es el tipo de ciudadanía que da cabida a la realidad multiétnica, o en otras palabras qué tipo de ciudadanía ejercen los grupos étnicos en Nicaragua en el marco del régimen de autonomía. Mientras que nuestra pregunta de investigación es, cómo se caracteriza la participación política de los pueblos indígenas en la Costa Caribe de Nicaragua ya que hipotéticamente consideramos que a partir del

tipo de participación política que identifiquemos, estaremos en posibilidad de determinar el carácter de la ciudadanía que ahí se está construyendo.

A través de las propiedades y dimensiones de la categoría de participación política construimos nuestro sujeto de estudio a lo largo del trabajo de campo y de la sistematización. Una propiedad central en nuestro análisis es el alcance o resultado de la participación ya que las dimensiones de esta propiedad van desde la posibilidad de que sean escuchadas las demandas de quienes participan hasta la posibilidad de que la participación implique una toma de decisión que derive en una participación directa en la ejecución de acciones o programas de gobierno.

El trabajo lo realizamos en función de dos hipótesis principales, en la primera planteamos que la participación política de los pueblos indígenas es de carácter colectivo y se expresa en mayor medida en asuntos relacionados con su territorio y el uso de los recursos naturales, ya que ambos son considerados como elementos necesarios para la subsistencia de dichos pueblos. De hecho el análisis sobre los resultados de la participación pudimos ubicarlo en las demandas y proceso alrededor de la titulación y aprovechamiento de los recursos naturales en territorios indígenas, por lo que la caracterización de nuestra categoría se enfoca a dicha temática. Nuestra segunda hipótesis se refiere a que la participación política de los pueblos indígenas, para dar cuenta de su diversidad, alcanza el máximo nivel o resultado de la participación es decir, la participación en la elaboración y aplicación de programas o acciones de gobierno.

Para ello, haremos un breve recorrido sobre el concepto de ciudadanía y de participación política para abundar en su interrelación. Posteriormente, en el segundo capítulo revisaremos algunas experiencias significativas de América Latina que nos permitirán ubicar la particularidad del caso nicaragüense. En el tercer capítulo hablaremos de la participación política costeña en el marco del régimen de autonomía y el carácter central de la titulación y los recursos naturales en las experiencias participativas, además identificaremos los rasgos más significativos de nuestra unidad de estudio, la Región Autónoma del Atlántico

Norte así como la problemática de los recursos naturales y la situación general de las regiones autónomas en materia de titulación del territorio.

Por último, analizamos dos de las experiencias más significativas en torno a la participación política en la RAAN, la titulación de territorios de grupos de comunidades en la Reserva de Bosawas y la segunda, la experiencia de participación de la comunidad de Awastingni.

Sobre nuestro marco metodológico cabe decir que de acuerdo a cómo está formulada la pregunta de investigación, el presente estudio es de carácter cualitativo. Por tanto, la generación de teoría se hará a través del "método constante de comparación".¹ Se identificaron incidentes o evidencias aplicables o relacionadas con la categoría de participación política, sus propiedades y su relación con teorías ya existentes.² Siguiendo dicho método, se seleccionó intencionalmente un caso rico en información que nos permitió responder a dicha pregunta y acercarnos a nuestra área de interés.

El muestreo intencional³ para seleccionar tal caso, parte de elementos como la importante presencia de grupos étnicos en Nicaragua, la existencia de organizaciones con perfil étnico, la realización de acciones colectivas de carácter étnico, pero sobre todo debido a que en los ochentas existió un movimiento social étnico cuyas demandas tuvieron un amplio grado de reconocimiento, mayor que en cualquier otro caso de América Latina. La respuesta a este movimiento –

¹ Por ejemplo, comparar los datos al interior de una entrevista y con este marco de códigos, comparar el resto de las entrevistas. Se trata de codificar los datos obtenidos a fin de hacerlos comparables, para lo cual también es necesaria una selección o muestreo teórico de los casos relevantes de estudio y la definición de las dimensiones o categorías de análisis. De estas categorías se identifican propiedades o atributos teóricos. En otras palabras, este método busca unir la codificación y el análisis pero para generar una teoría más sistemáticamente que sólo a través de seguir los pasos de "codificación" y luego "análisis", para ello se propone usar procedimientos explícitos de codificación y de análisis, hacer explícita la forma de generar teoría. Ver, Glaser y Strauss, *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, Universidad de California, 1967, p. 23-25 y 101-103

² No perdemos de vista que al tratarse de una investigación cualitativa, los términos de la misma, sus instrumentos metodológicos, etc., se transforman constantemente a lo largo de la investigación, en un mayor o menor grado e incluso hizo necesaria la reformulación de la pregunta de investigación, la cual es una guía para la realización de la misma.

³ Michael Quinn Patton, *Qualitative evaluation and research methods*, Sage publications, London, 1990, p. 169-171

influida también por otros factores- fue el establecimiento y reconocimiento constitucional en 1987 de un régimen de autonomía para las comunidades de la Costa Atlántica o Caribe, constituyéndose así dos regiones autónomas las cuales conforman un amplio marco de derechos y obligaciones relacionados con el carácter multiétnico de la población.

Nicaragua constituye el caso más adelantado en tiempo y contenido respecto a la forma en que se ha dado cabida a la realidad multiétnica. Se trata de un caso extremo por ser especial e inusual, que puede aportar conocimientos sobre otros casos en los que se ha abordado esta temática. Es importante mencionar que no estamos considerando el caso de las regiones autónomas en Nicaragua como un "caso exitoso". Al respecto hay distintas opiniones tanto desde dentro y fuera de ellas, por lo que no partimos de esa consideración así como tampoco lo calificamos como un "caso fallido". Consideramos que el presente estudio de caso pudo realizarse por que hay suficiente información como para documentarlo como caso único.

Como última unidad de análisis seleccionamos la Reserva de Bosawas y la comunidad de Awastingni las cuales son casos especiales o extremos debido a que, en el primer caso, se trata de los primeros bloques de comunidades que reciben su título y lo hacen a partir de una experiencia participativa; y en el segundo caso, porque desde octubre de 1995, la demanda de la comunidad respecto de la cancelación de una concesión para la explotación del bosque a una empresa extranjera, fue admitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitió una sentencia favorable a la comunidad y en contra del gobierno federal de Nicaragua.

Se optó por la realización de entrevistas semiestructuradas, porque a diferencia de las estructuradas, el objetivo fue generar un ambiente de charla y de confianza con los entrevistados, una relación dinámica en la que el entrevistado se sienta libre de hablar y comentar pero encaminado por el entrevistador hacia un tema en particular (consignas); de esta forma se buscó "reducir al máximo la

violencia simbólica que puede ejercerse a través de la entrevista [se cita a Bourdieu]”.⁴

Otros autores consideran que en algunos casos es conveniente combinar en una sola entrevista la estructurada y la semiestructurada, sin embargo generalmente se señala que las semiestructuradas son convenientes en situaciones en las que no existen buenas oportunidades para entrevistar a las personas, tanto por las condiciones del lugar como por el tiempo del entrevistado y la actitud para con el hecho de ser entrevistado, pensando sobre todo en aquellos que tienen algún cargo o responsabilidad.⁵ Esta fue una de las razones principales para que optáramos por las entrevistas semiestructuradas, ya que antes de la realización del trabajo de campo, se contaba con pocos contactos y citas para la realización de entrevistas los cuales fueron aumentando conforme los mismos entrevistados nos proporcionaban información y sugerencias sobre la importancia de algunos actores.⁶

El número de entrevistas realizadas dependió de la saturación en la información aportada por los entrevistados, realizándose un total de 27 entrevistas. Se buscó que nuestro instrumento de medición fuese válido –por medir lo que pretendíamos medir-, y confiable - porque las preguntas se elaboraron de tal forma que no variaran las respuestas cuando se hicieron preguntas similares o de control a una misma persona-.

Aunque hay distintas posturas sobre el mayor o menor grado de generalización de los resultados de los estudios cualitativos, consideramos

⁴ Luis Enrique Alonso, “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa” en, Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (Ed.) (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis, p. 233-234

⁵ En la entrevista semiestructurada, el entrevistador mantiene una conversación enfocada sobre un tema particular y le proporciona al informante el espacio y la libertad suficientes para definir el contenido de la discusión, pero sin que se pierdan de vista los temas o dimensiones que el entrevistador desea explorar. Fortino Vela Peón, “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa” en, María Luisa Tarres, coord., *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Porrúa, COLMEX, México, p. 76-77

⁶ Utilizamos también la observación como fuente de datos secundaria por la riqueza de los datos al momento de la visita al lugar. Aunque los datos recabados por esta vía fue menor estamos en posibilidad de hablar de triangulación metodológica.

adecuada la postura constructivista de Fernando Cortés,⁷ quien considera que la generalización de los resultados de una investigación no depende del número de casos que se analicen, sino de la validez interna (certeza de la relación entre variables o correspondencia entre la categoría y el "indicador" o características) y externa (si el hallazgo al que se llegó es a lo que se quería llegar y que los resultados sean generalizables o transferibles), ambas son requisitos para cualquier tipo de estudio, por lo que los resultados pueden ser generalizables en la medida en que seguimos la lógica del método científico.⁸

En cuanto a los criterios de selección de los entrevistados se determinó que debían tener un cargo o haber estado involucrados en el caso presentado ante la CIDH. Con este mismo criterio se seleccionó a personas que no cumplieran ningún cargo pero que estuvieran enteradas o relacionadas de algún modo con el caso como por ejemplo gente de la comunidad o miembros de ONG'S así como a líderes y representantes indígenas. Otro criterio más fue la residencia en la RAAN, (elemento que se cumple en los casos seleccionados bajo el primer criterio) de cualquier grupo étnico, por lo que se recabó la voz de personas pertenecientes a los dos pueblos indígenas de la región (miskitus y mayangnas o sumus). También se entrevistó a investigadores o profesionales, como se les llama allá a los profesionistas o académicos; a funcionarios del de la Región Autónoma del Atlántico Norte de instancias nacionales, regionales, locales especializadas en el área de los recursos naturales y la titulación y a integrantes de la Iglesia Morava.

En virtud de que la entrevista semiestructurada "no es una situación de interrogatorio", requirió de un marco mínimo o guión temático previo que orientó la

⁷ Fernando Cortés, "Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa e investigación cuantitativa", CES, COLMEX, (mimeo)

⁸ Respecto a la generalización y los estudios de caso también hay distintas opiniones y, una de ellas, nos indica que las generalizaciones derivadas de un estudio de caso pueden ser más confiables que las generalizaciones que surgen de estudios comparativos. Esto se debe a que la comparación, aunque es un instrumento conceptual poderoso, tiene que fijar su atención en pocos aspectos de los casos a comparar, limitando el amplio conocimiento acerca de un sólo caso, es decir, los estudios comparativos tienden a utilizar variables más generales. Robert E. Stake, Case Studies en, Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln, Handbook of Qualitative Research, Sage publications, London, 1994, p. 241-242

conversación hacia nuestros objetivos de investigación y “focalizó la interacción” en nuestro tema de interés. Es relevante señalar que al ser una interacción conversacional no hay un orden predeterminado, por tanto el guión no se cumplió secuencialmente. Como entrevistadores, nuestro papel fue generar “consignas” o instrucciones que delimitaran el tema y emitir “comentarios” que contribuyeran a confirmar por ejemplo si lo que entendimos fue lo que dijo el entrevistado, así como promover su reflexión sobre un aspecto en particular. Las dimensiones de la guía temática de la entrevista giraron en torno a las características de la participación política, la titulación del territorio y la administración de los recursos naturales, así como la situación actual de los casos de Awastingni y la Reserva de la Biosfera de Bosawas.

El trabajo de campo se realizó del 12 de agosto al 5 de septiembre de 2005, en ese lapso recabamos información documental y realizamos entrevistas en Bilwi, Awastingni, Karatá y Managua. Con el invaluable apoyo de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) pudimos trasladarnos a la comunidad de Awastingni así como recabar material documental elaborado por investigadores de la misma universidad y documentos oficiales del Consejo Regional y otras instancias. Varios de sus investigadores así como miembros de ONG y servidores públicos, nos proporcionaron información vital para la mejor realización de nuestra investigación y en especial nos dieron información sobre otros actores que debíamos entrevistar. El material bibliográfico obtenido en la URACCAN y en la Universidad Centroamericana fue central en la elaboración de este trabajo.

CAPÍTULO I CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN SOCIEDADES MULTIÉTNICAS.

En este capítulo, nos referiremos a la relación entre el concepto de ciudadanía y la categoría de participación política a partir de la cual se realizó el trabajo de campo. El objetivo es ubicar las relaciones teóricas entre ambos conceptos para identificar el aporte de esta investigación en el tema de la ciudadanía y la caracterización de la participación política en sociedades multiétnicas.

Para ello hacemos un breve recuento del concepto de ciudadanía y las propuestas teóricas que se han hecho en torno a la ciudadanía en contextos multiculturales, estos es, no necesariamente referidas a sociedades con distintos grupos étnicos o pueblos indígenas, sino sobre todo referidas a procesos migratorios recientes. Los autores que han desarrollado más ampliamente el concepto de ciudadanía no se han referido ampliamente a la experiencia latinoamericana en particular.

Respecto de la categoría central de nuestro trabajo de campo en Nicaragua, revisaremos autores que la han desarrollado conceptualmente. En este caso sí se ha hecho referencia explícita y a profundidad de casos latinoamericanos. Cabe señalar, que las investigaciones realizadas en torno a la participación política de pueblos indígenas giran en torno a los procesos electorales, a los mecanismos de representación y a los movimientos étnicos.

1.1 El concepto de ciudadanía

La ciudadanía es un fenómeno multidimensional que adquiere distintos significados de acuerdo al desarrollo o tipo de comunidad política de que se trate. Varios autores han propuesto definiciones que resultan poco generalizables para el conjunto de países y situaciones a lo largo de la historia. La ciudadanía es al

mismo tiempo una construcción jurídica que un fenómeno o realidad social vivida por individuos y colectividades, es decir, su caracterización está marcada tanto por las instituciones de cada Estado como por los movimientos sociales. No obstante, algunas propuestas teóricas han tenido una aceptación mayor y a pesar de las críticas continúan vigentes.

Un ejemplo de ello es la propuesta de Thomas Marshall, considerado como el autor clásico en el tema de la ciudadanía. Cuando Marshall desarrolla su teoría, a mediados del siglo XX, el concepto de ciudadanía era tratado como un subtema relacionado con el llamado Estado de bienestar y el Estado Nacional. El autor se cuestiona acerca del capitalismo y el Estado de bienestar preguntándose si la ciudadanía tiene alguna influencia en la desigualdad social. Para ello, presenta un recuento histórico del desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra e identifica tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social.

Marshall, sociólogo e historiador, escribe en 1949 y discute con el economista Alfred Marshall quien aseguraba que los recursos y la producción mundial, en un contexto de libre mercado, proveerían a todo hombre de sus bases materiales en un futuro. Para Alfred Marshall el hecho de contar con las condiciones básicas transformaba a todo hombre en "caballero", mientras que para T. H. Marshall hacía de cualquier persona un ser "civilizado".⁹ Alfred Marshall hablaba ya de una "igualdad de pertenencia plena a una comunidad" lo que para T. H. Marshall es la ciudadanía, es decir, un estatus que "se ha enriquecido con nueva sustancia y se ha revestido de un formidable cuerpo de derechos".¹⁰ En otras palabras, desde su planteamiento la ciudadanía se enfoca a la igualdad de condiciones.

Pertenencia plena a una comunidad y un conjunto de derechos son aspectos inseparables en esta concepción, ya que la manera de pertenecer plenamente a una comunidad según Marshall es contar con las condiciones

⁹ T. H. Marshall y Tom Bottomore, Ciudadanía y clase social, Alianza editorial, Madrid, 1998, p. 19

¹⁰ *Ibid.*, p. 21

básicas de subsistencia. Marshall señalaba que el disfrute de tales condiciones significa exigir un lugar “como miembro de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos”,¹¹ y las condiciones básicas se refieren al nivel de bienestar económico, político y social.

La pregunta que se hace Alfred Marshall es si la “igualdad humana básica” o ciudadanía, según T. H. Marshall, es compatible con las desigualdades de clase. De acuerdo con el argumento que expusimos recién, parecería que la ciudadanía llevaría a los ciudadanos a un estatus de igualdad en todos los sentidos que los derechos que contenga impliquen; no obstante, T. H. Marshall es claro al señalar que la sociedad acepta la compatibilidad entre la desigualdad de clase y la igualdad que se asocia al concepto de ciudadanía pero, frente a ello, considera que la evolución ininterrumpida de la ciudadanía llevará a la igualdad social.¹²

La forma en que un individuo pertenece plenamente a una comunidad depende de los derechos que ejerce y T. H. Marshall señala que “la historia impone la división de la ciudadanía en tres partes o elementos civil, política y social”.¹³

Cuadro 1.

Dimensiones de la ciudadanía	Derechos que contiene	Periodo formativo
Civil	Derechos como la libertad de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos, derecho a la justicia.	Siglo XVIII
Político	Derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo de autoridad o como elector	Siglo XIX
Social	Derecho al bienestar socioeconómico	Siglo XX

Estas dimensiones, señala el autor, se encontraban anteriormente amalgamadas debido a que no había separación entre las instituciones, pero con la división de poderes se distinguieron una de la otra, por tanto, la ciudadanía implicó una

¹¹ *Ibid.*, p. 20

¹² *Ibid.*, p. 22

¹³ T. H. Marshall, ... *op. cit.*, p. 22

“separación funcional” de las instituciones de las que depende cada dimensión lo cual explica la independencia en el desarrollo histórico de cada una.

La ciudadanía se conforma de manera imbricada con el desarrollo de la nación y del capitalismo, los derechos civiles incluirían aspectos enfocados a incrementar la capacidad de acumulación de capital y, por ejemplo, el derecho de propiedad quedaría regulado de tal manera que no importase el estatus social; en otras palabras, los derechos de propiedad, de elaboración de contratos, etc., despejarían el camino para la libre competencia y facilitarían el consumo, aspectos básicos del capitalismo.¹⁴

Los derechos políticos, señala Marshall, se desarrollan cuando los derechos civiles ya permitían hablar de ciudadanía y con el fin de garantizar “antiguos derechos a nuevos sectores de la población”,¹⁵ en otras palabras, se conformaron como mecanismos de distribución en contra del ejercicio de derechos como privilegios de un solo grupo como era por ejemplo el voto.¹⁶ Hacia el siglo XIX, estos derechos eran vistos por la sociedad capitalista como subproductos de los derechos civiles y sólo hasta el siglo XX se vincularon directamente con la ciudadanía. Los derechos políticos favorecieron la formación nacional lo que posibilitó la conformación del mercado interno, el cual, en esa fase del capitalismo,

¹⁴ “[...]en aquellas formas tempranas, la ciudadanía supuso un principio de igualdad pero no hubo conflicto con las desigualdades de la sociedad capitalista; por el contrario, los derechos eran necesarios para conservar esa forma concreta de desigualdad, lo que se explica porque el núcleo de la ciudadanía en aquella fase estaba compuesto de derechos civiles, los cuales resultaban indispensables para la economía competitiva de mercado, porque daban a cada persona la capacidad de implicarse como unidad independiente en la lucha económica y hacían posible que se le denegara la protección social con la excusa de que existían los medios para que se protegiera ella sola”. T. H. Marshall, ... op. cit., p. 41 Marshall hace referencia, en el contexto inglés, a la transición del feudalismo al capitalismo y como se sabe, el primer modo de producción no se conformó en América Latina; además, el capitalismo se conformó a través de las economías de enclave y demás elementos que diferenciaron el desarrollo del capitalismo en la región respecto de otros casos.

¹⁵ *Ibid.*, p. 29

¹⁶ Distribución mas no universalidad, porque Marshall señala que la ciudadanía política universal, en Inglaterra, no se reconoció sino hasta 1918 al aprobarse el derecho al voto de hombres y mujeres. *Ibid.*, p. 36

era requisito para su expansión y fortalecimiento.¹⁷ Además, los derechos políticos en conjunto con los civiles son parte importante de los regímenes políticos que a fines del siglo XIX toman rasgos democráticos y representativos, por lo que la ciudadanía aparece como la base de estos.¹⁸

Por otro lado, Marshall así como Tom Bottomore ponen en el centro del debate a los derechos sociales por que su objetivo es discutir acerca de la desigualdad social, clases sociales y el estado de bienestar. Bottomore, quien escribe a principios de la década de los noventa, nos advierte que la propuesta de Marshall no es la de una “progresión armónica y casi automática de las condiciones de vida, inmanente, en cierto modo, al propio desarrollo del capitalismo” como algunos teóricos la han querido interpretar,¹⁹ es decir, el hecho de que se desarrollaran los derechos sociales no implica que los derechos políticos y civiles hubiesen sido conquistados con anterioridad. De hecho, Marshall menciona que los derechos sociales no eran vistos en un inicio como parte de la ciudadanía sino todo lo contrario, acceder a ellos implicaba que la persona no estaba en condiciones de ejercer su ciudadanía y por tanto necesitaba de protección.²⁰ El punto de quiebre fue la educación –derecho personal y obligación pública al mismo tiempo-, que tendría efectos sobre la ciudadanía porque formaría a los ciudadanos del futuro, los niños “que no pueden ser ciudadanos por

¹⁷ La situación, para la ciudadanía, es otra en el contexto de un capitalismo que requiere de mercados más allá del ámbito nacional. Ver Francisco Zapata, “Ciudadanía, democracia y globalización” en Ciudadanía en Movimiento, Universidad Iberoamericana, México, 2000, p. 301-315

¹⁸ F. Zapata señala que, ya en el siglo XX, los regímenes totalitaristas anulan la ciudadanía porque la representación de la sociedad en el sistema político desaparece, “los partidos políticos pierden su capacidad de representación de los intereses de la sociedad y se funden en la instancia estatal”. *Ibíd.*, p. 304

¹⁹ T. H. Marshall, ...op. cit., p. 86

²⁰ El autor pone como ejemplo la Poor Law, en la que “los indigentes perdían en la práctica el derecho a la libertad personal y cualquier derecho político que tuvieran al internarse en el asilo”; y las Factory Acts que protegían las condiciones de trabajo de las mujeres, al considerarlas también carentes de ciudadanía, por lo que “si pretendían disfrutar de una ciudadanía plena y responsable debían renunciar a la protección”. *Ibíd.*, p. 34

definición", pero que son los ciudadanos del futuro.²¹ En sus palabras, Marshall apunta que:

A medida que avanzaba el siglo XX, crecía la conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado, y la manufactura científica precisaba de trabajadores y técnicos formados.²²

A partir de este análisis histórico del desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra en el que participaron distintos grupos y clases sociales, Marshall define a la ciudadanía como:

El estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se reproducen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él.²³

La ciudadanía, tal como la define Marshall, es una condición necesaria para el capitalismo, hoy que el capitalismo ha adoptado un carácter globalizado más allá de las fronteras nacionales, se había de nuevas formas de ciudadanía que reflejan los flujos migratorios y la redistribución de la mano de obra a fin de permitir un mayor flujo de capitales regulando la migración y el empleo de acuerdo a sus parámetros. Pero el hecho de que el concepto planteado por Marshall se conforme por tres aspectos principales, los cuales prevalecen hasta nuestros días, tiene que ver con la concepción política del capitalismo; es decir, la necesidad de separar a la economía del resto de las esferas sociales, responde a los orígenes del capitalismo en su etapa mercantil, cuando su expansión dependía de que la

²¹ Actualmente existe un amplio debate en torno a la calidad jurídica de los niños y la condición de tutela más no titularidad de sus derechos.

²² T. H. Marshall, ... op. cit., p. 35

²³ Ibid., p. 37

competencia no fuese limitada por el Estado ni por ningún organismo, sólo así, se podría aumentar la satisfacción de las necesidades de todos los individuos de la comunidad. Así, se requería que el Estado no interviniera en los asuntos económicos, la separación de las esferas era necesaria para el desarrollo del capitalismo. Es por eso que Marshall aboga por el llamado Estado de Bienestar pero de carácter liberal.²⁴

La propuesta de Marshall, ampliamente aceptada hasta nuestros días, es cuestionada por planteamientos como los de Karl Polanyi en el sentido de que al tratarse de una configuración derivada del capitalismo, expresa la separación de las esferas económica, política y social que exige el capitalismo así como también la necesidad de hacer referencia a los derechos sociales.²⁵ Por tanto, lo que T.H. Marshall considera una “separación funcional” implicada por la ciudadanía, es una separación funcional o ligada al desarrollo del capitalismo desde su fase mercantilista. La discusión sobre el estado de bienestar responde a la separación de las esferas; el Estado, en ciertos momentos del desarrollo del capitalismo, es el encargado de generar el bienestar para la población pero en un contexto en el que dicha separación no existiese, no habría tal caso. En otras palabras, el Estado debía ocuparse de lo que el capitalismo no podía o más bien no “debía” hacer, ejerciendo el poder político y dejando a los ciudadanos manifestar su voluntad a través del voto.

Una vez definida la ciudadanía y establecido que ésta se desarrolla a la par del capitalismo, Marshall la compara con el concepto de clase social y señala que la clase social es un sistema de desigualdad también desarrollado con el auge del capitalismo pero con principios opuestos a la ciudadanía. La ciudadanía como medida de igualdad, fue en un principio aliada de la clase social, pero es en el

²⁴ Los estados de bienestar son los mayores proveedores del bienestar cultural y material, pero al mismo tiempo y de manera intencional están orientados a las necesidades de la economía capitalista industrial como es la producción y reproducción de una variada y capacitada fuerza laboral. Cfr. Maurice Roche, “Citizenship, Social Theory, and Social Change” en, Citizenship Critical Concepts, editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton, Vol I, Editorial Routledge, Inglaterra, 1994, p. 82

²⁵ Karl Polanyi, La gran transformación, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 2000, p. 193-210

siglo XX que representa un estatus antagónico al de la clase social. La clase social establece jerarquías a partir de elementos como la propiedad y la educación y ha sido obstáculo para el ejercicio de derechos, el autor afirma que el derecho al voto podía ser limitado por "la intimidación de las clases bajas por parte de las altas", por lo que se necesitaba además "una determinada educación social y un cambio de mentalidad",²⁶ para ejercer libremente el voto.

El autor introduce aquí el tema de la responsabilidad personal al señalar que no sólo se trata de eliminar barreras para el ejercicio pleno e igual de los derechos civiles y políticos, sino de que éstos sean ejercidos con responsabilidad. Sólo de esta manera, la ciudadanía podría afectar la estructura de clases y la desigualdad y no sólo ser un contrapeso.²⁷ El no ejercicio de los derechos sociales se presentaba entonces como la razón de que la ciudadanía generase desigualdad, porque no se creaban las condiciones para que la población en su conjunto ejerciera los derechos políticos y civiles. Desde finales del siglo XIX el interés por la igualdad se ligó al principio de justicia social, ya que "se comprendió el carácter insuficiente de un reconocimiento meramente formal de la capacidad para disfrutar de los mismos derechos".²⁸ De esta manera, los derechos políticos se convertían en una amenaza potencial para el sistema capitalista porque cuestionaban la desigualdad que éste generaba en virtud de que no permitía el pleno ejercicio de los derechos. Pero Marshall, como decíamos, era un optimista que pensaba que la evolución de la ciudadanía llevaría a la igualdad social.

Marion Young se refiere a una situación de opresión que coincide con la desigualdad a la que se refiere Marshall y considera que la ciudadanía igualitaria o de igualdad de condiciones no ha eliminado la opresión porque *la vida económica no está bajo control ciudadano como para afectar o modificar el trato desigual*.²⁹

²⁶ *ibíd.*, p. 43

²⁷ "[...]la masa de los obreros no tenían poder político efectivo[...]no habían aprendido a utilizar el voto" *ibíd.*, p. 47

²⁸ *ibíd.*, p. 46

²⁹ Cfr. Iris Marion Young, "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship" en, Theorizing Citizenship, Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos, 1995, p. 176

Sin embargo, afirma que no se trata de garantizar plenamente los derechos sociales para entonces ejercer los políticos y civiles, sino de un esfuerzo paralelo en estos tres tipos de derechos, porque el ejercicio de los derechos es interdependiente.³⁰ También desarrolla más ampliamente la cuestión de la responsabilidad personal y define al ciudadano responsable como aquél que al momento de ejercer sus derechos privilegia la justicia y está conciente de que existen otros puntos de vista que son tan buenos como el suyo; no obstante Young acepta que este es un modelo ideal.³¹

Marshall señala que los derechos sociales transforman la desigualdad social y discute sobre la compatibilidad o no de la justicia social con el mercado,³² además considera que no existe un conjunto inamovible y general de derechos sociales, ya que son metas cada vez más ambiciosas según sea el desarrollo socioeconómico en cada contexto. Por otro lado, distingue entre la ciudadanía reconocida legalmente y la ejercida en la realidad al considerar que la legislación es cada vez más una declaración de principios que se espera alcanzar algún día, pero que establece claramente que los derechos sociales son una obligación del Estado y no del capitalismo.³³

Así como afectan la estructura de desigualdad social, los derechos sociales –la educación en específico–, actúan como instrumentos de estratificación social al estar relacionados con la estructura ocupacional. Según Marshall, el estatus adquirido por la educación “es legítimo porque deviene de un derecho”. Su afirmación acerca de que en el siglo XX la ciudadanía ha transformado al

³⁰ Esta visión coincide con el carácter integral que hoy en día se atribuye a la ciudadanía, no por que sus dimensiones sean ininteligibles, sino porque el ejercicio de los derechos que estas implican están interrelacionados, es decir, para el cumplimiento de un derecho se requiere el cumplimiento de otro.

³¹ Cfr. *Ibid.*, p. 190

³² Considera que una opción es el ajuste diferencial de precios a través de una escala de rentas diferenciales a partir de distintos métodos y a fin de no perturbar al sistema económico. T. H. Marshall, ... op. cit., p. 56

³³ Marshall menciona que garantizar los derechos sociales implica algún tipo de desigualdad porque no se pueden otorgar en los mismos términos y condiciones a todos, pero a nuestro parecer, esta “desigualdad” es salvable y de tipo operativa. *Ibid.*, p. 62

capitalismo se tambalea con este argumento, ya que la educación es en la mayoría de los casos un derecho al que no todos tienen acceso y en el que la institución educativa de que se trate puede determinar de antemano una ventaja o desventaja.

Por su parte Bottomore se enfoca en la materialización de los derechos sociales en el estado de bienestar. En el contexto en el que Marshall escribe, afirma Bottomore, –la Inglaterra de 1950–, aún no era posible observar la extensión de derechos del ciudadano que esbozaba; Inglaterra era “una sociedad democrática cuya estructura se hizo más socialista a raíz de la nacionalización de algunos de los principales sectores de la economía y la creación de sistemas nacionales de salud y educación”; la interpretación que prevalecía era que los derechos sociales se presentaban como consecuencia de la conquista de los derechos políticos “por la clase trabajadora y otros grupos subordinados”. Sin embargo, el desarrollo de los regímenes socialistas y totalitaristas dejaría claro que la ciudadanía planteada por Marshall no admitía comparación con la ciudadanía ahí ejercida, en donde, según Bottomore, la extensión de los derechos sociales iba acompañada de “una grave restricción de los derechos políticos y sociales” en diferentes grados para cada país. En dichos regímenes, la evolución de los derechos que planteaba Marshall no sólo estaba invertida sino que, aunque se establecían algunos derechos sociales importantes, los derechos civiles y políticos “prácticamente se extinguían”.³⁴

Bottomore no se manifiesta por una u otra forma de ejercicio de los derechos sociales, tampoco argumenta que una vez alcanzados los derechos sociales podrían ejercerse los civiles y políticos, pero explica que la mayoría de los países socialistas carecían de una tradición en la cual basar con algún éxito los derechos civiles y políticos, y “a penas contaban con experiencia democrática anterior a la transformación socialista”.³⁵ No obstante, reconoce que en los países

³⁴ *Ibid.*, p. 96

³⁵ En el caso de América Latina, el argumento sería el mismo pero sobre todo si el autor identifica la experiencia democrática con experiencias legislativas al estilo Inglés o las transformaciones

capitalistas “peligran algunos derechos sociales adquiridos” que junto con los problemas económicos han hecho decrecer los niveles de vida.

Bottomore, escribe en un contexto de finales de la guerra fría en donde parecía no haber más que dos opciones a elegir, garantizar los derechos sociales primero o esperar a cimentar las bases para su ejercicio a través de los derechos civiles y políticos; los derechos civiles para facilitar las transacciones económicas y los derechos políticos para dar cierto espacio de autonomía a la persona pero bajo formas de representación política, limitadas en la mayoría de los casos al voto. Este debate quedó plasmado por ejemplo en instrumentos internacionales de derechos humanos³⁶ y prevaleció como una disyuntiva irresoluble e insalvable. Para Marshall, no había conexión importante o lógica entre los tres elementos de la ciudadanía (civil, político, social), pero tampoco había conflictos de valores o principios entre ellos. Roche quien escribe también a principios de los noventa,³⁷ afirma que la “nueva derecha conservadora” y la “filosofía política neoliberal” promovieron la idea de que sí existe un conflicto de principios entre los derechos civiles y los sociales, y en general entre la igualdad social y la libertad.

Esta concepción fue útil para justificar la irresponsabilidad del capitalismo y del Estado sobre los derechos sociales. Autores como Nozick, Hayek y Friedman opusieron la construcción de estados modernos a la inclusión de deberes del estado de bienestar al considerar que la ciudadanía no debe incluir derechos sociales. En el otro extremo, los defensores del estado de bienestar, argumentaron que los derechos civiles y las libertades políticas requieren de los derechos sociales, no son opuestos y el Estado debe expandirlos.

El concepto clásico sobre ciudadanía de Marshall, no sólo es discutido a la luz del sistema económico, sino también a partir de situaciones sociales que se

derivadas de la Revolución Francesa, siendo así, estos países serían los “más democráticos” de Europa, pero no cabe duda de que los antecedentes históricos no son el único factor o el factor determinante del alcance o calidad de la democracia.

³⁶ La división que se observa en dos de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

³⁷ Maurice Roche, “Citizenship, Social Theory, and Social Change”,...op. cit, p.87

derivan de él como es la migración en el caso de Europa y en el caso de América Latina, sobre todo a partir de su diversidad interna. Bottomore nos advierte que Marshall se refirió siempre a una sociedad homogénea por lo que “aunque sus conceptos generales puedan aplicarse a otros contextos, hoy se nos han quedado cortos”.³⁸ El esquema planteado por Marshall es útil para desmenuzar las dimensiones generales de la ciudadanía pero su contenido concreto es reformulado a partir de los fenómenos sociales que no contempló. Bottomore se refiere al fenómeno de las migraciones masivas desde la posguerra a partir del cual se puede hacer una distinción de otra índole sobre el concepto de ciudadanía:

Cuadro 2.

Ciudadanía Formal	Ciudadanía Sustantiva
Pertenencia a un Estado-Nación	Conjunto de derechos civiles, políticos y especialmente sociales. Lo que implica alguna forma de participación en los asuntos del gobierno.

El concepto de ciudadanía queda de nuevo segmentado. Aunque se pertenezca formalmente a un Estado, “se puede estar excluido (legalmente o de hecho) de ciertos derechos políticos, civiles o sociales, o de la participación efectiva en asuntos de gobierno relativos a los más valiosos aspectos de la vida social”.³⁹ Esta distinción no la observó Marshall porque observaba una sociedad homogénea en la que se podía dar por descontada la pertenencia formal a un Estado, sin embargo, ésta puede hacer o no la diferencia para el ejercicio de la ciudadanía sustantiva ya que, por ejemplo, el derecho al voto depende de tal pertenencia pero el ejercicio de algunos derechos sociales no, porque estos pueden beneficiar tanto a nacionales como a residentes.⁴⁰

Al ser la pertenencia a un Estado-nación el punto crucial para definir el tipo de ciudadanía, ésta puede variar en cada país de acuerdo a los requisitos que se

³⁸ T. H. Marshall, ... op. cit., p. 100

³⁹ Esta distinción conceptual es desarrollada a partir de la observación de fenómenos y casos como la emigración y, entre otros autores, por Brubaker en Inmigración and the politics of citizenship in Europe and North America, 1989, University Press, texto citado por Bottomore en *Ibíd*, p. 101

⁴⁰ *Idem*.

consideren necesarios para pertenecer o no a tal comunidad política lo cual depende también de las implicaciones que ha tenido en cada caso la emigración; en este sentido, Bottomore hace una distinción entre aquellos países que han sido fundados a partir de la emigración como es el caso de Canadá y Estados Unidos y los casos en que "ha sido un hecho ocasional", tal como era considerado el fenómeno en el tiempo en que escribió el autor para el caso de Europa, pero precisa que aún entre ellos existen importantes diferencias.⁴¹

La diversidad étnica o cultural que se deriva de los procesos migratorios plantea retos tanto a la ciudadanía formal como a la sustantiva y aunque la tendencia general ha sido restringir el acceso a la ciudadanía, aún cuando existe la dimensión formal, diversos grupos no pueden disfrutar de los derechos sustantivos o "al menos hacerlo en las mismas condiciones que otros",⁴² lo que dio pie a movimientos de protesta como el de los afroamericanos en los años sesenta. Este es un punto principal para nuestro tema, ya que no sólo se trata de garantizar el acceso a los derechos sino de estar en las condiciones que efectivamente permitan su ejercicio, lo cual implica que desde las características de cada grupo se determinen los derechos y las vías para ejercerlos. Entre las alternativas que

⁴¹ En Francia el concepto de ciudadanía es de tipo universalista, asimilacionista y centrado en el Estado, mientras que en Alemania es particularista y orgánica, centrada en el concepto de comunidad cultural o racial (Volk); en Suecia, la falta de un nacionalismo étnico o cultural explicaría porqué este país concedió el estatus de ciudadanía a los inmigrantes de la posguerra sin demasiados conflictos; por último, en Inglaterra la ausencia de una autoidentificación como Estado-nación, facilitó la entrada de inmigrantes de la posguerra que por lo general disfrutaron de mayores derechos sociales, políticos y económicos que en otras partes. También señala que existen distintas opiniones al respecto, por ejemplo, quienes sostienen que todas las personas que tienen permiso para residir y trabajar en una nación deben tener derecho a convertirse en ciudadanos siempre que hayan permanecido en el país por un tiempo determinado y cumplan con algunas formalidades siendo esta una práctica que deberían implementar las sociedades liberal democráticas; otro punto de vista es que la ciudadanía ha perdido valor e incluso muchos inmigrantes como es el caso de Estados Unidos, que cumplen los requisitos no les interesa porque esperan regresar a su país; también, algunos comentan que la calidad de ciudadano debe distinguirse de la calidad de *habitante* que se refiere al derecho a establecerse y trabajar además de algunos derechos sociales e incluso votar "en ciertas circunstancias"; también, se ha planteado el tema de la doble o múltiple nacionalidad frente a la cual se observa que la ciudadanía formal es significativa para aquella parte de la población que le interesa mantener una identidad singular que corresponde a una tradición cultural particular. Cfr. *Ibíd.*, p. 102 y 126-127

⁴² *Ibíd.*, p. 105

han planteado los movimientos étnicos está la autonomía regional en el caso de Nicaragua.

El concepto de ciudadanía formal es problematizado también porque la incorporación o adhesión a un Estado nacional cuya concepción de sociedad es homogénea, es en sí mismo excluyente ya que en sociedades multiétnicas, como son hoy en día la mayoría de los países, limita el ejercicio del componente sustantivo de la ciudadanía. En el caso de Nicaragua el Estado es definido como multiétnico lo cual facilita en buena medida la generación de mecanismos para el ejercicio de los derechos.⁴³

Como veremos en el capítulo siguiente, los movimientos étnicos en América Latina han planteado la redefinición del Estado a fin de que su sentido de pertenencia a éste no sea contrario a su identidad étnica lo cual tiene importantes implicaciones en el concepto de ciudadanía. En ese sentido, varios autores han insistido en la idea de que la globalización contribuye a fortalecer una ciudadanía que en lugar de aplastar identidades refuerza los espacios de identidad específicos.⁴⁴

Al respecto, Maurice Roche, además de juzgar como demasiado optimista a T.H. Marshall por su hipótesis acerca de la gradual reducción de la desigualdad de clase,⁴⁵ señala que la ciudadanía debe tomar en cuenta otro tipo de desigualdades

⁴³ Reflejando el contexto particular en el que escribe, Bottomore se cuestiona si el Estado-nación es el único o el principal espacio para la ciudadanía sustantiva pero se ha respondido ya al observar los límites que ésta tiene para el caso de los inmigrantes que, de una u otra forma y en distintos niveles, no ejercen una ciudadanía formal y sustantiva con el mismo alcance que la población nacional. Es decir, considera que el Estado nacional no es el único espacio o el más adecuado para el ejercicio de dicha ciudadanía como se observa en el caso de los migrantes. Propone que la ciudadanía sea concebida como un conjunto de derechos de individuos en tanto miembros de una comunidad independientemente de su pertenencia a un Estado-nación, pero hoy en día, en el contexto de la globalización, esta propuesta podría ser confusa e incluso aparecer como promotora de una "ciudadanía global".

⁴⁴ F. Zapata, ...op. cit., p. 314

⁴⁵ Roche rechaza la idea de Marshall respecto de que la desigualdad de clase se reduciría gradualmente gracias al crecimiento económico, al desarrollo de los principios de la ciudadanía y al supuesto carácter redistributivo del estado de bienestar ya que, considera, debe dudarse del poder del Estado para modificar tal situación y tomar en cuenta la resistencia al cambio de la estructura de clases, en otras palabras, la resistencia a perder privilegios. Maurice Roche, "Citizenship, Social Theory, and Social Change", ...op. cit., p. 83

y formas de discriminación existentes en las sociedades modernas, por ejemplo las desigualdades de género, raza, edad, entre otras, en virtud de que en Inglaterra –unidad de análisis en el estudio de T.H. Marshall-, tanto el estado democrático como el de bienestar reprodujeron las desigualdades y produjeron nuevas. Los mejores ejemplos de la negación de una ciudadanía completa y en donde el Estado es incluso cómplice son aquellos relacionados con las diferencias de raza y la inmigración, señala Roche.

El mismo autor caracteriza a los estados modernos como aquellos que subsumen la noción de política y de comunidad política a las reglas económicas y la noción de derechos y responsabilidades a las reglas para hacerse de bienes privados y beneficios, sea a través de la provisión pública o de la esfera privada; advierte también, que es necesario analizar las nuevas formas de politización y despolitización en el contexto del desarrollo posmoderno.⁴⁶ Subraya el hecho de que Marshall se refiriera a la ciudadanía como membresía o pertenencia a una comunidad en un sentido social general y no específicamente a una comunidad política siendo que las sociedades modernas como Estados nación son sobre todo comunidades políticas además de ser comunidades económicas. En este sentido, la propuesta de Marshall hacía de la ciudadanía un concepto apolítico o políticamente inocuo; por tanto, Marshall no contempló, afirma Roche, que la ciudadanía es un acto político cimentado en una comunidad política “preocupada

⁴⁶ Señala que en las formaciones capitalistas y en los Estados nacionales, la imagen dominante de la ciudadanía tiende a estar basada en la economía. Desde el siglo XVIII el ciudadano es visto como pagador de impuestos y propietario, en el siglo XIX como fuerza de trabajo y en el siglo XX, además, como consumidor; irónicamente, la politización estructural que supone la formación del Estado provee el contexto para una despolitización que el autor califica de fenomenológica, donde la obediencia prevalece en lugar de la autonomía política y la proactividad apropiadas para el estatus de ciudadanía. Siguiendo a Schütz, la fenomenología de la intersubjetividad política es definida por el autor como la base social de la comunidad política o las implicaciones de la ciudadanía en la estructura del mundo de la vida y siguiendo a Habermas, para quien la interacción es lingüística, potencialmente política y evidente en la conversación y el diálogo, la intersubjetividad política tiene como precondition analítica e histórica a la educación. *Ibíd.*, p. 89-93

por la educación y la civilidad y es un ejercicio público de la libertad y la razón", así como una llave para ejercer la vida política y para la renovación de la misma.⁴⁷

Esto es lo que Roche define como ciudadanía completa y que resulta de gran relevancia para nuestro estudio, ya que las experiencias de participación que abordamos expresan precisamente este carácter político y activo de la ciudadanía. Kymlicka y Wayne, autores que recientemente han desarrollado teorías sobre la ciudadanía en contextos multiculturales, señalan que el concepto de ciudadanía empleado por Marshall y aceptado ampliamente durante la segunda post guerra, enfatizaba la *adjudicación pasiva de derechos y la ausencia de obligación de participar* en la vida pública lo que comúnmente se ha llamado ciudadanía de carácter "pasivo"; la "nueva derecha" ha argumentado que el estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres sin mejorar sus oportunidades de vida y ha creado una cultura de dependencia o de tutelaje burocrático. Sin detenernos en el debate acerca de los derechos sociales, el carácter activo o pasivo/apolítico de la ciudadanía es una de las disyuntivas que veremos a través de la categoría de participación política en el caso de la ciudadanía ejercida por pueblos indígenas en Nicaragua.

De hecho Kymlicka y Wayne señalan dos concepciones centrales alrededor de la ciudadanía, aquella que la considera como *un estatus legal de los miembros de una comunidad política*, agregaríamos, con una serie de derechos en consonancia con el concepto de Marshall; y la segunda como una actividad deseable, *donde la extensión y la calidad de la ciudadanía está en función de nuestra participación en la comunidad*. Estas dos posturas coinciden en la necesidad de que los ciudadanos asuman una responsabilidad personal, pero se diferencian en cuanto a la manera en que estos deben "aprenderla".

Coincidiendo con Roche, Kimlycka afirma que la "nueva derecha" ha criticado la idea de los derechos sociales por considerarlos inconsistentes con las

⁴⁷ Considera que este sentido apolítico de la ciudadanía o esta despolitización de la ciudadanía se debe en parte al consenso generado en torno al estado de bienestar y el "asalto de la nueva derecha" en Inglaterra, Estados Unidos y otros países. *Ibid.*, p. 85

demandas de libertad y justicia y por ser económicamente ineficientes; además sus defensores afirman que para asegurar la integración social y cultural de los pobres debemos enfocarnos en su responsabilidad para ganarse la vida, es decir, colocan de nuevo el problema en el ámbito de la responsabilidad personal y en el cumplimiento de obligaciones.⁴⁸ Desde esta perspectiva, el libre mercado, la desregulación económica, entre otras reformas económicas impulsadas desde los años ochenta, promoverían una ciudadanía responsable e instruirían a la gente en virtudes como la iniciativa y la autosuficiencia; pero no fue así, los autores señalan que la liberalización del mercado ha fomentado la irresponsabilidad económica que ejemplifican con los escándalos en Estados Unidos sobre fraudes financieros y el aumento de la pobreza y la desigualdad.⁴⁹ De esta manera, afirman los autores, los defensores del libre mercado han caracterizado a la ciudadanía *no como un estatus social y político sino como un estatus que depende de la posición económica.*

Hoy en día, como señalan Kymlicka y Norman, tanto los defensores del libre mercado como los pensadores de izquierda, aceptan que la ciudadanía está conformada por derechos y obligaciones –recordemos que Marshall se preguntaba

⁴⁸ Cfr. Will Kymlicka y Wayne Norman, "Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory" en, Theorizing Citizenship, Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos, 1995, p. 286

⁴⁹ Detrás del debate sobre la responsabilidad se puede distinguir el supuesto de que aquellos que se encuentran en la pobreza son aquellos que han seguido un patrón de pasividad, dependencia y clientelismo fomentado por el estado de bienestar y que una mejora en su nivel de vida depende de que asuman o no una responsabilidad personal o individual. Aunque autores como Schmitz admiten que asumir la responsabilidad individual no es la panacea, sí consideran que las instituciones deben tener como función que las personas internalicen su responsabilidad porque resolver la pobreza no se logra tomando riqueza de quienes producen y dándoselas a otros [transferencias], por lo que en una sociedad de mercado o "sociedad cooperativa" de acuerdo a dicho autor, los que mejoran su situación son los que se responsabilizan y los que no lo hacen no mejoran su situación. En sentido opuesto, Goodin, defensor del estado de bienestar, afirma que para que los pobres se hagan cargo de su propia vida, requieren de ciertas condiciones como por ejemplo la garantía de empleo remunerado. Goodin expone que, basándose en la evolución económica de Estados Unidos en la última década, se sabe que es un mito que el crecimiento económico vaya a transmitirse hasta los miembros más necesitados tal como argumentan los opositores al estado de bienestar. David, Schmitz y Robert Goodin, El bienestar social y la responsabilidad individual. A favor y en Contra, Cambridge University Press, Madrid, 2000, p. 31, 64, 121

si la ciudadanía moderna tenía como carácter irreversible el énfasis en los derechos y no en las obligaciones-, pero para los primeros la responsabilidad es primordial y condición para el otorgamiento de derechos, mientras que para los segundos sólo es adecuado demandar el cumplimiento de responsabilidades después de que los derechos a participar, estén asegurados, es decir, que la participación política nos educa en la responsabilidad. Como en el caso de Goodin, defensor del estado de bienestar, no se trata de imponer obligaciones sino de generar las condiciones necesarias para el cumplimiento de "responsabilidades" o para la participación como la generación de empleo, educación, etc.

Es evidente que ni el estado de bienestar ni las reformas económicas liberales cumplieron sus promesas o incidieron de la manera en que el discurso de sus defensores prometía, a final de cuentas, ambas posturas promueven en sus ideas básicas una ciudadanía despolitizada o incompleta y una ciudadanía en mayor o menor medida relacionada con una concepción homogénea de la sociedad. Sin embargo, Kymlicka y Norman aseguran que la "izquierda" está buscando nuevos caminos para resolver el problema de la ciudadanía tendiendo "demasiada fe" en la participación democrática, apostando por mecanismos de rendición de cuentas y por el "empoderamiento" de la población en la satisfacción de sus necesidades básicas.

En este debate, la responsabilidad personal aparece como un sentido o actitud moral que desarrollan las personas y que es obstruido por acciones paternalistas, es decir, un sentido que todos y cada uno poseen pero que puede o no desarrollarse. Es habitual que ambas posturas coincidan en que la acción del Estado puede no fructificar si la persona no asume su responsabilidad, como en el caso de los servicios de salud que por excelentes que sean no pueden evitar que la persona sufra los efectos del tabaquismo o el alcoholismo si ésta no asume su responsabilidad, incluso Kymlicka y Norman, parecieran abogar por un mundo ideal en el que los ciudadanos tengan responsabilidad personal en todos los

asuntos de acuerdo con los derechos otorgados.⁵⁰ Consideramos que para el ejercicio de la responsabilidad individual efectivamente son necesarias ciertas condiciones como el acceso a la información, educación, empleo y demás necesidades básicas, porque el mercado –como supuesta fuente para el desarrollo de la responsabilidad como virtud-, sólo promoverá aquellas condiciones que constituyan una vía económicamente redituable.⁵¹

Así tenemos que, por un lado, se promueve una responsabilidad bajo la lógica del mercado y por otro, una responsabilidad bajo la lógica de la *participación*, pero en ambos casos ¿cómo asegurar que la responsabilidad se dirija a la búsqueda del interés común –no solamente económico- y no del interés personal?,⁵² esta es la misma pregunta que se hace Young respecto de la *representación* como veremos adelante. Frente a ello, Kymlicka y Norman identifican una tercera postura en los teóricos de la sociedad civil, quienes consideran que ni el mercado ni la participación política son suficientes para aprender las virtudes cívicas sino que la virtud de la “obligación mutua” se aprende sobre todo en las organizaciones voluntarias de la sociedad civil, porque el incentivo para actuar responsablemente no es legal sino el contar o no con la

⁵⁰ Aunque hace la distinción entre los liberales quienes consideran que el mercado es la escuela para aprender la virtud de la responsabilidad y, por otro lado, quienes consideran que es desde la participación democrática donde se puede alcanzar tal equilibrio entre derechos y obligaciones. Este punto se relaciona directamente con lo que se llamó “la tercera vía”, propuesta en la que se argumenta que los derechos sólo se reconocen bajo la condición de que se asuma la responsabilidad personal. Este es en parte el fundamento de la “tercera vía” el reconocer los derechos solo si se tiene responsabilidad personal, reduciendo cada vez más el ámbito público, para que todos los asuntos sean de responsabilidad personal y no pública. Argumentos como éste forman parte de las medidas de reducción de los aparatos del Estado y sus funciones.

⁵¹ Por ejemplo, si se trata de reciclar basura, las personas no lo harán porque tengan conciencia y responsabilidad ecológica sino porque es redituable, sobre todo, cuando no tienen sus necesidades básicas resueltas. Así, en el caso de otro tipo de asuntos, tendríamos que esperar a que fuesen redituables. Es decir, la responsabilidad personal que “enseña” el mercado, es precisamente aquella que está bajo la lógica económica. O en el asunto de los recursos naturales, la responsabilidad personal, de individuos o colectivos, sería asumida si por ejemplo, cuidar el bosque trae beneficios económicos.

⁵² Cabe señalar que esta pregunta la hace Kymlicka pero respecto de la participación democrática y no del mercado como escuela de virtudes de responsabilidad al decir: ¿cómo asegurar que los ciudadanos participen responsablemente?, y referirse a los riesgos de una participación irresponsable en la que se aprueben beneficios y derechos que no puedan sostenerse económicamente.

aprobación de la gente cercana (familiares, amigos, colegas, etc.) lo cual, aseguran, es más poderoso que el incentivo legal. Kymlicka y Norman simplemente señalan que hay poca evidencia en pro o en contra de este supuesto, que sin duda constituye una visión romántica de la sociedad civil.⁵³

El tema de la responsabilidad tiene de fondo un aspecto moral respecto de lo que es o no lo correcto, ser responsable es actuar de manera que se tenga el mayor beneficio posible así que, consideramos, se trata de un principio económico. Asumir la responsabilidad personal es, como decíamos, una actitud moral o si se quiere ética, porque siempre habrá alguien más que desde el Estado o desde la sociedad determine si se actuó "responsablemente". Consideramos también que subvertir a la participación en una forma de "aprender" a ser "responsables", es constreñirla de nuevo a una acción pasiva, porque aunque se habla de una responsabilidad personal, esa responsabilidad es determinada como tal por factores externos al individuo e incluso a un colectivo.

Por último, Bottomore se cuestiona si la ciudadanía sigue siendo el marco conceptual más adecuado para observar el desarrollo de los derechos individuales y propone concebir un conjunto de derechos humanos para cada individuo en la comunidad donde vive o trabaja sin importar sus orígenes nacionales y su ciudadanía formal; un conjunto de derechos que varía según el país de que se trate y su nivel de desarrollo sobre todo en cuanto a los derechos sociales. También cuestiona la efectividad de la democracia ya que las instituciones políticas no permiten la auténtica expresión de la diversidad social y política.

Sin duda la propuesta de reconocer distintos derechos de acuerdo a las circunstancias, es compleja, sobre todo si estamos concientes de que los derechos son dinámicos, progresivos y se ven afectados por las condiciones económicas y las nuevas circunstancias tecnológicas, ambientales, entre otras, pero la ciudadanía es una construcción social frente a la cual se ofrecen

⁵³ Los autores incluyen como organización Voluntaria a la familia, lo cual es cuestionable.

resistencias y aperturas según sea la fuerza de los movimientos sociales y/o las necesidades del sistema económico.

1.2 Ciudadanía diferenciada

Esta propuesta conceptual y política parte del mismo debate anglosajón anterior, de principio, parece marcar una línea entre los grupos diferenciados y la población en general, ¿acaso la ciudadanía diferenciada implica que ésta es para los "diferentes" y para los "iguales" es simplemente ciudadanía? En palabras de Díaz-Polanco, si la ciudadanía es en sí una concepción universalista, porque considera a todos iguales, existe una contradicción en los términos al hablar de "ciudadanía diferenciada", porque esta parte de una concepción particularista. Es decir, si se pretende que la "ciudadanía" de cuenta de la diversidad social, no puede implicar un trato igual para todos.

Marion Young señala que la ciudadanía se ha forjado bajo el principio de universalidad, o en palabras de Marshall como una medida de igualdad, en la que plantear una ciudadanía para todos es plantear un trato igual para todos, o en otras palabras, subsumir las diferencias en una concepción homogénea de pueblo o *demos*. Políticamente, todavía resulta arriesgado proponer alternativas contrarias, porque esta postura se ha arraigado fuertemente en buena parte de las sociedades y es defendida por grupos de todo el espectro político. Sin embargo, tal como señala Young, algunos movimientos sociales o "grupos oprimidos"⁵⁴ han debilitado el vínculo entre ciudadanía para todos y trato igual para todos al manifestar su especificidad en contra de las políticas de asimilación y

⁵⁴ Para Young, grupo es el movimiento que se conforma no sólo en torno a una identidad de clase o interés económico, sino alrededor de una identidad racial o étnica que ha sido devaluada por otros. La condición de opresión de un grupo ocurre cuando sufre una o varias de las siguientes opciones: explotación, exclusión de los espacios de participación social, no tienen autonomía, autoridad ni poder de decisión, se encuentran estereotipados, tienen poca posibilidad de ser escuchados desde su propia perspectiva cultural o sufren violencia. Iris Marion Young, ... op. cit, p. 185 y 188

cuestionando así el trato igualitario. Tal planteamiento, considera Young, se relaciona con la idea de ciudadanía diferenciada la cual es, desde su punto de vista, "la mejor manera de realizar la inclusión y participación de todos en una ciudadanía completa".⁵⁵

De este modo, cualquier definición de la ciudadanía que se relacione con la universalidad en el trato es implícitamente una forma de exclusión porque se basa en la caracterización homogénea de la sociedad. Es importante matizar esta afirmación de la autora ya que, como se verá en el siguiente capítulo, los movimientos y actores sociales son quienes determinan los temas en los que debe haber una diferencia en el "trato". Pero estamos de acuerdo en que un punto crucial y generalizado es la inclusión y participación de todos en la discusión pública y en la toma de decisiones, para la cual es necesario crear los mecanismos para que todos los grupos estén en igualdad de condiciones para ejercer tal derecho. Sin embargo discrepamos de la alternativa que se propone para lograrlo, veamos.

La autora se refiere a la creación de mecanismos para garantizar la representación de todos los grupos, sin embargo, distintos actores sociales han demandado no sólo la representación sino la participación directa en la toma de decisiones de aquellos asuntos que les afecten. Esta es la dimensión de la ciudadanía que nos interesa explorar en esta investigación y que desarrollaremos conceptualmente en el epígrafe sobre participación política.

Young es clara al señalar que en las sociedades donde existen grupos diferenciados y uno o varios gozan de privilegios en virtud de una estricta aplicación del principio de trato igual para todos, se perpetúa la opresión o la desventaja a pesar de que ostenten formalmente el estatus de ciudadanía. Como solución, propone la articulación de derechos especiales que tomen en cuenta las diferencias a fin de desaparecer la desventaja y la opresión. La participación de todos en la toma de decisiones a través de la representación es lo que debe

⁵⁵ *Ibid.*, p. 176

diferenciar a la democracia de las sociedades corporativizadas del estado de bienestar, señala Young.

Tradicionalmente, el concepto de ciudadanía ha sido en sí mismo universalista, opuesto a lo particular, bajo una idea del bien común, de una voluntad común y de una vida pública compartida cuyo ejercicio requiere que todos los ciudadanos sean iguales. Para los defensores de la democracia republicana, afirma Young, incluir a los grupos diferenciados implicaría la dispersión y división de la vida pública, por lo que la ciudadanía implicó para los grupos diferenciados la asimilación y/o el exterminio.

La autora cuestiona la aplicabilidad de dicho principio de universalidad, ya que tal tipo de ciudadanía implicaría que existe una perspectiva general e imparcial en la que los ciudadanos ven más allá de sus intereses particulares y los superponen a los suyos; considera que en realidad los ciudadanos se acercan a los asuntos públicos desde su perspectiva e intereses particulares. Tal deseo de una visión unificada de lo público, suprime pero no elimina las diferencias, por lo que se tiende a excluir algunas perspectivas.⁵⁶

A diferencia de la ciudadanía "universalista", la ciudadanía diferenciada de o para grupos "coincide con la heterogeneidad de la vida pública que existe realmente" y además, afirma Young, promueve la comunicación entre los distintos puntos de vista. En este sentido, puede interpretarse que la ciudadanía de tipo universalista implica no solo una imposición de una visión homogénea de la sociedad, sino también la imposición de principios, ya que no se puede suponer una comunicación universal y la representación no resulta útil para la diversidad bajo una concepción homogénea de la sociedad. La ciudadanía diferenciada requiere de un acuerdo entre ciudadanos, desde la diversidad. Sin duda este acuerdo es difícil de alcanzar, pero es esencial para la constitución de una comunidad política; la ciudadanía diferenciada es sólo una opción para lograr un

⁵⁶ *Ibid.*, p. 184

acuerdo desde la diversidad que corresponde a las experiencias canadiense, estadounidense y europea.

La sociedad multiétnica o multicultural, aquella que es diversa étnica y/o culturalmente, es negada o limitada por las democracias en las que prevalece una ciudadanía universalista frente a lo cual se ha propuesto el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada en los contextos arriba mencionados. Young discute con Amy Gutman respecto de lo que mencionábamos supra sobre si la alternativa es alcanzar primero la igualdad económica y social para entonces lograr la igualdad política, como sostiene Gutman, o si están interrelacionados, como sostiene Young. De su desarrollo simultáneo, afirma Young, depende la posibilidad de reconocer y generar mecanismos de representación para los grupos oprimidos.

Coincidimos con Young en que el problema principal es que algunos grupos sean privilegiados y otros continúen siendo oprimidos sin embargo, aún cuando sea así en el caso europeo, en América Latina no podemos decir que “ahora tenemos una sociedad de grupos diferenciados” y mucho menos –para ambos casos- que sea una condición que vaya a prevalecer “por algún tiempo”.⁵⁷ Es común que la ciudadanía diferenciada sea interpretada como la asignación de derechos especiales, o una forma de distinción entre derechos para todos y privilegios para unos. Es decir, el concepto de *derecho* al ser opuesto al de privilegio, implica también un principio de generalización o universalidad bajo el cual, aquello que es exclusivo es un privilegio; a la palabra *derecho* se le asocia con la de igualdad en el sentido de trato igual para todos. Este ha sido uno de los argumentos por los que se ha rechazado cualquier propuesta que ponga en duda a la ciudadanía de tipo universalista. En este caso, encontramos también una contradicción entre los términos “derechos” y “diferenciados”, pero en la práctica, los movimientos sociales de índole étnico han demandado derechos particulares,

⁵⁷ “I merely assume that ours is now a group differentiated society, and that it will continue to be so for some time to come” *Ibid.*, p. 188

derechos diferenciados o derechos para los pueblos indígenas, habiendo aún ahí, la posibilidad de distinción entre los derechos de uno y otro pueblo indígena.⁵⁸

Young señala que la democracia verdaderamente participativa debe asumir la existencia de grupos diferenciados, por lo que debe proveer mecanismos institucionales y recursos públicos a fin de que sea efectiva la *representación* de todas las perspectivas, de esta manera Young homologa a la democracia participativa con la representativa. En específico señala que se debe de promover la autoorganización de los miembros del grupo a fin de fortalecer su sentido de colectividad “empoderada”, así como para promover la reflexión sobre su experiencia e intereses colectivos en el conjunto de la sociedad. En segundo lugar, se debe observar cómo les afectan las políticas sociales y “generar políticas propuestas por ellos mismos”; también, asegurar que quienes toman las decisiones consideren sus perspectivas. En tercer lugar, deben generarse mecanismos para otorgarles un poder de veto en contra de las políticas que les afecten directamente como por ejemplo en el caso de las reservaciones de indios en Estados Unidos y los derechos reproductivos de la mujer. De esta manera, señala, los grupos oprimidos o en desventaja estarían representados, las *formas de representación* serían específicas para ellos porque los grupos privilegiados ya están representados.⁵⁹

La ciudadanía diferenciada, es entonces un *mecanismo para que los grupos diferenciados sean representados* en los espacios de toma de decisiones no para que tomen decisiones directamente en los asuntos que les afecten, o en todo caso lo hagan de manera reactiva o a *posteriori* como es el caso del poder de veto. Sin tal representación, continúa Young, no podrían ser escuchadas sus necesidades e intereses así que, una representación de este tipo eliminaría la opresión. La representación es necesaria, argumenta, porque nadie puede hablar por el interés

⁵⁸ Sartori señala al respecto que los privilegios se transforman en derechos cuando llegan a ser iguales para todos y se extienden a todos. Frente a la ciudadanía de “igual inclusividad”, la ciudadanía diferenciada, señala Sartori, conduce a una “desigual segmentación”. Sartori... op. cit, p. 102

⁵⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 189

de todos, porque ninguno de los grupos puede hablar por otro grupo, nadie puede comprender y representar todos los puntos de vista, por lo que la única forma en que todas las perspectivas puedan ser escuchadas es a través de una representación específica.

Desde su punto de vista, la representación específica de todos los grupos garantiza que los procesos democráticos de toma de decisión sean justos, sin embargo, ello puede ser totalmente limitado cuando la toma de decisiones dentro de los regímenes democráticos se realiza bajo la regla de la mayoría; todos han sido escuchados, pero al momento de decidir, pesarán los grupos o el grupo que conforme la mayoría por lo que la voz de aquellos que "de otra forma no pueden ser tomados en cuenta" sólo queda en el registro de la discusión o cuando más en algunos aspectos de la decisión tomada, aún cuando se trate de asuntos que los afecten directamente. En estos términos, una decisión justa es aquella para la cual se escucharon todos los puntos de vista, es decir, por su forma y no por su contenido, porque será justa aunque dicha decisión afecte a uno o más grupos. Más aún cuando la misma Young reconoce que, quienes toman las decisiones no pueden ser neutrales y que forzosamente imprimen su propia perspectiva. La situación de los grupos oprimidos cambia, ahora son escuchados, pero ¿cuál es el peso real que tiene su voz en la toma de decisiones?, sobre todo si permanecen los prejuicios o estereotipos hacia ellos. La autora simplemente señala que "la abundancia de opiniones permitirá a los tomadores de decisiones distinguir más fielmente entre lo justo y los intereses particulares" y que las autoridades electas y no electas deben tomar en cuenta esa representación específica.⁶⁰

⁶⁰ La autora señala que las "estructuras de representación de grupos" no deben sustituir las de representación regional o de partidos sino que deben estar al lado de estas y que, además, para implementar este principio de representación, se requiere de "imaginación y flexibilidad" por lo que no existen modelos a seguir y dependen de cada contexto. Otro ejemplo que expone respecto de la representación específica de grupos son "los experimentos de auto organización pública e institucionalizada de mujeres, pueblos indígenas, trabajadores, campesinos y estudiantes en la Nicaragua contemporánea", sobre ello cita un texto de Gary Ruchwarger titulado *People in Power: forging a Grassroots Democracy in Nicaragua*, del año de 1985, pero no abunda más al respecto. *Ibid.*, p. 191, 193 y 206.

La representación resulta ser una forma práctica de dar cabida a la diversidad porque en realidad no requiere de cambios institucionales, pero resulta limitada para sociedades multiétnicas. Los espacios de representación por excelencia son los legislativos, ya que los cargos ejecutivos o judiciales que emanan de una elección no pueden arrogarse la representación de sólo uno (s) grupo (s) en detrimento de otros. La representación entonces, puede verse afectada seriamente por la forma en que se tomen las decisiones sobre todo en el caso de la regla de la mayoría. Es así que para nosotros la representación específica no garantiza por sí sola el reconocimiento efectivo de la diversidad y donde la participación política tiene mucho que aportar.

Hasta aquí, el esquema planteado por Young pareciera generar una imagen en la que estuviesen representados todos los grupos con identidad racial o étnica al momento en que se tomase cualquier decisión política; pero nos aclara que no se requiere asegurar la representación de todos los grupos en todos los contextos y temas, sino sólo en aquellos en los que los intereses de sus miembros se vean afectados y cuando sus puntos de vista e intereses no puedan ser escuchados sin representación. Estas dos condiciones en realidad podrían abarcar la mayoría de los temas y contextos porque, al tratarse de grupos oprimidos, su voz es silenciada sino cuentan con representación por lo que tendrían que ser representados aún en los temas que no les afecten.

Siendo así, la pregunta que se hace a continuación sobre la manera en que se deben determinar los mecanismos de representación, es decir, quién y cómo decide qué grupos deben o no ser representados, debe transformarse para responder la pregunta sobre cuáles son las características de esta representación. Young afirma que primero, debe permitir la auto organización del grupo para participar en la discusión pública; y segundo, debe ser entendida como parte del proceso democrático. Paralelamente, la vida pública y la forma de decidir han de transformarse para que todos los ciudadanos tengan mayores oportunidades de participar en la toma de decisiones, por ejemplo, desde el acceso a los espacios

de discusión.⁶¹ Pero la auto organización debe esperar, como decíamos, a que su decisión a través de sus representantes, sea aceptada por la mayoría.

En seguida se refiere a lo que nosotros llamamos temporalidad en los mecanismos de representación y que termina por mostrar una fuerte contradicción en su propuesta. Los actores sociales a los que se refiere con mayor énfasis son las mujeres, negros (sic), latinos, homosexuales y adultos mayores y explica que su situación de grupos oprimidos puede deberse a que son sujetos de discriminación por prejuicios respecto de sus características particulares o a que sus propias características los han segregado o excluido, es decir, porque tienen su propia historia, tradiciones, cultura, lengua, forma de vida, comportamiento y valores.⁶² Entre los actores arriba mencionados, podríamos decir que todos son víctimas de discriminación, pero no todos tienen una identidad o sentido de pertenencia a un grupo constituyente de una comunidad o colectivo. Por ejemplo, en el caso de las mujeres y adultos mayores la identidad no deviene, entre otros aspectos, de un lugar de origen de un espacio físico al que se hace referencia a través de diversas prácticas sociales, pero sí en el caso de los latinos y afroamericanos –el espectro se amplía enormemente según sea el lugar de origen y asentamiento de estos dos grupos-. La discriminación, señala la autora, les ha impedido desarrollar sus capacidades y por tanto se requieren medidas que impulsen sus capacidades tomando en cuenta sus diferencias. Si la discriminación es la causa de ello, lo lógico es que eliminándola, no será necesario implementar medidas específicas según las diferencias de cada grupo oprimido pero, según la

⁶¹ En este punto, hace una importante distinción de su propuesta con el pluralismo que se refiere a la participación de colectivos o grupos con intereses particulares que no necesitan justificarse en la búsqueda de la justicia social, es decir, sólo promueven sus intereses específicos a menos que su estrategia sea crear alianzas. Ya nos hemos referido antes a las limitaciones del presupuesto de la búsqueda del interés común y la justicia desde la representación específica de grupos, fundamento de la ciudadanía diferenciada.

⁶² Cabe mencionar que los actores a los que se refiere con más detenimiento son los adultos mayores y las mujeres.

autora, el objetivo es darles "la oportunidad de desarrollar sus capacidades" y no erradicar la discriminación.⁶³

En la última parte de su artículo y sin ser el centro de su ensayo, la autora se refiere a tres opciones de política social para la atención de las diferencias culturales. La *acción afirmativa* es definida como la compensación otorgada por la discriminación actual o pasada o por los prejuicios culturales de que fueron objeto los grupos y reconoce que no elimina los prejuicios o el dominio de una cultura (s) sobre otra (s) sino sólo parcialmente. Esta medida resulta ser sólo un remiendo que puede ser interpretado como la defensa de medidas especiales o incluso privilegios. Tal como lo plantea la autora, ésta sería una opción permanente ya que no se busca reducir la discriminación ni mucho menos eliminarla por lo menos en los espacios de decisión, es decir, los grupos discriminados cuentan con mecanismos de representación, pero el resto de los grupos los siguen calificando de forma negativa; por tanto se trata de una solución parcial.⁶⁴ En todo caso tendríamos que preguntarnos cuál sería el resultado esperado como para definir que ya se ha cubierto el tiempo necesario de tal compensación. Sin embargo Young la define como temporal.

Kymlicka y Norman le llaman a esta medida "derechos de representación especial", y consideran también que debe ser vista como una medida temporal en el camino hacia una sociedad que ya no requiera de una representación especial. Hacen una importante distinción en cuanto a los grupos que serían sujetos de estas medidas como son los "desventajados", entre ellos mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.⁶⁵ Interpretamos que la representación especial no será necesaria cuando los grupos se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, cuando sus "diferencias" no sean significativas como para ser tomadas en cuenta, esto es posible en personas como las que señalan los autores, pero en colectivos como los pueblos indígenas, sus características son sustento de su

⁶³ Ibid., p. 197

⁶⁴ Cfr. Ibid., p. 201

⁶⁵ W. Kymlicka y W. Norman, ...op. cit, p. 304

identidad, por lo que cuando sus “diferencias no sean significativas” estaríamos hablando de asimilación o etnocidio.

La segunda opción que identifica Young es la llamada de *valor comparable* (“comparable worth”) desde la cual se considera que todas las culturas “valen”, por tanto es necesaria la atención a las diferencias; sin embargo, el problema aquí es operativo porque es difícil saber, como se pregunta Young, cómo hacer comparables las perspectivas para no discriminar.

Por último, se refiere a la *educación y servicios bilingües y biculturales*, justificada en el derecho que tienen las “minorías” de mantener su idioma y su cultura, y al mismo tiempo acceder a todos los beneficios que se desprenden de su calidad de ciudadanos. Esta opción implica una obligación por parte del Estado contraria a la asimilación y a políticas de acción afirmativa.

Respecto de la propuesta de Young, presentada originalmente en 1989, Kymlicka y Norman señalan que se trata de una propuesta que discute -como muchas- con Marshall,⁶⁶ y que propone integrar a los grupos excluidos como grupos y no como individuos, considerando sus necesidades particulares como por ejemplo el uso de la lengua, el respeto a sus tierras y los derechos reproductivos de la mujer a través de las tres opciones que presenta, justificándose en que los derechos –que conforman la ciudadanía universalista- no pueden satisfacer las necesidades especiales de estos grupos. Esta es la interpretación de Kymlicka y Norman sobre el trabajo de Young, sin embargo, las opciones planteadas por Young no hacen referencia a un ejercicio colectivo de derechos sino un ejercicio individual y acceso a servicios de determinadas características de manera individual.

Para Kymlicka y Norman los derechos de *autogobierno* corresponden a grupos que constituyen una cultura, un pueblo o una nación, que son comunidades históricas con instituciones propias para todos o casi todos los

⁶⁶ Marshall, señalan, define a la ciudadanía como un estatus constituido por un conjunto de derechos y responsabilidades y como la expresión de pertenencia o membresía a una comunidad política; todo ello bajo el supuesto de que tal identidad compartida podía integrar a los grupos excluidos y ser una fuente de unidad nacional.

asuntos, que ocupan un territorio, comparten una lengua y demandan el derecho de autogobierno en asuntos primordiales para asegurar el desarrollo de su cultura y el mejor interés conjunto, al mismo tiempo, buscan la transferencia de poder y jurisdicción legislativa. Se trata de medidas no temporales basadas en el principio de libre determinación. Este es el caso más completo de la ciudadanía diferenciada porque, señalan los autores, "divide" a la población en conjuntos con sus propios derechos históricos, con sus propios territorios, sus propios poderes de autogobierno y su propia comunidad política.

Reconocen que estos tres tipos de derechos (representación especial, multiculturales, autogobierno) tienen una función integradora porque reconocer la diferencia facilita la inclusión, señalan también que las dos primeras han tenido obstáculos prácticos y en el caso del autogobierno, dejan abierta la discusión sobre su alcance "integrador" pero al mismo tiempo señalan los riesgos que observan en el ejercicio de los derechos de autogobierno. El autogobierno, señalan, refleja el deseo de debilitar el lazo con la comunidad política, cuestiona su naturaleza, su autoridad y permanencia. Afirman que si la ciudadanía implica pertenecer a una comunidad política, el autogobierno crea una comunidad política que se traslapa por lo que da pie al nacimiento de una ciudadanía dual y conflictos potenciales entre las comunidades con las que cada ciudadano se identifica más profundamente. Estas son las razones, continúan, por las que se ha insistido en que la ciudadanía permanezca como una identidad común compartida por todos los individuos sin importar su pertenencia a un grupo específico.

En este trabajo, previo al libro de Kymlicka sobre la ciudadanía multicultural, terminan preguntándose de qué manera es posible construir una identidad común en un país donde las personas pertenecen a diferentes comunidades políticas y grupos. Es decir a pesar de que planteaban la necesidad de reconocer la diferencia, vuelven a la misma debilidad del concepto de Marshall, considerar que la ciudadanía responde a una identidad común.

En su trabajo más acabado, Kymlicka define a la ciudadanía multicultural como una ciudadanía plenamente integradora que toma en cuenta la diversidad,

las necesidades específicas de cada grupo y en la que se mantienen los vínculos con la comunidad política.⁶⁷ También vuelve a afirmar que el autogobierno es el caso más claro y completo de ciudadanía diferenciada en donde cada entidad social tiene sus derechos y obligaciones y su propia comunidad política.⁶⁸

En el tema sobre el reconocimiento de la realidad multiétnica y el tipo de ciudadanía que la refleje, hay un debate filosófico de fondo en el que se trata de determinar cuál es la "mejor" o más adecuada opción para esta realidad social que en sus extremos se caracteriza por una postura liberal a favor de la igualdad irrestricta y, por el otro lado, el reconocimiento también irrestricto de las particularidades de cada grupo.⁶⁹ Si como el mismo Kymlicka ha reconocido, el *liberalismo* no ha dado alguna respuesta, el *particularismo* tampoco ha probado ser una salida. Sin duda no se trata de encontrar una fórmula aplicable a cualquier país en donde existan diferencias socioculturales, pero tampoco partimos de que se trata de una cuestión irresoluble, amenos que se mantenga la idea de que a un Estado debe corresponder una nación.⁷⁰ De considerarla irresoluble, los riesgos han sido expuestos por varios autores: estallidos violentos, inestabilidad política o ingobernabilidad, secesión, etc., por ello es común encontrar estudios que en base a esta "amenaza social" justifican su realización.

Nos preguntamos: ¿hasta qué punto el liberalismo es capaz de reconocer la diversidad o de ser plural?, ¿hasta qué punto la democracia liberal puede dar cabida a la diversidad?, ¿los límites de la democracia están definidos por los límites del liberalismo?, estas preguntas pueden ser respondidas a través del

⁶⁷ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996

⁶⁸ *Ibid.*, p. 250

⁶⁹ El hecho de la diversidad cultural ha derivado en discusiones filosóficas —a las que se refiere León Olivé—, acerca de las normas, los valores y los fines que deberían orientar a las instituciones, porque de otra manera no habría más necesidad que garantizar la igualdad de los ciudadanos. León Olivé, comp., *Ética y diversidad cultural*, FCE, México, p. 13

⁷⁰ "La construcción jurídica en el Estado nacional, es funcional para un modelo de sociedad que se pretende homogénea desde el punto de vista de la identidad...En este contexto, no se advierte ninguna posibilidad de reconocimiento de identidades colectivas distintas del pueblo que encarna la soberanía del Estado nación...los derechos culturales son considerados como mero adorno". Javier de Lucas, "La sociedad multicultural. Democracia y derechos", mimeo, 1998.

análisis de un mayor número de casos en todo el mundo y sobre todo de casos donde la diversidad haya sido un asunto atendido a profundidad durante un largo periodo de tiempo.

Varios autores coinciden en cuestionarse acerca de la relación entre la democracia liberal y la multiculturalidad y mencionan que las "teorías modernas de la democracia" exaltan más la unidad del sujeto que la ejerce que su diversidad interna,⁷¹ esto es, que el demos o pueblo debe ser considerado como un ente homogéneo a fin de hacer válido el principio intrínseco a la democracia que es la igualdad.⁷² Desde este punto de vista el reconocimiento de la diversidad cultural, multiculturalidad o multiétnicidad, es incompatible con la democracia. El carácter homogéneo del demos, se afirma, "es una de las bases" para legitimar que, los que "quedan dentro" –los que integran el pueblo-, "puedan obligar a los demás que están fuera a obedecer sus disposiciones" y por ello, es esencial establecer las características de los miembros del pueblo que permitan establecer "una línea divisoria entre cada demos".⁷³

Aunque no nos proponemos hacer un recuento de las teorías sobre la democracia, destacamos el planteamiento de Benjamín Barber, quien a mediados de los ochenta propuso que el futuro de la democracia sería lo que él llamó democracia fuerte ("strong democracy") definida como el ejercicio de la política en su modo participativo, donde los ciudadanos se autogobiernan en lugar de tener un gobierno representativo y donde los conflictos se transforman a través de la "autolegislación" y el carácter activo y no pasivo de los ciudadanos. Cabe aclarar que Barber no cuestiona el carácter homogéneo ni individualizado del demos.⁷⁴

⁷¹ Ferran Requejo y Ricard Zapata-Barrero, "Multiculturalidad y democracia", en Joan Antón Mellón, coord., Las ideas políticas en el siglo XXI, ARIEL, Barcelona, 2002, p. 91-100

⁷² En palabras de Giovanni Sartori, el "destino del ciudadano igual" depende de la estructura liberal del Estado, es decir, en el liberalismo es que se concibe a la ciudadanía como igualdad y se niega la diversidad. Frente a ello, dice Sartori, la ciudadanía diferenciada rechaza tal ciudadanía por considerarla injusta al oprimir las diferencias. Giovanni Sartori, La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, México, 2001, p. 100

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Benjamín Barber, Strong Democracy. Participatory politics for a new age, Universidad de California, 1984, p. 151

Por su parte Kymlicka, afirma que la ciudadanía diferenciada o los derechos diferenciados en función del grupo, "son consistentes con los principios liberales de libertad e igualdad" y que por tanto no son reflejo de una perspectiva colectivista o comunitarista.⁷⁵ Charles Taylor uno de los primeros en hablar de la ciudadanía diferenciada, señala que su opuesto, la ciudadanía homogénea implica el desconocimiento de derechos especiales, mismos que son indispensables para el ejercicio de la libertad individual de los miembros de los grupos diferenciados.⁷⁶ En oposición a ello, consideramos que la democracia liberal es definitivamente incapaz de dar cabida a la diversidad, ya que integra aquella pluralidad de grupos que le es afín, es decir, integra a una parte de esa pluralidad con una amplia discrecionalidad.⁷⁷

En este sentido, Kymlicka plantea que existen dos posibilidades de conflicto entre los derechos individuales y colectivos. La primera es cuando el grupo manifiesta reivindicaciones que afectan a sus miembros y estos no tienen manera de disentir a lo que llama *restricciones internas*; la segunda es cuando el grupo reivindica un derecho a fin de protegerse de las decisiones externas identificadas como *protecciones externas*. Las restricciones internas, señala, limitan las libertades civiles y políticas de los individuos, mientras que las protecciones externas fomentan la libertad individual promoviendo la equidad entre los grupos mayoritarios y minoritarios y no priorizando al grupo sobre el individuo.⁷⁸ La propuesta de ciudadanía multicultural –y las políticas multiculturales- defienden las medidas de protección externa y considera a las restricciones internas como una

⁷⁵ Kymlicka, ... op. cit., p. 57

⁷⁶ Charles Taylor, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, FCE, México, 1993, p. 60-64

⁷⁷ Frente a la democracia liberal algunos autores proponen redefinir la democracia desde el republicanismo, en virtud de que ésta, enfatiza la representación y el constante contacto con los ciudadanos y porque lejos de partir de una ciudadanía homogénea admite la diversidad de culturas de los ciudadanos. Ambrosio Velasco Gómez, "Multiculturalismo y republicanismo", en León Olivé, comp., *Ética y diversidad cultural*, FCE, México, p. 331

⁷⁸ Kymlicka, ... op. cit., p. 62

amenaza real en contra de los derechos individuales.⁷⁹ Como argumento, Kymlicka expone casos extremos que no han ocurrido en el seno de las sociedades para las que propone este tipo de ciudadanía (EE.UU. y Canadá) como es la práctica del aborto de niñas en la India y la clitoridectomía en África; de esta manera en una reacción de temor y a manera de “prevención” (por si algunos grupos llegaran a asumir como propia alguna práctica de este tipo), la ciudadanía que propone niega el reconocimiento de derechos que impliquen la aplicación de restricciones internas.

Pero aún en esta aparente apertura a la diversidad, el liberalismo impone sus principios, ya que los derechos que pueden ser considerados como mecanismos de protección externa no son determinados por el grupo, sino que son evaluados por el Estado y su perspectiva liberal. No en vano, Kymlicka reconoce que es muy difícil distinguir entre las protecciones externas y las restricciones internas y aunque el grupo considere que se trata de una medida de protección externa, para los multiculturalistas puede no serlo. En otras palabras, las medidas aceptadas por los multiculturalistas son aquellas que corresponden a los principios liberales, es decir, los multiculturalistas dan ciertas “concesiones” a las colectividades pero dentro de un margen que ellos mismos determinan.

La ciudadanía diferenciada o multicultural implica una evaluación subjetiva de una cultura dominante (a fin a los principios liberales) sobre otras culturas o grupos que de entrada son considerados potenciales amenazas para los derechos individuales, por lo que para los multiculturalistas es necesario evaluar constantemente sus prácticas a fin de evitar las restricciones internas. Por tanto, los derechos diferenciados que identifica Kymlicka deben entrar dentro de la lógica de la protección externa: el derecho a la representación siempre proporciona una protección de la minoría (política) frente a la mayoría; el autogobierno —con el que ejercen su poder de decisión en asuntos de su interés entre los que señala

⁷⁹ Kymlicka asegura sin dar mayores argumentos que en los hechos las restricciones internas son raras y rara vez tienen éxito, que es más común que los grupos reivindiquen protecciones externas y que en las democracias liberales las políticas multiculturalistas se han inclinado sobre todo hacia las protecciones externas. *Ibíd.*, p. 67

únicamente a la educación, migración, lengua y familia-, no debe obligar a los miembros del grupo a participar sólo de las instituciones internas, tampoco deben negarse derechos a miembros del grupo que hayan cambiado de religión y sus autoridades deben ser electas periódicamente; por último, los derechos "poliétnicos" no deben tener como fin que los miembros del grupo no abandonen su cultura "aún cuando sus tradiciones impliquen una violación a los derechos humanos o individuales". Kymlicka afirma que no existe contradicción entre el otorgarles protecciones externas y negarles la posibilidad de imponer "algunas prácticas a unos miembros que no desean mantenerlas", pero esto es así porque la distinción entre una y otra se hace bajo la perspectiva liberal.

El autor limita aún más el reconocimiento de las protecciones externas al señalar que estas pueden tener efectos negativos (restricciones internas o limitaciones a derechos individuales de miembros externos al grupo).⁸⁰ Más adelante se refiere a un "efecto negativo", crucial para nuestra investigación, en relación a los "derechos territoriales indígenas". Reconoce que la supervivencia de los pueblos indígenas depende principalmente de la protección de su base territorial y la amenaza externa que identifica es el mayor poder económico y político de la sociedad; frente a ella, la forma ancestral de propiedad comunal ofrece una defensa, porque los recursos que ahí se encuentran no pueden ser aprovechados sin el consentimiento colectivo. Los pueblos indígenas tienen derecho a crear "reservas territoriales", señala, pero dicha protección externa puede traer consigo una restricción interna debido que "como los indígenas en lo individual no pueden ofrecer sus tierras como garantía, no pueden acceder a préstamos y les limita su libertad".

⁸⁰ Por ejemplo señala los casos en los que un idioma correspondiente a un pueblo al interior de un Estado es obligatorio para determinada circunscripción –con el fin de reivindicar el uso de una lengua que había tenido que mantenerse oculta-, y los nacionales que no pertenezcan a dicho pueblo se vean impedidos a utilizar libremente su idioma. No es nuestro objetivo abogar o no por este tipo de protección externa, sin embargo, nos parece irónico que el liberalismo se haya percatado de esta situación hasta ahora, cuando muchos grupos ya han perdido su lengua debido a que el idioma oficial era otro.

Consideramos que esta es una visión muy limitada de los derechos territoriales, no negamos que la mayoría de los pueblos indígenas estén en condiciones de pobreza extrema lo que hace de sus tierras el único valor de intercambio, pero la solución no es modificar el marco constitucional e institucional a fin de que estén en condiciones de venderla u ofrecerla en prenda, sino –si es que verdaderamente se tiene un compromiso con el reconocimiento de la diversidad-, generar las vías para que no tengan que desprenderse de un ámbito que les es esencial para el ejercicio de su cultura como es el territorio; no en balde, integrantes de pueblos indígenas, han dicho en muchas ocasiones que dejarían de pertenecer a un pueblo sin el referente al territorio aún cuando se trate de población migrante.

Kymlicka acepta que una manera de “proteger a las comunidades indígenas” del desmembramiento de su unidad territorial mediante títulos individuales y la presión de sectores de poder económico interesados en sus tierras es la creación de “reservas territoriales”, pero este tipo de protección externa produce la restricción interna que le preocupa al autor como es la imposibilidad de acceder a créditos.⁸¹ En nuestra opinión, esta perspectiva deja de ser estrecha si se considera la necesidad de reconocer a estos grupos su personalidad jurídica como titulares de propiedad colectiva y posibilitar, entre muchas otras cosas de mayor importancia como son las concesiones, que sean susceptibles de préstamo como entidades colectivas. Sin embargo, los multiculturalistas aceptan este tipo de restricciones internas porque devienen de una protección externa, pero aquí volvemos a la dificultad que el mismo autor reconoce sobre la difícil diferenciación entre protecciones externas y restricciones internas; además de que esta distinción implica –desde esta perspectiva- que grupos como los pueblos indígenas deben ser constantemente evaluados a fin de evitar posibles restricciones internas.

⁸¹ “Esto ha creado la paradójica situación de que los pueblos indígenas que poseen derechos sobre grandes extensiones de terreno y vastos recursos naturales no puedan pedir dinero necesario para explotar dichos recursos” *Ibid.*, p. 62

A diferencia del autor, consideramos que es imprescindible reconocer el carácter colectivo del derecho de los pueblos indígenas al territorio por las implicaciones que ello tiene en la efectividad o alcance tanto en su exigibilidad como en su ejercicio práctico. Kymlicka señala que el debate sobre si los derechos son individuales o colectivos es estéril y que de lo que se trata la ciudadanía diferenciada es de si estamos ante "derechos diferenciados en función del grupo [...] y porqué los miembros de determinados grupos deberían tener derechos referentes al territorio, a la lengua, a la representación, etcétera y los miembros de otros grupos no".⁸² Insistimos en que no se trata de identificar en qué grupos los miembros que los integran son susceptibles de ejercer dicha ciudadanía diferenciada sino de construir un estatus legal que a partir de sus características, cada pueblo indígena sea efectivamente miembro de la comunidad política, con una serie de derechos que reflejen el carácter colectivo de varios aspectos de su cultura y formas de organización y donde el alcance de la ciudadanía derive de la participación política. Esto implicaría en algunos casos el reconocimiento de derechos colectivos diferenciados por pueblo indígena, y en otros el reconocimiento de derechos colectivos para los pueblos indígenas como sucede en general con el derecho al territorio.⁸³

Como hemos visto, la ciudadanía diferenciada es en sí un estatus jurídico-político de los individuos en función de su pertenencia a un grupo y que se presenta como una respuesta a la diversidad no acallada por la historia e incluso fomentada por los procesos económicos –como por ejemplo la que deviene de la mayoría de las migraciones-. Pero es una respuesta que al final mantiene el espíritu liberal y universalista que sí termina siendo una camisa de fuerza para la diversidad como veremos más claramente en las políticas de reconocimiento o multiculturalismo.

⁸² *Ibid.*, p. 73-74

⁸³ No está demás recordar que como en el caso de los derechos individuales de carácter universal, deben responder al contexto en el que se ubiquen, porque como sucede con cualquier ente social las colectividades son dinámicas y no estáticas.

La ciudadanía “a secas” es universalista o si se quiere “universalizante”, pero la ciudadanía diferenciada también, porque su aceptación está condicionada a la concepción liberal, donde las particularidades o la diversidad quedan sujetas a ésta ya sea a través de la evocación de los derechos civiles, de las libertades básicas o de los derechos humanos. Cuestionar el carácter “universalizante” de la ciudadanía diferenciada o no, se ha mal entendido como un ataque a los derechos humanos o a las libertades fundamentales, pero lo que se critica no es el contenido de estos sino la manera en que han sido definidos y defendidos, es decir, se les ha concebido como los derechos de la humanidad entera aunque hayan surgido de hechos históricos que no incluyeron a toda la humanidad, pero sí a aquellos cuya voz tuvo los medios y el espacio para definirlos y que como hemos visto en el trabajo de T. H. Marshall, coincide con el desarrollo del capitalismo, por tanto hablamos de la participación de aquellos interesados en el mejor funcionamiento de la economía capitalista.⁸⁴

Dicho de manera simple, el liberalismo aduce un sentido espontáneo de los derechos humanos que tuvo expresión en hechos históricos como la Revolución Francesa, espontáneo en el sentido de que en cualquier otra circunstancia hubiesen aflorado los mismos derechos porque estos son intrínsecos a la naturaleza del hombre. Pero en realidad, se trata de principios establecidos a priori por unos cuantos y asumidos e impuestos como únicos y universales.

1.3 Multiculturalismo

El ejercicio de una ciudadanía diferenciada como un estatus jurídico-político, ha sido promovido por políticas de reconocimiento de las diferencias socioculturales en el espacio público como es el multiculturalismo. Young, Kymlicka y Norman

⁸⁴ En este sentido, el Dr. Djaz-Polanco, ha mencionado que los derechos humanos no son universales en sí mismos porque de lo contrario no hubiera sido siquiera necesario elaborar instrumentos internacionales de derechos humanos, por tanto, señala, los derechos humanos son “universalizables”, es decir, construidos en un consenso intercultural.

señalaban entre ellas la llamada acción afirmativa, sin embargo, Michel Wieviorka subraya el carácter social de esta política, es decir, señala que no es una política de reconocimiento cultural sino una política social que pretende dar mejores oportunidades a los individuos que están en desventaja por el hecho de pertenecer a grupos diferenciados,⁸⁵ debemos subrayar también que se trata de una medida enfocada a los individuos y no a colectividades.

De hecho Wieviorka define al multiculturalismo como “una política inscrita en las instituciones, el derecho y la acción gubernamental (o local), para dar a las diferencias culturales un cierto reconocimiento en el espacio público”; y afirma que existen “dos grandes modelos de multiculturalismo”, con distintas concepciones sobre los problemas sociales que afectan a los grupos diferenciados el “integrado” y el “estallado”.⁸⁶

El multiculturalismo, es una política que sí no segrega, promueve una integración con espacios especiales o separados para cada cultura, se trata de darles un lugar en la educación sobre todo, pero no promueve una relación o conocimiento entre las culturas o grupos diferenciados, de hecho el autor señala

⁸⁵ “Decir que los “afro-americanos” deben acceder más fácilmente al empleo público, o a la enseñanza superior, no es reconocer una cultura, es luchar de manera voluntaria contra desigualdades que, de no ser así, se reproducirían y se reforzarían.” Michel Wieviorka, “Diferencias culturales, racismo y democracia” en, Daniel Mato (coord.): Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización, Caracas: FACES – UCV, 2003, p. 29

⁸⁶ El multiculturalismo “integrado” es el que incluye en una misma acción las demandas de reconocimiento y la lucha política contra las desigualdades sociales. Como ejemplos señala las experiencias en Canadá, Australia y Suecia, donde dicha política busca el reconocimiento de los particularismos culturales de ciertos grupos, sobre todo grupos de inmigrantes, y ayudar a sus miembros a acceder al empleo, a la educación, a la vivienda, a la salud, y demás necesidades sociales. Es una misma política que reconoce las lenguas de origen, la historia particular, las tradiciones de una minoría y que pone a la disposición de sus miembros medios particulares para que tengan oportunidades reales para no quedar encerrados en la pobreza o la exclusión social. Como multiculturalismo “estallado”, Wieviorka califica a las políticas que distinguen el tratamiento de la diferencia cultural del tratamiento de las desigualdades sociales. Como ejemplo señala el caso de los Estados Unidos, donde por un lado están las políticas de reconocimiento cultural (políticas educativas que incluyen el aporte de “culturas minoritarias”, con sus creaciones y sus autores en literatura, historia, etc.), y por otro lado la política de acción afirmativa o “affirmative action” en inglés o “discriminación positiva” de la traducción del francés, tal como menciona el autor. *Ibid.*, p. 28

que el multiculturalismo "se aleja de la interculturalidad" ya que no promueve las relaciones directas entre las culturas.

Es importante señalar que el autor reconoce que sus propuestas teóricas hacen referencia a las experiencias anglosajonas, principalmente europeas y en segundo lugar estadounidenses, que son motivadas más recientemente por el crecimiento del Islam al interior de estos países, en un contexto en el que fenómenos como éste y similares no pueden circunscribirse únicamente al espacio de los Estados nacionales pensamos sobre todo en la migración.⁸⁷

En un contexto en el que las diferencias colectivas se han manifestado con mayor fuerza cada vez a partir de finales de los años sesenta, afirma, el debate gira en torno a definir qué se debe o no hacer con tales diferencias. En el "mundo anglosajón", se han presentado dos orientaciones principales, la de los "liberales" opuestos –tajantemente para algunos autores-, a la segunda orientación de los "comunitaristas". Wieviorka considera que la pregunta central en este debate es "¿Qué vale más: educar a los hijos procedentes de la inmigración en sus particularismos culturales (religiosos, étnicos, de origen nacional, por ejemplo), o extraerlos de ellos para hacerlos acceder directamente a lo universal, es decir, a la cultura general de la sociedad?". Lo que faltaría preguntarse es porqué es conveniente una u otra opción, es decir, cuáles son los argumentos que utilizan ya sea de tipo moral o incluso operativo, o acaso se refieren a la calificación hecha sobre una u otra cultura en cuanto a su "validez" o sus aspectos "positivos" y "negativos"; además de preguntarnos cuál es la "cultura general" a la que se refiere. Wieviorka deja claro el sentido liberal de la ciudadanía diferenciada y del multiculturalismo.⁸⁸ En palabras de Díaz-Polanco, el multiculturalismo intenta

⁸⁷ Afirmarse es molestar a los otros, es reclamar un reconocimiento, es decir que su identidad colectiva amerita un lugar, que no es una infamia o una barbarie o la carencia debida a una inferioridad, como lo dice el discurso dominante; es revertir una definición negativa o que hace de alguien un ser inexistente, en una definición positiva —lo cual no es desde luego fácil. *Ibid.*, p. 18 y 25

⁸⁸ Este debate ha adquirido diversos matices y por ejemplo, en Francia se expresa en la pugna entre "republicanos" y "demócratas". El autor identifica tres diferentes actitudes políticas al respecto. El asimilacionismo, postura que considera necesario que los particularismos culturales no

resolver el conflicto de la sociedad capitalista por su incapacidad de reconocer la diversidad, reconocimiento que es crucial en el contexto de la globalización. Pero, señala, por su carácter liberal, el multiculturalismo simula el reconocimiento de la diversidad.

Luego de esta serie de argumentos, podemos afirmar que el caso latinoamericano y en particular la diversidad étnica que se deriva de la existencia de pueblos indígenas requiere de respuestas diferentes más cercanas a la interculturalidad donde los espacios públicos para los grupos diferenciados, en este caso pueblos indígenas, no sean otorgados o considerados una concesión, sino definidos por los mismos sujetos colectivos. Y donde tolerancia o reconocimiento no estén condicionados a que la diferencia no genere "conflictos" o "respete los derechos humanos". En otras palabras, una ciudadanía desde la interculturalidad tiene verdaderas posibilidades de expresar y dar cabida a la diversidad étnica, al contrario de una ciudadanía universalista o una ciudadanía diferenciada que ignora la diversidad como en el caso de la primera o la condicionan y acotan como en el caso de la segunda.

El multiculturalismo –como ciudadanía diferenciada y política de reconocimiento- y la interculturalidad –políticas y estatus jurídico político que la expresen-, se diferencian enormemente en la lógica que premea las relaciones sociales y de poder. En el primer caso, se enfatiza la diversidad y distancia entre los grupos o individuos, podríamos decir incluso segregación;⁸⁹ mientras que en el

solamente no sean visibles en el espacio público, sino que además se disuelvan en el "melting pot", es decir, en el crisol de la nación y de la identidad dominante de la sociedad. La tolerancia, "según la cual es preciso tolerar las diferencias, no solamente en la vida privada, sino además en el espacio público, tanto tiempo como no creen dificultades, no perturben el orden público y no generen violencia o conflicto". Y por último la postura minoritaria, afirma Wieviorka, y la que él asume y ha defendido desde hace cerca de quince años: la del reconocimiento, "para la cual es necesario otorgar derechos culturales a las minorías, no para tolerarlas, sino para reconocerlas en la medida en que no cuestionen los valores universales, la razón, los derechos humanos.", en otras palabras, el autor se asume como multiculturalista. Cfr., p. 28

⁸⁹ Coincidimos con Sartori cuando señala que la "moda" del multiculturalismo importada hacia Europa "sólo puede desembocar en un sistema de tribu, en separaciones culturales desintegrantes, no integrantes. No es cuestión de concebirlo bien o mal: el mal es innato a la concepción del proyecto". Pero hacemos la aclaración de que Sartori, a diferencia nuestra, se opone al reconocimiento de la diversidad por considerarlo un factor de división social o discordia, e incluso

segundo caso, se enfatizan las convergencias e intercambio entre culturas, sin que ello implique, agregamos, armonía. La interculturalidad implica la promoción de espacios y procesos tanto de gobierno como sociales de “interacción positiva”,⁹⁰ que conduzcan a acciones más adecuadas a la realidad multiétnica o multicultural.⁹¹

Consideramos que esta interacción entre los grupos diversos tiene hasta ahora dos vías la de la representación y la de la participación política, no se trata de caminos excluyentes por lo que hemos venido discutiendo acerca de la representación y por el hecho de que la participación no puede ser de todos y en todos los temas como veremos en la siguiente parte. La interculturalidad tiene mayores posibilidades en el ámbito de una participación política que tenga mayores alcances por sus resultados y por la permanencia de sus resultados.

1.4 Participación política

Para evaluar el ejercicio de la ciudadanía en una sociedad multiétnica como es el caso de la Costa Atlántica o Caribe de Nicaragua, nos avocaremos a una de las vías de la interculturalidad como es la participación política. En especial hablaremos de la participación política de entidades colectivas, nos interesa el tipo y alcance de las decisiones de los grupos étnicos específicamente al momento de definir el tipo de propiedad territorial y la manera en que deben ser conservados o aprovechados los recursos naturales en su territorio.

afirma que el multiculturalismo como política llega a fabricar nuevas identidades. Sartori,...op. cit, p. 104 y 127

⁹⁰ Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, editores, Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica, FLACSO, 2004, San José Costa Rica, p. 55-58

⁹¹ Cabe decir que Sartori se refiere al “interculturalismo” como un proyecto pluralista cimentado den el intercambio cultural, pero sin desarrollarlo más ampliamente, pareciera equipararlo al carácter cosmopolita europeo, o sea, el sentirse “europeo”. Sartori,...op. cit, p. 128

Aunque varios autores reconocen que la participación política es consustancial a la democracia,⁹² se trata de una categoría poco estudiada en la que predomina su vertiente electoral y la relacionada con los movimientos sociales. Entre los autores que la definen en trabajos relativamente recientes está G. Pasquino quien afirma que la participación política es:

El conjunto de actos y de actividades dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominante.⁹³

Por su parte Sidney Verba y Norman Nie plantean una definición muy similar al plantear que la participación política ("political participation") es el acto de tomar parte en la formulación, aprobación y/o implementación de las políticas públicas, o en cualquier forma de producir política ("policy"/decisiones) y en cualquier tipo de sistema político. Para ambos autores, no importa si la participación política es exitosa o efectiva, sigue siendo participación política, pero sí debe ser voluntaria para ser genuina. También consideran que las teorías de la democracia pueden enfatizarla o limitarla y que esto último es lo más común.⁹⁴ En general, las teorías sobre democracia participativa la enfatizan pero en su versión instrumental, que veremos más adelante, donde la participación depende de sus costos y beneficios y parte de una decisión gubernamental.

La categoría de participación política, en principio, es un fenómeno que ocurre en distintos espacios y adopta distintas formas y niveles, por lo que se constituye a su vez por varias subcategorías. Otro de los autores que discute este

⁹² La participación política es la oportunidad para los ciudadanos de incidir en la política y es un prerequisite para la democracia. Cfr., Paul R. Abramson, "Participation, Political" en, Seymour Martin Lipset, editor, *The Encyclopedia of Democracy*, Volumen III, Congressional Quarterly Inc., Washington, 1995, p. 913

⁹³ Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos" en, Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L., et. al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 180

⁹⁴ Vernon Bydamor, editor, *The Blackwell encyclopedia of political science*, Blackwell Publishers, Inglaterra, 1991, p. 461-462

concepto es Alessandro Pizzorno quien, aunque su trabajo es de 1966, nos da una visión general de la manera en que ha sido abordado por diferentes investigadores.⁹⁵ Es necesario decir que Pasquino, Verba, Nie y Pizzorno conciben la participación política desde la concepción universalista de la ciudadanía, o por lo menos, sin cuestionar esta postura.

Pizzorno nos advierte que los estudios de este tema, habían sido en su mayoría y hasta entonces sobre EEUU, elaborados por investigadores de dicho país entre los que destaca Lester W. Milbrath. En ellos se utilizan indicadores –lo cual nos habla del carácter cuantitativo de los estudios- que van del nivel mínimo al máximo de participación política y que se distinguen por prevalecer o no luego de los tiempos electorales. Ordenados del grado mínimo al máximo menciona los siguientes indicadores: votar, discutir sobre política, convencer a otro de votar en algún sentido, llevar un distintivo político (a la usanza estadounidense), mantener contactos con funcionarios o dirigentes políticos, aportar dinero a un partido o candidato, asistir a una asamblea política, participar en una campaña política, ser militante de un partido, asistir a reuniones donde se toman decisiones políticas, ser candidato y –el grado más alto- ocupar cargos públicos o de partido.⁹⁶ Estos indicadores son, para Milbrath, las formas en que los individuos pueden involucrarse en la política.⁹⁷

El último en la lista es el que, considera, prevalece en tiempos no electorales pero en realidad las demás actividades se realizan aún cuando no sean tiempos próximos a una elección, aunque claro con miras electorales. El mismo Pizzorno llama la atención sobre la predominancia del aspecto electoral en estos indicadores y considera que tendría que hacerse mayor hincapié en la

⁹⁵ Alessandro Pizzorno, *Introducción al estudio de la participación política*, Fichas de capacitación, Serie A, No. 48, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Montevideo, 1984. (Trabajo original en italiano de 1966 cuya primera versión en español está en: Pizzorno, Kaplan y Castells, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Ediciones Siap-Planteos, Argentina, 1975)

⁹⁶ *Ibid.*, p. 1

⁹⁷ Lester W. Milbrath, *Political participation. How and why do people get involved in politics?*, Rand Mc Nally Company, 1966, p. 19



“presión política directa”, que define como aquellas expresiones de necesidades, demandas y presiones de la sociedad sobre la organización política, en concreto, aquellas expresiones presentadas frente a quienes ocupan cargos públicos, en donde incluso pueden darse fenómenos como el clientelismo y la formación de grupos de presión.⁹⁸ En ese sentido, respecto de fenómenos como el clientelismo, asistencialismo y paternalismo, insistimos en que aunque no prevalezcan en tiempos no electorales, se configuran en torno a una meta electoral o a fin de mantener el poder.

Lo que nos interesa aquí es referirnos al tipo de participación política de “presión política directa”, como le llama Pizzorno, por cauces institucionales o no, cuyo fin es incidir y/o definir los procesos de toma de decisión en distintos aspectos –en el caso de esta investigación, respecto del territorio y los recursos naturales–, y no aquellos que se limitan a la elección de candidatos. Por lo tanto, nos interesa otro aspecto que los indicadores señalados dejan fuera y que Pizzorno señala: *el resultado del acto de participación política*. Dicho autor señala que el hecho de que los indicadores planteados se enfocaran sobre todo a medir la intensidad del compromiso político en lugar de sus resultados, se debió a que el problema de fondo era evaluar el consenso en torno al sistema político y la incidencia de la actividad pública en su carácter democrático,⁹⁹ frente a lo cual nosotros nos referiremos a la efectividad de la participación política, es decir, a si incide o no en la toma de decisiones.

Antes de hacer un breve recorrido sobre el desarrollo histórico del problema de la participación política, Pizzorno afirma que “[...] la conciencia de los términos históricos en que aparece y se desarrolla un problema determinado es indispensable en la

⁹⁸ Es todavía común observar estudios que miden el grado de participación política a través de variables que se refieren a la disposición del individuo a la acción política y que en realidad son la suma de acciones que el individuo ha realizado o está dispuesto a realizar. Entre el repertorio de actividades está la afiliación a un partido político, participar en una campaña electoral, participar en una huelga, manifestarse pacífica o violentamente, portar símbolos, firmar en apoyo a propuestas políticas, participar en marchas y mítines, etc. Alamitos, Antonio, Francés, Francisco y Santacreu Oscar, Socialización Ideología y Participación. Casos prácticos de análisis estructural de covarianzas, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España

⁹⁹ *ibid.*, p. 2

construcción de los instrumentos conceptuales (definiciones, tipologías, hipótesis) para resolverlo empíricamente". Aunado a ello, menciona que deben identificarse indicadores de acuerdo a las condiciones políticas y sociales, pero considerando la propiedad que poseen en común como para incluirlos bajo una sola categoría. En consecuencia, no pretendemos utilizar los indicadores arriba expuestos sino caracterizar la participación política que se deriva de las condiciones y factores que se viven en la Costa Atlántica.

Siguiendo a Tocqueville, Pizzorno identifica el momento en que la participación política es problematizada por primera vez. Tocqueville distingue dos posiciones políticas, una en la que los grupos sociales son representados ante el Estado pero no participan en él y otra en la que sí participan en él. Quienes están en la primera posición tienen una "representación por mandato" y cuando intentan pasar a una "representación libre" es que se da la participación política. Esto ocurre, afirma Pizzorno, cuando los grupos de poder dentro del Estado tratan de fortalecerse y cuando hay una demanda popular por la ampliación de derechos, es decir, cuando se reivindica el derecho a participar en la toma de decisiones y donde el ciudadano participa en la política con su propia identidad,¹⁰⁰ por identidad, Pizzorno se refiere a la actuación de los ciudadanos en general, los cuales adquieren rostro cuando sus representantes son rebasados. Los dos factores señalados son, según Pizzorno, componentes del proceso de ampliación de la participación política, al cual se relaciona con la "progresiva adquisición de

¹⁰⁰ En este punto, Pizzorno agrega que, contradictoriamente, el ciudadano participa también "con toda la fuerza de su posición social"; aunque es un punto muy importante que sin duda influye en los resultados o alcances de la participación, no lo contemplaremos en nuestro estudio porque no pretendemos evaluar la participación política en virtud de las condiciones socioeconómicas de la población sino en virtud del carácter étnico de la población. Reconocemos que hay innumerables evidencias sobre la mayor incidencia en la política por parte de quienes se encuentran en niveles socioeconómicos altos y que dicha participación limita u obstruye la participación de otros actores; además, en el caso de asuntos relacionados con los recursos naturales esto puede ser aún más definitivo, pero aclaramos desde ahora que esta investigación no se abocará a ello, aunque sin duda es también uno de los retos de la ciudadanía que reconozca efectivamente la diversidad y que toca especialmente a los pueblos indígenas. También, como el mismo Pizzorno señala, el nivel educativo es otro factor que influye en la participación, pero tampoco nos referiremos a ello. Más adelante, el autor se refiere a algunos casos en los que la correlación entre la posición social y el grado de participación política no se produce. *Ibid.*, p. 10 y 47

ciudadanía”,¹⁰¹ o sea que Pizzorno considera que la participación política es una vía para la construcción de ciudadanía, por lo que, agregamos, el tipo de participación política definirá en buena medida el carácter de la ciudadanía.

La participación política refleja un problema de acción colectiva sobre la estructura de las desigualdades sociales y se caracteriza como política, menciona Pizzorno, porque *repercute en la actividad del Estado*. De esta manera, el autor llega a la siguiente definición sobre dicho concepto: *“la participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante. Es una acción que se desarrolla dentro de las relaciones de poder”*.¹⁰² Esta definición resulta crucial para nuestro trabajo porque precisamente trataremos de identificar aquellas experiencias de participación que han derivado en un resultado político. Sin embargo, a diferencia de Pizzorno, quien implícitamente consideraba a la sociedad como homogénea, nosotros consideramos que la participación política se caracteriza también de acuerdo al sujeto activo de que se trate, es decir, si se trata de un sujeto colectivo o individual o si se trata de un pueblo o comunidad indígena.

En ese sentido, la solidaridad es un elemento principal en su definición, porque ésta se refuerza ante la amenaza en contra de valores comunes y ante la revitalización de fines colectivos, es decir, “solo se participa cuando se está *entre iguales*”, señala Pizzorno, pero aquí existe una diferencia cuando sólo prevalecen intereses individuales que coinciden o el interés de una colectividad, es decir, la solidaridad entre individuos es circunstancial cuando no conforman una colectividad o comunidad, pero no lo es cuando conforman una comunidad como

¹⁰¹ A lo largo del texto, el autor se refiere a la participación política con raíces clasistas y considera que la lucha de clases es sólo una fase en la progresiva adquisición de ciudadanía y progresivo ensanchamiento de la participación política.

¹⁰² El autor introduce el concepto de sistema de intereses el cual define como aquél que busca mejorar la posición del actor con respecto al resto, es decir, busca maximizar sus beneficios. Como ejemplo menciona al sistema económico, y lo considera un sistema de desigualdades frente al cual puede actuar un sistema de solidaridad como el Estado a fin de reducir las desigualdades. La capacidad de asignarse a sí mismo o a los demás ciertos valores o privarlos de ellos es el contenido del concepto de poder que utiliza. *Ibíd.*, p. 21

es el caso de los pueblos indígenas, cuando su solidaridad se desprende de su identidad o de sus características socioculturales.

El participar entre iguales es un argumento similar al planteado por Tarrow¹⁰³ porque, en su propuesta teórica, la identificación de un interés común es un elemento esencial para la acción colectiva y es importante agregar que un interés común tiene de fondo la existencia de una característica común entre quienes forman parte de la acción colectiva o de la actividad que se elija para participar políticamente; por ejemplo, una cultura, la calidad de ciudadano, etc. En el caso que nos ocupa, consideramos que la característica común es la pertenencia étnica de los distintos grupos étnicos en la realidad multiétnica de Nicaragua, pero no se trata, de un movimiento social, fenómeno al que se aboca Tarrow.

Los fines o intereses colectivos son elementos comunes a la participación política y a la acción colectiva –derive o no en un movimiento social-, sin embargo, hay una importante diferencia en el planteamiento de Pizzorno y de Tarrow, ya que el primero distingue cuatro tipos de participación política (ver Cuadro 1.), entre ellos el movimiento social y el segundo se refiere a una acción colectiva que si mantiene un desafío colectivo ante las estructuras de poder se constituye en un movimiento social; es decir, una acción colectiva cuyos planteamientos no tienen canales institucionales –aunque algunas de sus formas de confrontación sean incluso normadas como las manifestaciones públicas. Tanto en la participación política en general como en los movimientos sociales se busca incidir o modificar las relaciones de poder, pero la participación política puede hacerlo desde canales institucionalizados o no y los movimientos sociales deben crear sus propios canales y formas de acción colectiva.¹⁰⁴ Esta diferenciación será clave en el desarrollo del siguiente capítulo donde, frente a otros casos relevantes,

¹⁰³ Sydney Tarrow, El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política, Alianza Editorial, Madrid, 1997

¹⁰⁴ Cabe señalar que Pizzorno, habla sobre la necesidad de "lograr una visión unitaria del fenómeno" y realizar estudios que tomen en cuenta los tipos de participación política y los movimientos sociales.

ubicaremos la especificidad del caso de Nicaragua como una experiencia actual de participación política dentro de los canales institucionales, por lo que es una forma más estable de participación y con mayores expectativas de éxito.

Cuadro 3. Tipología de la participación política de Pizzorno

Tipos de participación política	Características
Profesionalismo político	Definida por el hecho de vivir de la política, se trata de una más de las especializaciones de la división del trabajo pero que tiene un carácter representativo. Se caracteriza como una acción insertada en el sistema estatal.
Participación civil	Es expresión de la demanda y de las imposiciones que la sociedad civil dirige hacia el Estado; su intensidad es mayor cuanto más elevada es la posición social. Por ejemplo la adhesión a partidos políticos, a asociaciones voluntarias que forman parte del sistema, lo mismo que a grupos corporativos o de intereses. Una amplia participación de este tipo implica una alta integración o relación entre la sociedad civil y el Estado. Se caracteriza como una acción insertada en el sistema estatal.
Movimiento social	Empresa colectiva que se propone fines amplios o limitados de reforma de la sociedad y del Estado. Se configura a través de una identificación particular y solidaridad política entre sus miembros por encima de las identidades particulares de cada uno de ellos, es decir, cada movimiento crea su propia identidad y solidaridad. No es una forma estable de participación: o bien alcanza sus fines o se transforma. Se caracteriza como una acción extraestatal.
Subcultura	Se desprende de una previa identificación y solidaridad entre quienes participan, pero a diferencia de la participación civil, está excluida de los canales institucionales. Se caracteriza como una acción extraestatal.

Con la tipología presentada por Pizzorno podemos identificar dos distintas formas de participación política. Los primeros dos tipos de participación son acciones insertadas en el sistema estatal, por lo que pueden llamarse también convencionales o institucionalizadas, mientras que las últimas dos son formas o tipos de participación que no están insertadas a las estructuras del Estado, por lo que pueden calificarse de no institucionalizadas o no convencionales. En este sentido, Verba y Nie señalan que la participación política es multidimensional ya que esta puede presentarse bajo dos “modos” diferentes el convencional y el alternativo, en el primero se incluyen acciones como el voto, campañas electorales y gestiones y en el segundo protestas, boicots, etc.¹⁰⁵ Para Paul R. Abramson, la participación política convencional es aquella forma de participación legal dentro de los regímenes democráticos y la forma no convencional es aquella que puede llegar a ser ilegal como los boicots y las manifestaciones.¹⁰⁶ Para Abramson, la forma básica de participación democrática –sinónimo de participación política según el autor-, es el derecho al voto, el cual es más sencillo de estudiar que otros tipos de participación política porque se puede obtener una gran cantidad de información al respecto.

Así pues, los *tipos o formas de participación política* pueden clasificarse de la siguiente manera, se trata de formas excluyentes en sí mismas y no jerarquizadas a partir de las cuales se pueden identificar casos y elaborar tipologías.

- a) Institucionalizada o Convencional: acción política que influye en la esfera de lo público de manera normalizada, legítima, con un marco regulatorio, quien actúa es visto como ciudadano. Por ejemplo, el voto que ya es una convención, asambleas, campañas políticas, marchas, mítines, etc.

¹⁰⁵ Vernon Bydamor, editor, The Blackwell...op. cit.

¹⁰⁶ De hecho el texto de este autor se refiere únicamente al Voto como forma de participación. Paul R. Abramson,...op. cit., p. 914

- b) No convencional o no institucionalizada: Expresan un malestar o desacuerdo con la cultura política y los canales de participación. Se trata de acciones políticas no aceptadas o no institucionalizadas porque los actores consideran que los canales o mecanismos institucionales no son efectivos. Es usual que quienes están dispuestos a la participación política no convencional perciban que son pocos o nulos los efectos sobre la toma de decisiones gubernamentales. Pueden ser acciones ilegales o aquellas que simplemente no están reguladas.¹⁰⁷

Es importante señalar que esta clasificación depende del momento y contexto históricos, porque lo que antes pudo haber sido visto como no convencional hoy es convencional, por ejemplo la creación de sindicatos, la realización de marchas, etc.

Los *niveles de participación política* se refieren al alcance o resultados del acto de participación política, podemos señalar la siguiente clasificación ordenada jerárquicamente de menor a mayor alcance:

- a) Que sean escuchadas las demandas de los ciudadanos
- b) Que los ciudadanos sean informados
- c) Que sean consultados
- d) Que ejerzan un control sobre la gestión pública (rendición de cuentas)
- e) Que tomen decisiones sobre políticas de gobierno y cualquier asunto que les afecte
- f) Que en base a tal decisión, participen en la ejecución de programas, proyectos o acciones de gobierno

Un elemento principal por el que el concepto de participación política planteado por Pizzorno resulta limitado para nuestro caso de estudio, es que el actor que

¹⁰⁷ Contreras-Ibáñez, Carlos Cesar, et. al., "Participación política no convencional: cultura de protesta vs. culturas institucionales" en, revista *Polis*, UAM, 2005, Vol. I, Núm. I, p. 183-186

prefigura Pizzorno es el individuo, mientras que nosotros hablaremos de actores colectivos como son los pueblos y comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua.¹⁰⁸

En relación con el debate del epígrafe anterior, nuestro punto de vista no se centra en el ejercicio responsable o no de la ciudadanía y de la participación política, sino en sus resultados y en su carácter colectivo, lo cual nos aleja del tema de la responsabilidad personal. En ese sentido, planteamos una *participación política integral* en la que los niveles de participación no son excluyentes ni es condicionada a un ejercicio individual y culturalmente aséptico, es decir, en la que el ciudadano además de actuar en forma individual o colectiva actúa en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social, cultural y ambiental para permitirle su pleno desarrollo. Una participación integral es en principio un proceso gradual de generación de conciencia crítica y propositiva, de organización y no es realmente efectiva mientras no modifique las relaciones de poder. Proponemos el concepto de una participación política diferenciada o acorde a las características de los sujetos colectivos en nuestro caso; diferenciada porque las demandas que motivan la participación de cada colectivo se sustentan en sus particularidades y los canales de participación responden a dichas particularidades.

Además de su forma (convencional o no), nivel (alcance o resultados), los sujetos que la ejercen (colectivos o individuos), su integralidad y su carácter universalista o diferenciado, la participación política tiene también dos perspectivas, la instrumental y la de "empoderamiento". La primera tiene como objetivo lograr el éxito de las políticas o programas de gobierno mientras que la segunda se dirige a tener un control sobre las acciones de gobierno, a la decisión

¹⁰⁸ Como mencionamos antes, Pizzorno escribe en un contexto particular y a la luz de la experiencia estadounidense, y cuando las características socioculturales no ocupan un lugar importante en el debate. Además, su interés es contribuir al análisis de indicadores (cuantitativos) sobre la participación política, mientras que nuestro interés es analizar categorías de participación política colectiva.

y participación en la elaboración y ejecución de leyes, políticas o programas de gobierno.¹⁰⁹ Rebecca Abers plantea su propuesta teórica en base a la experiencia de la política de presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil a mediados de la década de los noventa, y en ella hace énfasis en que la participación no es sólo una manera de transferir responsabilidades sino de incrementar el control ciudadano sobre el Estado y al mismo tiempo impulsar la capacidad de los ciudadanos para entender y decidir acerca de los temas que les afectan. En otras palabras, se trata de un mecanismo para subsanar lo que la representación no puede lograr en todos los casos, que es garantizar el respeto a las decisiones de los grupos más oprimidos social y económicamente.

Coincidiendo con Abers, consideramos que siempre es necesaria alguna forma de representación debido a que la participación de todos en todos los asuntos, como decíamos, no es real, es impráctica y puede perjudicar la toma de decisiones en asuntos urgentes. En el caso de la Costa Atlántica, la participación y la representación política se entretajan en el régimen autonómico como veremos en los siguientes capítulos.

Abers nos permite distinguir entre la participación ciudadana y la participación política. Aunque ambas implican procesos de autoorganización –a diferencia del clientelismo–, la primera tiene resultados en el marco de las decisiones tomadas previamente por los órganos de gobierno y la segunda, implica, en palabras de Abers la transformación social, la toma de decisiones y el cambio en las relaciones de poder.¹¹⁰ Al igual que Abers, Villasante afirma que la

¹⁰⁹ Desde la perspectiva del empoderamiento, en la participación no sólo se transfieren responsabilidades a los ciudadanos sino que tienen cierto control sobre el Estado. Implica la existencia de espacios abiertos para la democracia directa donde los excluidos tienen mayor oportunidad de incidir que desde una forma representativa de gobierno. Cfr. Abers, Rebecca, Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil, Lynne Rienner Publishers, EE.UU., 2000, p. 5-7

¹¹⁰ Para abundar en ello hacemos hincapié en que la política es un proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que por regla general se consideran obligatorias para el grupo y se ejecutan de común acuerdo, es decir, la política presupone una diversidad de opiniones sobre los objetivos últimos y los medios, hace referencia a la manera en que las decisiones colectivas se toman y por tanto implica típicamente tres elementos: persuasión, negociación y un mecanismo para tomar la decisión final,

participación política no es la petición de servicios, no es la pura gestión y por tanto no se inserta en un esquema delegativo (delegar las responsabilidades en sus gobernantes y representantes), por lo que la democracia participativa es más que la participación ciudadana.¹¹¹ Estas son las características generales de la participación, aunque no olvidamos que cada experiencia es fruto de procesos complejos y particulares.

Por otro lado, Abers llama la atención sobre los factores que limitan la implementación de políticas de participación, es decir, la autora señala que la participación política es posible si desde el gobierno existe la voluntad y se trabaja en función de ello.¹¹² Tales factores son la falta de recursos, las trabas burocráticas, la resistencia de grupos al interior del gobierno y del poder legislativo, la resistencia de actores externos al gobierno que ven afectados sus intereses, el riesgo constante de la cooptación y el riesgo de que las políticas sólo se enfoquen a los grupos que de por sí están organizados.

En virtud de dichos “problemas de la participación”, los sistemas participativos pueden llegar a reproducir el elitismo y la desigualdad de los sistemas representativos.¹¹³ Algunos autores, afirma Abers, plantean como alternativa que las políticas de participación no provengan del Estado porque este siempre representa a determinados grupos de poder o elites, pero ello implica que

en otras palabras lo que la política excluye es la solución de desacuerdos vía la violencia. Supone que una vez adoptada una decisión (sin que medie la violencia) será considerada legítima (“policy”), por tanto se centra en fines que sólo pueden realizarse mediante una acción colectiva concertada; al mismo tiempo, supone la existencia de una autoridad, y al tratarse de un asunto de toma de decisiones se considera que toda relación política implica un ejercicio del poder. Cfr. Enciclopedia del Pensamiento Político, dirigida por David Miller, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 519-520

¹¹¹ Para el autor, la democracia participativa es un proceso de transformación social y del Estado, se distingue de aquella que privilegia la vía electoral ya que dice, la democracia representativa pretende constituirse en la única forma de legitimación de la acción pública, o sea, de la participación. Tomás R. Villasante, Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad, Ediciones HOAC, España, 1995, p. 11-15

¹¹² La autora plantea que es posible que el Estado promueva la formación de grupos de ciudadanos sobre los cuales no tenga control, a diferencia del clientelismo y corporativismo. *Ibíd.*, p. 16

¹¹³ *Ibíd.*, p. 10

los grupos sociales deben tener una organización fuerte como para promover nuevas formas de gobernar desde abajo y no desde el gobierno.¹¹⁴ En el caso que ella estudia, señala que el Estado tuvo la capacidad de afectar intereses de grupos dominantes e impulsar la organización y fortalecimiento de los grupos sociales (vecindarios) más débiles, todo ello como una forma de garantizar un apoyo social a sus reformas, es decir, logró beneficiar a los grupos sociales sin que llegasen a plantear la necesidad de un cambio de régimen. Además, el Estado logró la participación política porque incrementó los beneficios y redujo los costos de la acción colectiva porque, afirma Abers, las personas observaron la posibilidad de obtener más beneficios que los costos que ello les implicaba.

Villasante nos advierte también sobre la tendencia actual de calificar a toda acción o programa de gobierno como participativo siendo que, como decía Abres, pueden dirigirse únicamente a lograr el éxito de las decisiones previamente tomadas. Cada proceso, afirma Villasante, debe tener sus particularidades de acuerdo a la escala territorial y demás circunstancias, por lo que no puede hablarse de una receta única sobre todo si se habla de empoderamiento y no de una perspectiva instrumental.¹¹⁵

Es de destacar que Villasante realiza su estudio en 27 municipios de las Comunidades Autónomas españolas, y en el se refiere entre otras cosas a la relación costo beneficio que señalaba Abers como elementos que motivan la participación. Villasante señala que tanto en la transición española como en los casos que analiza, la participación se dio en un ambiente en el que era posible creer en un proyecto a futuro, es decir, proyectos creíbles que hacían satisfactorio

¹¹⁴ En el caso de Porto Alegre, Abers señala que las condiciones fueron generadas desde el gobierno del Partido del Trabajo.

¹¹⁵ "Para que haya un proyecto creíble y sustentable [de participación], éste no puede estar diseñado de antemano, sino que ha de surgir de una variedad de caminos que se encuentran en un campo de potencialidades dado por las diversidades internas desde todos los ángulos de la sociedad. En todas estas potencialidades y juegos de contrapoderes consisten las democracias participativas, que más allá de la participación ciudadana, apunta hacia las alternativas de sociedad [cambio en las relaciones de poder]", Villasante, Las democracias participativas... op. cit, p. 19-20

el mero hecho de ser actores en el proceso, pero más aún cuando se tenía éxito en la reivindicación planteada.

También se refiere a resistencias habituales hacia la participación por parte de las autoridades quienes perciben a una sociedad desinteresada, no preparada para abordar temas complejos y cuya intromisión en los asuntos públicos solo retrasa la gestión y anula la democracia representativa.¹¹⁶ Por ello es común que la participación, además de tener un carácter instrumental, se circunscriba a ámbitos deportivos, festivos, etc. Sin embargo, el autor afirma, coincidiendo con Abers, que la participación es posible cuando hay voluntad política y cuando a la gente le interesa que realmente se consigan cosas en concreto. En el caso de los movimientos sociales con perfil étnico en América Latina, los ciclos de protesta y de permanencia del mismo movimiento dependen en buena medida de la percepción que tengan los actores respecto de la probabilidad de éxito de sus demandas. La participación política convencional también parte de que la gente perciba una alta posibilidad de éxito, pero en la medida en que cuente con canales institucionalizados no dependerá de que exista o no voluntad política para darle cabida.

Del recorrido que hemos hecho a lo largo de este capítulo, podemos concluir que la ciudadanía ha sido una categoría universalizante que ha negado la diversidad. Desde los fundamentos expuestos por Marshall hasta las propuestas liberales de la ciudadanía diferenciada, la diversidad está cuando menos condicionada a principios generales como son los liberales de un trato igual a todos y cuando más ignorada en aquellos casos en que la simple exposición de las diferencias en el espacio público pone en duda la viabilidad del modelo liberal.

La ciudadanía está ampliamente relacionada con el sistema económico de que se trate y su carácter pasivo o activo determina a su vez en buena medida el rumbo o características de dicho sistema, no proponemos ignorar los tres

¹¹⁶ Un concejal entrevistado por el autor afirma que "si cada vez que se debate un tema importante hacemos un referéndum, entonces ¿para qué estamos los concejales? Anularíamos la democracia representativa", *Ibíd.*, p. 26

elementos que componen la ciudadanía, pero sí hacer hincapié en el origen de su distinción y en que tratar de definir si se deben satisfacer unos antes que otros obedece más bien a los procesos locales o nacionales y a la decisión que tomen los individuos o colectivos en las distintas circunstancias en que se encuentren.¹¹⁷ La ciudadanía no debe ser un concepto rígido y su transformación no debe depender de las necesidades de un sistema económico sino de las necesidades de los ciudadanos, de sus propuestas y participación. Como veremos en los últimos capítulos, en la construcción de ciudadanía a través de la participación política en Nicaragua organismos multilaterales han tenido un importante papel, la ciudadanía podríamos decir de carácter no liberal, no es en sí una bandera anticapitalista sino un mecanismo de participación y de actitud activa y no pasiva que puede derivar en diferentes caminos, en los caminos que los ciudadanos como individuos o como pueblos decidan.

De lo que se trata es de identificar las concepciones universalizantes de la ciudadanía para entonces plantear verdaderas formas de inclusión de la diversidad. Consideramos que el término de ciudadanía multiétnica puede resultar más adecuado, ya que la ciudadanía implicaría un trato específico para cada uno de los conjuntos monoétnicos o multiétnicos, los individuos y colectividades que se asumen como miembros de un grupo étnico en particular, llámese pueblos o comunidades indígenas, comunidades étnicas, mestizos, etc. La ciudadanía de ante mano se observa en un contexto social plural y es ahí donde definirá hasta donde se dará un trato igual para uno u otro grupo, hablar de multietnicidad es hablar de grupos, de colectividades, pero nos referimos también a individuos porque se discute, como se ve en el caso de Colombia, en qué ámbito territorial se pueden ejercer los derechos diferenciados. *La ciudadanía multiétnica se compone de derechos diferenciados y por tanto implica un trato diferente para los grupos diversos acordado desde la participación política.* No se trata de un simple cambio

¹¹⁷ De hecho coincidimos con Sartori en su observación sobre la dificultad de distinguir estos tres tipos de derechos a los que se han agregado los derechos económicos, lo cual ocurre sobre todo en los procesos jurídicos concretos; la división tripartita de derechos no es para Sartori una clasificación "convinciente". Sartori, ... op. cit., p. 102

de sujeto entre las diversas culturas de la ciudadanía multicultural o diferenciada planteada por los teóricos liberales a un sujeto étnico de la ciudadanía multiétnica.

En una ciudadanía multiétnica tanto la representación como la participación tienen mucho que aportar para su mismo ejercicio. La representación por sí sola no puede garantizar el efectivo reconocimiento de la diversidad por que responde a la regla de la mayoría, pero la participación da mayores posibilidades aunque sabemos que no en todo y todos pueden participar. Ambas son complementarias sobre todo si la representación se construye de manera que sea más efectiva para los grupos minoritarios numérica o culturalmente.

Como se verá en los siguientes capítulos, en el caso de Nicaragua, a diferencia del resto de países latinoamericanos, existe una experiencia relacionada con la participación política convencional de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica además de sus características veremos la relación que ésta tiene con el ejercicio de la ciudadanía en sociedades multiétnicas. Desde nuestro punto de vista, el tipo de participación política determina el carácter de la ciudadanía.

CAPÍTULO II EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS RESPECTO DE LA MULTIETNICIDAD EN AMÉRICA LATINA.

En el capítulo anterior, discutíamos los conceptos de ciudadanía y participación política y señalábamos que al comparar el caso de Nicaragua con otras experiencias, podríamos evaluar si efectivamente estamos ante distintos tipos de participación política colectiva: convencional para el caso de Nicaragua y otra no convencional. Para ello, evaluaremos de manera muy general los resultados de algunos de los movimientos sociales de perfil étnico en América Latina y con más detalle el caso de la Costa Atlántica nicaragüense. El objetivo será observar si los resultados han redundado o no en la institucionalización de la participación política de pueblos y comunidades indígenas o en qué grado han promovido dicha participación convencional.

Cabe aclarar, que nuestra revisión sobre la cuestión étnico-nacional se enfocará en ubicar los momentos o las coyunturas de las que se desprendieron avances o retrocesos en esta materia, sus resultados y el estado actual de tal cuestión. En otras palabras, ubicaremos lo que Sidney Tarrow¹¹⁸ –teórico de los movimientos sociales-, identifica como: oportunidades políticas y los cambios y/o aspectos estables de la estructura de las oportunidades políticas. Identificaremos algunos de los resultados de los movimientos sociales que se han desprendido de tales oportunidades políticas así como de la capacidad de los actores sociales de mantener el desafío colectivo cuyo objetivo común es, a grandes rasgos, el reconocimiento pleno de sus diferencias socioculturales. La propuesta teórica de Tarrow será para nosotros una herramienta metodológica con la que describiremos y analizaremos, de manera general, la dinámica de los movimientos sociales de los pueblos indígenas y sus resultados.

¹¹⁸ Sydney Tarrow, El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 19

De manera general, podemos decir que la multiétnicidad o multiculturalidad es una de las características que comparten los países latinoamericanos. Los porcentajes de población indígena varían de acuerdo a si la fuente es estatal o no y a los indicadores que se utilicen para medirla ya sea la lengua indígena y/o la autoadscripción. Los países que destacan numéricamente por su composición multiétnica son Guatemala con un 43%¹¹⁹ de población indígena y Bolivia con 50%,¹²⁰ le siguen en orden descendente Perú (38.4%), Surinam (33.3%), Ecuador (24.8%)¹²¹, Belice (13.6%), Honduras (11.88%), mientras que México tiene un 13% de población indígena¹²² y Nicaragua 7.59% aproximadamente.¹²³ Los pueblos indígenas en América Latina tienen los mayores índices de pobreza y marginación.¹²⁴

¹¹⁹ "En el censo de 1994, cuatro de cada diez guatemaltecos son indígenas.", Luis Rivadeneira, "Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico", Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL Área de Población y Desarrollo del CELADE, Santiago de Chile, diciembre de 2001. De acuerdo con el Banco Mundial, cerca de un 39% de los guatemaltecos se identifican como indígenas. Banco Mundial, "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004" <http://web.worldbank.org/>

¹²⁰ Esto es, 4,141,187 indígenas. Instituto Nacional de Estadística - Bolivia, Fuente: INE, VAI, UNFPA, La Paz, noviembre 2003 y en base al Censo de 2001. www.ine.gov.bo. De acuerdo con el Banco Mundial, la población hablante de alguna lengua indígena representa un porcentaje mayor alcanzando un 62% (cerca de 3,9 millones de personas). Banco Mundial, "Pueblos indígenas...", op. cit.

¹²¹ Juan Manuel, Matos "Población y grupos étnicos de América Latina", en *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, vol. LIII, No. 4, 1993, p. 155-234. Se estima que en el año 2001, 9,2% de la población pertenecía a un hogar en el que al menos uno de los integrantes de la familia se autoidentifica como indígena o habla una lengua indígena. Banco Mundial, "Pueblos indígenas...", op. cit.

¹²² Según el Banco Mundial, cerca de un 11% de los hogares mexicanos son indígenas. *Ibid.* Por otro lado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas —antes Instituto Nacional Indigenista (INI)— consideró que la estimación elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), a partir de los datos censales recabados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tiene una estimación adecuada de la población indígena de México esto es, que 12.7 millones de personas son, lo que representa el 13% de la población nacional. Población Estimada: "construida mediante la pregunta de lengua hablada incluida en el cuestionario básico y de la pregunta de pertenencia a un grupo indígena incluida en el cuestionario de la muestra de viviendas del propio censo". Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, INI, CONAPO, PNUD

¹²³ Juan Manuel, Matos "Población y grupos étnicos de América Latina", en *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, vol. LIII, No. 4, 1993, p. 155-234

¹²⁴ El estudio del Banco Mundial concluye que los pueblos indígenas representan 10 por ciento de la población de la región y el grupo más desfavorecido de América Latina. A pesar de que la

A finales de los ochenta, las diferencias socioculturales se convirtieron en un tema cada vez más recurrente en virtud de las frecuentes acciones colectivas de la población indígena. Hasta entonces, prevalecía un trato similar de los Estados para con la población indígena. El indigenismo, cuyo objetivo es la integración de los indígenas a la sociedad nacional mediante la pérdida de sus características socioculturales, dominaba las políticas públicas aún con algunas variantes que daban mayor espacio de negociación o presencia a los actores sociales (etnopolitismo).

El escenario social comenzaría a cambiar casi de manera simultánea para toda América Latina y se suceden una serie de hechos que lo demuestran: en 1989 es aprobado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el cual superaba la visión integracionista pero no daba las herramientas suficientes para que los pueblos decidieran su propio destino; en 1992 en el marco de la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena se realizan encuentros nacionales e internacionales y movilizaciones con repercusión en las instituciones nacionales como en Ecuador y Colombia y en 1994 surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En ese contexto, la mayoría de los países realizaron reformas constitucionales que reflejan el espíritu del Convenio 169 de la OIT, con excepción

incidencia de pobreza en América Latina es alta, la misma es particularmente severa y profunda entre la población indígena. En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, más de la mitad del total de la población es pobre, pero casi tres cuartos de la población indígena lo es. La pobreza entre los indígenas en Ecuador es cerca de 87 por ciento y alcanza 96 por ciento en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4,5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación a las no indígenas, lo cual se encuentra por encima de la proporción de 3,7 en la década anterior. De todos los hogares pobres en Perú, 43 por ciento son indígenas. También se concluye que se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza de ingresos entre los indígenas durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004), los indígenas se recuperan más lentamente de las crisis económicas, la brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente durante los años noventa, ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre y esta relación se mantuvo más o menos igual al comienzo y al cierre de la década, los indígenas continúan teniendo menos años de educación, pero la brecha se está reduciendo, y los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo cual es indicativo de problemas en la calidad de la educación; por último, los indígenas, especialmente mujeres y niños, continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud. Banco Mundial, "Pueblos indígenas...", op. cit.

de algunos casos como son Colombia, Ecuador y Nicaragua, que incluyen en sus textos constitucionales derechos de los pueblos indígenas más amplios y mecanismos más concretos para su ejercicio. El análisis del caso ecuatoriano es un faltante importante en el siguiente texto.

Es en estos tres países donde las demandas fueron más claras y sus alcances más amplios y donde las acciones colectivas se tradujeron en movimientos sociales de mayor impacto. Pero es particularmente en Nicaragua donde las demandas se tradujeron en un orden jurídico-político cuyo objetivo es dar cabida a la diversidad étnica, lo que la constituye en el caso de referencia más representativo en cuanto a éste fenómeno. Así mismo, lo que pretendemos aquí es mostrar si Nicaragua es efectivamente un caso paradigmático y que ello sucedió con anterioridad al periodo de auge de movilizaciones que hemos relatado arriba.

En este contexto, como decíamos, delinearemos algunos elementos que conformen oportunidades políticas para los actores sociales indígenas y señalaremos el alcance que han tenido los movimientos sociales en cuanto al ejercicio de una participación política colectiva y la construcción y ejercicio de una ciudadanía multiétnica.

En cada uno de los casos resaltaremos los elementos principales que han motivado la discusión sobre el carácter multiétnico de cada país, en el caso de Guatemala el debate acerca del cumplimiento del reconocimiento de su pluriétnicidad a partir de los compromisos firmados por el gobierno (Acuerdos de Paz); en Chile y Argentina la manera en que los mapuche ejercen la ciudadanía y específicamente el caso de un conflicto sobre los recursos naturales en territorio mapuche en Chile. En México se enuncian los factores que han constituido oportunidades políticas para los movimientos indígenas, los resultados limitados y su carácter latente. En el caso de Bolivia, país con mayoría numérica de población indígena lo mismo que en Guatemala, haremos un muy breve recuento de los hechos más recientes y cómo es que se está construyendo la posibilidad de que la minoría política indígena deje de serlo frente a la minoría numérica no indígena

pero que hasta hace poco mantenía el poder de una manera excluyente. Sobre la Costa Atlántica de Nicaragua, se hace un recuento histórico más amplio y se hace hincapié en que los resultados aquí alcanzados son los más significativos de Latinoamérica y en la actualidad se trata de una experiencia de participación enfocada entre otros temas a los recursos naturales en territorios indígenas. El análisis más detallado sobre la participación política convencional y colectiva en Nicaragua se hará en los siguientes capítulos.

2.1 Multietnicidad y democracia en Guatemala

En Guatemala, después de aproximadamente 34 años de conflicto, desde el golpe de estado de 1954 en contra de Jacobo Arbenz, el acuerdo marco para las negociaciones de paz entre el gobierno y la *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*¹²⁵ se traduciría tres meses más tarde en la construcción de un espacio para la discusión de las demandas de la guerrilla pero no exclusivamente: a la *Asamblea de la Sociedad Civil* acudieron sobre todo organizaciones indígenas que expusieron demandas como el reconocimiento de derechos específicos y la autonomía. En 1995 se firmó un capítulo especial sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas¹²⁶ y luego de la firma definitiva de la paz en diciembre de 1996, se inició el largo proceso para su inclusión en la constitución junto con otros acuerdos en materia de “desarraigados”, situación agraria y la recomposición del ejército.¹²⁷ Es en este punto donde se encuentra el debate actual en Guatemala; la supervisión del cumplimiento de los acuerdos

¹²⁵ “Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca”, firmado en México, D.F., el 10 de enero de 1994.

¹²⁶ “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas” (AIDPI), firmado en México, D.F., el 31 de marzo de 1995

¹²⁷ “Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado”, “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, firmado en México, D.F., el 6 de mayo de 1996, “Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, firmado en México, D.F., el 19 de septiembre de 1996

específicamente en materia indígena (AIDPI), ha corrido a cargo de la Misión de las Naciones Unidas para Nicaragua (MINUGUA).

No ha sido un proceso exento de obstáculos en particular por algunos eventos relacionados con el reacomodo y resistencias de los integrantes de la guerrilla y sus facciones ante la incertidumbre que les planteaba el nuevo contexto.¹²⁸ Sin embargo, en el AIDPI se reconoce que "la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe" y hoy los acuerdos son considerados no sólo como un medio para terminar la guerra e integrar a la guerrilla como partido político, sino como "un proyecto de sociedad que pretende romper las contradicciones culturales, sociales y políticas que han marcado la historia de este país y provocado la guerra";¹²⁹ en cierto sentido, se argumenta aquí, que la discriminación y la exclusión de la diversidad étnico-cultural han incidido en la generación del conflicto pero también en la manera de resolverlo a través de la adopción de "políticas públicas entorno a la multiculturalidad".¹³⁰

La inclusión de la diversidad se discute también en relación a la calidad de "ciudadanos diferentes" de los grupos étnicos y a la mejor manera de lograr la "integración nacional" o la "integración ciudadana", es decir, la manera en que se establezca "una relación de responsabilidad recíproca entre el Estado y los miembros indígenas y colectivos de esta sociedad" o, en otras palabras, un "proyecto incluyente" que todavía está en vías de construcción.¹³¹

Cayzac, analiza los puntos señalados en el AIDPI y los considera "ejes de la puesta en práctica de la multiculturalidad", cabe señalar aquí que la

¹²⁸ La firma de paz se da en medio de una "absoluta falta de credibilidad por parte de la ciudadanía", ya que durante las negociaciones y la firma de los acuerdos, sucedieron una serie de hechos como la realización de actividades violentas por parte de algunas facciones de la URNG después de que se había acordado el cese de hostilidades, los cuales evidenciaron los "pactos secretos entre la guerrilla y el ejército". Cfr. Mario Roberto Morales, La articulación de las diferencias o el síndrome de maximón. Los discursos literarios y políticos del debate interétnico en Guatemala, FLACSO-Guatemala, 1998, p. 79 y 93

¹²⁹ Hugo Cayzac, Guatemala, proyecto inconcluso. La multiculturalidad, un paso hacia la democracia, FLACSO-Guatemala, 2001, p. 14

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, p. 19, 27 y 30

multiculturalidad es el fenómeno social, es decir, es el carácter culturalmente diverso de la sociedad, por lo que no puede ser "puesto en práctica". El autor se refiere más adelante a la "institucionalización de la multiculturalidad", a las "políticas públicas con aspectos multiculturales" y a la "necesidad de un nuevo Estado que refleje fielmente la naturaleza multicultural de la nación",¹³² con lo que concluimos que su análisis se refiere precisamente a la manera en que Guatemala está dando cabida a la diversidad y el camino para lograrlo es, según el autor, el cumplimiento del AIDPI. Esto quiere decir que el autor no hace ninguna crítica a los acuerdos y no refiere que exista alguna otra opinión en ese sentido. Siendo así se considera, hasta ahora, que los acuerdos firmados son suficientes para dar cabida a la diversidad, aunque quizás ello se deba al contexto de oposición y rechazo que en Guatemala se manifestaba alrededor de su cumplimiento y de la realidad multicultural,¹³³ a lo que se suma la poca difusión de los acuerdos por lo que, de ser correcta esta hipótesis, habría una necesidad de defender los acuerdos en su totalidad a pesar de sus debilidades.

Un año después de la firma de los acuerdos, se crearon comisiones paritarias encargadas de consensuar y elaborar propuestas de reforma sobre temas específicos que deberían quedar listas antes de la Consulta popular que se llevó a cabo en mayo de 1999 y que ya hemos mencionado.

A decir de organizaciones indígenas que cita el autor, la participación indígena en estas comisiones se vio restringida por falta de apoyo económico para los representantes indígenas ante las comisiones, por lo que incluso consideran que podrán dar a conocer el contenido del AIDPI, hasta el 2009 en todas las

¹³² *Ibíd.*, p. 30, 275, 279 y 268

¹³³ El autor señala que hay una "débil voluntad política del Estado" y que los "sectores racistas ladinos[...] desde su punto de vista discriminatorio rechazan o ignoran el proyecto multicultural". También menciona que en 1999 se realizó una Consulta Popular organizada por el poder legislativo y el Tribunal Supremo Electoral en la que se sometió a referéndum las reformas constitucionales que se habían propuesto con base en los acuerdos y que habían sido aprobadas por el Congreso en 1998. Los resultados obtenidos constituyeron un grave retroceso porque por ejemplo, un poco menos de la mitad de la población que participó votó en contra de las reformas y superó al número de personas que votaron a favor además, el abstencionismo fue de un 81.4%. *Ibíd.*, p. 342 y 354

comunidades del país y que muchas de las acciones recientes por parte del gobierno se han tomado antes de que las comisiones hayan llegado a alguna conclusión, con lo que se han toman decisiones sin tomar en cuenta la voz indígena como en el caso de la reforma educativa, la legislación sobre lugares sagrados y la creación del Fondo de Tierras (FONTIERRA),¹³⁴ en otras palabras, se han puesto en marcha políticas públicas multiculturales para dar cabida a la diversidad, pero sin la participación de los directamente involucrados, violando el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT¹³⁵ y el Considerando número 9 del AIDPI, en los que se hace referencia al derecho de los pueblos a ser consultados en todos los asuntos que les competan y por las vías adecuadas.

También han denunciado que el gobierno ha dejado pendiente la instalación de algunas comisiones y en las que ya han sido formadas prevalece un ambiente negativo hacia la participación y sus propuestas, por lo que considera el autor que la exclusión sigue siendo el mayor obstáculo al proyecto multicultural, frente a lo que se requiere “conjugar la implementación de políticas públicas multiculturales con una pedagogía antirracista”.¹³⁶ Sin duda es una tarea importante la que se requiere en materia de educación para que la discriminación no sea un obstáculo a la diversidad, pero debe de contemplarse que en el fondo se trata de un conflicto de intereses en el que, durante siglos y en toda América Latina, algunos sectores se han beneficiado de la exclusión de los grupos étnicos de la toma de decisiones y del ejercicio de sus derechos, por lo que para modificar este orden no se puede esperar a que las conciencias cambien sino buscar las vías para restituirles en alguna medida lo que les ha sido arrebatado y dar efectiva cabida a la diversidad. Las reformas constitucionales sometidas a consulta, se refirieron a la reforma de seis artículos. La propuesta de reforma del artículo 1º incluiría el reconocimiento

¹³⁴ *Ibid.*, p. 332

¹³⁵ Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ratificado en Guatemala desde 1996. Cabe señalar que la Constitución guatemalteca de 1985 ya hacía referencia a la existencia de pueblos indígenas, reconocía el derecho a la “identidad cultural” y garantizaba la protección de las tierras de las comunidades indígenas.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 337

de la nación guatemalteca como “una y solidaria: dentro de su unidad y la integridad de su territorio es pluricultural, multiétnica y multilingüe”. El artículo 66, titulado “Identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas” reconoce una serie de derechos culturales como el uso de la lengua y el “traje indígena”, el “acceso a los lugares sagrados bajo las modalidades que establezca la ley” y el “reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, prevaleciendo la unidad de la nación, la integridad del territorio y la indivisibilidad”. Como se observa, se insiste en condicionar el ejercicio de tales derechos a la preservación de la unidad nacional, como si hablar de derechos indígenas implicara hablar de la división o la secesión.

En relación con el artículo 66, el artículo 203 señala que:

“El Estado reconoce el derecho consuetudinario indígena, entendido como las normas, principios, valores, procedimientos, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas para la regulación de su convivencia interna; así como la validez de sus decisiones, siempre que la sujeción al mismo sea voluntaria y que no se violen derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, aceptados y ratificados por Guatemala, ni se afecten intereses de terceros”.¹³⁷

El artículo 70 se refiere al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre “medidas administrativas que les afecten directamente”; el artículo 143 reconoce 24 idiomas de los pueblos además del español. El artículo 204 se refiere a que la administración de justicia deberá “respetar el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la población”, a través de “normas que garanticen a los integrantes de los pueblos indígenas la consideración de sus valores culturales mediante formas de información judicial, incluyendo el peritaje cultural”. Así como “modalidades que garanticen el acceso de la población guatemalteca a la justicia en su propio idioma”.

¹³⁷ Este tema ha provocado fuertes polémicas, la propuesta de reforma contiene una contradicción: al reconocimiento del derecho consuetudinario se opone el mantenimiento de la exclusividad absoluta de la función jurisdiccional en la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales. Cfr., *Ibid.*, p. 348

Ya hemos comentado acerca de los resultados de la consulta popular al respecto de tales artículos, pero lo más relevante es que el poder legislativo decide realizarla sin considerar que el ambiente prevaleciente era contrario al reconocimiento de la multiculturalidad o por lo menos de desconocimiento del contenido de los acuerdos de paz y que sobre todo son temas muy susceptibles de ser polarizados.¹³⁸ Los efectos de lo anterior quedan claros en el análisis de Cayzac sobre los resultados obtenidos en cada Departamento –a partir de información publicada por el Tribunal Supremo Electoral-, en donde se observa que el “No” prevaleció en los departamentos de mayoría “ladina” y el “Sí” en los de mayoría indígena.

Hacia finales del mismo año en que se realizó la consulta, MINUGUA informaba sobre el cumplimiento de los compromisos por parte del Estado y de las cinco comisiones paritarias constituidas *ex profeso*,¹³⁹ dos habían ya elaborado su propuesta y quedaba pendiente su puesta en marcha, una más preparaba todavía su proyecto, la Comisión sobre Lugares Sagrados “no logró llegar a un consenso y expiró el plazo de la comisión” y a partir de los trabajos de la Comisión sobre derechos relativos a la tierra, “fue aprobada la ley del Fondo de Tierras”¹⁴⁰ y discutían otra ley sobre el catastro y registro de tierras. Sobre la inclusión legal del derecho consuetudinario, MINUGUA señala que el tema ya no figura en la Comisión de Reforma y Participación y “no se registra gestión alguna en esta materia”. En general, uno de los temas que ha predominado en el contenido de los acuerdos y en el trabajo de las comisiones son los derechos culturales, en realidad

¹³⁸ MINUGUA trabajó para difundir el contenido de las reformas junto con organizaciones mayas y académicas, pero los sectores opositores enfocaron sus argumentos a restarle legitimidad a los acuerdos de paz al decir que fueron negociados “a espaldas del pueblo” entre la guerrilla y el gobierno o que lo único que generarían sería “la creación de dos clases de ciudadanos: los llamados indígenas y el resto de los guatemaltecos[...]cada uno con derechos distintos, fomentando el racismo y la división”. También señalaban que en realidad se les otorgarían “privilegios” y que se “fomentaría la división del país”. *Ibíd.*, p. 350-351

¹³⁹ Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas, Comisión de Lugares Sagrados, Comisión de Reforma Educativa, Comisión de Reforma y Participación y Comisión Sobre Derechos relativos a la Tierra.

¹⁴⁰ Esto contradice la información que da el autor sobre la forma en que se creó el FONTIERRA, que ya mencionamos.

no se abunda en cuestiones como el autogobierno. En este sentido, es significativo que autores como Cayzac consideren, dentro de una perspectiva multiculturalista, que la educación y el derecho indígena (formas de resolver los conflictos en las comunidades) son los aspectos más importantes, en especial la educación que es donde “se aprende la ciudadanía”.

A finales de 2002, MINUGUA inició el proceso de transición a fin de que la Procuraduría de Derechos Humanos –organismo público desconcentrado– asumiera la responsabilidad de continuar con el proceso de paz y la verificación del cumplimiento de los acuerdos.¹⁴¹ Desafortunadamente, el proceso de recuperación social de los efectos de un conflicto armado tan largo y cruento, ha ocupado la mayor parte de la labor de MINUGUA primero y posteriormente de la Procuraduría de Derechos Humanos. Hasta ahora, los resultados de los movimientos sociales indígenas en Guatemala, han sido pocos y no existe una participación política colectiva convencional.

2.2 Ciudadanía y multietnicidad en Chile y Argentina

En Chile los tres pueblos indígenas de origen indoamericano son los aymaras, mapuches o araucanos, los alcalufes o kawésqar y de origen polinésico los pascuenses o rapanui. Sin embargo, la historia reciente sobre la relación entre pueblos indígenas y el Estado, se ha venido construyendo alrededor de la problemática y demandas, principalmente del pueblo mapuche, el cual vive una circunstancia particular que quizás, además de ser el pueblo numéricamente mayor, ha hecho que sus acciones colectivas sean más importantes en su intensidad y efectos. Los mapuche, son un pueblo que vive dividido en dos naciones: Chile y Argentina, lo cual marca diferencias en la relación pueblos indígenas-Estado debido a la estructura institucional en cada caso. Tal diferencia,

¹⁴¹ Información tomada de www.onu.org.gt

implica que su "identidad está dividida por dos ciudadanías diferentes", pero a pesar de ello "los mapuche no admiten fronteras culturales entre ellos".¹⁴²

En Argentina, a diferencia de Chile, los mapuche no son el pueblo más numeroso, en general, la población indígena en Argentina es mucho menor (1.1%)¹⁴³ que en Chile (7.06%)¹⁴⁴, y es en Chile donde observamos un grado mayor de conflicto. Esto puede explicarse a partir de las diferencias estructurales entre uno y otro país que señala Isabel Hernández y no a lo que la misma autora llama "resistencia irreflexiva".¹⁴⁵

En Argentina está vigente una tradición federalista en la que por ejemplo, el legislativo local tiene competencia en los asuntos relacionados con los recursos naturales e infraestructura, mientras que en Chile prevalece una tradición centralista o unitaria. Sin embargo, ambos esquemas son opuestos o renuentes a conceder mayor autonomía a sus provincias o regiones.

En el contexto de las elecciones presidenciales de 1989 en Chile, las organizaciones indígenas llevaron sus planteamientos a los partidos de oposición agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia. Ese mismo año, tal organismo incluyó una sección sobre los pueblos indígenas en el programa de gobierno en donde asumía la demanda de una nueva relación entre pueblos

¹⁴² Isabel, Hernández, Autonomía o ciudadanía incompleta, CEPAL, 2003, p. 19 y 35

¹⁴³ Según pertenencia o descendencia en primera generación a 17 pueblos indígenas, en Argentina son 383,132 personas que se asumen como indígenas. el pueblo mapuche en la Patagonia, el Kolla en Jujuy y Salta, el toba en Chaco, Formosa y Santa Fe y el Wichí en Chaco, Formosa y Salta son los que tienen mayor población. Estos cuatro pueblos representan cerca del 56 por ciento del total de la población indígena. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que difunde desde junio de 2005 los primeros resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), relevada durante 2004 y 2005.

¹⁴⁴ De los 15, 116,135 chilenos, 692,192 se reconocen como indígenas. Los mapuche representan el 87,3% de la población indígena total, le siguen la aymara con un 7% y la atacameña con un 3%. Las etnias restantes suman un 2,7%. Censo 2002

¹⁴⁵ En su estudio sobre el alcance de la ciudadanía en Argentina y Chile respecto al pueblo mapuche, Hernández termina proponiendo, entre otros aspectos, "desterrar mecanismos de defensa irreflexivos de valores y conductas intolerantes del pueblo mapuche", lo cual constituye a mi modo de ver un argumento etnocentrista porque en lugar de entender el contexto histórico y actual que éste supone, lo juzga y lo considera negativo. Es importante señalar que en el libro se incluyen dos prólogos escritos por indígenas mapuche ligados a la academia y el primero de ellos expone claramente su desacuerdo con tal conclusión.

indígenas y el Estado a través del reconocimiento constitucional de “sus derechos fundamentales”. También suscribieron un “Acta Compromiso” con el candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin, en la que el candidato se comprometió a promover el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y a crear una Comisión Especial de Pueblos Indígenas en la que participaran los distintos pueblos para estudiar una nueva legislación en la materia.¹⁴⁶ Partimos de la coyuntura electoral, debido a que siguiendo la propuesta teórica de Tarrow, las organizaciones indígenas se movilizaron ante la oportunidad política de apertura de acceso al poder y de una posible disponibilidad de aliados importantes (la misma coalición opositora mencionada) que representaron las elecciones presidenciales.

Así, los resultados alcanzados por el movimiento indígena en Chile, en esta etapa, fueron, entre otros, la revisión de la legislación nacional en lo que se refiere a temas centrales que les atañen como la cuestión de sus territorios y la autogestión. Al llegar Alwyn a la presidencia en 1990, se conformó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con la participación de los pueblos indígenas. Al siguiente año, se presentó una propuesta de ley elaborada en dicha comisión la cual fue aprobada por el legislativo en 1993 con una modificación importante como la exclusión del término pueblo. Con dicha ley el Estado se comprometía a respetar y proteger las culturas indígenas, a otorgar títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan “en propiedad o en posesión” y al establecimiento de un organismo público llamado Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

A pesar de tales disposiciones legales, los mapuche han expresado su insatisfacción tanto con su cumplimiento como con su alcance. El caso más reciente y que evidencia en buena medida la situación actual, es el denunciado

¹⁴⁶ José Alwyn, “Nueva legislación indígena: avances hacia una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas de Chile”, en *Anuario Indigenista*, Vol. XXXII, 1993, p. 13. Análisis más detallado de este período en Corona de la Peña, Claudia Liza, La autonomía en el marco de la reforma del Estado (1989-1996), Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología, FCP y S, UNAM, 2000

por organizaciones indígenas y más tarde por el *Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* de la ONU (julio 2003), respecto del proyecto hidroeléctrico en *Ralco*, territorio mapuche, presentado por lo menos desde 1994 por la empresa española ENDESA la cual hasta 1999 generaba el 63% de la energía eléctrica en Chile.

Para la construcción de la presa hidroeléctrica en *Ralco*, familias mapuche serían desplazadas de sus tierras en la zona llamada Alto Bío Bío. Las organizaciones denunciaron que no se les informó ni se les pidió opinión al respecto y que “cualquier medida de compensación económica sería insuficiente ante la pérdida de su cultura originaria”. Además, denunciaron que el proyecto era violatorio de la Ley Indígena (19.253). De acuerdo a esta ley en su artículo 34, las organizaciones indígenas deben ser escuchadas y ser considerada su opinión cuando el Estado trate materias que les involucren. El artículo 13 contempla que las tierras indígenas no podrán ser embargadas, arrendadas, cedidas ni vendidas salvo entre personas de una misma etnia, más aún si se trata de tierras de propiedad comunal; y que sólo, previa autorización de la CONADI, podrían ser permutadas por tierras de no indígenas “de similar valor comercial debidamente acreditado”.

En este caso, también se presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que familias mapuche solicitaron la adopción de medidas cautelares por el incumplimiento de un mandato anterior de la misma Comisión presentado en diciembre de 2002, en el que se “solicitaba al Gobierno de Chile que se abstuviera de realizar cualquier acción que modificara el *statu quo* de aquel entonces. [Respecto a la no reubicación de las familias] Se hacía especial referencia a que no se notificaran las tasaciones, [el valor que se le había asignado a las tierras de las familias indígenas] pues ello implicaba el inicio

del trámite legal. Sin embargo, el proceso de notificación se inició, lo que provocó la segunda solicitud ante la Comisión presentada en julio de 2003.¹⁴⁷

A pesar de que en mayo de 2003, el poder judicial había declarado nulos los procedimientos que aprobaron el estudio de impacto ambiental del proyecto Ralco; de que según informes oficiales la rentabilidad económica del proyecto Ralco era de dudosa eficacia; que informes de la CONADI y del Ministerio de Agricultura demostraban que había enormes desventajas en las tierras en las que serían reubicados; que, hasta 1997 –año en que se aprobó oficialmente el proyecto–, la empresa no había informado todavía sobre el Plan de Desarrollo Productivo en el que de manera general la empresa se comprometía a asistir técnicamente a las familias reubicadas por 10 años; la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la solicitud de esta de no continuar con las obras en tanto no se revisara el caso;¹⁴⁸ y sobre todo a pesar de que indígenas mapuche llevaban ya cinco años oponiéndose al proyecto, a pesar de todo esto, el proyecto fue terminado y en el mismo 2003, inició el llenado de la presa.¹⁴⁹

El 16 de septiembre pasado se llegó a un acuerdo entre el gobierno, Endesa y las últimas cuatro propietarias pehuenche –Berta Quintreman, Aurelia Marihuan, Mercedes Huenteaó y Rosario Huenteaó– que, a la fecha, no habían permutado sus tierras ancestrales en el Alto Bio Bio, impidiendo con ello la finalización del proyecto hidroeléctrico Ralco. Según los antecedentes disponibles, dicho acuerdo, suscrito en La Moneda, se habría materializado a través de dos “memorandos de

¹⁴⁷ “Central Ralco: ñañas y Endesa alcanzan acuerdo definitivo” por Malú Urzúa R. Síntesis informativa compilada por el Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco, 2 de febrero de 2004, en www.derechosindigenas.cl

¹⁴⁸ El referido mandato de la Comisión Interamericana, emanado en diciembre de 2002, solicitaba al Gobierno de Chile que se abstuviera de realizar cualquier acción que modificara el statu quo de aquel entonces.

¹⁴⁹ “No cabe hablar en este caso de un acuerdo exitoso para la solución del conflicto Ralco, sino más bien de un conflicto que la sociedad chilena y el Estado no han sabido resolver adecuadamente, y que ha resultado en una violación manifiesta de los derechos de los pueblos indígenas del país.” José Aylwin, Coordinador del Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Temuco – Chile, octubre 2003. Tomado de: www.derechosindigenas.cl/actualidad/actualidad.

entendimiento” que se refieren fundamentalmente a las compensaciones económicas a ser pagadas a las mujeres pehuenche en razón de este proyecto.¹⁵⁰

Como expusimos anteriormente el caso culminó con la reubicación de las familias mapuche y una indemnización superior a la planteada originalmente pero con el otorgamiento de las tierras que fueron evaluadas como comparativamente menos productivas, además de que se les despojó de parte de su territorio ancestral.

Tuvo más peso la imagen polarizada que los medios de comunicación crearon alrededor de las organizaciones mapuche entre los que aceptaron la indemnización y los que *no*; las promesas de desarrollo que según la empresa significaba el proyecto como era llevar a las comunidades servicios básicos a un nivel que, según la misma empresa, “el gobierno no podría ofrecer nunca”; y por último, tuvo más peso que Chile fuera un país líder en las reformas del sector eléctrico.¹⁵¹

Es importante señalar que en este como en otros conflictos, hubo acciones solidarias por parte de organizaciones mapuche radicadas en Argentina y que el telón de fondo de estas acciones colectivas hay una demanda integral de autodeterminación y la restitución del territorio o *Meli Wixan Mapu*.¹⁵²

En este caso, se hace evidente que los mapuche no estuvieron en posibilidad de ejercer una participación política que modificara las relaciones de poder con el Estado Chileno; las oportunidades políticas que se presentaron (manifestación en contra del proyecto Ralco desde la ONU y la CIDH, así como un marco legal nacional sobre la propiedad comunal de las tierras), quizás no fueron suficientes como para llegar a un resultado favorable.

¹⁵⁰ Jorge Calbucura, académico de la Universidad de Uppsala y líder de Ñuque Mapu. *Ibíd.*

¹⁵¹ Domingo Namuncura, *Ralco: ¿Represa o Pobreza?*, Editorial LOM, Chile, 1999 (Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor- Derechos Human Rights el 21 de febrero de 2002). (El autor fue director de la CONADI)

¹⁵² También llamado Wallmapu, entre otros nombres, es la forma en que identifican la jurisdicción completa del pueblo mapuche, es decir, su territorio sin importar la frontera entre Argentina y Chile. Hernández,...op. cit. p. 30 y 270

Este caso resalta si se observa que en los últimos años, se ha promovido una política de participación de la población para el uso de bosques a través de proyectos turísticos y la creación de una Red de Parques Comunitarios. En el manejo y protección del bosque, Chile es visto como ejemplo para los países de la región de acuerdo a algunas organizaciones no gubernamentales especializadas en la protección de los recursos naturales.¹⁵³ La participación que aquí se señala, no es la que nosotros identificamos como aquella cuyo alcance es el de mayor grado, es decir, el de la toma de decisiones y a partir de ahí la participación en políticas, programas y acciones de gobierno, donde las relaciones de poder se han modificado. Lo mismo sucede en el caso del Programa de Forestación con pequeños propietarios rurales el cual, además, está dirigido a actores individuales (pequeños propietarios) y no colectivos.¹⁵⁴

2.3 México, una nación pluricultural.

Respecto de los cambios en la estructura de oportunidades políticas en México, debemos señalar en primer lugar, la que surgió del proceso de apertura del acceso al poder que identificamos en la coyuntura de 1988 cuando se consideró por primera vez, en los 70 años de régimen de partido hegemónico, la posibilidad de participación de otros partidos políticos que verdaderamente pudieran competir

¹⁵³ Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y TRAFFIC, organización cuyo propósito es detener el tráfico de especies de flora y fauna amenazadas. Ernesto Lagos Tapia, "Chile es la excepción en Sudamérica", *Chile Forestal*, No.315, 2005, Corporación Nacional Forestal, p. 3-5

¹⁵⁴ *Ibíd.* En una reseña sobre el V Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, que se realizó en México en junio de 2005, se muestra la visión que se tiene en la mayoría de los países latinoamericanos sobre el papel que debe jugar la población en esta materia. Ahí se dice primero, que el recurso forestal puede ser manejado comunitariamente y/o con inversión privada y segundo que existe una saturación de normas legales al respecto y lo único que hace falta es adecuarlas al proceso de globalización. La participación es vista bajo un criterio instrumental al señalar que ésta es necesaria a fin de validar el ordenamiento jurídico y así garantizar su eficiencia y eficacia. Para que esto sea real, señalan, los programas y la legislación deben elaborarse de manera que se respeten "sus costumbres y arraigo a la tierra" pero, consideramos, sin que ello implique una toma de decisión por parte de los actores. "Derecho Forestal y Participación Ciudadana", *Chile Forestal*, op. cit., p. 10.

con el PRI. Esta primera oportunidad política se traduciría más tarde en la conformación de organizaciones opositoras de diversa índole, desde partidos políticos hasta organizaciones sociales o incluso elites contrarias al gobierno.

Paradójicamente, desde finales de los años setenta, se venía fortaleciendo la solidaridad y la organización al interior del movimiento indígena en latencia, debido a la política indigenista que para entonces tenía un pronunciado carácter etnopopulista. Esto quiere decir que el mismo gobierno estimulaba la formación de organizaciones que se diferenciaban de las organizaciones campesinas tanto en su composición, como en planteamientos que iban más allá de la demanda de la tierra y de alternativas productivas. El etnopopulismo, posibilitó la recomposición de las demandas indígenas, pero mantuvo a las organizaciones bajo su control.¹⁵⁵ Sobre estas primeras redes, se propician encuentros locales, regionales y nacionales que en años posteriores darían pie a acciones colectivas en relación con la conmemoración de los 500 años de resistencia y la reforma del artículo 27 constitucional, ambos en 1992; y sobre todo a la creación de organizaciones independientes. Para entonces, las acciones colectivas reflejaban la existencia de un repertorio modular utilizado tanto por partidos políticos, organizaciones campesinas, indígenas y sindicatos (mítines, marchas, plantones, consignas que reflejaban algunos remanentes de los años sesenta, etc.)

En esos años, las acciones colectivas fueron esporádicas, es decir, el desafío no se mantuvo y no era claro el agravio o injusticia para con los pueblos indígenas. Aunado a ello, no había una red u organización a nivel nacional. Aunque se habían conformado organizaciones indígenas, prevalecía su identificación como campesinos en general y eran aislados los planteamientos de autodeterminación y reconocimiento de la pluriétnicidad. La discusión del artículo 4° constitucional sobre el reconocimiento del carácter pluriétnico de la nación,

¹⁵⁵ Sergio Sarmiento y María C. Mejía, La Lucha indígena un reto a la ortodoxia, Siglo XXI, México, 1991, p. 55

también en 1992, impulsó este debate pero sin la participación de los directamente involucrados.¹⁵⁶

En México no había las condiciones para la conformación de organizaciones nacionales o regionales, los pueblos indígenas se encontraban –y todavía- atomizados o aislamiento tanto de las instancias del Estado y la sociedad nacional como entre ellos mismos, viviendo experiencias locales particulares. Una de las acciones colectivas más significativas, que derivó en un movimiento social local de base indígena y que se desarrolló en un lapso corto de tiempo fue el de los pueblos nahuas del Alto Balsas en Guerrero, quienes se opusieron a la construcción de una presa hidroeléctrica en su territorio en 1991; luego de varias manifestaciones y en un contexto favorable como era el cincuentenario del descubrimiento de América, el proyecto fue cancelado al siguiente año.¹⁵⁷

El movimiento indígena en México se conforma luego del surgimiento del EZLN en 1994. Este grupo “madrugador”, en términos de Tarrow, lanzó un desafío colectivo violento en un primer momento, por lo que se abrió la posibilidad de que fuese aplastado rápidamente, es decir, incrementando el desafío pero reduciendo la incertidumbre. En su primer comunicado, el EZLN cuestiona la forma en que el gobierno de Carlos Salinas había llegado al poder y se pronuncian por el reestablecimiento de la legitimidad, sus demandas concretas se refieren a la mejora de aspectos socioeconómicos y no hacen referencia a la autonomía o libre determinación o a alguna demanda específicamente indígena aunque la mayoría de sus integrantes sí se considera indígena.¹⁵⁸ Tanto el cuestionamiento de ilegitimidad del gobierno, sus demandas y el carácter indígena de sus integrantes fueron elementos que incidieron en la disponibilidad de aliados importantes y la

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Cabe señalar, que las organizaciones que participaron en dicho movimiento continuaron sus actividades y más tarde enriquecieron las acciones y propuestas del movimiento indígena.

¹⁵⁸ “[...] pedimos tu participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano que lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Declaramos que no dejaremos de pelear hasta lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo[...].” EZLN, “Declaración de la Selva Lacandona”, en EZLN. Documentos y comunicados, ERA, México, 1994, p. 35

coyuntura de 1988 había ya venido definiendo otros actores sociales con demandas similares.

Esta organización militar, se sustentó en redes sociales a partir de las comunidades indígenas en su zona de influencia, donde existen prácticas sociales comunitarias y un sistema de parentesco importante y donde se había presentado un fenómeno de concientización social a través del trabajo eclesial en las comunidades de base de la Iglesia católica local dirigida por el Obispo Samuel Ruiz, inspirada en la teología de la liberación.¹⁵⁹

Un aspecto relevante que posibilitó la movilización del EZLN como movimiento latente, es la entrada en vigor del TLCAN, este hecho constituye una oportunidad política por que hace disminuir los costos de la acción colectiva en términos de difusión –uno de los aspectos esenciales para mantener la interacción y por tanto el movimiento según Tarrow-, la coincidencia de ambos sucesos, atrajo la atención internacional y esta se mantuvo durante más de dos años en mayor o menor medida pero de manera constante hasta la suspensión del diálogo.

La etapa más intensa de interacción mantenida del EZLN con su oponente (gobierno), duró sólo 12 días, porque ante la posibilidad de un ataque del ejército, la sociedad civil sin una estructura de movilización todavía propia de un movimiento social, se manifestó y logró la clausura de una salida violenta al conflicto, por lo que entonces se planteó la negociación. En este sentido, el EZLN empezaba a abrir oportunidades políticas para otras acciones colectivas, tanto para otras organizaciones indígenas como para otros sectores sociales que después conformarían un movimiento social más amplio.

El diálogo del EZLN con el gobierno mexicano, inició en abril de 1995, cuando se pactó una agenda de negociación a iniciarse en octubre del mismo

¹⁵⁹ "Samuel Ruiz y muchos más en América Latina se convirtieron en obispos de una Iglesia incomprendida, sobre la que recayeron todas las sospechas", Carlos Fazio, Samuel Ruiz. El caminante, ESPASA, México, 1994, p. 264 Irónicamente, esta postura eclesial se relacionó con el FSLN en el caso de Nicaragua, mientras que las primeras organizaciones indígenas fueron auspiciadas por la Iglesia conservadora.

año.¹⁶⁰ Para entonces, ya se habían realizado una serie de encuentros del EZLN con la sociedad civil y en especial con organizaciones indígenas. Sin embargo en los años de 1994 y 1995, prevalecía entre las organizaciones que participaban en dichos encuentros, una visión dividida entre quienes consideraban la demanda de tierra como el aspecto principal y quienes consideraban que éste era un punto más dentro de la lucha de los pueblos indígenas, por ejemplo, la Convención Nacional Indígena sólo alcanzó a reunirse en dos ocasiones (diciembre 1994 y febrero de 1995) y fue hasta abril de 1995, que se conformó un espacio plural continuo abocado a discutir sobre la demanda de autonomía.¹⁶¹

Las experiencias históricas sobre autonomía eran poco conocidas, los planteamientos autonómicos tenían menos tiempo de elaboración cuando inició la negociación, no había un consenso entre las organizaciones respecto al contenido y alcance de la autonomía, mientras que en Nicaragua, se había venido trabajando durante más tiempo en esta demanda y había un cierto consenso entre las organizaciones, aunado a ello, su interlocutor en la negociación, el FSLN, se mostró abierto a tal demanda.

Durante el diálogo entre el EZLN y el gobierno, se evidenció la fuerza discursiva que aún sostenía el indigenismo en su vertiente etnopopulista. Cuando se acordaron las reglas del diálogo, se aceptó la participación de asesores de ambas partes entre los cuales se incluyeron a funcionarios indigenistas cuyas propuestas insistían en reducir las demandas al ámbito local, cuando por ejemplo en la ANIPA se habían hecho planteamientos de autonomía a nivel regional. Los indigenistas, manifestaban su postura etnopopulista al considerar como “techo” o

¹⁶⁰ Elaboramos una revisión más detallada de este proceso en Corona de la Peña, Claudia Liza, La autonomía en el marco de la reforma del Estado (1989-1996), Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología, FCP y S, UNAM, 2000

¹⁶¹ “Fue entonces, y con la intención de dar continuidad a los trabajos iniciados en la Convención Nacional Indígena, que un grupo de dirigentes convocó a la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía” (ANIPA), la cual se reunió en cuatro ocasiones antes de iniciar el diálogo. Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, México Diverso. El debate por la autonomía, Siglo XXI, México, p. 82

punto máximo a alcanzar la visión del Convenio 169 de la OIT que ya hemos mencionado.¹⁶²

En México el racismo oculto en los temores secesionistas tuvo gran eco y presencia en medios de comunicación, el gobierno tenía una postura como interlocutor y otra muy distinta fuera del escenario político y mediático del diálogo. Las comunidades de la región de influencia del EZLN eran permanentemente hostigadas por una estrategia de guerra de baja intensidad. Sostenemos que hasta la suspensión del diálogo (septiembre de 1996) es que se puede hablar de un movimiento indígena, es decir, en ese tiempo las acciones colectivas del EZLN como de otras organizaciones indígenas representaron un desafío constante frente al gobierno.

El proceso de negociación en México, terminó sólo con la finalización de la primera etapa del diálogo y su resultado fue un documento amplio que tendría que ser traducido y reducido posteriormente para ser incluido en la constitución. Los Acuerdos de San Andrés, firmados en febrero de 1996, único resultado formal del diálogo, fueron considerados por el EZLN como un "piso y no como un techo" en sus demandas, dando a entender que habían quedado fuera importantes aspectos relacionados con el contenido de la demanda de autonomía.¹⁶³ Pasarían cinco años para que en 2001, luego del cambio de partido en el poder, se aprobase la reforma constitucional que fue criticada por distintas organizaciones indígenas en virtud de su contenido limitado. Para entonces, sólo había acciones colectivas esporádicas, la inexistencia de un movimiento indígena en ese periodo posibilitó tal retroceso respecto al contenido de los Acuerdos de San Andrés.

Se reforman los artículos 1°, 2°, 4°, 18° y 115° constitucionales, sobre los cuales hay que señalar algunos elementos importantes. Por ejemplo, en el artículo

¹⁶² Ver Corona de la Peña, Claudia Liza, La autonomía en el marco de la reforma del Estado (1989-1996), Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología, FCP y S, UNAM, 2000

¹⁶³ EZLN y asesores, "El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y seguido", febrero de 1996. Para un análisis de las diferencias entre los Acuerdos de San Andrés y las iniciativas de ley que se formularon en ese tiempo, ver cuadros comparativos en Corona de la Peña, Claudia Liza, La autonomía en el marco..., op. cit.

2° se menciona que la nación es única e indivisible, acotación hecha por el temor infundado de que el ejercicio de la autonomía pudiese traducirse en demandas separatistas o un proceso de "balcanización". Se dice que se reconoce el derecho a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía pero todos los numerales del inciso "A" giran entorno a la organización interna de las comunidades, lo cual implica que la autonomía se ejercería sólo a nivel local e incluso, como se menciona en el numeral V pareciera que la autonomía es un mecanismo para que los indígenas cumplan con su deber de "ejercer su autonomía para conservar y mejorar el hábitat"

El numeral VIII menciona que se reconoce a las comunidades como entidades de interés público, en lugar de entidades de derecho público como se proponía en los Acuerdos de San Andrés; esto implica que las comunidades, en vez de ser reconocidas como sujetos de derecho o en capacidad de ejercer derechos, son reconocidas como entidades que por sus características deben ser protegidas al igual que las zonas arqueológicas. Por último, el inciso B, siendo el más abundante, se refiere a la obligación del Estado de llevar a cabo políticas públicas en todos los ámbitos dirigidas a los pueblos indígenas, por lo que por primera vez se incluyen disposiciones específicas sobre políticas públicas en nuestra constitución.

La reforma constitucional de 2002 es resultado del movimiento indígena sin embargo, se da en un momento en el que éste ya no estaba activo. Como afirma Tarrow, los resultados de los movimientos sociales y de los ciclos de protesta tienen resultados ambiguos que pueden no ser inmediatos, unívocos o directos y que dependen de la interacción con otros actores, en especial de su politización.¹⁶⁴ El movimiento indígena tuvo como objetivo el ejercicio de la libre determinación a través de la autonomía, sin embargo, los resultados fueron de muy poco alcance, lo cual puede explicarse porque el grado de los resultados

¹⁶⁴ Sobre la politización de los actores, un aspecto importante fueron los comunicados del EZLN que frecuentemente se publicaban en distintos periódicos, los cuales eran motivo de discusión en distintos ámbitos sociales.

alcanzados depende de las formas de desafío, incertidumbre y solidaridad que dan un mayor o menor poder a la acción colectiva, lo cual es evidente cuando, como hemos mencionado, los resultados del movimiento indígena en México se producen cuando el movimiento indígena ya no está activo.

El movimiento indígena sigue latente y experiencias como los "Aguascalientes", hoy "Caracoles" o "Juntas de Buen Gobierno", instaurados por el EZLN, la Policía Comunitaria en Tlapa Guerrero, son la prueba de que la demanda de autonomía no ha sido cumplida, se trata de acciones colectivas que en sí mismas constituyen un desafío colectivo mantenido, pero en las que su oponente, el gobierno, ha adoptado una estrategia de no confrontación, de olvido, de relegamiento, lo cual hasta ahora no ha posibilitado en parte, desde mi punto de vista, la revitalización de los movimientos indígenas. Estos hechos constituyen otro tipo de resultados que como dice Tarrow coinciden con un impacto quizás muy lento en el caso de México, pero acumulativo no sólo en términos de repertorio de la acción colectiva sino en términos de la politización social y de la definición de agendas o demandas.

El tema de los recursos naturales no ha sido uno de los más relevantes dentro del movimiento indígena y tampoco en el marco legal relacionado con los pueblos indígenas. Sin embargo, ha habido acciones colectivas importantes que forman parte también de ese estado latente de los movimientos sociales como es el conflicto por el control del recurso forestal en los Chimalapas dentro de la zona limítrofe entre el estado de Guerrero y Oaxaca, Montes Azules en la selva chiapaneca, además de conflictos como el de la etnia Cucapá con el gobierno federal por el uso de los recursos pesqueros en Baja California Norte y más recientemente conflictos intercomunitarios por el control del agua en Guerrero y Chiapas.

2.4 Colombia: La autonomía y el multiculturalismo.

El movimiento indígena es considerado uno de los más exitosos desde el punto de vista político en Colombia. En los setenta, existía ya una visión favorable hacia el indígena, debido a que se le consideraba guardián del bosque.¹⁶⁵ Esto facilitó la implementación de políticas encaminadas a la restitución de las tierras indígenas con las que se protegieron antiguos y se crearon nuevos "resguardos" o tierras comunales; la carencia de tierras dejó de ser uno de las demandas fundamentales de los pueblos indígenas.¹⁶⁶

La convocatoria para la realización de una *asamblea* constituyente representó la oportunidad política para que fuesen reconocidas las demandas de los pueblos indígenas. Durante la Asamblea Constituyente, los delegados indígenas insistieron en el reconocimiento de los territorios indígenas como una entidad territorial constitucional con atribuciones jurídicas y políticas. Paradójicamente, entre los aliados de los delegados indígenas se encontraba una parte del Partido Liberal, el cual apoyó las iniciativas planteadas por ellos lo mismo que algunos investigadores sociales que participaron en la Asamblea Constituyente; de otra manera, sus propuestas hubiesen sido bloqueadas por los sectores menos sensibles a la problemática étnica

Con 81 pueblos indígenas, Colombia reformó cerca de 22 artículos constitucionales en 1991 entre los que destacan el 268 que se refiere a la organización territorial del Estado de Colombia constituido por departamentos, distritos, *municipios* y territorios indígenas, los cuales, según el artículo 269, gozan de autonomía para gobernarse por autoridades propias, administrar recursos, recaudar impuestos y participar en las rentas nacionales. La delimitación territorial de las entidades indígenas, deberá hacerse con la participación de representantes

¹⁶⁵ Para una revisión detallada sobre los antecedentes y el movimiento indígena ver Camilo Borrero García, Multiculturalismo y derechos indígenas, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 2003, 252 p.p.

¹⁶⁶ Roberto Pineda Camacho, "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", *Alteridades*, 7 (14), México, 1997, p. 114

de las comunidades indígenas y se constituirán como propiedad colectiva y no enajenable, según se señala en el artículo 329; para la explotación de los recursos naturales, el gobierno deberá "propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades".¹⁶⁷

El articulado incorporó la demanda de autonomía alrededor de la cual venían organizando su lucha la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y otras más, por lo que manifestaron inmediatamente su aprobación. Nuevos retos como la transformación de los Resguardos en entidades territoriales que implica la agrupación de comunidades en "una sola entidad administrativa" y por consiguiente la necesaria "conciliación de la existencia de formas de representación política diferentes y aún contradictorias",¹⁶⁸ son los que se tienen actualmente.

Por otro lado, se ha debatido si tales derechos forman parte de una "política de reconocimiento" o multiculturalismo que no desafía el carácter nacional del Estado Colombiano y tampoco la construcción de una democracia liberal,¹⁶⁹ y que para su mejor cumplimiento se requiere que los principios constitucionales impregnen la "cultura política de los ciudadanos y grupos".¹⁷⁰ Roberto Pineda afirma que la reforma constitucional se apega a los principios del multiculturalismo al analizar las vías jurídicas que se han seguido para el ejercicio de los derechos constitucionales, por ejemplo, la Corte Constitucional emitió una sentencia en la que se discute si la Constitución de 1991 es contraria a la moral cristiana y en donde se establece la siguiente jurisprudencia:

El respeto a las minorías, también proclamado por el liberalismo, no puede llegar hasta el extremo de pretender que las mayorías se sometan a ellas o que renuncien al derecho de hacer prevalecer sus opiniones. Por ello, si en lugar de

¹⁶⁷ CNDH, Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina, México, 1999, p. 199-206

¹⁶⁸ Los territorios indígenas deben ser constituidos sobre la base de los resguardos ya constituidos. *Ibid.*, p. 117

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 108

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 109

referirse a la moral de la mayoría de los colombianos, la ley pretendiera imponer a éstos la moral de una tribu indígena confinada en un remoto lugar de la selva amazónica, tal ley sí sería contraria a la Constitución.¹⁷¹

De aquí se desprende que, por ejemplo, al ejercer su derecho a gobernarse por sus autoridades propias, los pueblos indígenas deberán hacerlo siempre y cuando no atente en contra de “la moral de la mayoría”. En otro caso, la Corte concedió un amparo a un indígena que fue expulsado por su comunidad bajo el argumento de que había reincidido en comportamientos no adecuados a la vida de la comunidad. La Corte señaló que la comunidad había violado sus derechos humanos al confiscarle sus tierras, aún cuando se trata de una propiedad colectiva.¹⁷² El ejercicio del artículo 266 referido al derecho de los pueblos indígenas a establecer su propia jurisdicción, quedó limitado a los argumentos planteados por la Corte:

- g) El régimen político está fundado en la conservación de la diversidad en la unidad.
- h) A mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía.
- i) Los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares.
- j) Las normas legales imperativas (de orden público) de la República priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural.

Con lo cual vuelve a restringirse los derechos ya reconocidos al respeto de los principios liberales plasmados en los derechos fundamentales como se expresa en el tercer punto; y en el cuarto punto incluso se hace referencia a que existen ciertas situaciones en las que las libertades individuales son superiores a los

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 121

¹⁷² Sentencia T254 de 1994. Para una revisión más detallada de éste y otros casos ver Camilo Borrero García, ...op. cit.

derechos relacionados con la diversidad étnica. Este ejemplo nos muestra las dificultades que genera el reconocimiento de derechos colectivos pero sobre todo el riesgo de optar por la salida que se observa como la más sencilla como es la de imponer parámetros jurídicos sin optar por el reto de dialogar con las autoridades indígenas a fin de llegar a un acuerdo sin que ello implique la asunción de superioridad de una cultura sobre otra.¹⁷³

Para la conformación de las entidades territoriales indígenas, el artículo 329 habla de la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial encargada de realizar los estudios. Dentro de un estudio reciente del Departamento Nacional de Planeación, se determinó que los pueblos indígenas manejan distintos espacios dentro de lo que es su unidad territorial y que deben ser tenidas en cuenta en un proceso de ordenamiento territorial indígena:¹⁷⁴

- a) El territorio en propiedad actual
- b) El territorio ocupado de facto
- c) El territorio histórico legal
- d) El territorio tradicional
- e) El territorio posible de una entidad territorial indígena

En concordancia con ello, el mismo autor concluye que el ordenamiento territorial exige, el diseño de un sistema de gobierno local y regional peculiar, ya que la legitimidad de la autoridad a nivel de los territorios indígenas no se basa en principios liberales clásicos y abstractos sino que deben de tomarse en cuenta otras formas de ejercicio de la autoridad y del poder.

A este contexto en donde el ejercicio de los derechos reconocidos se pelea constantemente ante la Corte Constitucional, debe agregarse que este proceso

¹⁷³ La Corte ordenó al cabildo indígena a reintegrar al individuo y su familia y velar por su bienestar.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. 123 Según el autor, "la autonomía de las comunidades indígenas encuentra cierta restricción en la superposición entre territorios indígenas y ocho santuarios y parques naturales", pero en el caso de Nicaragua, esta habitual situación se está intentando resolver con titulaciones de territorios de varias comunidades (bloque de comunidades) como veremos en el siguiente capítulo.

enfrenta importantes obstáculos que no sólo toca a los pueblos indígenas sino también al resto de la población colombiana como es que muchos territorios indígenas han sido escenario de confrontación armada; los procesos de colonización coquera fomentan la ocupación de tierra indígena; los resguardos de ciertas áreas presentan problemas de agotamiento de los suelos, explotación excesiva de los recursos naturales.

La revisión de algunos casos nos indica que la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional termina siendo una limitante para el ejercicio de los derechos ya reconocidos bajo parámetros de una cultura que se considera con la autoridad suficiente como para decidir qué es lo que es correcto para otra cultura, como decíamos antes, se impone y no se dialoga. Para Camilo Borrero, estas acciones jurídicas representan lo que Kymlicka llama protecciones externas.

En cuanto a las reivindicaciones territoriales, Borrero expone un caso de 1993 en el que una organización indígena denuncia la destrucción del bosque en el Resguardo indígena del río Chajeradó, por parte de una empresa privada ante la omisión y negligencia de la instancia encargada de vigilar estos asuntos y al parecer con autorización de las autoridades indígenas. La Corte determinó que se había violado el derecho a la subsistencia de tal comunidad ya que la explotación forestal llevada a cabo puso en riesgo su integridad social, económica y cultural; por lo que la instancia pública encargada de la conservación, defensa, administración y vigilancia ambiental debía responder por su omisión frente a los efectos que propició por su actuación negligente como fue la sobreexplotación del recurso forestal por parte de particulares.¹⁷⁵

Aunque no negamos la importancia que la restauración del medio ambiente tiene para los indígenas, observamos que no están en condiciones de participar directamente en la protección de su territorio –por ejemplo a través de la definición sobre qué concesiones pueden operar o no en su territorio–, sino que tienen que depender de la tutela o protección externa que deviene del poder judicial. La

¹⁷⁵ Sentencia de Tutela T405, 1993. Camilo Borrero, ...op. cit, p. 107-110

protección externa fue determinada por un órgano ajeno a la cosmovisión de la comunidad y aunque pudo haber tomado consideraciones acerca de su cultura no se refirió, entre otras cosas, a lo señalado en el artículo 329 sobre la necesidad de "propiciar la participación" de los pueblos indígenas en los proyectos para la explotación de recursos naturales en sus territorios.

2.5 Bolivia: reconstitución de la nación y "autonomía" excluyente

Desde su fundación Bolivia fue concebida como una república que ignoró la existencia de sus pueblos originarios. Al igual que en otros países latinoamericanos, ello implicó etnocidio, exclusión o asimilación, esta situación predominó hasta nuestros días pero bajo un fenómeno similar al guatemalteco: un país donde la mayoría tiene alguna identidad indígena es regido por elites que las mantienen oprimidas; es decir, una mayoría numérica de la población es en realidad una minoría política. Recientemente, a partir de la lucha de distintas organizaciones sociales y sindicales es que Bolivia tiene hoy un presidente indígena, un proceso próximo de reconstitución del pacto básico de la sociedad y, paradójicamente, al mismo tiempo existe una fuerte reivindicación "autonómica", como es llamada, de la minoría no indígena. Estos son los resultados del movimiento indígena en Bolivia, los cuales no han sido inmediatos como veremos, y están estrechamente relacionados con el modelo económico neoliberal.

Bolivia tiene una larga historia de racismo y discriminación, las agresiones y ofensas recibidas por los pueblos originarios son hoy una fuerte razón de desconfianza que a final de cuentas dificulta la conformación de un esquema viable y duradero que beneficie a indígenas y no indígenas en un diálogo intercultural; pero también son un obstáculo, los intereses económicos que la población no indígena pretenden proteger.

Para explicar la situación actual nos remontamos a 1985 momento en que inició la aplicación de las reformas económicas de primera generación, aquellas

encaminadas a la liberalización del comercio, desregulación de mercados clave y privatizaciones. Bolivia, fue uno de los países pioneros en este proceso –después que Chile-, sus efectos negativos sobre la población, como el incremento de la pobreza y la desigualdad se convirtieron en factores de mayor descontento social. Pero ello no significa que las organizaciones y sindicatos conformaran inmediatamente un movimiento en contra, en realidad, Bolivia es uno de los pocos países latinoamericanos donde se llevaron acabo las reformas económicas de segunda generación llamadas también estructurales, encaminadas a la profundización de los objetivos de la primera etapa, alcanzar la estabilidad macroeconómica, incrementar la competitividad y mejorar las condiciones sociales. Estas reformas implicaron en realidad un proceso de institucionalización de las reformas anteriores sobre todo de las privatizaciones y de la reforma laboral.

El petróleo y el gas han sido recursos naturales emblemáticos para Bolivia en el pasado y en el presente.¹⁷⁶ De 1982 a 2000, los gobiernos civiles pondrían en marcha el programa neoliberal, como ya hemos dicho, pero es en uno de los periodos de Hugo Bánzer, que el movimiento social adquiere tal fuerza que lo obliga a renunciar en 2001. El descrédito nacional e internacional de los gobiernos militares propició la instauración de gobiernos civiles, pero estos no dejaron atrás el estigma de la relación gobierno–narcotráfico; la debilidad de los gobiernos contribuyó a generar una oportunidad política para los sindicatos y organizaciones sociales que constantemente se movilizaban.

¹⁷⁶ Dos hechos históricos que forma parte de la identidad boliviana son la derrota ante Chile en 1879 con lo que Bolivia perdió la franja territorial que le permitía tener salida al mar y la “Guerra del Chaco” con Paraguay por la posesión del petróleo (1932 y 1935). La derrota ante Paraguay precipitó la quiebra de la República oligárquica (1936-1946), militares y el Movimiento Nacionalista Revolucionario asumieron el poder luego de la guerra civil; la Revolución triunfó en 1952 y entonces se inició la reforma agraria y procesos de nacionalización como el de la producción del estaño. A partir de 1966, predominó el carácter dictatorial de los gobiernos militares, con sucesivos golpes militares y alianzas con el narcotráfico, el proceso de nacionalización no fue continuo ya que aunque en 1969 se nacionaliza el petróleo, tres años después el dictador Hugo Banzer establece “contratos de operación” con empresas extranjeras.

El ciclo de conflictos inició con la llamada "Guerra del Agua" en el departamento de Cochabamba durante el año 2000, que fue una primera y clara expresión en contra de la privatización de los recursos naturales; en abril de ese año, el movimiento social impidió la privatización de dicho recurso en Cochabamba. Este primer ciclo culmina con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada en 2003, pero sobre todo con la elaboración de la "Agenda de Octubre", con la que el gobierno se comprometió a realizar una Asamblea Constituyente en donde se discutiría la nacionalización de los hidrocarburos,¹⁷⁷ demanda que expresa un abierto rechazo a las políticas económicas del modelo neoliberal. A pesar de estos logros, el gobierno y la clase dominante logran imponer su propia agenda -"Agenda de Enero"- luego de la sucesión presidencial en octubre de 2003. En esta nueva agenda se estableció el compromiso del gobierno para la realización de un "referéndum por la autonomía" y la elección de prefectos (autoridades departamentales) previamente a la realización de la Asamblea Constituyente. Ambas agendas muestran la pugna entre las regiones y clases sociales del país: el occidente indígena y la media luna de las elites regionales de Tanja¹⁷⁸ y Santa Cruz.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Carlos Vacaflares y Pilar Lizárraga, "La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia" en, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, OSAL, CLACSO, ASDI, Año VI, No. 17, mayo-agosto de 2005, p. 22

¹⁷⁸ Entre los antecedentes más importantes de este departamento, Vacaflares y Lizárraga señalan que Tanja se ha percibido como postergado del desarrollo nacional, por lo que sus reclamos se han centrado en la distribución de los recursos más allá de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. A finales de los noventa, las empresas petroleras dan a conocer los importantes recursos petroleros en la zona, lo cual motiva la organización de "mesas de concertación" en 2000 y 2003 para elaborar un proyecto departamental de desarrollo, sin embargo, aunque se anuncia que se contará con la participación de todos los sectores, en realidad el plan de desarrollo es elaborado por la elite, la cual controlaba todas las instancias departamentales. En este contexto, la elite regional presiona al gobierno central para agilizar la venta de gas a mercados norteamericanos a través de un puerto chileno. *Ibid.*, p. 28

¹⁷⁹ ¿Pero de dónde surge esta configuración regional?, Hugo José Suárez señala que en 1950, Santa Cruz de la Sierra tenía tan sólo 40 mil habitantes, el 10% de la población total del país. Como política estatal, fruto de la Revolución del 52, se invirtieron grandes cantidades de dinero en Santa Cruz con la intención de crear otro polo de desarrollo que, junto con La Paz y Cochabamba, formarían el "eje central". En la época de la dictadura banzerista (1971-1978), se donaron miles de hectáreas a la elite cruceña que, aprovechando los recursos económicos y materiales del Estado, consolidó un empresariado sólido y una elite local capaz de competir con La Paz. Hoy, Santa Cruz es una de las principales economías, compitiendo y mejorando el rendimiento productivo "paceño".

Es así que paradójicamente, el contexto del movimiento indígena resultó ser la oportunidad política para la elite de los departamentos petroleros de Tarija y Santa Cruz, los cuales buscaron la apropiación de los excedentes gasíferos a través de una propuesta de "autonomía departamental" bajo la amenaza de independencia.¹⁸⁰ Su propuesta es excluyente y ha provocado una mayor división interna del país, aflorando los resentimientos de la población indígena hacia la elite que había permanecido en el poder hasta entonces, así como la defensa de intereses económicos por parte de la elite y el gobierno. Esta reacción al movimiento indígena, se explica principalmente porque en Tarija se encuentra cerca del 80% de las reservas de gas en Bolivia y sus pobladores recibían, desde entonces, beneficios por su venta.

Luego de movilizaciones y medidas de presión, se hace evidente que el gobierno no cumpliría la Agenda de Octubre; en mayo de 2005, el gobierno aprueba la Ley de Hidrocarburos¹⁸¹ la cual genera una mayor polarización entre el

Para 2001, la ciudad es la segunda aglomeración urbana luego de la zona metropolitana compuesta por La Paz y El Alto; mientras que occidente ha visto decrecer sistemáticamente su población, en oriente se ha incrementado notoriamente. La elite cruceña fue tradicionalmente derechista, apoyó militantemente al golpe de estado que dio Hugo Bánzer en 1971 y hoy sus calles y plazas tienen el nombre del exdictador. Su participación en la conducción del país fue ascendente, incluso hubo momentos en los que buena parte de los gabinetes de gobierno estuvieron en manos de cruceños. En el interior del departamento la elite construyó importantes redes de poder, apoyadas en logias de pertenencia, favoritismos y mucho dinero. A la vez, la "identidad cambia" surgió en contraposición a lo "kolla" (haciendo mención a los habitantes de occidente). El racismo fue otro de los ejes que formaron parte de esta identidad. La hegemonía política, económica y simbólica lograda por la elite dirigente en este departamento es indiscutible y se deja ver en diferentes manifestaciones. En otras palabras, el desarrollo económico logrado por la elite de Santa Cruz se logró bajo el auspicio de los diferentes gobiernos de manera corrupta y racista, utilizando los recursos públicos en beneficio de un solo grupo. Cfr., Hugo José Suárez, "Seis claves para interpretar la crisis boliviana" en, Revista Memoria #198, agosto, 2005, México.

¹⁸⁰ Sydney Tarrow hace referencia a que la acción colectiva contenciosa como es el caso de los ciclos del movimiento indígena en Bolivia, puede tener efectos secundarios como es la creación de oportunidades para élites y autoridades; generalmente, dice Tarrow, las oportunidades políticas se aprovechan cuando hay una ebullición de movimientos y no cuando son aislados o fáciles de reprimir y olvidar.

¹⁸¹ La ley mantiene el modelo de privatización transnacional, pero establece un mayor porcentaje del mecanismo de compensación directa que ya existía, es decir, el departamento recibe ahora el 15% de las ventas de gas mientras que antes era el 11%. Las reservas gasíferas del departamento sobrepasan los 40 trillones de pies cúbicos, por lo que el porcentaje que recibe el departamento es un monto nunca antes visto a nivel departamental, en 2002 ascendía a 2 millones de dólares, mientras que en 2005 alcanza los 130 millones de dólares. Cf. Carlos Vacaflares y Pilar

“occidente” y la “media luna”; ocurre lo mismo con la promulgación del “Decreto Supremo 28.195” en junio de 2005 que define la convocatoria al Constituyente y al Referéndum autonómico, el cual es duramente criticado por los movimientos sociales ya que consideran que no es el momento por que el Congreso no está en condiciones para ello;¹⁸² la convocatoria al constituyente queda sin efecto aunque se traslada la responsabilidad al parlamento.¹⁸³ Las movilizaciones por todo el país aumentan y en ellas se rechaza la ley recientemente aprobada y el referéndum autonómico promovido por el Comité Cívico de Santa Cruz. Ahí mismo, en Santa Cruz, se realiza la Asamblea Nacional del Movimiento al Socialismo (MAS) con la presencia del líder nacional de la organización, Evo Morales,¹⁸⁴ los representantes de las organizaciones que forman parte de este partido firman un “Pacto por la Unidad”.¹⁸⁵

Lizárraga,..., op. cit. , p. 26 Esta ley se originó en la demanda social por la realización de un referéndum en torno a la nacionalización del gas, pero que el gobierno transformó en un referéndum sobre el control del 50% de las regalías por ventas de gas, posición que fue aceptada en un principio por el Movimiento al Socialismo (MAS) y que protegía a las transnacionales frente a la nacionalización. El referéndum resultó a favor del 50% de las regalías pero Mesa no cumplió. Luis Tapia, “La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia” en, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, OSAL, CLACSO, ASDI, Año VI, No. 17, mayo-agosto de 2005, p. 154

¹⁸² Carlos Vacaflares y Pilar Lizárraga,..., op. cit , p. 23

¹⁸³ Luis Tapia, “La cuarta...”, op. cit , p. 157

¹⁸⁴ Evo Morales Ayma, aymara nacido en 1959 en el departamento de Oruro, formó parte del Sindicato de Cocaleros de San Francisco en Chapare desde 1981, en 1992 fue electo como presidente de seis federaciones del sindicato de coca del Chapare, en 1997, fue electo como diputado del Congreso de Bolivia, en 2002 es expulsado del Congreso con el argumento de que había participado en el asesinato de tres oficiales de policía durante las movilizaciones de cocaleros, las organizaciones sociales impidieron que fuera encarcelado; él afirma que las acusaciones han sido fabricadas por los Estados Unidos. Cfr. Steve Boggan, “Evo Morales. La coca igual a libertad” en, *Milenio Diario*, domingo 19 de febrero de 2006, p. 7 Milenio Internacional.

¹⁸⁵ Las organizaciones incluyen a sectores indígenas y urbanos entre los que se encuentran: la Confederación Sindical única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Central de Pueblos Mojeños de Beni (CPEMB) y el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MSTB). *Ibid.*, p. 160 Moisés Torres señala al respecto “tenemos una organización que se llama pacto de unidad y ahí estamos los hermanos guaraníes, mojeños y varios otros hermanos indígenas y ahí analizamos la situación de que la tierra esté en pocas manos”, Moisés Torres Veizaga, integrante del MSTB, Bolivia, expositor en el Seminario Internacional “Autonomía: nueva relación con el Estado”, II-Soc, UNAM, realizado en la Ciudad de México del 14 al 17 de marzo de 2006.

A mediados de 2005, el desafío de las organizaciones sindicales e indígenas logra la renuncia del presidente Carlos Mesa (10 de junio de 2005), además se fortalece el consenso alrededor de la nacionalización de los hidrocarburos y el movimiento impide que asuma el poder el presidente del senado, este último logro del movimiento es más bien un éxito simbólico, ya que asume el poder el presidente de la Corte Superior de Justicia, abogado de la misma élite política, pero se demostró que el movimiento estaba en condiciones de impedir los planes de la élite y los partidos tradicionales así como de volver a incidir en la agenda pública.

En el tiempo en que se esperaba la convocatoria adelantada para las elecciones presidenciales y prefecturales, la “Guerra del Gas” o el conflicto por la propiedad de los hidrocarburos, se evidencia la confrontación entre dos posturas, por un lado las élites y el gobierno quienes pretenden no modificar las relaciones de poder y por otro los movimientos sociales que buscan transformar las relaciones de poder; este proceso genera una “exacerbación de identidades”, como señalan Vacaflares y Lizárraga.¹⁸⁶ Las élites de Tarija y Santa Cruz a través de los Comités Cívicos,¹⁸⁷ son quienes promueven la idea de que el país está dividido en dos partes, la “media luna progresista y pujante” conformada por los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni, donde “no hay movilizaciones sociales problemáticas” y la otra conformada por los departamentos andinos de Bolivia identificada por las élites como un “occidente convulso y decadente”. Con estos argumentos, justifican su demanda de “autonomía departamental”, como la manera de defender a los “sectores progresistas” de los “sectores conflictivos” y fuera de la agenda de los movimientos sociales que subrayan la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente, a fin de que las “autonomías

¹⁸⁶ Carlos Vacaflares y Pilar Lizárraga, ..., op. cit., p. 24

¹⁸⁷ Los Comités Cívicos son instancias departamentales en las que participan diferentes instituciones departamentales y que fungen como Voceros del departamento. Para los movimientos sociales, estos comités no son representativos porque están formados por las familias que viven en el centro del departamento o en las ciudades capitales y que monopolizan el poder político y económico. *Ibíd.*, p. 25

departamentales” se aprueben antes del constituyente. El discurso de la “autonomía”, señalan Vacaflares y Lizárraga, es “una contramedida al avance del proyecto popular de nacionalización y refundación del país”.

En el caso de Tarija, organizaciones como la Central Obrera Departamental (COD), la Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija (FSUCCT) y los Comités Cívicos provinciales se han manifestado en contra de la propuesta “autonómica” de la elite y a través de bloqueos y manifestaciones buscan participar en la gestión departamental, sobre todo para definir en qué deben ser utilizados los recursos emanados de la explotación del gas, también han buscado ganar las elecciones departamentales.¹⁸⁸

Con la renuncia de Carlos Mesa y en el contexto de las demandas contrarias de nacionalización y de “autonomía”, la disputa se desplazó a la sucesión presidencial. Los partidos políticos que ocupaban la presidencia y vicepresidencia del parlamento, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), apoyados por el Comité Cívico de Santa Cruz, se disponían a ocupar la presidencia del país, pero como ya dijimos, el movimiento social lo impide porque ambos partidos representan los intereses oligárquicos y transnacionales.¹⁸⁹ En esta coyuntura, el movimiento social se fortalece y se expande, varias semanas duraron las movilizaciones y así es como llegan las organizaciones como el MAS –en realidad un partido político conformado por distintas organizaciones sociales- a las elecciones presidenciales de diciembre de 2005.¹⁹⁰

¹⁸⁸ |*ibid.*, p. 30

¹⁸⁹ Luis Tapia, “La cuarta...”, *op. cit.*, p. 157

¹⁹⁰ El MAS fue el único partido político que como resultado del ciclo de movilizaciones alcanzó una presencia nacional y asumió el desafío de articular una “voluntad popular” por encima de los corporativismos más o menos radicales. Sin embargo persiste aún cierto anclaje en lo sindical que limita su capacidad para transformarse en una fuerza hegemónica (articuladora del mundo popular boliviano). La participación de Evo Morales en el parlamento, hizo que los campesinos se enteraran de lo que pasaba allí, pero el MAS tiene que trabajar también con las juntas vecinales de El Alto, no solamente con los cocaleros. Al igual que durante la “guerra del gas” de 2003, Evo Morales actuó de forma pendular, combinando momentos de radicalización -pedido de ocupación de pozos petroleros por el Estado y organización de bloqueos- con momentos de moderación -defensa de la democracia y de la continuidad institucional- lo cual puede explicarse, en parte, por la

El 22 de enero de 2006 Evo Morales indígena líder del MAS, toma posesión como presidente de Bolivia luego de un claro triunfo con el 54 % de los votos dejando muy atrás al ex presidente Carlos Mesa;¹⁹¹ en su campaña había prometido la legalización del cultivo de coca y la nacionalización de los recursos naturales. Las reacciones internacionales no se hicieron esperar sobre todo por las implicaciones para las empresas petroleras británicas (BP, Shell, British Gas) que habían realizado fuertes inversiones en los últimos años y por la intervención estadounidense en contra del cultivo de la hoja de coca.¹⁹²

En febrero de este año, Evo Morales explicaba que las empresas extranjeras no tenían nada que temer porque en la nacionalización de los recursos se respetarían los derechos de propiedad y porque el país requiere de la inversión de los países y de empresas privadas: "serán nuestros socios, no nuestros jefes", afirmó. En marzo, Evo Morales anunció que los recursos naturales serían nacionalizados antes del 12 de julio de este año, lo cual implica recuperar el control sobre diez empresas privatizadas parcialmente entre 1995 y 1997, algunas de hidrocarburos y electricidad.¹⁹³ A principios de mayo Morales emitió un decreto

reemergencia de un movimiento con pretensiones de mayor radical que influyó incluso en las "filas masistas" [MAS] y obligó a Evo a utilizar varios juegos de palabras para defender la nacionalización frente a su propuesta original de 50 por ciento de regalías para el Estado. Cfr., Franklin Ramírez, Pablo Stefanoni, "Bolivia: la insurrección inconclusa" en, *Revista Memoria*, #198, agosto, 2005, México.

¹⁹¹ "Una encuesta realizada por el PNUD en 2004 indicaba que el 70 por ciento de la población de nivel socioeconómico alto y medio no verían favorable que el país tuviera un presidente indígena en 2025". Hugo José Suárez, "Seis claves para interpretar la crisis boliviana" en, *Revista Memoria*, #198, agosto, 2005, México.

¹⁹² Entre los indígenas bolivianos el uso de la hoja de coca está relacionado con su cultura y tradiciones. El mismo Morales aclara que la hoja de coca "no es la sustancia narcótica fuerte derivada de remojar las hojas en kerosén y procesarlas con ácido sulfúrico", sin embargo, aunque el gobierno que preside Evo Morales señala que existen dos áreas de producción legal de la hoja de coca al norte de La Paz y en Chapare y que a los cocaleros se les permite cultivar entre 12 mil hectáreas en la primera área y 3 mil 200 en la segunda área, la Oficina de Control de Drogas de la ONU -según la fuente periodística consultada-, afirma que en el 2004 se cultivaron 27 mil 700 hectáreas y se produjeron 36 mil 300 toneladas de hoja de coca, de las cuales se calcula que 25 mil toneladas quedaron disponibles para la producción de cocaína. Steve Boggan, "Evo Morales...", op. cit.

¹⁹³ Entre las empresas se encuentran la española Repsol YPF que maneja el 27% de las reservas de gas, la brasileña Petrobras que maneja el 14%, la francesa Total y las británicas British Gas y British Petroleum.

con el que se anularon los contratos en vigor con las empresas transnacionales y en un encuentro con los presidentes de Brasil, Venezuela y Argentina, se acordó que Bolivia formaría parte del "megagasoducto sudamericano". Por su parte, las empresas petroleras han señalado que llevarían el caso a instancias internacionales y días después, Venezuela anunció que invertiría en la explotación de gas en Bolivia.

En cuanto a la asamblea constituyente,¹⁹⁴ en estos días, la Corte Nacional Electoral está difundiendo y promoviendo la participación de los bolivianos, quienes el 2 de julio del presente año elegirán a los 255 representantes ante la asamblea constituyente –que se instalará el 6 de agosto de este año en la ciudad de Sucre con una duración no menor a seis meses ni mayor a un año- y responderán a la pregunta del referéndum sobre las autonomías departamentales.¹⁹⁵ Se trata de un proceso que a nuestro modo de ver muestra la presencia de las dos visiones encontradas de las que hemos ido hablando, por un lado, los constituyentes redactarán la nueva constitución, pero por el otro lado, irán ya atados de manos por el resultado del referéndum, el cual "definirá el tratamiento que la Asamblea Constituyente dará a las autonomías

¹⁹⁴ A la que se convoca mediante la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, emitida el 6 de marzo de este año. En ella se menciona en su artículo 26 respecto del Referéndum Constituyente que "Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, El Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente. Y en su artículo 27 se menciona que "En caso de no reunirse la mayoría absoluta, continuará en vigencia la Constitución ordenada mediante Ley N° 2650, de fecha 13 de abril de 2004 y la Ley de 6 de julio de 2005."

¹⁹⁵ Convocado mediante la LEY N° 3365 Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 6 de Marzo de 2006. Cabe señalar que en la ley no está definida la "autonomía departamental". La pregunta que se incluirá en el referéndum es la siguiente: "¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes? Los ciudadanos deben responder a la pregunta Sí o No." Corte Nacional Electoral, República de Bolivia, "Asamblea Constituyente y Referéndum 2006. Ahora la democracia es diferente", material de difusión.

departamentales”,¹⁹⁶ una “autonomía” que es en realidad un proyecto excluyente que beneficia solo a las elites departamentales.¹⁹⁷ Sin embargo, cabe la posibilidad de que el contenido de la autonomía departamental se modifique e incluso se pueda legislar en torno a la reconfiguración territorial de la misma, porque la ley del referéndum no define lo que es una autonomía departamental y la pregunta del referéndum no se refiere a las competencias y atribuciones que tendrían los departamentos autónomos.

Es importante señalar, que la participación de los pueblos indígenas en la asamblea constituyente no requiere de la pertenencia a un partido político, como se señala en el artículo 17°, “los Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que no tengan su personería jurídica vigente”, deberán presentar una lista de firmas de apoyo en número similar al 2% de los votos válidos a nivel nacional o departamental en las últimas elecciones.

Antes de los recientes acontecimientos, Bolivia contaba con un marco legal que resultó insuficiente para la participación política de los pueblos indígenas sobre todo porque no modificó las relaciones de poder y la mayoría indígena seguía siendo relegada de la toma de decisiones. Ese marco legal se creó a partir de 1994, es decir, al mismo tiempo que se llevaban acabo las reformas económicas, se realizaron una serie de reformas políticas como el reconocimiento del carácter multiétnico del país, de la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO)¹⁹⁸, la Ley de Participación Popular que incluyó el reconocimiento de las

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Coincidimos con José Suárez quien afirma, “la demanda de autonomía y el movimiento de nación camba responden a ambiciones económicas, presencia política y dinámicas de reconfiguración de fuerzas territoriales a nivel nacional.” Hugo José Suárez, “Seis claves para interpretar la crisis...”, *op. cit.*

¹⁹⁸ El artículo 171 de la constitución se refiere especialmente a los pueblos indígenas para reconocer sus tierras comunitarias de origen, aunque en realidad se habla del reconocimiento de su cultura, sus lenguas, autoridades y derecho consuetudinario o indígena. Esta figura no tuvo ninguna contradicción con la Ley de Reforma Agraria aprobada en 1996 (INRA), cuyo fin era estimular la producción agrícola de tipo capitalista deteniendo la acumulación especulativa de las “tierras ociosas” y al mismo tiempo dar garantías de propiedad a los indígenas a los que se les ofrecía “un nuevo mecanismo legal para titular colectivamente la tierra TCO [...] las TCO gozan de protecciones legales como la exención de impuestos y el derecho a un título de propiedad

Organizaciones Territoriales de Base (OTB),¹⁹⁹ y la obligación de pertenecer a algún partido político para acceder a cargos de elección popular. Ninguna de estas reformas representaban un obstáculo para el programa neoliberal, pero la demanda social de recibir beneficios por los recursos naturales en sus territorios evidenció lo inservible de tales reformas políticas; además, consideramos, la propuesta de apropiación de los recursos por parte de las elites de los departamentos ubicados en la llamada “media luna”, exacerbó la demanda de nacionalización y evidenció la necesidad de refundar el país y no sólo reformar la constitución, por lo que el movimiento social no cesó en su empeño de realizar una Asamblea Constituyente. Las figuras anteriores de participación mostraron su debilidad, porque para ser oídos y decidir, necesitaban salir a las calles, realizar bloqueos, etc.; a pesar de que la Asamblea Constituyente será una realidad, los bolivianos deben de enfrentar a la todavía fuerte oligarquía con su propuesta “autonómica”.²⁰⁰

indivisible e inalienable, excepto en los casos de beneficio público.” Xavier Albó, “Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councilors and Parliamentary Deputies” en, Rachel Sieder editora, Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy, Institute of Latin American Studies, Inglaterra, 2002, p. 79-80

¹⁹⁹ Con dicho nombre se reconocieron las uniones, los ayllus, cabildos y los consejos vecinales en las ciudades. Esta figura funcionó como un mecanismo de participación indirecta que ni siquiera tenía interlocución con las autoridades municipales. Albó señala que se instalaron en 311 municipios, la mayoría rurales y se les asignaron “nuevas responsabilidades” así como la canalización de “recursos del presupuesto nacional de acuerdo al número de población”; la OTB debía nombrar un “comité de vigilancia” que era el puente de la OTB con las autoridades municipales. *Ibid.*

²⁰⁰ Es importante señalar que dicho grupo maneja actualmente el siguiente discurso: “la autonomía no es una propuesta oligárquica cruceña, sino un intento por profundizar la democracia y mejorar la administración pública, y asegurará que los recursos naturales sean una competencia nacional para beneficio del país. Lo que se plantea es hacer una transferencia efectiva de competencias, establecer en la constitución las competencias nacionales, departamentales y municipales, queremos simplemente crear el gobierno intermedio que no existe en Bolivia, de convertir a los departamentos en un espacio democrático que tengan quiénes los representen, que tengan recursos propios y que ellos por si mismos determinen la inversión pública provincial en una asamblea de representantes populares, entregarles la administración y no como ahora que el ministerio de finanzas es el que determina todo”, e incluso consideran que su propuesta es práctica porque los nueve departamentos que existen son muy difíciles de cambiar en sus divisiones políticas porque fueron fundados hace mucho tiempo. Pero además, manejan un discurso en el que pretenden ignorar el racismo y la discriminación de la que fueron víctimas los pueblos indígenas, por lo que en lugar de comprender la reacción y discurso indígena de llamar a la pertenencia sobre los territorios ancestrales, afirma uno de sus integrantes: “El tawantín suyu no es

En palabras de Moisés Torres, integrante del Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MSTB), luego de dar cifras sobre la entrega de tierras por los anteriores presidentes en beneficio de “los latifundistas nacionales o no”, esta injusta distribución de tierras afirma, ha hecho que varias organizaciones actúen para impedir que la tierra quede en pocas manos. Respecto de las Tierras Comunitarias de Origen, afirma que aunque en la elaboración de la Ley de la Reforma Agraria participaron distintas organizaciones, al final el resultado fue negativo para los pueblos, ya que un 95% de sus artículos no favorecen a los pueblos indígenas del país, las TCO favorecen en muy poco a los pueblos y no alcanzan a satisfacer el precepto constitucional “los artículos 166 y 167 dicen textualmente que la tierra es de quien la trabaja [...] y la ley INRA en realidad va titulando a los latifundios mediante procesos de saneamiento y titulación a terceros o familiares, vemos que persiste esta injusticia en la distribución de la tierra”.²⁰¹ Respecto de la propuesta de “autonomía departamental”, el líder indígena menciona que están basándose en “una supuesta nación cambia para manipular desde el Comité Cívico de Santa Cruz”, y que han actuado tramposamente por ejemplo para recabar firmas a favor

todo Bolivia la constitución establece que Bolivia es un país multiétnico así que no se puede homogeneizar y pretender que todo el país es de esa forma, me llama la atención que nos consideren a los cruceños como visitantes del país, mis antecesores en Santa Cruz tienen tres siglos y es doloroso que me consideren visitante de mi propio país, esos son prejuicios”. Respecto de las figuras como las OTB y TCO, el Comité Cívico de Santa Cruz considera que son suficientes y adecuados para los pueblos indígenas: “son instrumentos que permiten a los pueblos indígenas desarrollarse, las OTB son instituciones municipales que no le dan al campesino la propiedad de la tierra pero le dan personería jurídica a las comunidades y les permiten organizarse según sus usos y tradiciones. Curiosamente esta institución no ha sido utilizada por las comunidades, me gustaría escuchar porqué. Pero en la vanguardia latinoamericana de la legislación indígena está Bolivia con este instituto constitucional, las TCO con las que se reconocen y protegen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se les da un derecho de uso de la totalidad de los recursos naturales que ahí se encuentran, los renovables, no así el gas y el petróleo que son competencias nacionales. Juan Carlos Urenda, integrante del Comité Cívico de Santa Cruz, Bolivia, expositor en el Seminario Internacional “Autonomía: nueva relación con el Estado”, II-Soc, UNAM, realizado en la Ciudad de México del 14 al 17 de marzo de 2006. Sobre el último aspecto, Moisés Torres afirma que lo que se reconoce es el uso de los recursos naturales en general y no solo de los no renovables, porque “eso está implícito en el artículo”.

²⁰¹ Moisés Torres Veizaga, integrante del MSTB, Bolivia, expositor en el Seminario Internacional “Autonomía: nueva relación con el Estado”, II-Soc, UNAM, realizado en la Ciudad de México del 14 al 17 de marzo de 2006.

de la autonomía, utilizando firmas que se dieron en contra del alza del precio de la gasolina y no a favor de su propuesta.

Moisés Torres señala que el Comité Cívico “ha manifestado públicamente que van a separar la media luna, desde Pando, Beni, Santa Cruz hasta Tarija, que quieren ser los dueños, y públicamente también hicieron la pregunta de que si está usted de acuerdo con la autonomía departamental para manejar libremente los recursos naturales, eso creó mucha expectativa, mucha preocupación, porque todos somos bolivianos ¿no? [...] lo que buscan es apropiarse de la tierra y territorio del oriente boliviano”.²⁰² Respecto de la autonomía, Moisés Torres señala que en otros países la autonomía tiene una visión distinta a la de Bolivia, y aclara que los pueblos indígenas del valle y del altiplano de Bolivia han apostado por la asamblea constituyente y que ésta “no está acorde a lo que las organizaciones indígenas y otros sectores sociales organizados en las ciudades han planteado, seguramente se va a ir rechazando esta ley de autonomía departamental y nosotros vamos a pedir autonomía, autodeterminación de naciones originarias [...] nosotros tenemos que respetar y cuidar a nuestra madre tierra para las futuras generaciones, mientras que los que quiere explotar económicamente quieren poner los recursos en un banco y que vivan sus futuras generaciones, nuestra visión es distinta.”

Como hemos visto, Bolivia es un caso paradigmático en cuanto a la claridad de la demanda social por la propiedad y distribución de los beneficios derivados de la explotación petrolera así como el acceso al agua. Lo que observamos en este caso es la disputa social por la propiedad y beneficios de los recursos naturales que ha derivado en un proceso de refundación del país en el que están en juego las relaciones de poder, el cual aún está por definirse y en el que existen también

²⁰² En esa misma ocasión, el líder indígena contestó a la queja de Juan Carlos Urenda respecto de que se les ha considerado “visitantes” del país, diciendo que “obviamente todos los que habitan el país tienen derecho de vivir, de ser empresario, pero no para acaparar y querer dividir al país, de presentar leyes de división al país, eso ya es el extremo, porque los verdaderos dueños del oriente boliviano somos los chiquitanos, los guaraníes, los mojeños, los trinitarios, los moceteños, y todos los hermanos indígenas. Somos milenariamente los dueños de la tierra y territorio no de la tierra no más.”

otras propuestas autonómicas de regiones indígenas como la del Chaco –en el actual departamento de Santa Cruz- para conformar el décimo departamento y administrar sus recursos naturales desvinculándose de la elite cruceña.

2.6 Autonomía multiétnica en Nicaragua²⁰³

Aplicando la propuesta de Tarrow en el estudio del fenómeno étnico en Nicaragua, identificaremos algunas características del sistema político nicaragüense. Señalaremos aquí de manera muy general el contexto histórico que derivó en la conformación de las *oportunidades políticas*²⁰⁴ que posibilitaron la transformación de acciones colectivas en movimientos sociales, los cuales tuvieron la capacidad de incidir en la adopción de distintos tipos de respuesta a la diversidad étnica que analizaremos más adelante.

En Nicaragua, la Colonia se caracterizó por la presencia de españoles en la zona del Pacífico e ingleses en la zona del Atlántico, ello no sólo determinó diferencias culturales entre ambas zonas si no también de su configuración política. Los españoles se interesaron por establecer un dominio económico, político y militar mediante la conformación de aldeas y ciudades,²⁰⁵ mientras que

²⁰³ Los datos históricos se retoman del trabajo Corona de la Peña, Claudia Liza, La autonomía en el marco..., op. cit.

²⁰⁴ Tarrow caracteriza a las oportunidades políticas como aquellas "dimensiones del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva", se trata de recursos exteriores que reducen o aumentan el costo de la acción colectiva. Las más importantes, según Tarrow, son la apertura del acceso al poder, los cambios en los alineamientos del gobierno, la disponibilidad de aliados importantes y las divisiones al interior y entre las élites. Sydney Tarrow, El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 49-50

²⁰⁵ En 1524 las dos primeras ciudades españolas –León y Granada-, fueron fundadas en lo que hoy es Nicaragua. La región del Pacífico existió como colonia de esa potencia europea hasta 1821, cuando se declaró la independencia de Centroamérica. En dos cortos años pasó de colonia a ser un país independiente, luego a ser parte del Imperio Mexicano, y de nuevo a ser un país independiente. La Unión Centroamericana sobrevivió hasta 1840. Durante el siglo XIX se sucedieron diversos intentos de reunificar Centroamérica, sin éxito. Durante el siglo XX la historia de Nicaragua estuvo fuertemente influenciada por varias intervenciones armadas de Estados Unidos que tocaron a esta zona y no sólo a la Costa Atlántica.

Inglaterra, tenía objetivos básicamente mercantiles, de extracción de materias primas y expansión de mercados. El tipo de colonialismo inglés permitió que la población gozara de cierto nivel de libertad y autogobierno, por lo que no hay que perder de vista un fenómeno sociohistórico que se desprendió de esta singular colonización y es el hecho de que los pueblos de la Costa Atlántica llegasen a *considerar a ingleses y más tarde estadounidenses como aliados* frente a la intención de españoles y/o nicaragüenses de someterlos a un orden político único.²⁰⁶ El colonialismo indirecto de ingleses y estadounidenses ofrecía ciertas ventajas a estos pueblos, pero no por ello dejaba de ser una situación de colonización o dominación de un Estado sobre un pueblo. Tal *distorsión histórica* como la llama Dunbar propició la alianza entre colonizadores y pueblos indígenas, en especial los miskitos, que incluso fueron alentados por los británicos para realizar incursiones militares en contra de otras poblaciones indias y españolas, lo mismo que harían más tarde los estadounidenses.

El periodo de Independencia trajo la instauración de un modelo basado en la unidad nacional; los nacientes Estados nacionales requerían no sólo de una identidad nacional si no de los elementos económicos que les permitieran formar un mercado interno que posibilitara su desarrollo económico, así que la homogeneidad cultural era considerada como un medio para un intercambio económico de un mismo tipo. Para Nicaragua, en específico la Costa Atlántica, la Independencia significó la salida de los intereses británicos y la generalización de la influencia norteamericana. En América Latina, la promesa del desarrollo se configuró como justificación de la intención de *incorporar* a los indígenas a la nación, lo cual significó la enajenación de sus tierras comunales y la aplicación de medidas encaminadas a que se adaptasen a los principios capitalistas como la propiedad privada, la libre competencia, la generación de capital, etc.²⁰⁷

²⁰⁶ Cfr. Roxanne Dunbar Ortíz, La cuestión miskita en la revolución nicaragüense, Ed. Línea, México, 1986, p. 63

²⁰⁷ Héctor Díaz-Polanco, Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI, México, 1991, p. 89

A finales del siglo XIX, por razones geográficas entre otras que no analizaremos aquí, en la mayoría de los países latinoamericanos predominó la participación estadounidense en su economía. Para 1890 EE.UU. controlaba el 90% de la actividad económica de la región de la Costa Atlántica²⁰⁸ y el gobierno otorgaba concesiones para la explotación de recursos naturales sin considerar a la población indígena. En los primeros años del siglo XX, Augusto Cesar Sandino emprende una lucha en contra del poderío estadounidense, que será truncada por el establecimiento de la dictadura somocista (1936-1979). En ese marco, se adopta un esquema corporativo donde las demandas de la población son difícilmente escuchadas y mucho menos son admitidas las acciones colectivas que Tarrow califica como contenciosas.

Así, en tal sistema político, la sociedad no tiene voz, la presencia de población indígena y *creole* en el caso de Nicaragua no es reconocida constitucionalmente y es vista como un factor de retroceso tal como se le consideraba en el siglo XIX y además se encuentran en una situación de aislamiento y pobreza extrema. Por tanto, los grupos étnicos se encuentran en un escenario que caracteriza a un movimiento social en potencia; es decir que, a partir de una oportunidad política, la acción colectiva puede reducir su costo y entonces generarse una acción colectiva contenciosa constante o mantenida, es decir, un movimiento social.

El carácter contencioso de la acción colectiva implica, según Tarrow, que los actores están en una situación en la que se carece de un acceso regular a las instituciones y que tienen reivindicaciones nuevas o no aceptadas que constituyen en sí una amenaza fundamental para "otros" que podemos considerar como otros sectores sociales y/o el gobierno.²⁰⁹

Durante la dictadura de los Somoza, se generan las condiciones que más tarde incidirán en el aprovechamiento de las oportunidades políticas que

²⁰⁸ José Miguel González Pérez, Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa atlántica de Nicaragua, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1995.

²⁰⁹ Tarrow, op. cit., p. 19

incentivarían la acción colectiva contenciosa y su permanencia. En principio, debe mencionarse el incremento de la influencia de intereses estadounidenses auspiciada y posibilitada por el somocismo dentro de un esquema de mutua conveniencia. EE.UU. explotaba libremente los recursos naturales, mientras que el gobierno se sostenía económicamente de tales concesiones y obtenía un respaldo militar en contra de cualquier fuerza opositora.

Dos factores esenciales hacen del pueblo miskito un actor principal en lo que mas tarde sería el movimiento indígena. El primero es la "distorsión histórica" a la que ya hemos hecho referencia y que prevalece durante y poco después de la dictadura. El segundo es la pérdida de territorio miskito a favor de Honduras en 1960 por una resolución de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, el pueblo miskito quedó dividido por la frontera entre los dos países. En general, los grupos étnicos participarían en acciones colectivas contenciosas en virtud de las afectaciones a sus tierras y en base a "centros potenciales para la acción colectiva" o redes, como señala Tarrow, que generan y fortalecen la solidaridad entre los actores; nos referimos a organizaciones sociales que desde su creación planteaban reivindicaciones étnicas y las que, en algunos casos, son auspiciadas por la iglesia católica contraria al comunismo.²¹⁰ En tales organizaciones, se había venido discutiendo alrededor de las aspiraciones de autonomía de los pueblos de la Costa Atlántica cuya raíz histórica hemos esbozado *supra*. Así mismo, es importante destacar que la solidaridad de estos actores no es pasajera como indica Tarrow en el caso de las rebeliones, ya que esta se sustenta en su identidad étnica.

²¹⁰ En 1967 se crea por iniciativa de misioneros católicos la "Asociación de Clubes Agrícolas del Río Coco" –el río Coco pertenece al territorio miskito pero al haberse perdido el litigio con Honduras, éste coincidió con la frontera entre los dos países-. Esta asociación sirvió de base para que en 1974 se conformara la "Alianza para el desarrollo de los Miskitos y de los Sumus" (ALPROMISU). Además se conformaron organizaciones exclusivas de sumus, otro de los pueblos indígenas de Nicaragua, o para cróeles, como fueron la Asociación Nacional de Comunidades Sumu (SUKAWUALA) fundada en 1974 y la Organización para el progreso de la Costa (OPROCO) creada en 1960.

En este contexto, la lucha y triunfo del FSLN después de dos años de guerra civil, podemos considerarla como una oportunidad política central para el movimiento indígena en potencia. La lucha del FSLN representó a su vez un desafío colectivo cuyo objetivo común era el derrocamiento de la dictadura, así que en ese sentido, podemos decir que un movimiento social, el FSLN generó una oportunidad política positiva para el surgimiento del movimiento indígena.

Para la población indígena, la lucha del FSLN representó una apertura en el acceso al poder luego de 45 años de dictadura pero, a diferencia de la lucha de Sandino de 1928, los indígenas se ubicaron esta vez en posiciones encontradas – a favor y en contra del FSLN- a consecuencia de los elementos que hemos señalado. Con el triunfo de la revolución sandinista, el proyecto de nación se limitó a la implementación de medidas para contrarrestar del atraso económico de la Costa Atlántica porque además, el FSLN desconocía los rasgos generales de la configuración étnico-nacional de la zona.

Las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos de la región no fueron escuchadas y más tarde fueron utilizadas por las fuerzas estadounidenses en contra de la Revolución, pueblos costeños, en especial miskitos en territorio nicaragüense y hondureño, se aliaron con EE.UU. a fin de exigir su propio espacio; es muy importante señalar que ninguna organización o grupo demandó la conformación de un Estado independiente. Aquí identificamos otro de los elementos señalados por Tarrow en el sentido de la disponibilidad de aliados importantes como una oportunidad política.

Desde la contrarrevolución, los grupos étnicos, organizados y con financiamiento estadounidense llegan a poner en jaque a la incipiente revolución. Después de dos años de guerra civil y tres años de confrontación militar intermitente, los sandinistas comprendieron que la solución no podía ser la vía militar; por su parte, líderes indígenas consideraron que sus reivindicaciones tenían mayores posibilidades de éxito fuera de la confrontación entre bloques en el contexto de la guerra fría. En estos cinco años, el desafío colectivo de las organizaciones indígenas mantuvo una interacción con su oponente, en este caso,

el FSLN y generaron incertidumbre respecto del afianzamiento del proceso revolucionario en un contexto en el que incluso se hablaba de una posible invasión estadounidense; el objetivo común del movimiento indígena fue el reconocimiento de la libre determinación y autonomía para la región de la costa atlántica, pero un rasgo particular de esta demanda es que se fue trabajando durante este largo tiempo, por lo que al momento en que a partir de 1984 cuando se inicia un proceso de negociación, los grupos étnicos ya tenían una demanda más amplia y mejor definida; además, el gobierno sandinista había venido modificando su visión integracionista de la problemática étnica.²¹¹

Entre las acciones colectivas que mantenían un cierto nivel de desafío destacan en un primer momento las acciones de contrainsurgencia, en particular las incursiones militares en contra de poblados miskitos a lo largo del río Coco, apoyadas directamente por la CIA.²¹² En este punto, Tarrow indica que los movimientos sociales pueden recurrir a diferentes tipos de acciones colectivas que maximizarán uno u otro aspecto de los que depende el mayor o menor poder de la acción colectiva (desafío, incertidumbre, solidaridad),²¹³ así que la contrainsurgencia la ubicamos dentro de la acción colectiva de confrontación (violencia contra otros).

Sin embargo, Tarrow señala que este tipo de acción, maximiza el desafío pero es más común en grupos pequeños con pocos recursos y no informados;²¹⁴ en este caso, los actores contaron con recursos externos por lo que se trata de un tipo de acción colectiva menos común dentro de los movimientos sociales, en los que hay una línea muy tenue entre la movilización independiente o su activación por élites o Estados; a pesar de ello, este movimiento no deja de identificar a su oponente en el Estado nicaragüense bajo el régimen sandinista y tampoco deja de

²¹¹ Jorge Jenkins, El desafío indígena en Nicaragua: el caso de los miskitos, Ed. Katún, México, 1986, p. 258

²¹² En 1981, los sandinistas evacuaron las aldeas y las reubicaron más al sur. Dunbar, ...op. cit., p. 131

²¹³ Tarrow, ...op. cit., p. 183

²¹⁴ Tarrow, op. cit...p. 184

identificar un agravio o injusticia común, porque de lo contrario estaríamos ante un “grupo de interés” y no ante un movimiento social. Aunque no hay referencias claras al respecto, no dudamos que si bien existía un desafío colectivo, también había incentivos materiales proporcionados por EE.UU. para los miembros de la de las comunidades indígenas que en una situación de pobreza generalizada resultaron muy atractivos,²¹⁵ sin embargo, su alzamiento en armas obedecía más bien a las circunstancias históricas de las que hemos hablado.

Ya en el periodo de negociación con el gobierno, la estrategia del movimiento cambia y además surgen nuevos protagonistas indígenas ajenos a la contrainsurgencia. Por ejemplo, en 1985, se realizan encuentros de representantes indígenas a nivel internacional, además de la presentación de denuncias en contra de violaciones a los derechos humanos por las fuerzas contrainsurgentes. Este tipo de acciones, las podemos identificar con lo que Tarrow llama acciones directas disruptivas, las cuales maximizan la incertidumbre, uno de los aspectos de los que deriva el poder de la acción colectiva. Por tanto, el periodo de la negociación se da en un contexto de acción colectiva disruptiva mantenida, lo cual permite al actor colectivo étnico, presentarse con cierto grado de fuerza y legitimidad frente a su oponente.

Ello es relevante, porque de otra manera no se hubiera podido mantener un proceso de negociación de tres años como fue este el caso (1984-1987), en ese lapso, se conformaron múltiples organizaciones y sobre todo se conformó un espacio institucionalizado de negociación, la Comisión Nacional de Autonomía, en donde participaron sandinistas, representantes de grupos étnicos y asesores. El resultado fue la aprobación del Estatuto de Autonomía para las Regiones de la

²¹⁵ Otras acciones contrarias a la posición del FSLN fueron las campañas de alfabetización en miskitu en 1981 por parte de MISURASATA. El gobierno sandinista denunció que tal estrategia era auspiciada por exsomocistas y la CIA y detuvo a sus líderes. En consecuencia, 3000 jóvenes cruzaron la frontera y se integraron a los campamentos de entrenamiento militar de la contrainsurgencia en Honduras. La misma organización, denunció al gobierno nicaragüense ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la reubicación de miskitos en contra de su voluntad. Dunbar,...op. cit, p.108 y 145

Costa Atlántica por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua en 1987, previa aprobación del mismo en una asamblea multiétnica.

En Nicaragua había las condiciones para la conformación de organizaciones nacionales o regionales. La identificación histórica de la Costa Atlántica como una región facilitó de alguna manera su organización, ya que los grupos étnicos se concentran en esta región y, en comparación con países como México, la multienticidad no es tan compleja en el sentido de que existen seis grupos étnicos que hablan su propia lengua, mientras que en México se hablan 62 lenguas indígenas y muchas de ellas tienen variantes dialectales.

Respecto de las experiencias históricas sobre autonomía, ésta demanda se había venido trabajando durante más tiempo y había un cierto consenso entre las organizaciones; aunado a ello, su interlocutor en la negociación, el FSLN, se mostró abierto a tal demanda. Los planteamientos fueron relativamente claros y se reconocía el peso histórico de la zona de la Costa Atlántica como región.

Los resultados formales e informales de los movimientos étnicos tuvieron un amplio alcance como no lo han tenido en otro país de América Latina. En primer lugar, en el proceso de negociación en Nicaragua el interlocutor de los grupos étnicos manifestó una postura más abierta a sus demandas quizás por que las comprendía, pero también en razón de que se encontraba ante la posibilidad de intervención de un tercer actor (EE.UU.). Tal proceso de negociación se dio en un contexto de renovación del proyecto nacional con un perfil más social a partir del triunfo de la revolución sandinista.

El proceso de negociación, terminó con un documento constitucional y su reconocimiento formal. En 1987, se firmó el Estatuto de Autonomía al que nos referimos arriba, el cual fue reconocido constitucionalmente y no hubo importantes críticas a su contenido; ello se debe probablemente a que el proyecto autonómico en Nicaragua fue construyéndose conjuntamente tanto por el FSLN como por las organizaciones indígenas.

El resultado alcanzado en Nicaragua sentó las bases para que en años posteriores se diera un reconocimiento efectivo a la diversidad étnica entre otras

cosas con la creación de instancias de gobierno como son la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur —en lo que anteriormente se conocía como departamento de Zelaya—, conformadas por un Consejo y un Gobierno Regional respectivamente además de autoridades municipales y comunales.²¹⁶ Las funciones de las entidades regionales quedaron más claramente especificadas hasta 2003, con la aprobación del reglamento del Estatuto de Autonomía, hecho que a pesar de su tardanza, evidencia que la autonomía ha echado raíces y que los grupos étnicos como actores sociales y políticos gozan de cierta presencia y legitimidad, porque no hubo fuerza capaz de impedir dicha reglamentación.²¹⁷ Además, es importante recordar que ya no contaban con un aliado en el gobierno, porque gobierno sandinista fue derrotado electoralmente a principios de los años 90 y no consiguió volver al poder después

²¹⁶ El artículo 8° del Estatuto de autonomía señala: “Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público que siguen en lo que corresponde, a políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales: 1- Participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica. 2- Administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc. en coordinación con los Ministerios de Estado correspondientes. 3- Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios. 4- Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico. 5- Promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las Comunidades de la Costa Atlántica, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultural. 6- Promover la cultura nacional en las Comunidades de la Costa Atlántica. 7- Fomentar el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia. 8- Promover la articulación del mercado intrarregional e interregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional. 9- Establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.” Ley No. 28 de 2 de septiembre de 1987, Publicado en La Gaceta No. 238 de 30 de octubre de 1987.

²¹⁷ En dicho reglamento se define al régimen de autonomía en su artículo 3° como: “Régimen de Autonomía: Es el sistema o forma de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado dentro de la unidad del Estado nicaragüense, establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, consignadas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley 28 y demás leyes de la República.” Reglamento a la Ley No. 28 Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Decreto Legislativo No. 3584, Aprobado el 9 de Julio de 2003 y publicado en La Gaceta, Diario oficial No. 186 del 02 de Octubre del 2003.

de esa fecha, desde entonces los presidentes electos han sido de la coalición contraria al sandinismo.²¹⁸

El movimiento social tuvo como objetivo el ejercicio de la libre determinación a través de la autonomía lo que constituye una vía amplia e institucional de reconocimiento de la diversidad étnica y los resultados más recientes se producen a partir de una participación política ya institucionalizada que veremos más detalladamente en el siguiente capítulo. En especial, hablaremos de la Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz vigente desde enero del 2003.

Nicaragua es, hasta ahora, el único caso en América Latina en el que un movimiento social ha derivado en una experiencia de participación política tan significativa y que hoy como veremos es convencional y se dirige a la conformación de una ciudadanía multiétnica, que va más allá de la ciudadanía diferenciada o multicultural, porque no se circunscribe a los principios liberales.

²¹⁸ En el siguiente capítulo identificaremos algunos de los factores que posibilitaron la aprobación tanto del Reglamento de la Ley 28 como de la Ley 445.

CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA COSTEÑA: TITULACIÓN Y RECURSOS NATURALES.

En el presente capítulo analizaremos el tema de la participación política costeña en el marco del régimen de autonomía y en especial la participación política en relación a la titulación del territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Uno de nuestros objetivos de investigación era demostrar que el tema de los recursos naturales es de tal relevancia que la población demanda cumplir un papel central en la toma de decisiones al respecto y que, además, dicho tema está estrechamente relacionado con el tema de la titulación sin el cual no puede entenderse la problemática en su conjunto. A partir de ello, identificaremos experiencias de participación política que tengan dicho alcance o resultado o incluso que vayan más allá de la toma de decisiones, por ejemplo, que emanada de dicha decisión, el grupo o colectivo participe en la aplicación del programa, política o acción de gobierno.

En el mismo sentido, en una de nuestras hipótesis sostenemos que los pueblos indígenas consideran que la propiedad de la tierra debe ser de carácter colectivo por lo que esto implica para su supervivencia. Por tanto, decíamos, la participación política en torno a este tema y al de los recursos naturales es de tipo colectiva. Nuestro interés es resaltar la participación política colectiva, por lo que en este capítulo hablaremos de la participación de la Costa Atlántica en general y en el siguiente capítulo analizaremos experiencias locales.

Para iniciar, incluimos algunos datos sobre la situación sociodemográfica general de la Costa y en particular de la RAAN y sus recursos naturales; así como una breve reseña de los antecedentes históricos y situación actual del reconocimiento de sus territorios.

3.1 Ubicación sociodemográfica

Con una estructura estatal unitaria, la base de la división política administrativa de Nicaragua es el municipio, el cual cuenta con autonomía política, administrativa y financiera.²¹⁹ En el caso de la Costa Atlántica el Estado reconoce, además, la existencia de un régimen de autonomía que define, entre otras cosas, las atribuciones de gobierno de ambas regiones.²²⁰ Aunque existe población indígena en todas las zonas geográficas del país, es en la Costa Atlántica donde se observa una experiencia muy significativa para los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Administrativamente, Nicaragua está dividida en 152 municipios aglutinados en 15 departamentos y 2 regiones autónomas, los cuales representan un total de 130,000 Km.² de extensión. Los departamentos y regiones se agrupan de acuerdo a tres regiones geográficas: Región del Atlántico (Región Autónoma Atlántico Norte RAAN, Región Autónoma Atlántico Sur RAAS, Río San Juan)²²¹, Región Central (Nueva Segovia, Madriz, Estela, Jinotega, Matagalpa, Boaco, Chontales)²²² y Región del Pacífico (Chinandega, León, Managua,²²³ Masaya, Carazo, Granada, Rivas).²²⁴

²¹⁹ Nicaragua es una república constituida por los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. El presidente es electo para un período de 5 años y el poder legislativo está radicado en la Asamblea Nacional (unicameral), formada por 90 diputados electos también por 5 años.

²²⁰ Artículos 175 y 181 de la Constitución sobre los municipios y las regiones respectivamente.

²²¹ La zona del Atlántico del país es una gran planicie cubierta de grandes bosques, presentándose grandes ríos que corren por sus tierras. Entre los principales ríos que corren y desembocan esta región se tienen: Coco, Wawa, Kukalaya, Prinzapolka, Bambana, Grande de Matagalpa, Kurinwás, Escondido y sus afluentes Siquía, Mico y Rama, Punta Gorda y San Juan. En la parte norte de esta zona se encuentran parte de la Cordillera Isabelia y Dariense y en el Sur un ramal de la Chontaleña.

²²² La zona central del país presenta regiones secas en Las Segovias y montañosas y húmedas en Jinotega y Matagalpa. Estas zonas sirven de fuente a dos grandes ríos: Río Coco y Río Grande de Matagalpa y para otro gran río: Río Escondido, a través de sus tres fuentes: Río Siquía, Río Mico y Río Rama.

²²³ Managua, la capital tiene más de un millón de habitantes. Las ciudades con más de 100,000 habitantes son: Estelí, Chinandega, León, Masaya, Granada, Matagalpa, Jinotega y Nueva Guinea. Otras ciudades importantes son: Ocotol, Somoto, Jinotepe, Rivas, Juigalpa, Boaco, Bilwi (Puerto Cabezas), Bluefields y San Carlos.

²²⁴ La zona o región del Pacífico del país se caracteriza por ser la región volcánica y lacustre del país.

La cuestión étnica en Nicaragua se expresa sobre todo a través de los procesos que se establecen en su Costa Atlántica, ya que los pueblos del Pacífico no tienen la misma presencia en cuanto a la intensidad de su movilización política,²²⁵ sin lo cual no se entendería, como vimos en el capítulo anterior, el establecimiento de un régimen de autonomía en la Costa.

Cuadro 1. Pueblos indígenas y comunidades étnicas de Nicaragua²²⁶

GRUPO	HABITANTES	UBICACIÓN
Creóle	43,000	Atlántico
Garífuna	2,000	Atlántico
Miskitu	125,000	Atlántico
Rama	1,350	Atlántico
Sumu/Mayangna	13,500	Atlántico
Nahua	40,000	Centro-norte
Matagalpa	97,500	Centro-norte
Nicarao	12,000	Pacífico
Chorotega	19,000	Pacífico
Subtiaba	40,500	Pacífico
Total	393,850	

La Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) comprenden 8 y 12 municipios respectivamente. De acuerdo con la Ley de Municipios (No. 40), los municipios ubicados en las regiones autónomas del Atlántico sur y norte estarán regidos por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.²²⁷ Los municipios han sido instancias de

²²⁵ Esta observación se hace también en el texto de Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, editores, Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica, FLACSO, 2004, San José Costa Rica, p.44

²²⁶ Elaborado con el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre 2002 en, Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa..., op. cit., p. 45. FADCANIC llama la atención sobre comunidades mayangnas y miskitus asentadas en el municipio de Jinotega en las riveras del Río Bocay, fuera de las regiones autónomas. Alfonso Navarrette C., "Caracterización fisiogeográfica y demográfica de las regiones autónomas del caribe de Nicaragua", Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), Estudio realizado en el período Septiembre 1999 a Abril del 2000.

²²⁷ En su artículo 62 se menciona que los gobiernos municipales deberán de trabajar en coordinación, cooperación, ayuda mutua y respeto con los respectivos gobiernos regionales; y en el artículo 63 se dice que al momento de aprobar la creación de instancias administrativas como los consejos municipales, se debe reconocer y respetar el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de organizarse en la forma que corresponde a sus tradiciones históricas y

gobierno presentes en la Costa Atlántica desde 1950, cuando el entonces Distrito de Zelaya estaba constituido por 6 municipios y hacia 1971 por 8 municipios.



Mapa: Departamento y Regiones Autónomas de Nicaragua.

culturales. Los municipios deben de reconocer la existencia de las comunidades indígenas, respetar a sus autoridades y tomarlas en cuenta al momento de elaborar los planes y programas municipales.

Cuadro 2. Municipios que conforman las Regiones Autónomas:²²⁸

RAAN	RAAS
Waspám ²²⁹	Bluefields*
Bilwi (Puerto Cabezas) *	Kukra Hill
Rosita	Laguna de Perlas
Bonanza	La Cruz del Río Grande
Waslala	Paiwas
Siuna	El Rama
Prinzapolka	Muelle de los Bueyes
Mulukukú	Nueva Guinea
	Corn Island ²³⁰
	El Tortuguero
	Desembocadura Río Grande
	El Ayote

* Cabeceras regionales

Tanto la RAAN como la RAAS conservan grandes extensiones de territorio aparentemente “deshabitadas” lo cual se debe a la forma de vida de los pueblos indígenas quienes no hacen un uso extensivo de la tierra o lo hacen en menor medida que en el resto del país prueba de ello es que las grandes áreas de bosque selvático de la zona coinciden con los territorios indígenas aunque es importante mencionar que cada vez es mayor la pérdida de bosque y recursos naturales por factores internos y externos a los pueblos indígenas.²³¹ La distribución poblacional nos muestra también la manera en que se ha aprovechado el territorio y la razón por la que algunos consideran a la Costa como un área subutilizada en términos de la baja densidad poblacional de 10 habitantes

²²⁸ PNUD Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?, PNUD, Nicaragua, 2005, p. 325 Es importante resaltar el valor de este documento ya que, aunque se habían presentado con anterioridad Informes de Desarrollo Humano de Nicaragua, este es el Primer Informe dedicado exclusivamente a la Costa Atlántica.

²²⁹ Waspám es el municipio más grande del país con 8,133 km².

²³⁰ Corn Island es el municipio más pequeño del país, isla de apenas 9 km² de extensión.

²³¹ No pretendemos decir aquí que los pueblos indígenas hagan un uso sostenible de los recursos naturales en todos los casos, porque los niveles de marginación y la ausencia de alternativas de sustento propician cada vez en mayor medida que la población haga uso de los recursos naturales de manera no sostenible, como veremos adelante. Por uso sostenible de los recursos naturales definimos a aquél que permite satisfacer las necesidades de la población sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades o aquél que promueve un uso de los recursos naturales de manera que no se ponga en riesgo la subsistencia de un ecosistema.

por Km.² en promedio frente a 67 habitantes por Km.² en la región Central y Pacífico.

Cuadro 3. Distribución poblacional

	Habitantes	Porcentaje	Territorio	Porcentaje
Regiones Autónomas	626,848	11.4%	60,366 Km. ²	46.4%
Región Central y del Pacífico	4,873,152	88.6%	69,634 Km. ²	53.6%
Total	5,500,000	100%	130,000 Km. ²	100%

Respecto de los niveles de marginación FADCANIC señala que un 73.6% y 75% de la población de la Costa Caribe Nicaragüense vive en situación de pobreza y extrema pobreza.²³² Los habitantes que han logrado conseguir un empleo reciben ingresos muy bajos que apenas les permiten cubrir un 50% de la canasta básica. El 43% de la población mayor de 10 años es analfabeta, siendo la situación más grave en las zonas rurales, en donde dicho porcentaje se eleva al 55%, con un mayor índice en el caso de la población femenina; la media nacional de analfabetismo es de un 24.5%.²³³

Por su parte el PNUD construye el Índice de Condición de Vida, con el que se observan factores como el acceso a la educación, a los servicios de salud, energía eléctrica y transporte, al abastecimiento de agua, comunicación básica (teléfono, correo, radio) y comunicación complementaria (fax, internet) y el acceso al registro civil.

²³² Alfonso Navarrette C., "Caracterización fisiogeográfica y demográfica...", op.cit.

²³³ *Ibid.*

Cuadro 4. Índice de Condición de Vida (ICV), 2004²³⁴

MUNICIPIOS	Número de comunidades por condición según ICV				
	Bajo severo	Bajo	Medio	Alto	Total
Waspám	47	28	14	-	89
Bilwi (Puerto Cabezas)	14	12	16	2	44
Rosita	32	10	3	-	45
Bonanza	12	7	-	-	19
Waslala	57	8	-	-	65
Siuna	40	8	5	-	53
Prinzapolka	15	10	1	1	27
Total RAAN	217	83	39	3	342
Bluefields	16	2	1	-	19
Kukra Hill	11	6	-	-	17
Laguna de Perlas	12	-	2	-	14
La Cruz del Río Grande	24	5	2	-	31
Paiwas	19	8	3	-	30
El Rama	101	11	8	1	121
Muelle de los Bueyes	41	1	2	5	49
Nueva Guinea	88	26	18	4	136
El Tortuguero	23	3	-	-	26
Desembocadura de Río Grande	4	2	-	-	6
El Ayote	19	-	-	-	19
Total RAAS	358	64	36	10	468
Total General	575	147	75	13	810

De acuerdo con estos datos, de las 810 comunidades que existen en la Costa Atlántica, el 71% se ubica en el nivel bajo severo es decir que tienen satisfecha una o ninguna condición de vida básica (educación, salud, abastecimiento de agua). Para la RAAN el nivel bajo severo representa el 63% mientras que para la RAAS el 76% de las comunidades.

Entre algunas de las causas del alto nivel de marginación FADCANIC señala la guerra de la década de los ochenta, ya que comunidades se vieron

²³⁴ Tomado de PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2005...op. cit.*, p. 83. No se refiere al municipio de Mulukukú ya que éste fue creado en octubre de 2004 y tampoco aparece el municipio de Corn Island porque es considerado por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, instancia que proporciona la información, como una comunidad o municipio urbano y el resto de las comunidades son rurales.

forzadas a dejar sus tierras y emigrar hacia Honduras, perdiendo sus tierras comunales lo que ocasionó desde entonces, un serio problema de tenencia de la tierra, muchas de estas tierras fueron ocupadas por campesinos procedentes del Pacífico y parte Central del país y otras quedaron con sus suelos contaminados de minas personales, señala la fuente.

Otra causa han sido los desastres ocasionados por los fenómenos naturales (huracanes, inundaciones, epidemias, etc.) a lo largo de los años y décadas, los cuales "han empobrecido la capacidad productiva de subsistencia en la mayoría de las comunidades rurales de las Regiones Autónomas, llegando hasta niveles de indigencia, al no contar siquiera con sus instrumentos de trabajo básicos necesarios para las labores agrícolas, pesqueras y de otras actividades productivas como la "güirisería" (minería artesanal) y las artesanías de madera".²³⁵ La mayoría de las comunidades experimentan serios problemas de desempleo, hambruna y desnutrición.

La composición étnica de las regiones autónomas es distinta, en la RAAN predomina la población miskitu con un 45%, seguida por los mestizos de habla hispana con un 38%, los creoles de habla inglesa y de raza negra o garífuna con un 14%, y finalmente, los Mayangnas de habla Twahka y Panamahka, con un 3%. En la RAAS, el 85.5% de la población es mestiza, creoles de habla inglesa 10.3%, de raza negra o garífuna .7%, rama .4% y mayangna .3%.²³⁶

²³⁵ Alfonso Navarrette C., "Caracterización fisiogeográfica y demográfica...", op. cit.

²³⁶ *Ibid.*

Cuadro 5. Distribución Porcentual de los Grupos Étnicos en la RAAN²³⁷

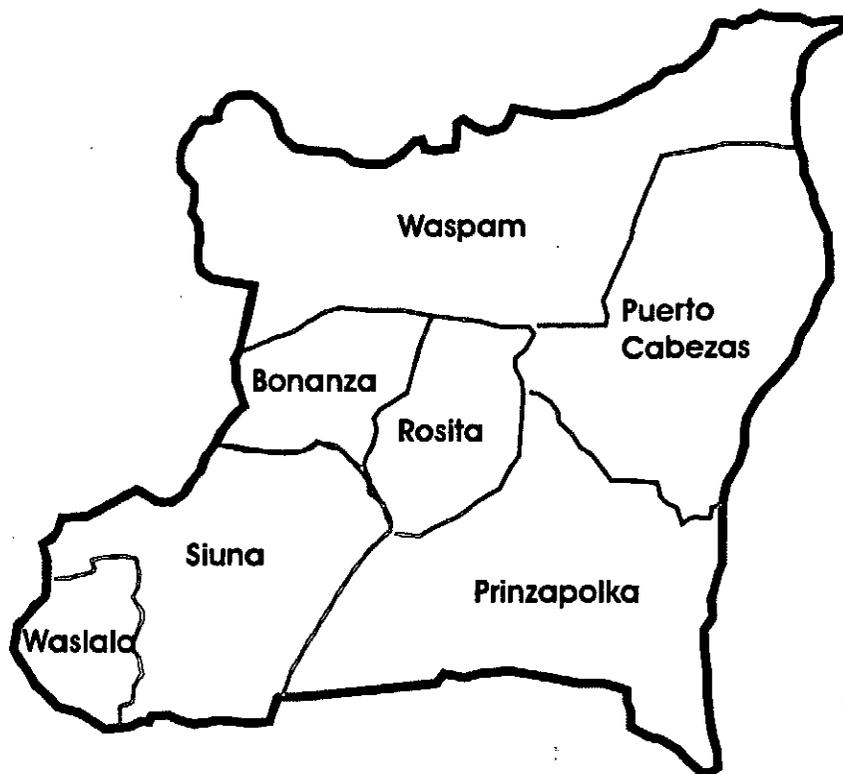
Municipio	Miskitus	Sumus-Mayangnas	Creoles	Mestizos
1. Puerto Cabezas	43	0.3	69.6	4.8
2. Waspam	40.8	18	0	0
3. Rosita	9.3	57.3	5.2	24.8
4. Siuna	3.1	5	29.2	51.5
5. Bonanza	1.5	18.4	6	16.5
6. Prinzapolka	2.3	1	0	2.5

3.1.1 La Región Autónoma del Atlántico Norte.

Al ser la RAAN nuestra unidad de análisis haremos una revisión más detallada de esta. La Región Autónoma del Atlántico Norte tiene aproximadamente 192,716 habitantes, una extensión de 32,159km.² y una densidad poblacional de aproximadamente 6 habitantes por Km².²³⁸ Su composición muestra un predominio de la población miskitu y mestiza.

²³⁷ Datos del CIDCA -1997 y Consulta con Alcaldías en 1998. Tomado de Alfonso Navarrete C., "Caracterización fisiogeográfica y demográfica...", op.cit. No se incluyen datos de los municipios formados más recientemente como son Mulukukú y Waslala.

²³⁸ Por su parte, la RAAS tiene aproximadamente 272,252 habitantes y una extensión de 27,407 Km².



Elaborado por Leonardo Vega

Mapa: Municipios de la RAAN.²³⁹

Los miskitos se ubican principalmente en el municipio de Puerto Cabezas con un 43%, seguido de Waspám con un 40.8%. En estos dos municipios, que comprenden parte del litoral y el río Wangkí o Coco, vive el 83.8% de esta etnia y, en menor proporción, en Rosita (9.3%), Siuna (3.1%), Prinzapolka (2.3%) y Bonanza (1.5%).²⁴⁰ (Ver Cuadro 5.)

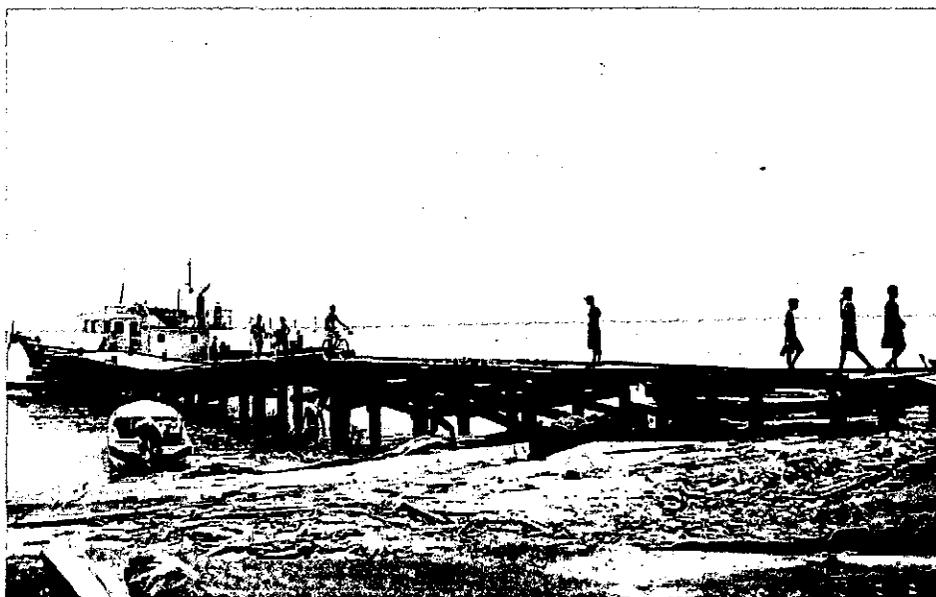
La etnia mayangna predomina en los municipios de Rosita y Bonanza, existiendo también pequeños grupos en Waspam y Siuna, de manera que, en estos cuatro municipios, vive el 99.7% de la población total mayangna del Atlántico Norte. Rosita es el municipio más representativo con el 57.3%, Waspám el 18% y

²³⁹ No se incluye el recién creado Municipio de Mulukukú.

²⁴⁰ Hemos mencionado ya en el capítulo anterior que existe población miskita en Honduras.

Bonanza con un 18.4%, un 5% en Siuna, Prinzapolka con el 1%, y un número muy reducido que vive en Bilwi, equivalente apenas al 0.3%.²⁴¹

En la RAAN, la población creole está ubicada principalmente en el municipio de Puerto Cabezas con el 69.6%, en Siuna con el 29.2%, y en porcentajes pequeños en Bonanza (6.0%) y Rosita (5.2%). Es notable la ausencia de la etnia creole en el municipio de Waspám. Los mestizos se encuentran concentrados en la zona de Las Minas (Siuna, Bonanza y Rosita) en donde representan el 92.7% de la población total minera, sobresaliendo el municipio de Siuna que concentra la mayor población mestiza con el 51.5%, Rosita con el 24.8% y Bonanza con el 16.5%; en Prinzapolka habitan el 2.5%; y un 4.8% en el municipio de Puerto Cabezas.²⁴² (Ver Cuadro 5.)



Claudia Corona

Foto: Muelle de la comunidad de Karatá.

En el Atlántico Norte los municipios más pobres son los del triángulo minero (Siuna, Bonanza y Rosita) junto con el municipio de Waspam, alcanzando dichos

²⁴¹ Alfonso Navarrette C., "Caracterización fisiogeográfica y demográfica...", op.cit.

²⁴² *Ibid.*

municipios un promedio de pobreza del 67%, siendo el municipio de Siuna el más empobrecido con un 73% de su población. Se considera que los municipios de Prinzapolka y Puerto Cabezas deben reunir mayores porcentajes de pobreza ya que resulta difícil aceptar que en ellos prevalece una pobreza entre los niveles mediana y menor según el Mapa de Pobreza del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).²⁴³ Como se indica en el Cuadro 4, el Índice de Condiciones de Vida en su nivel bajo severo y bajo, se concentra en las comunidades de los municipios de Waspam, Rosita, Bonanza, Siuna y Waslala, éste último pertenecía anteriormente al municipio de Siuna.



Claudia Corona

Foto: Niños miskitos de Karatá.

De acuerdo con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), la población del Atlántico Norte se distribuye entre el sector urbano y rural, de una

²⁴³ "Este mapa ha sido aceptado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo, la Secretaría de Acción Social ha refutado dicho mapa de pobreza". *Ibid.*

forma muy contrastante, al compararla con las características del país. Mientras a nivel nacional la población urbana tiene un peso relativo del 54.4%, en esta región la situación es de un predominio rural con el 73.4%, según datos poblacionales del Censo de 1995 y estimaciones de 1998, con un ligero incremento de la población urbana tanto en el componente nacional como en el contexto del Atlántico Norte.

Cuadro 6. Crecimiento de la Población Urbana y Rural – RAAN (INEC)²⁴⁴

Población	1995		1998		Tasa de crecimiento (1971-1995)		Tasa Global
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
Nacional	54.4	45.6	55.6	44.4	4.1	2.9	3.5
RAAN	26.6	73.4	27.2	72.8	5.1	5.3	5.2

La tasa global de crecimiento de la población nos demuestra que la RAAN ha tenido un crecimiento poblacional mayor que el país en su conjunto, aún cuando se le considera un área “deshabitada”, calificativo que se ocupa en el sentido de que el territorio no se aprovecha como se hace en el Pacífico y Centro del país, con grandes áreas agrícolas, ganaderas y urbanas.

FADCANIC explica que esta composición poblacional en el Atlántico Norte, particularmente el peso de la población urbana, se debe principalmente a los efectos de los conflictos armados a que se vieron sometidas las comunidades rurales. Es notable el crecimiento demográfico de las principales ciudades, especialmente de Bilwi (Puerto Cabezas) y Siuna, en donde ha aumentado considerablemente el número de los barrios con población mayoritariamente miskito y mestiza respectivamente.

La población regional ha experimentado globalmente un crecimiento de 17% en los últimos años, siendo el municipio de Puerto Cabezas el que mayor porcentaje de crecimiento presenta con un 29.5% durante el período 1995-1998,

²⁴⁴ Censos Nacionales 1995 y Estimaciones INEC 1998. Período 1971/1995. *Ibid.*

seguido de Siuna con el 14.8%, Rosita el 12.5%, Bonanza el 11.9%, Prinzapolka un 8.5% y Waspam el 7.3%. Siuna es el municipio con mayor población, Puerto Cabezas el segundo con más población y Prinzapolka el menos poblado.²⁴⁵

Una de las particularidades de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) es que su población es mayoritariamente joven. Según datos del INEC la composición en función de las edades indica que el 51.7% es menor de 15 años mientras que en el promedio nacional el porcentaje es del 45%.

3.1.2 Los recursos naturales.

La Costa Atlántica es un complejo mosaico de ecosistemas costeros y terrestres interrelacionados que se extiende aproximadamente a lo largo de 500km desde la frontera con Honduras hasta la frontera con Costa Rica, en ella se ubica una de las áreas más extensas de bosque tropical en Centroamérica así como una de las áreas pesqueras mejor conservadas del Caribe, ambos ecosistemas hacen de la Costa Caribe nicaragüense un área de alta biodiversidad.²⁴⁶

En particular, la RAAN cuenta con recursos naturales diversos como son el pesquero, el forestal y los derivados de la extracción minera. El recurso forestal es el más importante y sobre todo es el recurso alrededor del cual se han dado las experiencias más importantes de participación política. La conservación del territorio y de los recursos naturales que ahí se encuentran son vitales para la supervivencia de los pueblos indígenas por lo que, a través de este tema es que podemos observar el tipo de participación política que actualmente ejercen. El fundamento de esta participación podemos encontrarlo en la concepción que estos

²⁴⁵ La densidad de la población por kilómetro cuadrado es la siguiente: en el municipio de Siuna 9.2 h/km², Puerto Cabezas 6.7h/km², Bonanza 5.9 h/km², Waspám 4.6 h/km², Rosita 4.3 h/km.² y Prinzapolka 0.6 h/km². Para la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) el promedio es de 5.3 h/km². *Ibid.*

²⁴⁶ Patrick Christie, et. al., Taking Care of what we have. Participatory natural resource management on the Caribbean Coast of Nicaragua, CIDCA-UCA, International Development Research Centre, Managua, 2000, p. 3

pueblos tienen sobre los recursos naturales y su territorio. Como veremos, graves circunstancias han menguado dicha concepción, pero en general podemos decir que en las tierras comunales, las familias tienen derecho a usar la tierra que soliciten y les sean asignadas; si esta es abandonada por un largo tiempo, la tierra puede ser asignada a otro miembro de la comunidad, una forma de mantener su derecho al usufructo, por ejemplo, es el cultivo de plantas perennes como los árboles frutales; pero en ningún caso, los miembros de la comunidad tienen derecho a vender la tierra.

Cada comunidad establece sus propias formas de regulación pero prevalece la idea de que tanto la propiedad como el uso son colectivos. Algunos principios tanto del pueblo mayangna como del miskitu son por ejemplo que la tierra no se compra, que es de las comunidades y se utiliza para la siembra, del bosque sólo se utiliza la parte que se necesita y que administrar los recursos naturales es conservarlos y no solo explotarlos.²⁴⁷

En general existe una diferencia en la concepción sobre el uso y disfrute de la tierra entre los pueblos indígenas y la que deriva de la reforma agraria y es que para los pueblos indígenas se trata sobre todo de un espacio territorial que va más allá de la tierra en la que cultivan o de la que obtienen su sustento, se trata del espacio en donde además reproducen su cultura y actúan sus autoridades; un espacio colectivo en el que, la mayoría de las veces están delimitadas claramente las áreas de cultivo, de caza, de vivienda, etc., áreas que pueden ser compartidas por dos o más comunidades de la misma o de distinta etnia. Es una estructura

²⁴⁷ Tales principios obedecen a la cosmovisión de los pueblos que puede verse más claramente en creencias como la relación de los espíritus con los recursos naturales, el espíritu del agua, del viento, de las montañas, etc., que el corte de árboles además de ser sólo para casas y botes, debe hacerse cuando no hay luna tierna y que cuando se corta un árbol en luna llena se pudre más rápido la madera. Fidel Wilson C., "Percepción de los pueblos indígenas de la RAAN sobre la propiedad intelectual y biodiversidad" en, Memoria del Primer Seminario Internacional Biodiversidad, Propiedad intelectual y Derecho Indígena, (Siuna, 20 al 24 de enero de 1999), Nicaragua, IREMADES-URACCAN, 2000, p. 94-96. En especial sobre los mayangnas encontramos que "su relación con los recursos naturales es casi mítica, cada fenómeno natural tiene significado para la vida, cada ecosistema tiene su dueño, cada árbol y plántula su misterio. La naturaleza forma parte de lo sagrado en la cosmovisión de los sumus, por esa razón la protegen." Rivera, Virgilio, Williamson, Dennis y Rizo, Mario, Autonomía y Sociedad en la RAAN, CIDCA-UCA, Managua, 1996, p. 45

territorial compleja, cambiante pero también con raíces históricas y no exenta de conflictos.

Para tener un punto de comparación sobre la dimensión de los recursos naturales en la región mencionaremos que, en 1950, en Nicaragua el bosque abarcaba una extensión de 70,000 Km.², pero la rápida deforestación hizo que en 1996 el área se redujera a solo 43,000 Km.²⁴⁸ No está demás recordar que este proceso no toca solamente a Nicaragua sino que es un fenómeno regional y mundial.²⁴⁹ En la RAAN, según datos del Gobierno Regional Autónomo, el bosque está constituido por un total de 12,000 Km.² donde 62% es de Bosques Latifoliados y el 38% corresponde a Bosques de Pinares²⁵⁰, y “es el recurso renovable de mayor importancia, tanto ecológica como económicamente para la Región”. La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) cuenta con un área total de bosque de 23,736.15 Km.² o un 42% de la extensión boscosa nacional, mientras la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) cuenta con 16,511.74 Km.² o 29% del área boscosa nacional. Sin embargo, el área boscosa se ha reducido en un 50% durante los últimos 50 años.²⁵¹

Las causas de la deforestación se encuentran principalmente en el avance de la frontera agrícola, es decir, en la ocupación de tierras para la realización de actividades ganaderas y agrícolas sobre todo de subsistencia; otra de las causas es la extracción de recursos minerales y forestales.²⁵² El avance de la frontera

²⁴⁸ Caroline Harcourt y Jeffrey A. Sayer, editores, The Conservation Atlas of Tropical Forest. The Americas., IUCN The World Conservation Union y CIFOR, Nueva Cork, 1996, p. 207

²⁴⁹ Se calcula que el 76% del área que comprende América Central –sin incluir a Belice por la escasa información disponible–, alguna vez estuvo cubierta de bosques, para un total de 373,000 Km.² A inicios de la década de los sesenta, ésta cobertura se redujo en un 80% de su extensión original y en 1990 se redujo en un 40%. Matilde Mordt, *Sustento y Sostenibilidad en la frontera agrícola. La evolución de la frontera sudeste de Nicaragua*, NiflapánUCA, Managua, 2002, p. 2

²⁵⁰ Bosques de Coníferas: 4,560 Km.², Bosques Latifoliados: 7,440 Km.², Bosques de Manglares: Aprox. 13 Km.², Humedales: 76.93 Km.² Gobierno Regional Autónomo, RAAN, “Plan Estratégico de Desarrollo Regional de la RAAN”, Bilwi, Puerto Cabezas, Enero, 2004.

²⁵¹ Ole Thorslund Andersen, “Corredor Biológico del Atlántico. Estudio Sectorial Forestal de las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur de Nicaragua”, MARENA y Fondo Nórdico de Desarrollo, Managua, Mayo de 2003, p. 19

²⁵² Varios autores coinciden en que otra causa importante son los efectos de desastres naturales como los Huracanes Joan y Mitch.

agrícola es motivado tanto por un movimiento migratorio espontáneo hacia las regiones autónomas como por una migración promovida por el Estado y otros actores políticos.²⁵³

Este fenómeno se multiplica debido a que la mayoría de las tierras no son de vocación agrícola ni ganadera, por lo que la población se ve obligada a migrar constantemente; en este caso, se habla principalmente de la población mestiza, aunque los pueblos indígenas, en algunos casos, no utilizan los recursos naturales de una manera sostenible debido a la marginación y falta de recursos económicos y técnicos así como asesoría por parte del gobierno como para hacer un uso planificado de los recursos. El avance de la frontera agrícola también se relaciona con el hecho de que la mayoría de las viviendas de la Costa Atlántica son construidas con madera y el combustible doméstico por excelencia es la madera.²⁵⁴

Especialmente durante la década de los noventa es que se reactiva el avance de la frontera agrícola debido a que con el fin de la guerra se crean nuevos asentamientos o se reocupan asentamientos por parte de los excombatientes y refugiados. Pero también debido a que las nuevas políticas económicas promueven el desarrollo de grandes productores en el sector ganadero, minero y forestal.²⁵⁵

Un dato que nos habla de la relevancia del recurso forestal es la importancia económica que este representa, aún si consideramos solo la producción forestal legal. Entre 1999 y 2003, el Instituto Nacional Forestal

²⁵³ El mayor índice de crecimiento poblacional por migración en Nicaragua, se registra en la Costa Atlántica, y se debe a un aumento neto de familias mestizas que se asientan en forma sistemática en las zonas de frontera agrícola. Aproximadamente el 33.3% de la población total de la Costa Atlántica se asienta en las zonas urbanas, mientras que el 66.7% se ubica en las zonas rurales. Alfonso Navarrette C, "Investigación - abril 2000... op. cit.

²⁵⁴ También se menciona que existe un buen número de pequeñas fábricas de muebles de madera en todo el país. C. Harcourt, editores, *The Conservation...* op. cit., p. 209

²⁵⁵ La producción forestal estaba encaminada fuertemente al mercado local, ya que a principios de la década de los noventa, la exportación forestal sólo representó el .5% del total de las exportaciones; mientras que la explotación forestal en su conjunto, representó el .2% del Producto Nacional Bruto. C. Harcourt, editores, *The Conservation...* op. cit. Así que la deforestación no se debe tanto a propósitos comerciales como al avance de la frontera agrícola.

(INAFOR) había autorizado planes de manejo para el aprovechamiento forestal de los cuales, el 80% del volumen total de madera considerada correspondía a la RAAN y el 20% a la RAAS.²⁵⁶ Actualmente se considera que las regiones autónomas poseen 3.5 millones de hectáreas de bosque que se dividen en 2.1 millones de hectáreas aprovechables y 1.4 millones de hectáreas correspondientes a áreas protegidas que representan servicios ambientales no sólo para el país sino por lo menos para toda Centroamérica. Según datos del INAFOR, el 15% del área aprovechable se encuentra bajo planes de manejo; el valor económico del aprovechamiento en este 15%, como se ve en el Cuadro 7, es el más significativo a nivel nacional.

Cuadro 7. Estimado del valor agregado de la extracción forestal (dólares del 2000)²⁵⁷

ORIGEN	2000	2001	2002	2003
RAAN	2,151.5	-	-	9,444.1
RAAS	5,266.9	19,377.1	25,772.2	33,483.9
Total Costa Caribe	2,418.4	19,377.1	25,772.2	42,928
Total Nacional	25,612	38,188	42,108	46,299
Contribución Caribe	29%	50%	61%	92%

A pesar de este sub-aprovechamiento, la masa forestal ha seguido desapareciendo no sólo por el avance de la frontera agrícola, sino también por otro fenómeno muy común y añejo que es la tala ilegal; muchas veces ambos fenómenos se presentan simultáneamente. En la tala ilegal se menciona que intervienen intereses económicos nacional e internacionales, así como de

²⁵⁶ Una de las normativas que señala el INAFOR para la explotación forestal es la realización de ciclos de corte de hasta 30 años.

²⁵⁷ El valor agregado "equivale al valor de todos los bienes y servicios producidos en una año, valorando las unidades físicas a los precios recibidos por el productor. Los bienes y servicios destinados al consumo interno se valorizan a los precios que dichos bienes tienen en el mercado". Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2005...op. cit., p. 176. Los datos se refieren sólo a la explotación legal.

funcionarios de los distintos niveles de gobierno ya sea desde el pago de "coimas"²⁵⁸ hasta la participación directa en la explotación del recurso.

Las denuncias que recibimos de las comunidades más que todo son forestales en cuanto al despale y quema agrícola. Despale es lo que es tala ilegal de árboles.[...]Tenemos un caso en área protegida en Siuna [...ahí] hay una relación de corrupción entre el dueño de los planes [de manejo], el regente forestal y los técnicos del INAFOR que supuestamente lo revisaron. Se cortó la madera ilegalmente, la madera se retuvo. [Pero] el Juez de Audiencia de Matagalpa, ordena que sacara la madera, esto no es competencia de los jueces, porque no ha agotado todas las vías. [Se está] viendo el caso para ya procesar penalmente al juez y al dueño de los planes, también estableciendo las sanciones a todos los técnicos del INAFOR de Matagalpa-Jinotega.²⁵⁹

De acuerdo con el Primer Informe de Desarrollo Humano 2005 de la Costa Caribe, la extracción ilegal y en general el aprovechamiento no sostenible del recurso forestal se deben a la falta de controles adecuados, de transparencia e información adecuada, a la estructura de impuestos y a la corrupción y se afirma que, según las autoridades ambientales, el 60% de la extracción de madera se hizo de forma ilegal.

Los costeños, en especial los pueblos indígenas, han manifestado que los beneficios de la explotación de los recursos forestales de ambas regiones no son captados local ni regionalmente sino que la mayoría quedan en manos de instituciones y personas que no son de la Costa.²⁶⁰ Pareciera un círculo vicioso porque, como se menciona en el Informe de Desarrollo Humano 2005, las comunidades no están en capacidad económica ni técnica como para dirigir el

²⁵⁸ "Coimas" es un pago a las autoridades fuera de los canales institucionales a fin de que no interfieran en la actividad ilegal.

²⁵⁹ Entrevista al Técnico ambiental de la Procuraduría Ambiental (instancia nacional establecida en la RAAN desde septiembre de 2004) realizada en agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

²⁶⁰ De acuerdo a resultados de una encuesta presentados en el Informe de Desarrollo Humano, 2005, el 41.4% de los encuestados en las regiones autónomas considera que los beneficios de la explotación de los recursos naturales "quedan en manos del país". Informe de Desarrollo Humano 2005...op. cit., p. 176

proceso de la producción forestal, sin embargo, hay algunas experiencias que son muestra de que poco a poco puede romperse esa tendencia como veremos más adelante.

En cuanto a la distribución de los ingresos generados por la recaudación de impuestos en la actividad forestal, de 1999 a 2003, los impuestos recaudados por el INAFOR, alcaldías y la Policía Nacional ascendieron a más de dos millones de dólares en ambas regiones; siendo los municipios de Prinzapolka, Waspám y Rosita en la RAAN y El Tortuguero y La Cruz de Río Grande en la RAAS los que tuvieron las más altas aportaciones. En el Informe de Desarrollo Humano 2005, se aclara que del total recaudado, el 34% correspondió a “multas y subastas” producto de la tala ilegal sobre todo en la RAAN.

El PNUD, en el Informe de Desarrollo Humano, hace un breve diagnóstico sobre lo que llama “la cadena forestal” y ahí se refiere a actores como los empresarios madereros y los intermediarios, los primeros con un capital económico y con capacidad de influencia política en el ámbito regional y nacional y los segundos, con una mayor cercanía e incluso legitimidad frente a las comunidades. Ambos, dentro y fuera de la ley, son quienes han mantenido el control de la producción forestal mientras que las comunidades sólo han participado como mano de obra siendo dueños de los recursos naturales existentes en su territorio.

Ante ello, el PNUD señala que las comunidades necesitan “cambiar su rol y grado de participación en la comercialización de la madera para mejorar sus márgenes de ganancia”; pero ello también incluye, consideramos, el reconocimiento de otra serie de situaciones como la corrupción entre líderes y autoridades de la comunidad como es el caso de algunos Síndicos, autoridades electas en las comunidades indígenas y cuya función en la práctica es representar a la comunidad ante otras autoridades y actores así como atender los asuntos relacionados con los recursos naturales. Además de la intervención de autoridades locales, regionales y nacionales, así como de partidos políticos.

Uno de nuestros entrevistados nos comentó cuál es la situación habitual desde su perspectiva en cuanto a otro aspecto de la corrupción en materia de recursos naturales.

En el caso de las [asambleas] comunales el problema es que los Síndicos, que son los administradores de los recursos naturales, se sienten superiores al resto de las autoridades, al resto de la comunidad; sí hay un sentido de superioridad y ahí el problema es la avaricia porque sólo ellos usufructúan los derechos, a ellos es que les pagan las concesiones, incluso los Whizhta tienen algo que ver también [...] En raras ocasiones, sí hay algún beneficio que se negocia con alguna empresa, con alguna gente que esté extrayendo recurso; sin embargo siento que hay demasiados procesos de corrupción, es poco transparente y hay como un sentido de desequilibrio dentro de la comunidad entre los que son autoridades y los que no lo son.²⁶¹

Con la información proporcionada por los entrevistados no pretendemos decir que este tipo de hechos se da sin excepción en todas las comunidades, pero sí nos permite señalar que se trata de un problema común e importante, conocido por buena parte de los costeños,

En otra entrevista, obtuvimos una versión sobre la posible participación de autoridades regionales en la explotación maderera ilegal.

Incluso hasta el mismo hermano del gobernador y el gobernador que son de YATAMA y son miskitos de este sector Tawira, realmente están metidos en el negocio de la madera, porque el negocio de la madera ha sido como un mal que corroe en todos lados y hay todas unas mafias madereras que no les interesa cuáles derechos colectivos, no les importa, lo que les importa es el recurso para comercializarlo [...] ²⁶²

Otro de los aspectos que fue constantemente mencionado por nuestros entrevistados es la incapacidad de las autoridades para regular adecuadamente la

²⁶¹ Entrevista a profesional o profesionista mestizo originario de Puerto Cabezas, agosto de 2005, BÍlwi, RAAN.

²⁶² Entrevista a profesional mestizo originario de Puerto Cabezas (Bilwi), agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

explotación forestal y evitar el tráfico ilegal. Por ejemplo, en el caso del INAFOR, la capacidad de la institución se reduce a tres subdelegaciones territoriales en la RAAN, en Siuna con tres personas, Bilwi con 10 y Rosita con 7 personas.²⁶³ Uno de los concejales nos aseguró que “la capacidad instalada del INAFOR, simplemente no da para garantizar un monitoreo efectivo del área”.²⁶⁴

Con este panorama no debe sorprendernos que aún cuando, como decíamos arriba, el recurso natural más relevante para la Costa es el forestal, y aún cuando la Costa es la que aporta el mayor porcentaje de productos y servicios forestales en Nicaragua, este no tiene mayor incidencia en el mercado mundial lo mismo que en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos a pesar de su enorme potencial; el papel que ocupan estos países en el mercado mundial forestal es sobre todo el de proveedores de materias primas y aún ahí su presencia no es significativa.²⁶⁵ Pero lo más importante es el beneficio que los lugareños puedan obtener de sus propios recursos y las experiencias de las que hablamos, y como veremos en el siguiente capítulo, son experiencias que buscan que este recurso sea utilizado de manera sostenible y en beneficio de los dueños del territorio.

²⁶³ Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, Gobierno de Nicaragua, Atlas Forestal de Nicaragua, Editarte, Managua, 2004, p. 8 Otro ejemplo de ello es lo que menciona Roger Román, Director de la Secretaría Técnica de la Reserva de la Biosfera BOSAWAS, sobre el personal con el que cuentan: 40 guardaparques voluntarios, (que no reciben pago, pero sí un viático) y 21 guardaparques oficiales, empleados del MARENA que cuestan en salario aproximadamente 30 mil córdobas mensuales. El presupuesto no es suficiente, señala, se necesitan por lo menos 1500 Guardabosques con el equipo necesario.

²⁶⁴ Entrevista a concejal originario del Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

²⁶⁵ El comercio internacional de productos forestales es muy regionalizado, registrando en el año 2004 cifras superiores a los US\$ 150,000 millones. Ese valor corresponde sólo a exportaciones de productos madereros de Europa, América del Norte y Asia, que juntos ocupan el 94% de las ventas globales. China, Rusia y Europa Oriental se perfilan como actores forestales de más peso por sus extensas masas forestales, costos de producción competitivos, inversión en tecnología e infraestructura y mayor relevancia de las políticas forestales dentro de los diversos temas de las políticas públicas. Carlos Marx Carneiro, “Comercio Internacional de productos y servicios forestales”, *Chile Forestal*, No. 315, Corporación Nacional Forestal, 2005 p. 11

3.3 La titulación del territorio

El tema de los recursos naturales, está estrechamente ligado con la seguridad jurídica en torno a la tenencia de la tierra. La titulación ha sido un tema central en la relación de los pueblos indígenas con el Estado y por tanto en el ejercicio de su ciudadanía. Algunos datos históricos sobre el territorio que hoy corresponde a las regiones autónomas de la Costa Atlántica, nos darán más elementos para comprender cómo se vive hoy este proceso.

Hacia 1683, los ingleses instauraron el *Reino de la Mosquitia*, donde el rey miskito compartía atribuciones con el Gobernador Civil y el mando militar impuestos por los colonizadores ingleses. En 1786, a pesar de la resistencia miskita, los españoles desalojan a los ingleses y aunque el Reino de la Mosquitia contaba con el reconocimiento español, la presencia española significó su progresivo debilitamiento. En 1843, los ingleses, luego de más de dos décadas de independencia centroamericana de España, retomaron el control de la Costa e instauraron un *protectorado* que revivió la figura del rey miskito. Más tarde, el interés estadounidense en la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua confrontó a los tres países durante 17 años, hasta que en 1860 se firma el *Tratado de Managua*, donde Inglaterra reconoce la soberanía de Nicaragua sobre el territorio de la Costa, pero se facultó a la región de la Costa Atlántica a crear su propia constitución –decretada en 1861–, bajo la figura de la *Reserva Miskita* y en donde las leyes de Inglaterra prevalecerían “siempre y cuando no entraran en contradicción con la soberanía de Nicaragua”. En vista de ello, la relación entre la Reserva Miskita y Nicaragua no estuvo libre de conflictos.

En 1895, el representante del gobierno de Nicaragua en la Mosquitia, Rigoberto Cabezas, propició la aprobación en de un texto legal en el que se *reincorporaba* la Costa Atlántica a Nicaragua y por tanto declaraba abolida la

Reserva Miskita.²⁶⁶ La Costa Atlántica se convirtió en un Departamento más de Nicaragua con el nombre de Zelaya –en honor al entonces Presidente José Santos Zelaya-.²⁶⁷ Mientras tanto, en la Asamblea Nacional se autorizó la adjudicación de “lotes de 4 manzanas de superficie para cada núcleo familiar indígena de los que conformaban los pueblos y caseríos del territorio miskito”.²⁶⁸ Esta fue la primera acción legal en torno a la propiedad de la tierra y como puede verse en el texto resaltado por nosotros, se consideró una figura de propiedad que no correspondía al uso tradicional del territorio por parte de los pueblos indígenas como es el comunal e intercomunal.

Además, al mismo tiempo, el Gobierno de Nicaragua otorgó derechos sobre el territorio de la Costa a empresas extranjeras como sucedió con la concesión a la empresa americana “Chelsea Mass”, permitiéndoles establecer un monopolio de la tala y exportación de maderas tropicales preciosas en el año de 1898.²⁶⁹

La permanencia de intereses ingleses, motivó que Nicaragua promoviera constantemente la firma de un instrumento más específico y en 1905 Inglaterra y

²⁶⁶ Entre otros asuntos que afectaron a los pueblos indígenas de la Costa, la reincorporación trajo consigo medidas como la obligatoriedad del castellano como idioma nacional. Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, “Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua” en, *Boletín de Antropología Americana*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Diciembre, 1991, p. 173

²⁶⁷ En el siguiente texto, encontramos una interpretación diferente sobre la actuación de Rigoberto Cabezas, pero sobre todo, podemos observar cómo es que era visto este hecho histórico desde la zona central o el pacífico nicaragüense, como un hecho heroico: “[...] no tenemos empacho en manifestar que bien merece su nombre [el nombre de Zelaya] el territorio de la Mosquitia, y si hay en ella un puerto que se llama Cabezas [Puerto Cabezas o Bilwi], debe recordarse también, de alguna manera geográfica, como el principal autor de la Reincorporación, el nombre de Carlos Alberto Lacayo, Comisario de Nicaragua y digno representante de la Soberanía Nacional en la Reserva Mosquitia, que contribuyó más que nadie, a reincorporarla”. Pedro Joaquín Cuadra Chamorro, La reincorporación de la Mosquitia. Estudio de Interpretación Histórica, Editorial Hospicio, León, Nicaragua, 1964, p. 156 (El texto fue publicado por primera vez en “El Diario Nicaragüense en 1940)

²⁶⁸ Roque Roldán Ortega, Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua, Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las administraciones regionales de la Costa Atlántica, RAAN-ASDI-RAAS, Fundación GAIA, Colombia, 2000, p. 38-41

²⁶⁹ Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, “Cronología...op. Cit., p. 174 Más información sobre la explotación de recursos naturales en la Costa de finales del siglo XIX a principios del XX ver Virgilio Rivera, “Historia de la explotación de los recursos naturales en la Costa Atlántica” en, David Bradford, Ecología y medio ambiente en la Costa Caribe de Nicaragua. Descripción y manejo de ecosistemas tropicales, CIDCA-UCA, Managua, 2002.

Nicaragua firman el *Tratado Harrison-Altamirano* el cual dio mayores fundamentos legales a la reincorporación de la Mosquitia. En dicho tratado se abroga el Tratado de Managua de 1860 e Inglaterra reconoce "la absoluta soberanía de Nicaragua sobre el territorio que conformó la antigua Reserva Miskita";²⁷⁰ además se otorga a los "indios miskitos" una exención por 50 años del servicio militar²⁷¹ y se les permite vivir "según sus propias costumbres, en tanto que no se opongan a las leyes del país ni a la moralidad pública".²⁷² Pero lo más importante de este tratado para nuestro tema es que el Gobierno de Nicaragua daría una prórroga de dos años para que pudieran legalizar sus derechos a los bienes adquiridos conforme a las normas que regían la reserva antes de 1894 y renovarían los títulos obtenidos antes de esa fecha por indígenas y no indígenas. Para los que no tuvieran títulos, el Gobierno de Nicaragua entregaría "a cada familia un lote de 8 manzanas [5.7 hectáreas aproximadamente] en el lugar de su residencia y dos manzanas adicionales por cada miembro de familia que excediere de 4"; además, se establecerían "terrenos públicos de crianza para el uso de los habitantes en la vecindad de cada aldea india"; y por último, entre las medidas más importantes, el Gobierno de Nicaragua "indemnizaría con tierras baldías de valor equivalente" a aquellos indígenas y criollos que hubieran perdido sus propias tierras por "denuncia o adjudicación a favor de terceros".²⁷³ Este esquema fue considerado

²⁷⁰ Desde la perspectiva de Cuadra Chamorro, periodista del Pacífico nicaragüense de la década de los cuarenta, el *Tratado Harrison-Altamirano* "puso término a los incidentes provocados en ocasión de la Reincorporación de la Mosquitia, que quedó definitivamente como parte integrante de Nicaragua, en cuya vida política ha ejercido posteriormente desde entonces, decisiva influencia. En ella se ha incoado varias de nuestras revoluciones que han cambiado el régimen político anterior, siendo la más importante la que estalló el 11 de octubre de 1909, para derrocar a Zelaya [...] Ironía de la historia! Sin embargo, todavía hay mucho que hacer en el sentido de la integral nicaragüización de la Costa Atlántica, espiritualmente separada todavía del interior por muchos conceptos". Cuadra Chamorro, ... op. cit., p.162

²⁷¹ Al respecto Joaquín Cuadra Chamorro señala: "A los indios se les concede algunos privilegios, como la excepción del servicio militar por cincuenta años, con la obligación de parte de Nicaragua de emplear las rentas de la Costa en la costa misma". Joaquín Cuadra Chamorro, ... op. cit., p. 162

²⁷² Roque Roldán Ortega, ... op. cit., p. 41

²⁷³ *Ibid.* En este punto, no encontramos información sobre la acción del gobierno para devolver la tierra en aquellos casos en los que se hubiesen consesionado o vendido tierras a favor de ciudadanos norteamericanos, como por ejemplo en el caso del llamado "Contrato Dietrich" que en 1903 a cambio de la inversión en la construcción de un ferrocarril, puerto y telégrafo, el gobierno de

inaplicable por las autoridades inglesas las cuales ayudaron a las comunidades a obtener títulos comunales a principios de 1916.²⁷⁴

En el mismo año de 1905, el Gobierno de Nicaragua expide un reglamento para llevar acabo el proceso de titulación de las tierras indígenas y en general de los habitantes de la Costa, a través de una "Comisión" encargada de ello. Roque Roldán señala que esta comisión fue conformada por cinco personas, que en realidad sus actividades iniciaron diez años después y que en el breve lapso en el que funcionó sólo alcanzó a entregar 30 títulos de propiedad a comunidades indígenas. Pero la importancia de estos títulos es que reconocieron el carácter colectivo de la propiedad de la tierra para los pueblos indígenas; de esta manera, señala Roldán, de 1915 a 1919 se entregaron títulos en una superficie aproximada de 100,000 hectáreas. Los títulos obtenidos por los miskitos a partir del Tratado Harrison-Altamirano fueron muy apreciados y aún son un referente importante como se muestra en el primer considerando²⁷⁵ de la ley 445 y en su artículo 32,²⁷⁶ es decir, la legislación actual reconoce dichos títulos.

Cabe señalar que en el Informe de Desarrollo Humano 2005, se menciona que los títulos no fueron otorgados únicamente a miskitos sino también a creoles,

Zelaya le otorga una concesión "de una franja de tierra de más de cien kilómetros de ancho en el río Coco y tierra adentro, incluyendo Jinotega y Segovia, otorgándole allí el monopolio de la tala, minería y plantaciones. En este tipo de concesiones, otorgadas sobre todo a norteamericanos, "se entregaron tierras que estaban en posesión efectiva de los indígenas. Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, "Cronología... op. cit., p. 176

²⁷⁴ Christie, Patrick, et. al., Taking Care of what we have. Participatory natural resource management on the Caribbean coast of Nicaragua, CIDCA-UCA, International Development Research Centre, Managua, 2000, p. 35

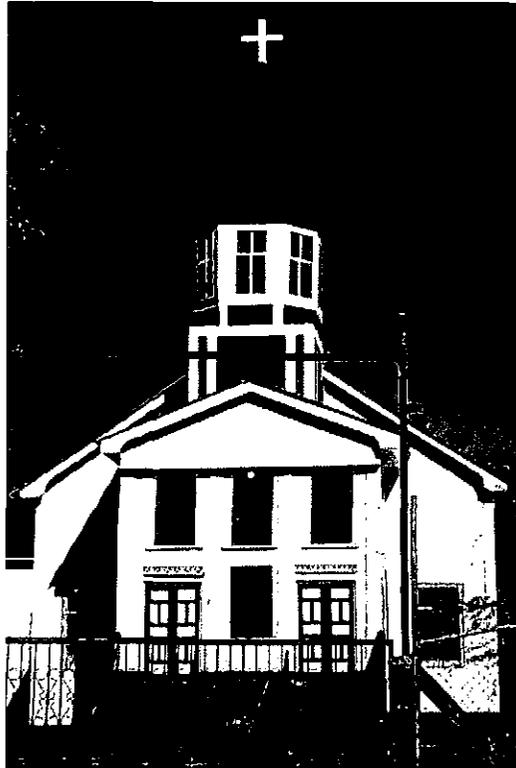
²⁷⁵ "Que es compromiso ineludible del Estado de Nicaragua responder a la demanda de titulación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la antigua Mosquitia de Nicaragua, derecho consignado en los Tratados Internacionales celebrados entre Inglaterra y Nicaragua, tales como el Tratado de Managua de 1860 y el Tratado de Harrison- Altamirano de 1905. Este derecho a la tierra es reconocido en la Constitución Política de Nicaragua de 1987 y en el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica." Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, indio y Maíz. (Ley No. 445)

²⁷⁶ Artículo 32 de la ley 445: "Las comunidades que han adquirido títulos de propiedad sobre determinadas áreas, así como los otorgados por la Comisión Tituladora de la Mosquitia emanados del Tratado Harrison-Altamirano de 1905, u otros, tienen derecho además a las áreas complementarias de los espacios ocupados tradicionalmente."

y que la "Comisión" o "Comisión Tituladora de Tierras" fue administrada en 1914 por el Gobierno británico en coordinación con el Estado nicaragüense. El PNUD señala en el informe que a partir de 1915 la Comisión no sólo entregó los 30 títulos de propiedad colectiva a comunidades y *grupos* de comunidades indígenas y creoles sino, también, "centenares de títulos individuales de terrenos urbanos y parcelas agrícolas rurales situadas en la región sur de la Costa Caribe".

Los títulos de propiedad colectiva se otorgaron principalmente en comunidades asentadas en las áreas de Bluefields, la cuenca de Laguna de Perlas, río Grande, río Prinzapolka, Kuamwatla, Wounta, Haulover, Layasiksa, río Wawa, laguna de Karatá, Twapi y Bilwi; y en la mayor parte de las comunidades tituladas había presencia de pastores de la Iglesia Morava quienes jugaron "un papel clave en la formulación y gestión de los títulos". Ahí donde no había presencia Morava –Iglesia establecida en la Costa Atlántica a partir de la conquista inglesa-, las comunidades quedaron excluidas del proceso de titulación porque coincidía con el área que no pertenecía a la Reserva Miskita, se trataba de comunidades mayangnas y miskitas así como Corn Island en lo que hoy es la RAAS. El PNUD, resalta el dato de que algunos títulos fueron otorgados a grupos de comunidades, es decir, a una comunidad originaria ("comunidades madres") junto con las comunidades surgidas de ésta ("comunidades hijas"), lo cual, se afirma, sentó un importante precedente para fortalecer la concepción de territorialidad y para la demanda de titulación de bloques de comunidades.²⁷⁷

²⁷⁷ En el Informe del PNUD se menciona que "El tema de la historia y situación actual del uso y tenencia de los territorios, tierras comunales y recursos, fue investigado por un equipo *ad hoc* constituido por Luis Rodríguez-Piñeiro; Joseph Bryan y Jennifer Göett". Jennifer Göett preparó el documento "Tenencia de la tierra comunal indígena y afrodescendiente en la RAAS", J. Bryan preparó un documento en el mismo sentido pero sobre la RAAN y Rodríguez-Piñeiro sobre Awás Tingni y el régimen jurídico de tenencia de la tierra. PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005...op. cit., p. 44-45



Claudia Corona

Foto: Iglesia Morava en Bilwi

Los títulos de propiedad de la tierra de carácter colectivo que emanan del Tratado Harrison-Altamirano, son un precedente histórico importante y comúnmente reivindicados con fuerza, lo cual se refleja en su inclusión en la Ley 445 vigente desde 2003. Sin embargo, se reconoce que en la práctica estos títulos traen consigo retos técnicos ya que es difícil localizar o ubicar las proporciones de la propiedad que respaldan. En las entrevistas preguntamos si para las comunidades que contaban con este tipo de títulos sería relativamente más sencilla la demarcación y titulación de su territorio, la respuesta común fue que tendrían que ser revisados, de lo que podemos interpretar que dependiendo de cada caso, podría ser aún más complicado el proceso de demarcación y titulación para las comunidades o bloque de comunidades que cuenten con dichos títulos.

[...] éstos títulos no caducan, o sea, se siguen reconociendo como títulos, lo único es que la ley lo que hace es a ampliarle sus posibilidades de recomponer sus títulos, su espacio porque no hay seguridad del área que plantea el [Tratado]

Harrison Altamirano, son títulos y mapas hechos de escritorio la mayoría; no hubo estudio de campo, entonces te dicen, la comunidad está aquí derecho a tantas centiáreas, ¿qué significa una centiárea?, ¿qué es eso en metros o en pulgadas? Hay traslapes en cuanto por ejemplo, la comunidad de Karatá, como se hizo un título de escritorio, dice: área de domicilio, o sea, donde alguien de la comunidad construye su casa, área de ganadería, donde la comunidad va a criar ganado, área forestal para que la gente de la comunidad vaya a sacar su bosque para sus enceres domésticos y dice área de agricultura.

Pero es tan paradójico que tu encuentras a Karatá, vamos a hacer más o menos un esquema [dibuja], aquí queda Puerto Cabezas y por aquí pegadito la comunidad de Karatá. El área de crianza de ganado de la comunidad es Puerto Cabezas, nosotros somos el ganado de la comunidad [risas], el área forestal está como por acá, más o menos a 85km de la comunidad, el área agrícola por acá ya cerca del río coco. Esto es ilógico porque no está defendiendo la unidad territorial comunal queda casi a 95km el área de agricultura. Pero la gente que hizo esta titulación no hizo trabajo de campo, no lo conoció sencillamente. Hay que corregir éstas cosas, cómo se va a arreglar esta situación, o si la comunidad va a decir ok [sic.], vamos a hacer los arreglos ahora a lo interno de Puerto Cabezas hay barrios que reclaman estatus de comunidad como el Cocal, el Buey, un reclamo de estatus de comunidad, no de barrio. Si estas comunidades logran –inclusive están organizadas como en la comunidad, tienen su estructura propia dentro de Puerto Cabezas-, si ellos logran eso, significa que Puerto Cabezas va a ser dividido y ya van a negociar con Karatá y a Karatá le van a asignar otra área. Son elementos que pueden darse en el campo de la ley y recomponer el título, definir claramente en el mapa, eso les permite la ley [Ley 445], hacer este proceso.²⁷⁸

Hasta 1960 no se expiden más títulos, pero en ese año ocurre un hecho que modificaría el mapa del territorio de las comunidades de la RAAN. El Tribunal Internacional de la Haya, como señalábamos en la última parte del capítulo anterior, resuelve un conflicto fronterizo entre Nicaragua y Honduras a favor de

²⁷⁸ Entrevista a profesional o profesionista miskito originario de una comunidad de Río Coco arriba, agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

este último, por lo que Nicaragua pierde una importante porción de territorio y se ve obligado a trasladar a alrededor de 5 mil miskitos del norte del Río Coco a territorio nicaragüense en un asentamiento llamado Tasba Raya (en el llano), conformado originalmente por la reubicación de comunidades por parte del gobierno ante los efectos de inundaciones y de un huracán (en río abajo). El gobierno también traslada a otro conjunto de comunidades a fin de "ceder paso, de esta forma, a las operaciones forestales".²⁷⁹

La migración hacia la Costa y la afectación de los territorios indígenas, también es propiciada desde el Pacífico y el Centro del país, Sara Howard señala que la invasión de las tierras indígenas por campesinos pobres también se debió a la expansión de la agroindustria del Pacífico; los campesinos fueron desalojados de sus tierras "por la familia Somoza y sus asociados", y al mismo tiempo, además de la "migración espontánea", el gobierno somocista inició políticas de colonización de las "supuestas tierras vacías de la Costa", con campesinos del Pacífico.²⁸⁰

En el marco de estos procesos, en 1963 se expide la Ley de Reforma Agraria con la que se busca transformar a las comunidades indígenas en "cooperativas de producción" y define a las tierras susceptibles de dicha reforma a aquellas llamadas "nacionales" pudiendo ser "baldías" o del "dominio privado de la Nación". Las tierras baldías o nacionales comprendían todas aquellas que no

²⁷⁹ Sara Howard también señala que "El gobierno de Somoza continuó otorgando concesiones a empresas extranjeras como la NIPCO (The Nicaraguan Longleaf Pine Company), que continuaron destruyendo bosques. En 1959 fue iniciado un proyecto de reforestación y control de incendios en un área de 300 mil hectáreas en el norte de la RAAN. El proyecto, que se llamó Proyecto Forestal del Noreste, tuvo el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y fue manejado por el Instituto Nacional de Fomento (INFONAC). El área total del proyecto comprendía un millón 605 mil 50 hectáreas, que incluía tierras comunales, sin embargo, los comunitarios no fueron consultados. INFONAC, además, prohibió el corte de madera a los indígenas (Jenkins, 1986). Esta medida hizo surgir conflictos entre las comunidades y el gobierno, especialmente por parte de las comunidades del río Coco. Para calmar esta situación, el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) otorgó títulos de tierra a 15 comunidades indígenas del río Coco, pero solamente recibieron pequeñas áreas." Sara Howard, "El caso de la RAAN. Autonomía y derechos territoriales indígenas", en WANI Revista del Caribe Nicaragüense, CIDCA-UCA, No. 24, junio 1993, p. 2

²⁸⁰ *Ibíd.*, p. 3

tuviesen un título de propiedad individual ni colectiva, por lo que la mayor parte del territorio de los pueblos indígenas fue considerado como tierra "baldía", y comúnmente identificado como inhabitado e improductivo.²⁸¹

Roldán cita distintas fuentes en las que se discrepa respecto del número de títulos otorgados a partir de esta ley por ejemplo, se menciona que "el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) entregó títulos individuales a numerosos indígenas en las colonias agrícolas de Tasba Raya" reubicados ahí por la pérdida de territorio en 1960; también se dice que el IAN "midió" tierras correspondientes a 26 comunidades miskitas en los municipios de Waspám y Puerto Cabezas y que se otorgaron títulos de propiedad de áreas pequeñas a quince comunidades indígenas del Río Coco. Pero lo más importante, es que el autor señala que tales títulos no aparecen inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Resulta muy contrastante el poco avance de la titulación del territorio indígena durante la dictadura somocista frente a la fuerte presencia de la inversión extranjera que prevaleció hasta 1979, y que se reactivaría sobre todo a partir de la derrota del sandinismo en las elecciones de 1990. Siguiendo el modelo de economía de enclave presente desde el siglo XIX, la expoliación de los recursos naturales no sólo implicó la afectación de los ecosistemas sino también una disminución en los recursos propios de las comunidades.²⁸²

A partir de 1981, durante el gobierno sandinista, se pone en marcha una nueva Reforma Agraria que no difiere de la anterior en cuanto a que la propiedad

²⁸¹ En 1963 se expide el Decreto 797 de la Ley de Reforma Agraria: "el artículo 2° literal i) propone la transformación de las comunidades indígenas en cooperativas de producción [...] el artículo 18 define como tierras afectables a los planes de reforma agraria las nacionales, bien sean baldías o del dominio privado de la nación, si son aptas para los fines de la ley. La misma norma determina como de propiedad de la Nación los terrenos baldíos, carácter que les asigna a "los de tierra firme o islas que, comprendidos dentro de los límites de la República, no están destinados al uso público, ni pertenecen a particulares, comunidades o corporaciones, mediante algún título". Tomado de Roque Roldán Ortega, ... op. cit., p. 43

²⁸² Entre las empresas más influyentes en la región está la compañía cauchera Wrigley's que operó en el municipio de Waspám desde los años cincuenta hasta 1979. David Bradford, Ecología y medio... op. Cit. p. 61. Para una revisión más detallada sobre la inversión extranjera ver Dennis Williamson Cuthbert, Análisis Económico de la Inversión Extranjera Directa en la Costa Atlántica de Nicaragua, 1969-1978, CIDCA-UCA, 1997, 263 p.p.

de la tierra debía garantizarse y otorgarse a aquellos que la trabajan “productiva y eficientemente” y que el resto de tierras “propiedades ociosas o deficientemente explotadas”, tierras que “no estén siendo trabajadas directamente por sus dueños” y las “propiedades en abandono”, serían repartidas de acuerdo a los parámetros de esta segunda reforma agraria. Tal como señala Roldán, el territorio de los pueblos indígenas era identificado como áreas que debían ser repartidas.²⁸³

La reforma agraria de 1981 pretendió, otra vez, convertir a las comunidades indígenas en cooperativas; las tierras eran confiscadas y repartidas a cooperativas y particulares, además fue común que no se les asignasen tierras sino que se les otorgara sólo un derecho de uso refiriéndose exclusivamente a los miskitos. En 1986, se reforma la ley agraria de 1981 pero, según Roldán lo único que se modifica es que al momento de repartir las tierras y reconocer el derecho de uso, el Estado debía tomar en cuenta a los otros dos pueblos indígenas de la Costa, sumo-mayangna y rama.

Cuadro 8. Títulos de propiedad otorgados en la Costa Atlántica.²⁸⁴

Extensión actual de la Costa Atlántica	Tratado Harrison-Altamirano 1915-1919	Reforma Agraria 1963 (Instituto Agrario Nacional, IAN)	Reforma Agraria 1981-1990 (Instituto de Reforma Agraria, INRA)
6,036,600 Ha	30 títulos colectivos Cientos de títulos individuales	Títulos sobre pequeñas áreas de 15 comunidades	119,470 hectáreas (170,914 manzanas) ²⁸⁵
	Aprox. 100 mil hectáreas		267,899 hectáreas (383,256 manzanas) ²⁸⁶

²⁸³ Antes y después de la Ley Agraria de 1981, las tierras de la Costa Atlántica, no entregadas por el Estado a través de algún título (ocupadas o no por indígenas), eran tenidas como baldías o tierras nacionales, es claro que tales tierras fueron cobijadas por el Decreto 782 de 1981, como afectas a la Reforma Agraria y, por tanto, como susceptibles de ser objeto de asignación. Cfr. Roque Roldán Ortega, ... op. cit., p. 45

²⁸⁴ Elaborado con información de Roque Roldán, ... op. cit.

²⁸⁵ Incluye tierras ya tituladas a partir del Tratado Harrison-Altamirano. Otra fuente señala que tendrían que restarse 53,389 manzanas ya que se anuló un “título multicomunal” de siete comunidades cercanas a Puerto Cabezas debido a conflictos intercomunales. También se menciona que la mayoría de los títulos fueron otorgados a comunidades mayangnas en los municipios de Rosita y Siuna.

²⁸⁶ Incluye áreas con títulos sobrepuestos.

Uno de los problemas heredados por tales procesos de reforma agraria es que, de acuerdo con distintas fuentes citadas por Roldán, no existe un registro completo y detallado de los títulos de propiedad otorgados por lo que se manejan distintas cifras. Citando diferentes fuentes oficiales, Roldán señala que la tenencia de la tierra en la RAAN incluye 290,760 manzanas de tierras tituladas, esto es, 203,241.24 hectáreas; es decir, la cifra se duplica para el año de 1995 tan solo en una de las regiones y se distribuye conforme se observa en el Cuadro 10. Interpretamos que las tierras identificadas como “tierras comunales” corresponden a los títulos que derivan del Tratado Harrison-Altamirano, pero no se aclara si las cifras en su conjunto incluyen o no títulos traslapados o sobrepuestos.

Cuadro 9. Tenencia de la Tierra en la RAAN hasta 1995.²⁸⁷

Extensión actual de la RAAN	Total de tierras tituladas	Tierras con título de reforma agraria	Tierras comunales tituladas	Tierras con título supletorio ²⁸⁸
3,215,900 Ha	203,241.24 Has.	104,850 Has.	85,293.37 Has.	13,097.86 Has.

En este contexto, la única medida que –hasta antes del 2003- permitió de manera muy limitada la protección del territorio de los pueblos indígenas fue la creación de Reservas Naturales (ver Cuadro 11.), pero es relevante recordar que tanto en la dictadura somocista, como en el sandinismo y los gobiernos posteriores (Violeta Chamorro, Amoldo Alemán, Enrique Bolaños) ha prevalecido la utilización política del territorio de la Costa Atlántica ante lo cual las comunidades no habían tenido hasta ahora los medios para impedirlo, o si se quiere, negociarlo, medios sobre todo como el título de propiedad colectiva.²⁸⁹

²⁸⁷ Elaborado con información de Roque Roldán, ... op. cit.

²⁸⁸ Estos títulos favorecen a la población campesina y ganadera mestiz a que hace uso individual de parcelas.

²⁸⁹ Roldán señala que una opinión generalizada es que existe una contrastante lentitud en la titulación del territorio indígena, frente a la celeridad en la titulación a “campesinos colonizadores”

Autoridades de todos los niveles, partidos políticos y también inversionistas, han propiciado tanto el avance de la frontera agrícola como el establecimiento de nuevos asentamientos en territorios indígenas, además del uso irracional e ilegal de los recursos naturales. Obtuvimos distintas versiones respecto de títulos apócrifos y títulos legales entregados por todos los niveles de gobierno, pero sobre todo títulos de carácter individual o cuando más a cooperativas cuyos propietarios, en ambos casos, son predominantemente mestizos. En este sentido, otra forma de manejo político de la propiedad de la tierra es la implementación de programas de ayuda al campo cuyos beneficiarios son los propietarios individuales, es decir, se propicia la segmentación del territorio a cambio de un apoyo económico o en especie que generalmente no incide significativamente en el nivel de vida de las familias.

Cuadro 10. Áreas Naturales Protegidas en la Costa Atlántica.

	Año de creación	Extensión	Ubicación
Reserva de la Biosfera de Bosawás	1991 (Decreto No. 44)	20,000 Km. ²	Norte de la RAAN y parte del Departamento de Jinotega.
	1996 (Decreto No. 32 de reclasificación)		
	1997 (Reconocida por la UNESCO)		
	2001 (Ley nacional No.407)		
Reserva Biológica Marina de Cayos Miskitos y la Franja Costera	1991 (Decreto No. 43)	8,500 Km. ²	RAAN
Reserva Forestal de Wawashan	1992 (Decreto No. 38)	5,175 Km. ²	RAAS
Reserva Forestal de Cerro Silva			

(sea por migración espontánea o conducida) y a desmovilizados de los frentes armados así como la rapidez en el otorgamiento de permisos y concesiones para la explotación de los recursos naturales sobre todo para empresas extranjeras dedicadas a la explotación forestal. Cfr. Roque Roldán, ...op. cit. p. 51

Desde la entrada en vigor del régimen de autonomía 1987-1990²⁹⁰, no se implementaron políticas de demarcación y titulación que reconocieran el carácter colectivo de la propiedad de la tierra para los pueblos indígenas. Fue hasta la aprobación en enero de 2003 de la Ley 445 (*Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz*) que se dio respuesta a esta demanda añeja.

3.4 Participación política convencional y colectiva en torno a la titulación y los recursos naturales

La Costa Atlántica tiene una tradición de participación política muy importante, entre las experiencias más significativas está la que se dio en el momento en que se negoció con el gobierno sandinista el establecimiento del régimen de autonomía. Viniendo de un proceso de formación de organizaciones y líderes indígenas en un contexto de guerra entre el FSLN y la llamada contrainsurgencia - la cual no se comprende si no se hace referencia a la “guerra fría” que prevalecía en aquellos años-, se dan las primeras pláticas de paz entre representantes del gobierno y algunos líderes indígenas en 1984. Se crean la Comisión Nacional de Autonomía y las Comisiones Regionales de Autonomía, el ambiente político se distiende a tal grado que algunas comunidades desplazadas regresan a sus lugares de origen. En Abril de 1985 se realiza la Asamblea Multiétnica en donde se aprueba el anteproyecto de ley de Autonomía para las Comunidades de la

²⁹⁰ Entre 1979 y 1990 existió la figura de Delegación de Gobierno Regional, en 1987 se aprobaron los Estatutos de Autonomía y en 1990 comenzaron a funcionar las estructuras del gobierno autónomo.

Costa Atlántica nicaragüense y en Mayo de 1986 se realiza el primer Simposium de Autonomía en Managua con una amplia participación costeña.²⁹¹

Como mencionábamos en el capítulo segundo, la propuesta de autonomía es impulsada por la población costeña tanto por sus antecedentes históricos como por su misma composición multiétnica que plantea la necesidad de una estructura institucional que le de cabida. El FSLN poco a poco comprende las demandas indígenas, pero son los costeños quienes en un continuo trabajo de consulta, principalmente entre los años de 1984 a 1987, construyen la propuesta autonómica que es plasmada en el Estatuto de Autonomía aprobado en septiembre de 1987 por la Asamblea Nacional y publicado en la Gaceta Oficial días después.

El régimen de autonomía es una experiencia innovadora para América Latina y en constante construcción, no se trata de una copia de otras experiencias autonómicas como la española, porque esta se amolda a las características particulares de la Costa Caribe de Nicaragua. La autonomía es un régimen jurídico-político cuyo objetivo es garantizar el promover el derecho de las personas y comunidades a decidir por sí mismas y "a construir para sí el tipo de vida deseado en el seno de las comunidades políticas en que están insertas",²⁹² es en otras palabras, una forma de ejercer el derecho a la libre determinación.

²⁹¹ Virgilio Rivera, Dennis Williamson y Mario Rizo, Autonomía y Sociedad en la RAAN, CIDCA-UCA, Managua, 1996, p. 123-124

²⁹² PNUD Informe de Desarrollo..., op. cit., p XVIII-XIX



Foto: Casa de Gobierno Regional RAAN

En el informe presentado por el PNUD, se afirma que la autonomía solo es posible en el marco de una sociedad fuerte, con actores definidos y participativos, con institucionalidad que asegure la gobernabilidad y con un diálogo social multicultural e intercultural que promueva la articulación nacional. Para ello, identifica tres condiciones que existen en mayor o menor medida pero que siguen siendo un reto para el afianzamiento del régimen, la primera es que los actores con sus identidades específicas tengan la capacidad y la fuerza para hacer de la ciudadanía una condición activa y no pasiva. La segunda es contar con una base productiva dinámica y sostenible y la tercera es la existencia de instituciones, redes y relaciones sociales e institucionales que favorezcan la gobernabilidad y el buen gobierno de las regiones autónomas y la sociedad nicaragüense en su conjunto.²⁹³ Las condiciones primera y tercera son esenciales para nuestra

²⁹³ *Ibíd.*

investigación, ya que nos hablan de la caracterización de la autonomía como una experiencia formadora o impulsora de una ciudadanía activa y de la participación desde la interculturalidad.

Por otro lado, en cuanto a la participación política electoral podemos decir que aunque ya había elecciones como en el resto del país antes del establecimiento del régimen de autonomía, la situación actual es más relevante para nuestro tema. En el régimen de autonomía, los costeños eligen a las autoridades municipales y a sus representantes ante los Consejos Regionales, los cuales están conformados por 45 personas cada uno y deben de representar a todo el espectro étnico de cada una de las dos regiones.



Claudia Corona

Foto: Consejo Regional

Las primeras elecciones de consejeros o concejales regionales se realizaron en 1990 y con ellas se instalan por primera vez los Consejos Regionales Autónomos. Los primeros años de trabajo de los consejos fueron difíciles tanto por las presiones del centro como por las críticas y desconfianza de parte de la población respecto de su labor, se decía por ejemplo que si las regiones no eran dueñas de los recursos naturales y no contaban con una base económica, iban a seguir

dependiendo de Managua y “¿entonces para qué se hizo la autonomía?”,²⁹⁴ o también, se decía que los candidatos más respondían a la estructura partidaria que a los intereses costeños. En realidad este tipo de críticas aún persisten, pero ya no en la misma intensidad y sobre todo ahora prevalece la concepción, según nuestros entrevistados, de que la autonomía es un proceso a largo plazo y que no se pueden esperar resultados inmediatos.²⁹⁵ Asimismo, se han realizado varias encuestas cuyos resultados reflejan que la mayoría de los costeños tiene una opinión favorable respecto del régimen de autonomía y desean que se mantenga.²⁹⁶ La tendencia principal en la participación electoral ha sido el crecimiento gradual de los índices de abstencionismo. De acuerdo con el Consejo Supremo Electoral (CSE), en 1990 solo en la RAAN no participó el 21.8% de los inscritos en el padrón, en 1994 este porcentaje se elevó a 25.5%, y aunque había

²⁹⁴ Discurso de Stedman Fagoth, Radio Yapti Tasba, 22 de mayo de 1990, citado en Carlos Alemán Cunningham y Arrellys Barbeyto, Cultura Política en el Atlántico Norte. Gobernabilidad y Agenda Costeña, UNRACCAN, Managua, 2001, p. 29

²⁹⁵ Uno de nuestros entrevistados respondía a la crítica que algunos manifiestan sobre el régimen de autonomía acerca de que “sigue la misma miseria y la misma pobreza” de la siguiente manera: “Sí, pero es que la misma miseria y la misma pobreza siguen en el resto del país. En Nicaragua la pobreza se ha incrementado, hoy el número de pobres es más que antes y la desigualdad se ha incrementado mucho más que antes, igual que en toda América Latina. Pero Nicaragua incluso está por encima del promedio latinoamericano de crecimiento de desigualdad. ¿Cómo vamos a tener una región autónoma rica en un país pobre?, es decir, es una contradicción en sí misma, es cierto, pero que podrían estar mejor aún en nuestra pobreza, yo estoy convencido, si los gobiernos como tales tuvieran otra actitud con las regiones autónomas. Pero en la encuesta que realizamos [“Percepciones Interregionales en el Pacífico y Atlántico Nicaragüenses”, uno de los insumos del Informe de Desarrollo Humano 2005 de las Regiones Autónomas, PNUD] demuestro como en algún momento en regiones del país tan deprimidas como las regiones autónomas, el caso del Departamento de Jinotega es una zona extraordinariamente deprimida sus zonas rurales etc., con índices de pobreza similares a los que existen en las regiones autónomas y no estamos hablando de problemas indígenas, es decir, hay una situación generalizada en el país. Por supuesto que no desmentimos el dato general de América Latina que los más pobres entre los pobres son los indígenas, eso también lo confirmamos aquí. Lo que quiero decir es que en todo caso, la autonomía no va a cambiar mágicamente la situación de un país pobre y que sin embargo ha abierto un modelo de convivencia social y una tutela de derechos que para mí sigue siendo absolutamente válido”. Entrevista a Manuel Ortega-Hegg, Director del Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana de Managua (CASC-UCA), mestizo originario de Managua, septiembre de 2005, Managua, Nicaragua.

²⁹⁶ Alemán y Barbeyto señalan la encuesta “Cultura Política y actitudes hacia las elecciones y el régimen de autonomía de las regiones autónomas” realizada en 1997 por el Instituto para la Democracia (IPADE) y otra más realizada por el Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica de la Universidad Centroamericana (CIDCA-UCA).

una tendencia a incrementarse, las cifras fueron menores pero muy similares a las cifras nacionales.²⁹⁷ En 1998 se realizan elecciones regionales que como en 1990 no coincidieron con elecciones de cargos nacionales, en esa ocasión el abstencionismo se eleva a un 50.6% y entre las causas, Barbeyto y Alemán señalan la presencia de grupos armados en el sector minero así como el inequitativo apoyo financiero del Estado a los partidos regionales y nacionales.²⁹⁸

En las elecciones del 2002, el abstencionismo fue aún mayor en la Costa Atlántica en su conjunto con cifras de 70% según observadores internacionales y del 78% de acuerdo con el Instituto para la Democracia (IPADE), el cual consideró que la abstención fue "una especie de voto - protesta contra un sistema que ha torpedeado la Autonomía de la región al no reglamentar su ley".²⁹⁹ Otro elemento que se menciona influye en el alto abstencionismo es la falta de mecanismos logísticos y operativos para que la oficina regional del CSE en la RAAN realice su trabajo.³⁰⁰

La alta aprobación del régimen de autonomía podría ser contradicha ante alto grado de abstencionismo, pero el predominio de los partidos nacionales, la debilidad de los regionales, la percepción generalizada de su falta de compromiso, ausencia de los temas costeños en las agendas de los partidos nacionales, su intervención en asuntos internos de las comunidades, en la creación de nuevos

²⁹⁷ En las elecciones concurrentes (regionales y nacionales) de 1990; el porcentaje de abstencionismo a nivel nacional del 22%. En las elecciones de 1984 donde se eligieron representantes regionales ante la Asamblea Nacional el abstencionismo a nivel nacional fue del 31%. Posteriormente en las elecciones nacionales de 1996 la cifra fue de 28% y en las de 2001 de 28%. Luis Serra Vázquez y Pedro López Ruiz, La cultura política de la democracia en Nicaragua, 2004, Universidad Centroamericana, OPAL, USAID, 2004, p. 99

²⁹⁸ Carlos Alemán Cunningham y Arrellys Barbeyto, Cultura Política... op. cit. p. 84-85

²⁹⁹ Página de internet del Observatorio Electoral Latinoamericano: www.observatorioelectoral.org

³⁰⁰ "[...] en la RAAN hay 402 Juntas Receptoras de Voto distribuidas en 6 municipios extendidos en una zona montañosa de 58 mil kilómetros cuadrados. Ahí existe un total de 116 mil votos esparcidos entre montañas, pantanos, ríos y comunidades, donde para llegar hay que tomarse hasta cuatro días [...] para recoger esos votos se necesitan 100 camiones, 57 camionetas, decenas de cayucos, pargas, 128 mulas y un presupuesto de por lo menos cinco millones de córdobas. Sin embargo, la delegación regional contó con sólo tres vehículos y un presupuesto de millón y medio de córdobas." José Adán Silva, "Apatía y desconfianza electoral en el Caribe" en, *La Prensa. El Diario de los Nicaragüenses*, martes 9 de octubre de 2001.

asentamientos sobre territorios indígenas, en la explotación ilegal de recursos naturales, así como la identificación primordialmente monoétnica de los partidos regionales son en realidad, consideramos, razones de mayor peso en la baja participación electoral.³⁰¹

Tanto la participación en la instauración del régimen de autonomía como la participación electoral son de carácter político y convencional por que el resultado de la participación es eminentemente político y su accionar estuvo dentro del marco de la ley y las instituciones; sin embargo, en el primer caso la participación está dirigida a la activa toma de decisiones y en el segundo a una pasiva toma de decisiones o en todo caso a la consulta o el nivel mínimo de participación política que es el voto.

Otro momento importante de participación política convencional dirigida también a una activa toma de decisiones fue la elaboración vía discusión y consulta del *Reglamento del Estatuto de Autonomía* aprobado en julio de 2003.³⁰² Dieciséis años después de la aprobación del Estatuto de Autonomía y del avance en la construcción del régimen autonómico en los hechos, se aprueba el reglamento que aclara y detalla competencias y facultades de los órganos de los gobiernos autónomos. Su misma aprobación, como hemos dicho, refleja la aceptación del régimen de autonomía por parte de los costeños, quienes lo impulsaron y participaron en su elaboración. Uno de nuestros entrevistados nos

³⁰¹ “[...] esa ideología indigenista no les va a servir por mucho tiempo mientras no se abran a la multietnicidad, por que si vemos en cifras, los mestizos alcanzan el 72% de las dos regiones autónomas. Si en el Atlántico Sur ya son más del 70%, aquí no sé a cuánto llegamos, pero los mestizos son bastantes. Mientras no se creen alianzas, mientras YATMA ni siquiera convenza a los mayangnas, que es la otra etnia que tiene cierta población más grande, población indígena, entonces no hay conciliación de intereses ni siquiera entre los pueblos indígenas y luego hacia los otros que son mayoritarios y que también hay una parte de los jóvenes que no entienden la autonomía. [...] hay intereses personales de algunos líderes de YATAMA y de otros partidos. Hacen que sus demandas frente al Estado sean vistas como colectivas, pero no es así, porque ellos tienen sus intereses muy particulares.” Entrevista a Arrellys Barbeyto, coautora del libro *Cultura Política en el Atlántico Norte. Gobernabilidad y Agenda Costeña*, op. cit. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁰² Reglamento a la Ley No. 28 Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Decreto A.N. No.3584 , Aprobado el 9 de Julio de 2003, Publicado en La Gaceta, Diario oficial No. 186 del 02 de Octubre del 2003.

comenta al respecto que la aprobación del reglamento es una muestra de la mejor comprensión del régimen autonómico en el país aunque también reconoce que hubo una importante presión del Banco Mundial a fin de que se contara con un marco legal más apropiado para la inversión como también ocurrió con la Ley 445.

Con la derrota del Frente Sandinista, la reglamentación del Estatuto de Autonomía se hizo casi imposible, se metió una propuesta desde inicios de los noventa, pasó el gobierno de Doña Violeta, pasó el gobierno de Alemán y fue con el gobierno de Bolaños que se aprobó el reglamento. El rechazo a la reglamentación de la ley 28 era que las elites políticas del país rechazaban en el fondo el Estatuto de Autonomía y rechazando el reglamento lo hacían inaplicable.

Que las elites políticas en la Asamblea Nacional hayan aprobado el reglamento implica que por primera vez hay un consenso, después de los años ochenta en que se aprueba el Estatuto, donde el peso de la revolución era tan grande que era muy difícil que los partidos minoritarios rechazaran totalmente el Estatuto de Autonomía, rechazaron algunas partes o artículos del Estatuto, algunos [artículos] tienen más consenso que otros, pero se aprobó de manera general.

Ese consenso que se consiguió entonces no se había logrado hasta la aprobación del reglamento del Estatuto y a mí ese hecho me parece sumamente importante porque de alguna u otra manera indica que el liderazgo político del país ha ido avanzando en términos de comprensión de lo que es el régimen autonómico en las regiones autónomas.

Creo que las dos cosas se valen, es decir, de que hay un avance en la comprensión de lo que son las regiones autónomas y de que eso también se encontró con otro interés concurrente en ese momento a la reglamentación que fue la presión norteamericana por, o en todo caso del Banco Mundial por terminar de regular el asunto y terminar de quitar obstáculos para que las regiones autónomas pudieran integrarse a un régimen de inversión, hacer ecoturismo,

turismo, etc., todo el tipo de inversión que pueda haber en los recursos naturales en las regiones autónomas³⁰³

Significativamente, de acuerdo con la tesis planteada por nuestros entrevistados en torno al interés del Banco Mundial en dar mayor seguridad jurídica a la inversión económica, la Ley 445 sobre demarcación y titulación de los territorios indígenas, se aprueba meses antes que el Reglamento del Estatuto de Autonomía. Es decir, antes de la aprobación de una norma reglamentaria al marco general de autonomía, se aprueba la primera ley temática emanada de dicho régimen; además de ser este el primer tema tratado específicamente, el proceso participativo que culminó en la aprobación de la ley fue detonado por la presentación de una iniciativa de ley desde el ejecutivo.

Nuestras fuentes señalan que el Banco Mundial había dispuesto ya un préstamo económico dirigido al ordenamiento de la propiedad, requerimiento para la canalización de inversiones.³⁰⁴ Sin embargo, la actual Ley 445 es resultado de un largo proceso participativo político y convencional enfocado a la toma de decisiones como es la elaboración de una ley. El proceso fue impulsado por distintas organizaciones, instituciones y autoridades regionales, líderes indígenas entre otros y tuvo dos momentos principales como son la búsqueda de una gestión participativa y titulación del territorio de las comunidades ubicadas dentro de la Reserva de la Biosfera de Bosawas, así como el proceso jurídico de Awāstingni ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos iniciado en 1995 y con sentencia emitida en 2001. Ambos casos los revisaremos más a detalle en el siguiente capítulo.

³⁰³ Entrevista a Manuel Ortega-Hegg, Director del Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana de Managua (CASC-UCA), mestizo originario de Managua, septiembre de 2005, Managua, Nicaragua.

³⁰⁴ "Cuando se comenzó a trabajar lo de la ley 445 allá por el 2000, en el periodo de Amoldo Alemán, el Banco Mundial iba a hacer un préstamo para ordenamiento de la propiedad, que es precisamente donde yo trabajé coordinando la oficina aquí por dos años, todavía faltan tres años más del proyecto." Entrevista a Edda Moreno, profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

Diversas fuentes señalan que en 1998, el ejecutivo presentó una iniciativa de ley a la Asamblea Nacional denominada "Ley Orgánica que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y Bosawas", los diputados de la Costa Atlántica ante la Asamblea Nacional solicitaron que dicha propuesta fuera consultada con los directamente afectados. Pero la aceptación de la consulta por parte del gobierno nacional no fue inmediata, Roldán señala que el tema de la titulación del territorio es un tema que por su trascendencia debía de tratarse con la activa participación de las comunidades pero que es hasta 1999 cuando el gobierno nacional presta apoyo a la realización de la consulta a través del "Proyecto Corredor Biológico" de MARENA. Esta inesperada reacción, como le llama Roldán, obedeció tanto a las reclamaciones indígenas, el proceso de Awastingni ante la Corte Interamericana como también a los llamados de organismos internacionales como el Banco Mundial.³⁰⁵

En un principio la consulta sería coordinada por la universidad CIUM-BICU (Bluefields Indian and Caribbean University) pero después se conformó la *Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial* en donde se agregaron otros importantes actores como distintas organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales locales y externas con presencia en la Costa, representantes de los Consejos y Gobiernos regionales de la RAAS y RAAN, diputados costeños, las dos universidades costeñas (CIUM-BICU y Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URACCAN), así como profesionistas y personalidades que han seguido el tema de la titulación de tierras.³⁰⁶

Hicimos una experiencia de trabajo muy interesante en la región que fue una comisión multi sectorial, multi política, multi étnica, multi religiosa, donde

³⁰⁵ Roque Roldán Ortega, ... op. cit , p. 270

³⁰⁶ Carlos Alemán Cunningham y Arrellys Barbeyto, Cultura Política en el Atlántico Norte. Gobernabilidad y Agenda Costeña, UNRACCAN, Managua, 2001, p.39 y Ralph A. Buss, "Manejo Participativo de áreas protegidas. ¿Un paso hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas" en, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Hacia la Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de Biosfera Bosawas, RAAN, Nicaragua, 2003, p.89-90

convocamos a diferentes sectores, organismos no gubernamentales, comunidades o líderes indígenas, luego personalidades que conocen el tema y han estado trabajando en el tema, e incluimos inclusive a los representantes ante el parlamento nacional de las regiones autónomas. Era una comisión de 37 miembros, una comisión grandísima para poder darle curso a la aprobación de esta ley de demarcación territorial.³⁰⁷

La amplia participación de los costeños en la reelaboración y aprobación de la ley 445 se debió a que como hemos visto en los epígrafes anteriores, el tema del territorio es un tema crucial culturalmente y en términos de sobrevivencia. Mirna Cunningham nos comentó que

El territorio es una demanda histórica, por lo que el interés de la población en que se reconozcan los derechos colectivos de los pueblos indígenas siempre ha estado ahí. La ley retoma el planteamiento histórico de la población indígena pero también vino a reafirmar su autonomía comunitaria y territorial y establecer mecanismos de articulación entre esas autonomías y el gobierno regional, creo que la ley los motivó a ellos a seguir empujando sus demandas, a tratar de organizarse mejor.³⁰⁸

Por su parte, Melvin Miranda integrante del Gobierno Autónomo nos comentó que este proceso fue ampliamente participativo.

[...] fue algo que tuvo una participación de todos los actores de las dos regiones autónomas más la gente de la cuenca, los pueblos mayangna, de la reserva, de aquí. Hubo una buena participación de las comunidades porque aportaron a cómo ellos querían que fuera esta ley. Se hicieron consultas, se bajaron a los territorios todo el anteproyecto y de ahí surgió el documento validado por las comunidades de que así querían ellos y eso fue lo que se propuso en la Asamblea y en la Asamblea se aprobó. Fue bastante apoyado por la presión que había tal vez de los

³⁰⁷ Entrevista a Cesar Paiz Olmo, miskitu integrante de dicha comisión, catedrático de la URACCAN. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁰⁸ Mirna Cunningham Kain, destacada líder indígena miskitu originaria de Río Coco, quien ha participado en distintos cargos de gobierno en la región, en la Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial, ha sido directora de la URACCAN y consultora en distintos estudios realizados por el PNUD y otras instancias. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

pueblos indígenas y de los organismos financieros de que le diera seguridad a los territorios indígenas para que tuvieran sus propias leyes y pudieran sobrevivir al avance de la frontera agrícola y otros problemas.³⁰⁹

La consulta duró alrededor de dos años, los resultados de ambas regiones fueron unificados y presentados por los Consejos Regionales ante la Asamblea Nacional. Una vez ahí, la propuesta de ley fue rechazada o más comúnmente ignorada por las distintas comisiones legislativas –solo fue dictaminada por la Comisión de Asuntos Étnicos–, las trabas legislativas fueron atribuidas a “intereses creados por grupos de poder y del Estado mismo por los recursos existentes en territorios indígenas”, además de la falta de voluntad política.³¹⁰ Pero años más tarde, al siguiente periodo legislativo, los costeños lograron impulsar la aprobación de la ley en un contexto favorable.

La ley logró pasar en la Asamblea Nacional, por supuesto nunca pensaron que esa ley iba a pasar, el Estado se estaba preparando para que esa ley no pasara en el parlamento. Sin embargo, nosotros buscamos el momento más propicio para introducir su aprobación y prácticamente cuando se aprobó, el Estado ni cuenta se dio.³¹¹

Cesar Paiz nos comentó que las circunstancias que favorecieron la aprobación de la ley que había emanado de la consulta en ambas regiones fueron la coyuntura electoral y el caso de Awastigni.

La demarcación territorial es una demanda histórica de los pueblos indígenas de Nicaragua y de casi toda América Latina. En las negociaciones políticas electoreras, pues a los partidos que llevan un botín electoral se les sacó el compromiso que si llegaban al gobierno, impulsarían esta ley de demarcación territorial. Pero luego se conjugaron otros elementos favorables, la sentencia de la

³⁰⁹ Entrevista a Melvin Miranda, miskitu, Director de la Secretaría de Recursos Naturales del Gobierno Regional Autónomo, RAAN en el periodo que finalizó en marzo de 2006. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³¹⁰ Carlos Alemán Cunningham y Arrellys Barbeyto, *Cultura...*, op. cit., p. 39-40

³¹¹ Entrevista a Cesar Paiz Olmo catedrático de la URACCAN, miskitu originario de la zona del Río Coco arriba. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

Corte Interamericana con lo de Awastingni donde también mandata al Estado a demarcar, no solamente al territorio de Awastingni sino es el territorio de los pueblos indígenas.³¹²

En esa coyuntura, continua Paiz, se integran otros actores a fin de lograr su aprobación.

Esos elementos se conjugaron, estaban favorables, pero bueno, dijimos, si esto no lo impulsa nadie, no va a salir. Ahí se integra YATAMA, excombatientes, cinco Consejos de ancianos, organismos no gubernamentales, las universidades conforman esta comisión, donde a la vez tenían su comisión ejecutiva y diferentes comisiones de trabajo, comisión jurídica, comisión de comunicación, comisión de incidencia y comenzamos a elaborar toda una estrategia desde la elaboración, dictámenes, irse a la Asamblea Nacional, debate con los parlamentarios, talleres.³¹³

Fue un proceso largo en el que se evidenció la unidad de los costeños en su demanda y la fuerza para continuar a pesar de que el trabajo realizado durante los primeros años tuvo que rearmarse ante la elección de la nueva legislatura.

También nos habla de la importante labor de cabildeo que realizaron los costeños para la aprobación de la ley y por tanto la reactivación del tema de la titulación de los territorios indígenas en la agenda política.

Este proceso nos llevó prácticamente casi tres años, tres años desde su inicio hasta llevarlo al parlamento. Lo hubiéramos hecho en dos años, pero cuando estábamos construyendo el dictamen en una comisión conjunta con la comisión de demarcación territorial como la llamábamos, vino otra vez las elecciones y hubo cambio de todos los diputados, cambiaron. El único que queda, un representante de la Costa lo vuelven a nombrar presidente de la Comisión de Asuntos Étnicos.

Nuestro papel era retomar otra vez, darle continuidad con él, que retomara y eso nos ayudó un poco, pero [también] nos atrasó un poco porque los nuevos diputados dijeron que no, que ellos no iban a continuar el debate hasta el

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid.

articulado que dejamos nosotros, el artículo 35 de 71 artículos; que como ellos no conocían, querían comenzar de nuevo otra vez el proceso. Finalmente salió.³¹⁴

Otro de nuestros entrevistados consideró que la aprobación de la ley se debió también en parte a la coyuntura política que se vivía en aquél momento en cuanto al proceso legislativo que se había iniciado en contra del ex presidente Amoldo Alemán (1997-2002) condenado a 20 años de prisión por delitos de corrupción y lavado de dinero y que cumple sentencia en su domicilio.

Creo que se aprovechó la coyuntura política que existía en el país, que si desaforaban a Alemán o no lo desaforaban, nosotros los pueblos indígenas no somos visibles en la noticia nacional [...].³¹⁵

Los costeños aprovecharon esta coyuntura u oportunidad política en términos de Sydney Tarrow. Luego de numerosas actividades como talleres, reuniones y negociación en las comunidades de las regiones y a nivel nacional, en septiembre de 2000 se presenta ante la Asamblea Nacional una propuesta de ambos Consejos Regionales Autónomos. El trabajo de cabildeo se extendió, como decíamos, por más tiempo ya que la propuesta fue discutida por dos legislaturas en el 2000 y 2002 y finalmente aprobada en diciembre de 2002 en una versión muy distinta a la que había propuesto el ejecutivo.³¹⁶

Finalmente en enero de 2003 se aprobó la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Régiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Ley No. 445, la cual se ha venido aplicando ya en algunos casos como en

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Entrevista a Lottie Cunnigham, integrante de la organización CEJUDHCAN, reconocida abogada conocedora del tema de la demarcación y titulación indígena fue también abogada en el caso de Awastingni. Septiembre de 2005, Managua, Nicaragua.

³¹⁶ "La ley 445 es respuesta a la sentencia de Awastingni y de Amoldo Alemán ante ese préstamo y presión del Banco Mundial para ese préstamo. Alemán manda una propuesta de ley del ejecutivo a la Asamblea Nacional. Esa propuesta de ley no es la que se aprobó, si nosotros revisamos esa propuesta de ley, giró 360 grados en relación a la ley que tenemos ahora aprobada." Entrevista a Edda Moreno, profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

los territorios de la Reserva de Bosawas que veremos en el siguiente capítulo y es aplicable en ambas regiones autónomas así como en comunidades indígenas asentadas en las cuencas de los ríos Indio, Maíz, Coco y Bocay fuera de las regiones autónomas.

Respecto de su contenido, en el Informe de Desarrollo Humano 2005 de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe (PNUD), se afirma que esta ley “establece y define los mecanismos de participación plena en los aspectos relacionados con los territorios y las comunidades indígenas”.³¹⁷ Y es que, además de emanar de un proceso participativo, la ley incluye una serie de aspectos enfocados a la participación política de colectivos (comunidades o bloques de comunidades) cuyo objetivo no sólo es la toma de decisiones sino también un mayor alcance en la participación, es decir, que a partir de dicha decisión, los colectivos participen en la ejecución de programas o acciones de gobierno como es la demarcación, titulación, el uso y administración de los recursos naturales y el aval para el otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos naturales.

Cuadro 11. Objetivos de la Ley 445.³¹⁸

Garantiza el derecho a la propiedad comunal, al uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales mediante la demarcación y titulación de las mismas.	Determina los procedimientos para cumplir el objetivo anterior tomando en cuenta la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de sus autoridades tradicionales.
---	--

Asimismo, la ley reconoce a las autoridades comunales e intercomunales como los actores principales, es decir, no se impone a los pueblos la conformación de nuevas figuras a fin de que puedan participar, sino que se generan los mecanismos de participación adecuados a la manera en que se rigen ellos mismos. Para demostrarlo, mencionaremos algunas de las características de la organización comunitaria de los pueblos indígenas haciendo la aclaración de que

³¹⁷ PNUD *Informe de Desarrollo...*, op. cit., p. 242

³¹⁸ Artículo 2º, se incluyen algunos de los más importantes.

no se trata de un modelo de organización único, estático e idéntico en todas las comunidades, hay variantes si la comunidad forma parte de un bloque de comunidades y por supuesto dependiendo de las decisiones que se toman al interior de las comunidades.

Como mencionamos en el epígrafe anterior, en la Costa Atlántica existen alrededor de 810 comunidades, de estas aproximadamente 200 son comunidades indígenas monoétnicas o multiétnicas. Las comunidades mayangnas y miskitas (mono o multiétnicas) presentes en la RAAN se conforman como colectividades a partir de una cultura y costumbres propias así como de una estructura de gobierno que regula todos los aspectos de la comunidad la cual se diferencia de territorio en territorio y no tanto por la pertenencia a uno u otro pueblo indígena. La autoridad máxima es la asamblea comunal, la cual elige a las distintas autoridades que deben cumplir las funciones que la asamblea mandata, los tiempos de elección y duración del cargo así como la manera en que son electos, son definidos por cada comunidad o bloque. Las elecciones pueden realizarse por ejemplo cada año, cada dos o cuatro años y de acuerdo con Cesar Paiz estos periodos están siendo cada vez más influenciados por las elecciones en las que participan los partidos políticos. Respecto de la manera en que son electas las autoridades, la asamblea puede llamar a votación mediante boletas (voto secreto) o mediante voto a mano alzada. El mismo entrevistado afirma que la duración del cargo depende de la evaluación que la asamblea haga sobre la labor de cada autoridad, por lo que pueden ser destituidos en cualquier momento, adelantando la elección.

[...] la asamblea comunitaria es tan soberana, que no importa que los electos hayan cumplido su periodo o no, si la asamblea dice, después de tres meses cometiste error se vuelve a reunir la comunidad y lo destituyen [y hace la señal con las manos de rápido]. Esa es la ventaja en ese control social, a diferencia de los cargos políticos electoreros que ¿cuándo sacas a un bendito alcalde, un bendito concejal?, hay que esperar las próximas elecciones para correrlo o cambiarlo. En las comunidades no, esto no me sirve para nada [dicen las comunidades], mañana

mismo las comunidades se convoca y... ¡fuera!, ese control social es el control colectivo comunal que ahora por ley es la máxima autoridad.³¹⁹

Las autoridades electas por las comunidades pueden tomar distintos nombres y tener distintas funciones, pero por lo general cada comunidad se nombra a un Juez o *Whihta* y a un Síndico, además de promotores o encargados de los temas de salud, educación y otros. Tanto la asamblea como dichas autoridades electas cuentan también con un órgano asesor para la toma de decisiones y el cumplimiento de sus funciones el cual está constituido por los hombres –y en algunos casos mujeres- de más edad en la comunidad, quienes son respetados y apreciados por su sabiduría y experiencia conocidos habitualmente como el Consejo de Ancianos. Otras autoridades que no son electas por la asamblea pero que juegan un importante papel en la comunidad son los *Sukias* o curanderos. Pero veamos cuales son las funciones de las autoridades electas en la asamblea en palabras de un comunitario.

En la comunidad está el juez que se llama *Whihta* en nuestra lengua materna, el *Whihta* mira los casos de los delitos, del orden interno de la comunidad, los consejos de ancianos vela por la comunidad son como consejería. Está también la autoridad de la juventud, la autoridad de la mujer, también tenemos el órgano religioso que es el pastor, en la parte educativa está el director de la escuela; la partera y la enfermera también. El Síndico representa a la comunidad en cualquier caso, sea en las cuestiones legales o no legales, ante los pueblos, ante los organismos, ante el gobierno, representa a la comunidad, gestiona para el bien de la comunidad, hace y desarrolla los programas de la comunidad y cumple los mandatos de la Asamblea Comunitaria. Otra de las funciones del Síndico es administrar correctamente los fondos y los recursos de la comunidad, mantener bajo custodia los documentos de la comunidad, [también debe] mantener informada de todas sus actividades a la comunidad, hacer convocatorias de sesiones ordinarias o extraordinaria cuantas veces lo desee. También debe

³¹⁹ Entrevista a Cesar Paiz Olmo, miskitu integrante de dicha comisión, catedrático de la URACCAN. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

garantizar la seguridad de la comunidad, así mismo pelear por el bienestar y salvaguardar la propiedad de la comunidad.

Sobre todos nosotros existe una voz directiva que es la asamblea comunitaria, es una sombra de todas las autoridades, es la última decisión. Nosotros tomamos decisiones administrativas, en otras palabras, qué recaudamos o qué cobramos de la tierra, de la madera y eso nosotros lo regresamos a la comunidad como obras y programas de desarrollo comunal.³²⁰

En cuanto a los requisitos que por lo general exige la asamblea para ser electo como autoridad se mencionan el ser originarios de la comunidad, ser mayores de edad, ser hombres en el caso del Síndico y Wihta –las mujeres pueden formar parte de la junta directiva del Síndico-, no tener antecedentes penales, tener tierras asignadas en la comunidad, ser solventes económicamente y ser reconocidos por la comunidad por su trabajo y buen comportamiento. En algunos casos se puede exigir el haber vivido determinado número de años dentro de la tierra de la comunidad para poder postularse, “porque de lo contrario no conoce la problemática la comunidad”.³²¹

En el siguiente cuadro podemos ver cuáles son las autoridades que reconoce la ley 445, cómo las caracteriza, sus atribuciones, los mecanismos de elección y las diferencias entre las autoridades comunitarias y territoriales (bloques de comunidades).

³²⁰ Entrevista a Mario Córdova miskitu, Fiscal de la Junta Directiva de la Comunidad Indígena de Karatá. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³²¹ *Ibíd.*

Cuadro 12. Autoridades indígenas reconocidas por la ley.

	Asamblea Comunal	Asamblea Territorial
Definición (Art. 3)	Es la reunión de los miembros de la comunidad, congregados para tomar decisiones sobre asuntos que son de interés comunitario, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.	Es la reunión de las autoridades comunales tradicionales que integran una unidad territorial, congregados para tomar decisiones sobre asuntos propios del territorio.
Estatus legal (Art. 4)	Máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas	Máxima autoridad del territorio
Representante legal (Art. 3, 4 y 5)	La autoridad comunal tradicional es la autoridad de la comunidad indígena y étnica, elegida en Asamblea Comunal según sus costumbres, tradiciones para que los represente y los gobierne, tales como Síndico, Wihta, Coordinador u otros.	La autoridad territorial es la autoridad intercomunal, electa en asamblea de autoridades comunales tradicionales que representa a un conjunto de comunidades indígenas o étnicas que forman una unidad territorial, elección que se realizará conforme a los procedimientos que adopten
Atribuciones (Art. 10)	La asamblea comunal decide sobre las autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales de los recursos naturales a favor de terceros.	La asamblea territorial decide sobre las autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales de uso común de las comunidades miembros del territorio.
Elección (Art. 5 a 9)	Las elecciones, reelecciones, destituciones y periodos de mandato de las autoridades comunales y territoriales, se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas.	
Registro (Art. 5 a 9)	La elección se realizará con la presencia de un representante del Consejo Regional Autónomo quien certificará la elección y un miembro de las autoridades territoriales si la comunidad pertenece a un bloque territorial.	La elección se realizará con la presencia de un representante del Consejo Regional Autónomo, como testigo comisionado para tal efecto, por la Junta Directiva de dicho órgano. El Consejo Regional, emitirá la debida certificación en un plazo no mayor de ocho días posteriores a la elección. En caso de ausencia de la autoridad señalada la asamblea territorial remitirá el acta de elección al Consejo Regional para su registro y certificación
	El Consejo Regional Autónomo deberá llevar un registro actualizado de las autoridades comunales y territoriales electas.	

El reconocimiento de la asamblea comunal y territorial como autoridades tiene una importancia central no sólo para el proceso de demarcación y titulación sino para el mismo proceso autonómico, ya que además se les reconoce personalidad jurídica a las comunidades y su derecho a darse sus propias formas de gobierno interno. En otras palabras se hace explícito el reconocimiento que el Estatuto de Autonomía o la Ley 28 hace respecto de las comunidades como un nivel de gobierno más. Cabe subrayar que la personalidad jurídica aplica tanto a una sola comunidad como a grupos de comunidades.

En correspondencia con ello, el artículo 29 caracteriza el tipo de propiedad y uso del territorio indígena y sus recursos naturales, esto es, la propiedad y uso del territorio es de tipo colectivo así como inembargable, inalienable e imprescriptible. Además, el artículo 17 señala que en ningún caso puede contemplarse el traslado o desplazamiento de una comunidad a fin de realizar algún proyecto de aprovechamiento de recursos naturales.

La ley identifica claramente como sujetos de derecho a comunidades y bloques de comunidades de pueblos indígenas y grupos étnicos, sin embargo, al referirse a comunidades étnicas³²² no se incluye a los mestizos los cuales son identificados como "terceros".³²³ Este punto resulta ser un tema delicado y un reto para la aplicación de la ley tanto por que los mestizos son mayoría en las regiones como por el hecho de que como se ve en el Cuadro 14, su problemática es analizada en la última etapa del proceso de titulación, una vez que ya se ha entregado el título.³²⁴ La relación de las comunidades indígenas con la población

³²² Artículo 3: "Comunidad étnica: Es el conjunto de familias de ascendencia afrocaribeña que comparten una misma conciencia étnica, por su cultura, valores y tradiciones vinculados a sus raíces culturales y formas de tenencia de la tierra y los recursos naturales."

³²³ Artículo 3: "Terceros: personas naturales o jurídicas, distintas a las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena"

³²⁴ Al respecto nos hicieron diversos comentarios: "La ley se consultó ampliamente entre los pueblos indígenas y comunidades étnicas, pero a los que no se consultó de manera amplia fue a los mestizos. Porque se supone que los mestizos se regulan bajo la ley de reforma agraria a nivel nacional. En la ley 445 se manda y se dice que la ley se refiere al régimen y propiedad de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas y la ley 28 define a las

mestiza es de vital importancia debido a que esta última defiende la propiedad individual de la tierra.

Por otro lado, en el proceso que marca la ley para cumplir con sus objetivos, la participación de las comunidades y bloques de comunidades es crucial, pero la ley también marca responsabilidades para el gobierno en todos sus niveles. Con la ley 445 se creó una estructura institucional regional con una

comunidades étnicas como a los creoles, a los garífunas y a los mestizos y como comunidades indígenas a los rama, los miskitos y los sumo-mayangna. Por lo tanto son sujetos de la presente ley, no podemos decir que esta ley no regula el régimen de propiedad de los mestizos. Lo que pasa es que regula el régimen de propiedad comunal, si los mestizos dicen que su propiedad es privada e individual, entonces no son sujetos de la ley 445, tendrán que demostrar que son comunidad. ¿Cómo lo van a hacer?, tendrán que tomar decisiones a lo interno para poder ser reguladas por esta ley, porque regula el régimen de propiedad colectivo, comunal y no privado o individual. Ahí es donde surgió el problema, porque si se consultaba a los mestizos, en su mayoría privados [con propiedad privada], entonces iba a meterle ruido a lo que es el régimen de propiedad comunal y la Constitución es clara: el régimen de propiedad comunal de la Costa Atlántica se regulará por la ley de la materia, no dice el régimen de la propiedad privada. Para hacer una ley pertinente, necesitabas consultar más a las personas que trabajan con las comunidades que si viven en colectivo y por lo tanto poder darle salida a las aspiraciones o pretensiones que ellos tienen con relación a sus comunidades. En el caso de los mestizos que viven en Tasba Pri ya hacen asambleas comarcales, comunales, hacen su asamblea, tienen delimitado hasta donde llega su área de la comunidad aunque vivan unos a no sé cuántas horas, pero ya hay asamblea comunal." Entrevista a Edda Moreno, profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN. En oposición a ellos nos comentaron: "Yo lo veo muy complicado [incorporación de los mestizos a la organización comunal], o sea, porque efectivamente hay zonas en donde población mestiza está queriendo adoptar un modelo organizativo comunitario igual al de los pueblos indígenas para justificar con eso que son comunidades étnicas y por lo tanto tienen derechos colectivos, pero eso no es cierto, la ley establece claramente quién es comunidad étnica. La ley dice quiénes son pueblos indígenas y quiénes son comunidades étnicas, que en el caso de las regiones autónomas son las comunidades afrodescendientes, esas son las comunidades étnicas. O sea que ya en todo el proceso de definición de la ley hubo una negociación un acuerdo de los pueblos indígenas de abrirse y reconocer a ese otro sujeto colectivo que son las comunidades afrodescendientes que están aquí no por culpa de ellos sino porque los trajeron como esclavos, etcétera, etcétera. Las comunidades indígenas ya se abrieron y cedieron parte de su derecho histórico a esas comunidades afrodescendientes. Entonces va a haber en algunos lugares territorios multiétnicos en donde las comunidades indígenas, con comunidades afrodescendientes van a compartir un territorio como es el caso de Laguna de Perlas. Pero yo no veo que la ley incorpore derechos colectivos a las comunidades mestizas. Me parece que abrirse a una discusión de ese tipo es ceder todo el resto de derechos que le quedan a las comunidades indígenas. Creemos, como decía al principio, que va a haber un proceso de negociación paralelo a lo largo de toda la autodemarcación de un territorio, en donde las comunidades indígenas van a llegar a acuerdos con terceros mestizos para que permanezcan en esos territorios, pero reconociendo el derecho colectivo y no compartiendo el derecho colectivo, digamos, como poseedores [pero no propietarios]. Entrevista a Mima Cunningham Kain, destacada líder indígena miskitu originaria de Río Coco, quien ha participado en distintos cargos de gobierno en la región, ha sido directora de la URACCAN y consultora en distintos estudios realizados por el PNUD y otras instancias. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

composición multiétnica que junto con los Consejos Regionales, Municipios e instancias nacionales presta apoyo técnico y se conforma el engranaje institucional para la demarcación, titulación y respeto de las decisiones comunales e intercomunales respecto al aprovechamiento de los recursos naturales en su territorio.

Como puede verse en el Cuadro 13, los insumos del proceso de demarcación y titulación dependen de la participación plena de los miembros de las comunidades, ya que la solicitud debe partir de ellos y, sobre todo, el diagnóstico con todos los elementos que contiene, no podría elaborarse sino es con la participación de la comunidad. Lo mismo sucede en la segunda y tercera etapas sobre Solución de conflicto y Medición y Amojonamiento.

Cuadro 13. Etapas del proceso de demarcación y titulación.

1. Presentación de Solicitud (Art. 46 a 51)
<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la comunidad o bloque de comunidades y sus autoridades. • Designación de lugar para recibir notificaciones. • Presentación de un diagnóstico de la comunidad o bloque de comunidades que contenga: <ul style="list-style-type: none"> ○ Antecedentes históricos ○ Características sociodemográficas, económicas y culturales ○ Formas tradicionales de manejo, usos y tenencia del área solicitada ○ Nombre de las comunidades y de otras entidades o personas que ocupen tierras colindantes ○ Eventuales conflictos con comunidades vecinas o terceros. • Proyecto de resolución de la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT) <ul style="list-style-type: none"> ○ Fundamentos históricos y legales ○ Clara identificación de la (s) comunidad (es) ○ Acreditar el pleno dominio colectivo sobre el territorio en cuestión ○ Clara ubicación geográfica, límites, linderos y extensión. • Estudios técnicos por parte de la CIDT y la comunidad (es) si así lo desean y cuentan con recursos propios. • Simultáneamente al punto anterior, levantamiento topográfico y demarcación por parte del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).
2. Solución de Conflicto (Art. 52 y 53)
<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo y negociación entre comunidades. • En caso de no haber acuerdo la CIDT remite el caso ante al Consejo Regional para que busque un acuerdo definitivo escuchando a las partes, verificando la información y dando cabida al procedimiento de impugnación. • El conflicto deberá ser resuelto por el Consejo Regional en un plazo máximo de

tres meses.
3. Medición y Amojonamiento (Art. 54 y 55)
<ul style="list-style-type: none"> • La CIDT realiza el deslinde y amojonamiento en un plazo máximo de doce meses con presupuesto del Estado y si es posible con recursos propios de las comunidades o cooperación externa dirigida a ellas.
4. Titulación (Art. 56 a 58)
<ul style="list-style-type: none"> • Toda la información se remite a la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) la cual expedirá el título dentro de un plazo de 45 días. • El título otorgado a favor de la comunidad o bloque de comunidades incluye: <ul style="list-style-type: none"> ○ Nombre de la (s) comunidad (es) beneficiadas ○ Extensión del territorio ○ Ubicación geográfica de la propiedad ○ Linderos de la propiedad ○ Formas tradicionales de manejo y uso de los recursos naturales ○ Su carácter de derecho inalienable, imprescriptible, inembargable, social y de dominio colectivo. • Inscripción del título sin costo para la (s) comunidad (es) en el Registro Público de la Propiedad.
5. Saneamiento (Art. 59 a 61)
<ul style="list-style-type: none"> • Saneamiento de sus tierras en relación con terceros que ahí se ubiquen. • Si comunidades o ciudadanos consideran han sido violentados sus derechos en este proceso se pueden seguir la vía administrativa y una vez agotada esta recurrir al amparo.

La comunidad o bloque de comunidades son quienes elaboran y fundamentan el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre un determinado territorio, pero ello está sujeto a negociación en virtud de que pueden existir diferencias añejas o recientes con las comunidades limítrofes. Son ellos quienes dan la información sustantiva para el reconocimiento de su territorio a través del diagnóstico para el cual pueden contar con asesoría técnica y apoyo financiero nacional o internacional, para la realización de estos se ha convocado a una licitación pública en base a determinados "términos de referencia" (aspectos que se deben presentar para que sea aprobado un proyecto) para la elaboración del diagnóstico.

La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) y las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT) de cada región autónoma tienen funciones muy específicas y una composición que debe incluir la representación de todas las etnias de cada región como se enuncia en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Configuración y competencias de la CONADETI y la CIDT (Ley 445)

CONADETI	CIDT
CONFIGURACIÓN	
<p>Artículo 41.- Crease la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) que estará integrada por: Los dos Presidentes de los Consejos Regionales Autónomos que alternativamente la presidan</p> <hr/> <p>El director de la Oficina de Titulación Rural (OTR);</p> <hr/> <p>Dos representantes de la Cuenca del Bocay;</p> <hr/> <p>El Director del instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER);</p> <hr/> <p>Un representante de cada una de las etnias de las Regiones Autónomas;</p> <hr/> <p>Un representante de la Comisión de Asunto Étnicos y de Comunidades de la Costa Atlántica de la Asamblea Nacional que sea originario de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua.</p> <hr/> <p>Los alcaldes de los municipios comprendidos en el área de demarcación y titulación.</p> <hr/>	<p>Artículo 42.- En las Regiones Autónomas y en los territorios de la cuenca de los ríos Coco y Bocay, se crearán tres comisiones Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT), como instancias operativas en el proceso de demarcación y titulación objeto de esta Ley.</p> <p>Para estos efectos cada CIDT estará integrada por</p> <p>El Presidente del Consejo Regional correspondiente;</p> <hr/> <p>El Delegado de la Oficina de Titulación Rural (OTR)</p> <hr/> <p>El Delegado del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER);</p> <hr/> <p>Un representante de cada una de las etnias de la región o territorio, designado por sus autoridades tradicionales;</p> <hr/> <p>Un representante de las comunidades de la cuenca de los ríos Coco y Bocay, en su caso;</p> <hr/> <p>El alcalde del municipio correspondiente al área de demarcación y titulación.</p> <hr/> <p>Las comunidades de Indio y Maíz concurrirán ante la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT) de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).</p>
COMPETENCIAS	
<p>Artículo 43.- La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), tendrá las funciones siguientes: Dictaminar y resolver sobre las solicitudes de demarcación y titulación;</p> <hr/> <p>Dirigir el proceso de demarcación;</p> <hr/> <p>Crear comisiones técnicas, regionales y</p>	<p>Artículo 44.- Serán funciones de la CIDT las siguientes:</p> <p>a) Recibir las solicitudes de titulación de tierras comunales que formulen las comunidades; así como darles su aceptación si están ajustadas a derecho o formular sobre ellas las observaciones convenientes si no llenan los requisitos de ley, para que sean corregidas.</p>

territoriales;	
Dotarse de su Reglamento Interno;	b) Dar cursos a las solicitudes de demarcación y titulación de tierras comunales indígenas, para cuyo efecto deberá:
Administrar su presupuesto;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer las coordinaciones necesarias con las instancias interesadas; 2. Facilitar la participación de las comunidades y sus autoridades en todo el proceso; 3. Proponer la creación de equipos técnicos con el personal profesional de apoyo necesario y hacer el seguimiento de las actividades que se les encomienden; 4. Emitir resoluciones de trámites que tiendan a dar impulso al proceso y resolver las situaciones que se susciten dentro del mismo; 5. Hacer la evaluación técnica y jurídica de las actuaciones e informes que se produzcan, durante el proceso, para asegurar que no omitan las actuaciones necesarias.
Coordinar con la Oficina de Titulación Rural (OTR), la emisión de títulos sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.	c) Crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el Derecho Consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas.

Las instancias mencionadas no solo son responsables del proceso de demarcación y titulación, sino que también deben cumplir su labor en lo que se refiere al otorgamiento de concesiones y distribución de los recursos económicos que se deriven de ellas. Esta ley está dirigida también a buscar una distribución más equitativa de los beneficios económicos que genera esta actividad.³²⁵ La

³²⁵ En el artículo 34 de la Ley 445 se establece que: "Los tributos recaudados por el Fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales. La distribución de estos recursos será así:

- 1) Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar;
- 2) Un 25% para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena;
- 3) Un 25% para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente; y

mejor distribución de los ingresos obtenidos por el aprovechamiento de los recursos naturales ha sido también una demanda añeja entre los costeños. La ley no solo es respuesta a la demanda de titulación sino además es una respuesta a la demanda de una justa distribución de los beneficios económicos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales. Las comunidades han exigido que parte de los recursos se queden en las comunidades y no solo se les ofrezcan trabajos temporales y mal pagados; siendo dueñas ancestrales de su territorio han reclamado el derecho a un beneficio directo y equitativo.

Las comunidades son quienes deciden, con asesoría técnica del Estado, los plazos, condiciones y demás aspectos de las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales,³²⁶ aunque no existe claridad sobre el alcance de dicha decisión respecto de los recursos del subsuelo.³²⁷ Actualmente, según nos señalaron nuestros entrevistados, se han aprobado una serie de leyes

d) Un 25% para el Gobierno Central.

Estos Fondos deberán ser entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Representante legal de cada una de las instancias señaladas. El uso de estas reservas, será supervisado por el Gobierno Central conjuntamente con las autoridades regionales”

³²⁶ En el artículo 12 de la Ley 445 se menciona que: “En los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales. Todo tipo de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional, de los recursos naturales se hará coordinadamente con el Gobierno Central.”; y el artículo 16 señala: “En los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos del subsuelo por parte del Estado en tierras de las comunidades indígenas y étnicas, el Consejo Regional correspondiente emitirá la resolución previa consulta a las comunidades en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Las comunidades, como resultado de la consulta, deberán responder positiva o negativamente a la solicitud del Consejo Regional Autónomo.” (Negrillas nuestras)

³²⁷ El artículo 9° del Estatuto de Autonomía o Ley 28 se refiere a recursos del suelo y del subsuelo: “En la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central”; pero según la Ley Ambiental vigente desde 1996 los recursos no renovables son de dominio del Estado.

nacionales que contradicen la Ley 445 lo cual representa un reto para el afianzamiento de ambos procesos, el de titulación y el de concesiones.³²⁸

Como hemos visto, este proceso participativo no puede entenderse fuera del marco del régimen autonómico, la participación tiene canales institucionales, específicos de acuerdo al tema y para todos los grupos sociales que componen las regiones. Además, existe un entendimiento de las particularidades socioculturales de los pueblos indígenas al reconocer por ejemplo el carácter colectivo de la propiedad de la tierra, es decir, se ha tratado de adaptar las instituciones y políticas a su cultura y no al contrario.

En un futuro cercano se verá si las nuevas disposiciones legales pueden revertir en alguna medida los factores adversos al desarrollo. Consideramos que una de este tipo que no hubiera sido consultada, ni elaborada participativamente no hubiera sido aceptada aún cuando se hubiera llegado a su aprobación, porque difícilmente hubiera incluido las particularidades de los pueblos indígenas respecto al aprovechamiento de los recursos naturales y concepción del territorio.

La ley ha dado ya sus primeros frutos con la titulación de cinco territorios indígenas en la Reserva de la Biosfera de Bosawas pero también enfrenta un enorme reto con el caso de la comunidad de Awastingni, ambos son procesos participativos que veremos en el siguiente capítulo.

³²⁸ "Después de aprobada la ley 445, se empezaron a inventar los decretos, nombrando viceministros de propiedad. O sea, si usted ve las leyes sobre los recursos naturales, por ejemplo, la ley forestal, la ley de minas, la ley de pesca, la ley de los recursos naturales y del medio ambiente, vienen a tener un conflicto jurídico con la ley 445; así que mientras no tengamos clarísimo porque como Estado o como gobierno tenés que establecer tu política primero, después dictás las leyes. Pero no, aquí es al revés, sacas la ley y después empiezas a discutir sobre las políticas". Entrevista a Lottie Cunningham, integrante de la organización CEJUDHCAN, reconocida abogada conocedora del tema de la demarcación y titulación indígena fue también abogada en el caso de Awastingni. Septiembre de 2005, Managua, Nicaragua.

CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE TERRITORIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (RAAN, NICARAGUA)

En el presente capítulo describiremos y analizaremos lo que nosotros identificamos como experiencias de participación política convencional en el manejo de los recursos naturales. Una de nuestras hipótesis era que la participación política de los pueblos indígenas en materia de recursos naturales se caracterizaba como una participación colectiva y que su institucionalización fortalece el régimen de autonomía y el ejercicio de una "ciudadanía" en la diversidad. Esta hipótesis relaciona nuestra pregunta de investigación sobre cómo se caracteriza la participación política respecto de los recursos naturales en territorios indígenas en Nicaragua con nuestra área de interés en la investigación, que es el tipo de ciudadanía que ejercen los pueblos indígenas en el marco del régimen de autonomía.

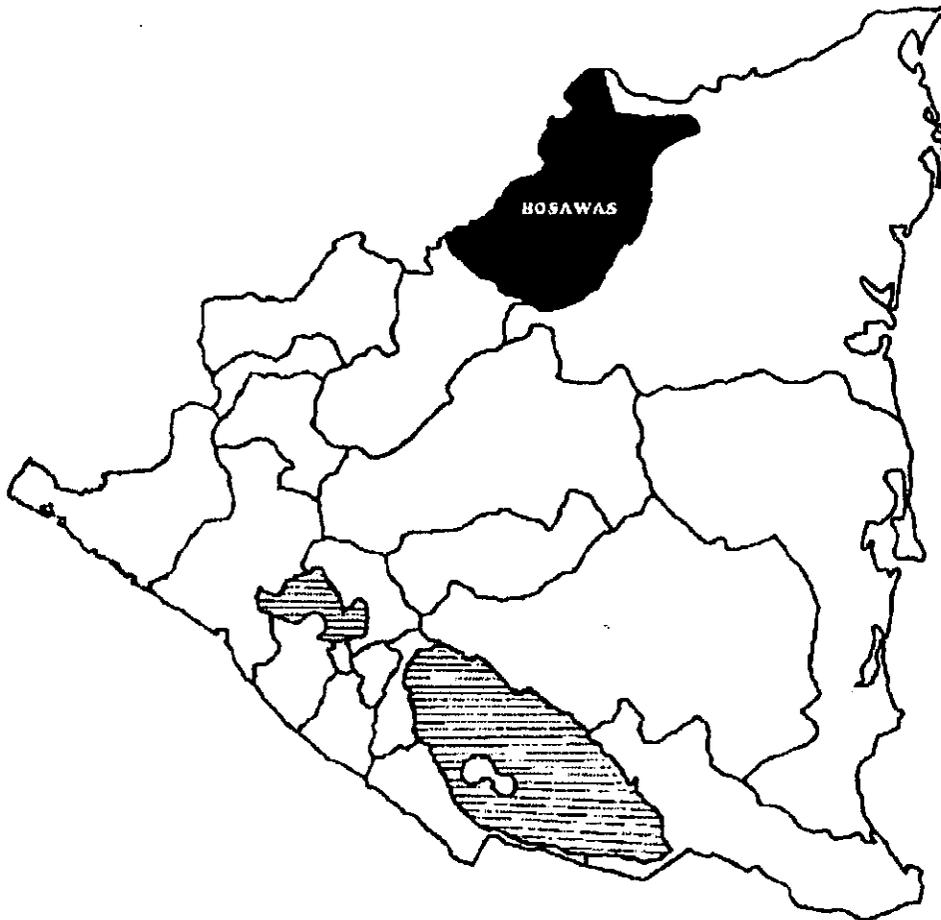
Para ello incluimos aquí una breve reseña de las experiencias más relevantes en la Costa Atlántica coincidentemente ubicadas en la RAAN.

4.1 Territorios de la Reserva de la Biosfera de Bosawas

Mediante Decreto Constitucional expedido en 1990, se creó una red de 64 áreas protegidas en Nicaragua, con lo que el país se comprometió a formar parte del Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SI-A-PAZ) conformado desde 1974.³²⁹ En 1991 se crea la Reserva de Biosfera de Bosawas (RBB) ubicada en la RAAN y parte del Distrito de Jinotega; Bosawas es la reserva natural

³²⁹ C. Harcourt, editores, The Conservation... op. cit., p. 211

de mayor extensión en el territorio nicaragüense con 20,000Km² lo que representa el 14% del territorio del país.³³⁰



Mapa: Ubicación de Bosawas en Nicaragua

³³⁰ Su nombre deriva de las primeras letras del polígono que conforma el área entre el río Bocay, el cerro de Soslaya y el río Waspuk. Roger Román, "Reserva de la Biosfera Bosawas. Desafíos y lecciones aprendidas." en, David Bradford, *Ecología y medio...*, op. cit., p. 84 Desde el año 2003, de acuerdo con un libro editado por el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte, se está realizando un proceso "participativo de definición y elaboración de la propuesta de Reserva de Biosfera Transfronteriza Corazón Biológico Mesoamericano" entre Nicaragua y Honduras presentando la solicitud formal ante la UNESCO para el reconocimiento de la primera Reserva de Biosfera binacional en América Latina en la cual, Bosawas aportaría un 65% de su extensión total, lo que implica que Bosawas aumentaría su extensión a 35,000km². Ralph A. Buss, "Manejo Participativo de áreas protegidas. ¿Un paso hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas" en, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Hacia la Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de Biosfera Bosawas, RAAN, Nicaragua, 2003, p. 83-84

Entre algunos de sus antecedentes históricos más importantes tenemos que esta área fue poblada desde el siglo XVII por mayangnas o sumus y matagalpas, muestra de ello es la predominantemente toponimia del lugar en lengua mayangna.³³¹ Desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, parte de la población migraba de un lugar a otro de acuerdo al lugar donde se asentaran las empresas transnacionales las cuales les ofrecían trabajo por un tiempo; bajo el modelo económico de enclave, la bonanza que vivían se traducían después en más pobreza y pérdida de sus recursos naturales. De 1927 a 1933, el territorio del Río Coco, zona limítrofe de la Reserva de Bosawas, fue escenario de la guerra de Sandino en contra de la presencia estadounidense, muchas de las empresas se marcharon pero reaparecieron una vez que inició la dictadura somocista.³³²

En 1961, con la resolución de la Corte Internacional de Justicia de la Haya respecto a la modificación de la frontera con Honduras, varias comunidades indígenas fueron trasladadas al lado Nicaragüense por parte del Gobierno, por lo que varias de estas nuevas comunidades tuvieron nombres en español. En la década de los sesenta inicia la lucha del FSLN en la cual se involucraron algunas comunidades; la misma fuente señala que las comunidades de río Coco arriba apoyaron al FSLN porque “representó para ellos algún tipo de esperanza”,³³³ lo cual no se dice que haya ocurrido con la lucha de Sandino.

Al terminar la guerra civil de los ochenta –en donde como ya hemos dicho parte de la población indígena formó parte de la insurgencia y otros más de la contrainsurgencia-, e iniciado el proceso de pacificación en los noventa, poblaciones que se habían refugiado en Honduras, regresan a sus lugares de origen, también se negoció el regreso o la creación de nuevos asentamientos para ex combatientes sandinistas y de la contrarrevolución. Este sector representó una fuerte presión para el gobierno en su demanda por tierras y apoyo económico. En

³³¹ Roger Román, “Reserva...op. cit.

³³² URACCAN, *El Wanaky y la Reserva de la Biosfera de Bosawas*, Estudio realizado en 1998, URACCAN, Managua, 1999, p. 115

³³³ *Ibid.*, p. 116

ese marco, el gobierno de Violeta Chamorro a través del Instituto de Reforma Agraria (INRA) se propone ocupar el área de lo que hoy es Bosawas al considerarla una "zona inhabitada y desaprovechada", considerada entonces como tierras nacionales, es decir, sin título de propiedad. Bajo este proyecto, se pretendía convertir el área de mayor diversidad biológica en Mesoamérica, señala Román, en un polo de desarrollo de la reforma agraria.

El mismo autor señala que el proyecto fue conocido por el Director del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA), "quien era un connotado naturalista" y quien "rechazó enérgicamente la propuesta" logrando convencer al Ejecutivo de lo improcedente del proyecto. El Ejecutivo pidió al IRENA que presentara una propuesta de protección legal para el área "en unas pocas semanas" y así "repentinamente" se aprueba el Decreto No. 44-91 por el que se crea la Reserva Nacional de Recursos Naturales Bosawas. El autor da a entender que ante la urgencia de proteger dicha área, se justifica el hecho de que no hayan sido consultados los habitantes de la zona.³³⁴ Pero la decisión de crear la reserva sin consultar a sus habitantes, fue motivo de desconfianza y de constante crítica. Román señala que al crearse la reserva los pobladores fueron afectados en diversas formas por el decreto 44-91, pero no se especifica en qué consistió tal afectación. Al respecto podemos decir que la población se vio afectada debido a que se le restringió el uso o aprovechamiento de recursos naturales de áreas que aprovechaban habitualmente y, sobre todo que, una parte

³³⁴ "[...] sin tiempo para consulta alguna con sus ancestrales ocupantes y pobladores, de cara a la disyuntiva fatal de ser, a muy corto plazo, convertida en un área de reforma agraria para el reasentamiento de los importantes contingentes de desmovilizados y desplazados que presionaban fuertemente al Gobierno en ese contexto, que definitivamente hubieran significado a muy corto plazo la destrucción acelerada de los muy importantes recursos naturales y culturales que todavía alberga", Roger Román, "Reserva de la...", op. cit, p. 85 La misma versión es manejada por otra fuente en la que se dice: "La RBB se creó por Decreto Ejecutivo (44-91) en el año 1991 sin ser consultado con los pueblos indígenas que viven en ella, siendo la razón para ello la amenaza que existía de convertir esta área en un polo de desarrollo agropecuario. Se quería pues defender uno de los bosques tropicales más intactos de Centroamérica de las políticas de reforma agraria y reinserción de repatriados. La intención era en ese entonces asentar en esta zona a miles y miles de nicaragüenses, que durante la guerra vivieron en Honduras y eran miembros de la resistencia nicaragüense." Ralph A. Buss, "Manejo Participativo... op. cit , p. 84

importante del territorio de las cerca de cien comunidades que habitan la zona pasó a control del Estado.

Para dar mayor claridad, debemos decir que el modelo de Biosfera es presentado por la UNESCO como un modelo en el que se integran aspectos de parque nacional con el concepto de explotación racional de los recursos naturales, y se concibe dicha área protegida como una o varias “zonas núcleos” de conservación rodeadas por “zonas de amortiguamiento”.³³⁵ Los autores señalan que de lo que se trata es que la población obtenga asistencia para realizar actividades que no impliquen un daño permanente para los recursos naturales y, lo más importante, que no tengan la necesidad de utilizar los recursos de la “zona núcleo”, la cual recibe la protección del Estado a través de sus fuerzas policiales. Es decir, la población pierde el control y la posibilidad de utilizar los recursos de la zona núcleo, pero también de la zona de amortiguamiento, porque esta es administrada por las autoridades locales –entre las cuales no eran reconocidas todavía las autoridades comunales e intercomunales-, asistidas por el Estado nacional.

La misma fuente señala que el modelo de Biosfera no ha sido compatible con “ciertas realidades del mundo indígena”, este ha sido un tema de gran discusión pero recientemente se han encontrado vías dirigidas a darle mayor seguridad jurídica a la población sobre su territorio y espacios de participación en la toma de decisiones respecto de la administración de las reservas de biosfera, por lo que no se trata de un modelo negativo o positivo para los pueblos indígenas sino un marco que puede ser adecuado a cada realidad. Sin embargo, cabe decir que la flexibilidad del modelo depende también de la fuerza de los pueblos indígenas como interlocutores, ya que en muchos casos, este tipo de áreas protegidas resultan ser un marco impuesto, rígido y difícil de cambiar.³³⁶ Por otro

³³⁵ Anthony Stocks, Lilliam Jarquín, Joel Beauvais, “El activismo ecológico indígena en Nicaragua: Demarcación y legalización de tierras indígenas en Bosawas” en, *WANI Revista del Caribe nicaragüense*, CIDCA-UCA, Número 25, Octubre-Diciembre de 2000, p. 8

³³⁶ “[...] la designación rígida de una zona núcleo y una zona de amortiguamiento a menudo no corresponde a la realidad de los patrones cambiantes de ocupación y uso tradicional indígena, y

lado, Roldán señala que la creación de esta área, aunque no cambió las condiciones de vida de sus pobladores, significó un cierto grado de “estabilidad en las posesiones indígenas” pero también agregaron mayor complejidad en vista al proceso de demarcación y titulación del territorio de las comunidades al interior de la Reserva.³³⁷

Pero sin duda, tanto el establecimiento de áreas protegidas como cualquier otra medida o política que afecte a los pueblos indígenas debe ser por lo menos consultada previamente tal y como lo marca el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente el Convenio 169 de la OIT. Decimos “por lo menos”, porque como veremos, en el marco del régimen autonómico el proceso va más allá de la consulta.

Además, cuando se impone una figura de este tipo no se reconoce tampoco el hecho de que los pueblos indígenas, en muchos casos, han hecho un uso sostenible de los recursos naturales en su territorio, y esto puede observarse claramente porque las áreas de mayor biodiversidad coinciden con los territorios indígenas y ello no ocurre solo en Nicaragua sino también en la mayoría de los países latinoamericanos. En el caso de Bosawas, se reconoce que ahí donde las comunidades han podido retener el control sobre los recursos, “se ha mantenido una cobertura de un 90% de bosque”,³³⁸ mientras que otras áreas invadidas por mestizos, han sido afectadas ante el uso extensivo de la tierra tanto para la agricultura como para la ganadería. A ello debe de sumarse la incapacidad del gobierno para evitar el crecimiento de la frontera agrícola vía comercio ilegal de

resulta poco viable como base de una estrategia de manejo.” Incluso, se menciona que anteriormente se consideraba que la conservación era opuesta a la existencia de residentes en tales zonas: “En la evolución reciente del pensamiento mundial sobre las categorías de manejo para la conservación (tipos de reserva, etc.) se nota que las categorías están cambiando para permitir la ocupación humana en la mayor parte de las categorías [...] ahora se hace hincapié en que la participación de grupos indígenas en las iniciativas de conservación en sus tierras y territorios es una condición necesaria para consolidar y avanzar hacia el logro de la conservación y manejo de la biodiversidad”. *Ibid.* En este aspecto cabe señalar que también se ha hablado de la reducción del papel de los pueblos indígenas al de “guardabosques”, es decir, sin capacidad de decisión en el proceso de administración del área de conservación.

³³⁷ Roque Roldán Ortega, ... op. cit., p. 49

³³⁸ Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Hacia la Titulación..., op. cit., p. 19

madera y especies y/o invasiones de tierra. Se calcula que en la RBB viven aproximadamente 35 mil personas, entre ellas 25 mil indígenas mayangnas y miskitus así como 10 mil mestizos.³³⁹

Este es uno de los grandes problemas, porque los del dinero están llegando del Pacífico, están destruyendo los bosques, llevando la madera preciosa como es la caoba y la gente, especialmente los mayangnas, donde está la reserva de Bosawas, ellos sufren porque están llevando la riqueza en masa. Y ahí también en Waspám, cuando vino el presidente, ya él anunció de que va a hacer todo lo posible para poner un paro y congelar todo esto en la salida y la destrucción del bosque.

Los mayangnas y los miskitos son los dueños de esas regiones, pero vienen los de cargos oficiales y venden por centavitos a los del Pacífico para venir a llevar y destruir y ¡dejar nada!, en torno a la región.³⁴⁰

Durante la década de los noventa, los distintos gobiernos nacionales, administraron Bosawas desde el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA) con apoyo técnico y financiamiento del Gobierno de Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, la Unión Europea y organizaciones no gubernamentales internacionales. Básicamente implementaron "medidas de confianza" como por ejemplo la planificación participativa de actividades, acciones para detener el avance de la frontera agrícola y la formulación del plan de manejo de la Reserva,³⁴¹ es decir, actividades en las que se incluía a los afectados pero no en la toma de decisiones. Consideramos que la fuerte demanda de titulación de los territorios indígenas frente al intempestivo control del Estado sobre estos, hizo cambiar de estrategia al gobierno a fin de que fuera viable la co-administración de la reserva. Román señala que otra de las acciones llevadas a cabo por el gobierno

³³⁹ www.manfut.org

³⁴⁰ Entrevista a autoridad de la Iglesia Morava, creol originario de la RAAS, agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁴¹ Las instancias administrativas involucradas en la administración de la Reserva por orden jerárquico: MARENA, Dirección General de Áreas Protegidas (Proyecto Bosawas), Comisión Nacional Bosawas y la Secretaría Técnica de Bosawas. Además del Consejo Técnico Asesor en donde se canalizaba parte de la participación de organizaciones no gubernamentales

y sus cooperantes se encaminó, desde 1994, a “la conformación, protección y asistencia para el reconocimiento oficial de los seis territorios indígenas de Bosawas, todos conformados con el apoyo directo de MARENA”.³⁴² Esto no quiere decir que se tratara de territorios creados o determinados por el MARENA ya que fue la población la que determinó su extensión.

Desde 1996 el gobierno impulsó la elaboración del plan de manejo para la reserva; Ralph Buss indica que el trabajo realizado por la estructura administrativa creada mediante Decreto No. 32-96 –donde se da cabida a una amplia participación del Consejo Regional y las comunidades en la planificación y manejo de la reserva-, rinde frutos al ser elaborado y aprobado el Plan de Manejo de la RBB (Reserva de Biosfera Bosawas) durante 2001 y 2002. El Plan de Manejo, señala Buss, fue elaborado en un importante proceso participativo con la realización de 18 talleres municipales y territoriales y la participación de más de 200 representantes locales de unas cien comunidades.³⁴³ El aporte de las comunidades fue principalmente en cuanto a la adecuada gestión local de los recursos naturales.

Hasta aquí estaríamos hablando de una administración de la Reserva por parte del Estado nacional y regional en conjunto con las comunidades; es decir, un co-manejo emanado de un proceso participativo convencional ya que el plan de manejo hace énfasis en la participación de sus habitantes en la ejecución del mismo y las figuras de co-manejo y co-gestión estaban previstas ya por la Ley No. 407 de 2001. Este co-manejo participativo implica no solo la interacción de las comunidades con el Estado sino la interacción entre las propias comunidades sin lo cual no hubiera sido posible la delimitación de los seis territorios de carácter mono y multiétnico (Ver Mapa 1). De hecho, el manejo participativo de la RBB tiene como sustento la aceptación de una titulación multicomunal del territorio que

³⁴² Roger Román, “Reserva de la Biosfera Bosawas... op. cit. p. 87

³⁴³ Al mismo tiempo, se elaboraron los planes territoriales de manejo de los seis territorios y el plan de ordenamiento territorial municipal para los ocho municipios que abarca la RBB, los cuales afirma Ralph Buss, constituyen la base operativa del plan de manejo. Ralph A. Buss, “Manejo... op. cit., p.84-85 El plan de manejo sería aprobado por el MARENA en el primer semestre de 2003 p. 19

se explica sobre todo en las características propias de la zona núcleo (Cuadro 16). Este aspecto es principal sobre todo cuando lo comparemos con el caso de la Comunidad de Awastingni, pero en el contexto de la Ley 407, este proceso es dirigido por el gobierno central, es decir, la ley define la forma en que el gobierno central administra la RBB, con la cual no están de acuerdo “los pueblos indígenas, Gobierno Regional de la RAAN, ni alcaldías municipales” quienes han demandado la reforma o suspensión de la ley.³⁴⁴

Cuadro 1. Características principales de la zona núcleo de la RBB.³⁴⁵

Extensión:	7,500Km ²
Población:	Habitada casi exclusivamente por mayangnas y miskitus que mantienen sus formas tradicionales de manejo integral y sostenible de su territorio. Ahí vive el 80% del total del pueblo mayangna (12,000 hab. aprox.)
Actividades:	Agricultura migratoria con el fin de que “descanse” la tierra, pesca, caza, recolección.
Forma de manejo del territorio:	Manejo de áreas por una sola comunidad y en conjunto con otras (comunales y multicomunales)

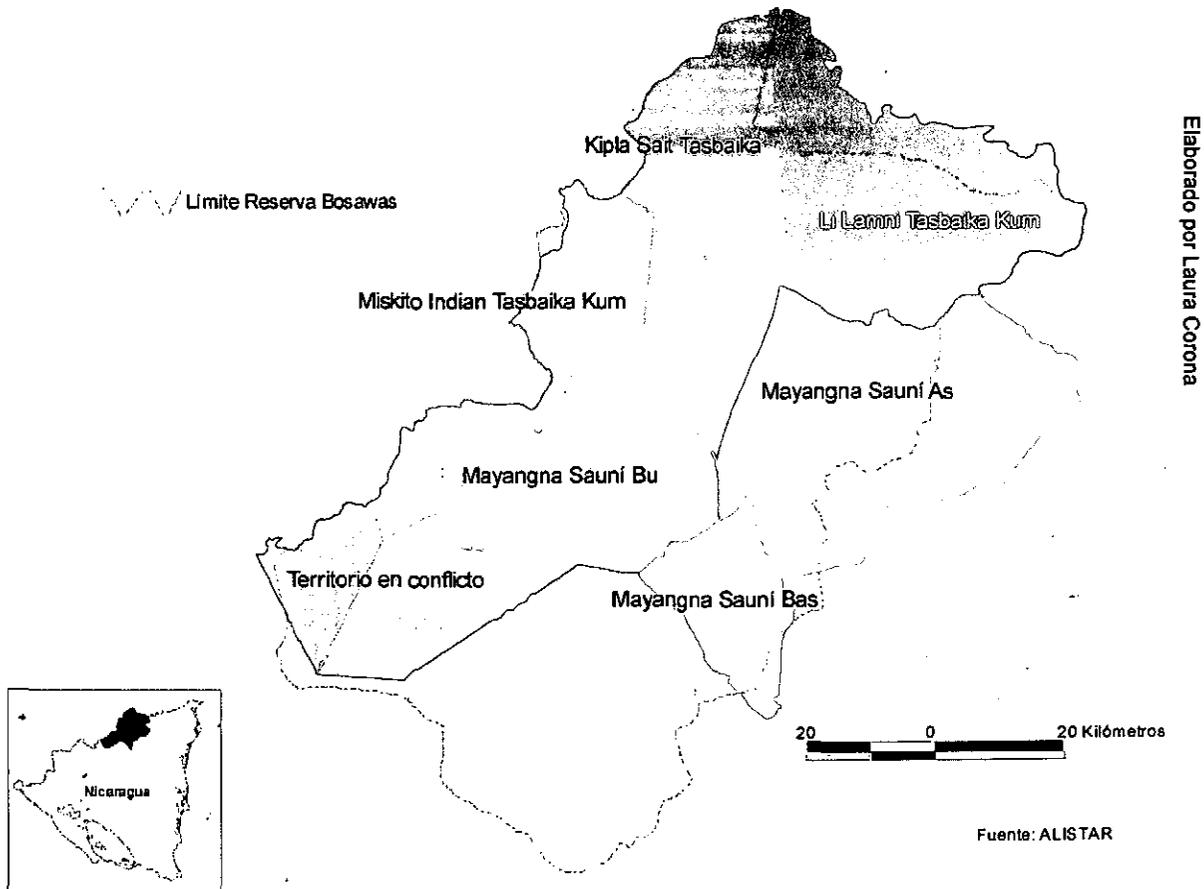
Tanto la titulación como la administración de la RBB forman parte de un manejo participativo de la misma. Ralph Buss antropólogo que asesora desde 1995 el proyecto Bosawas, afirma que la participación es un concepto que se relaciona con el poder, “con el poder de decisión” y la define como “el esfuerzo organizado por parte de grupos marginados, sean hombres o mujeres, para aumentar su control sobre los recursos y estructuras/organizaciones”. La participación, señala, “no se logra únicamente con la voluntad de querer participar o de dejar participar [a otros], sino que necesita de una serie de requisitos”, de los que únicamente señala a “la autogestión indígena”. En el caso de Bosawas el autor menciona que la autogestión se logra fortaleciendo las capacidades propias de la población, capacitando a los líderes locales, realizando proyectos de desarrollo comunal bajo

³⁴⁴ Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Hacia la Titulación..., op. cit., p. 19

³⁴⁵ Con información de Ibíd.

responsabilidad de las autoridades locales, fortaleciendo a las organizaciones ya existentes y creando otras, además de promover la cultura de cada pueblo.³⁴⁶

Buss señala que la autogestión indígena se fortaleció durante el proceso dirigido hacia la titulación de los seis territorios indígenas iniciado en 1994 y 1995 (su texto es anterior a la obtención de los títulos de propiedad colectiva de dichos territorios); es decir, el proceso en el que se delimitaron los territorios. Los seis territorios indígenas están ubicados casi en su totalidad en la zona núcleo como se observa en el siguiente mapa.



Mapa: Territorios indígenas en la Reserva de Bosawas.³⁴⁷

³⁴⁶ *Ibíd.*, p. 88

³⁴⁷ La misma fuente señala que existe un séptimo y recién formado (2003) territorio llamado Mayangna Sauni Arungka el cual no tenía hasta 2003 un plan de manejo y del que se hace referencia durante el Taller de Capacitación y Fortalecimiento Organizacional en el contexto de la

Es importante que veamos con más detalle este proceso de conformación de los territorios, ya que en él se basó la Ley 445 de la que hemos venido hablando tal como puede verse al analizar sus artículos y como también nos comentaron nuestros entrevistados; y además porque es ahí donde podemos observar la experiencia de participación política convencional y colectiva cuyo alcance fue no solo la toma de decisiones sino la participación en la ejecución de las acciones de gobierno.

En este proceso, las comunidades contaron con la asesoría técnica de las instancias nacionales e internacionales anteriormente mencionadas, las comunidades indígenas como actores principales, menciona Buss, analizaron y definieron los fundamentos y límites en los cuales se basan sus derechos territoriales, se realizaron estudios socioeconómicos, históricos, de historia oral, mapeos, etc. Con esta primera información ó diagnóstico, las comunidades dialogaron y definieron la extensión de cada territorio así como las comunidades que pertenecen a cada uno; también definieron la forma en que se organizarían políticamente para el manejo del territorio "multicomunal" (por ejemplo asambleas comunales y multicomunales o territoriales) y eligieron a sus representantes formales (Sindicos, etc.), todo ello basándose en "la organización comunal y la tradición de la toma de decisiones por consenso". Posteriormente se dio un largo proceso de negociación con los demás territorios para definir y reconocer cada uno de los territorios.

Una vez que todas las comunidades de los seis territorios estuvieron de acuerdo, gestionaron ante los municipios y ante el Gobierno y el Consejo Regional la aprobación de los límites territoriales, este fue el proceso más largo y difícil

Demarcación y Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de la Biosfera de BOSAWAS en el marco de la CBA (Ley 445) organizado por el Consejo Regional del cual hablamos adelante. Ibid., p. 86 Los territorios titulados marcados con asterisco abarcan 6,000 Km.², en ellos se encuentran 35,000 habitantes y 86 comunidades. Territorios Mayangnas: Mayanga Sauni As* (1,668 Km.²), Mayangna Sauni Bu* (1,024.5 Km.²), Mayangna Sauni Bas (o Sikijta). Territorios Miskitu: Miskitu Indian Tasbaika Kum* (683.4 Km.²). Territorios multiétnicos: Kipla Sait Tasbaika* (1,073.7 Km.²) y Lijlamnj Tasbaika Kum* (1550.4 Km.²)

señala Buss, es decir, resultó más difícil el acuerdo con autoridades de otros niveles de gobierno que entre ellos, seguramente por que habitualmente las comunidades ya hacían un uso intercomunal del territorio en muchos de los casos. Pero el autor no especifica porqué fue más difícil el proceso con las autoridades municipales y regionales lo que sería importante conocer.

Los seis territorios son aprobados en forma unánime mediante resolución del Consejo Regional de acuerdo con la delimitación definida por los comunitarios, al mismo tiempo, las organizaciones indígenas que se conformaron en cada territorio lograron la demarcación física del mismo lo cual implicó, menciona Buss, la apertura de "carriles" o líneas divisorias reforestadas con árboles frutales, la medición con GPS (Sistema de posicionamiento global, vía satélite), amojonamiento y rotulación.³⁴⁸ Luego de ello sólo hacía falta el reconocimiento legal del gobierno nacional y el otorgamiento de los títulos de propiedad, las instancias gubernamentales nacionales e internacionales acompañaron a las comunidades en todo el proceso "hasta la aprobación formal por parte del INETER [Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales] de los diferentes polígonos y límites debidamente revisados en el año 2001, dando con ello cumplimiento a casi todos los requerimientos para ser titulados, en el marco de la Ley 445."³⁴⁹ Los territorios habían cumplido con las etapas que años después se incluirían en la Ley 445, solicitud y diagnóstico, negociación o solución de conflictos y amojonamiento, solo restaba el otorgamiento del título y el saneamiento.

Posteriormente, por iniciativa del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte y en virtud de dar cumplimiento a la recién aprobada Ley 445,³⁵⁰ se realizó

³⁴⁸ Ralph Buss no hace referencia a un séptimo territorio que Román señala como territorio en conflicto, llamado Mayangna Sauni Arungka, ya que para entonces aún no se había conformado.

³⁴⁹ *Ibíd.*, p. 20 En el mismo texto, el artículo de Ralph Buss da otra versión: Los comunitarios gestionaron sin éxito la titulación ante las instancias nacionales durante cuatro años, acudiendo a la presidencia, al MARENA, INETER, Asamblea Nacional, medios de comunicación, etc. *Cfr. Ibíd.*, p. 89. Esta versión se contrapone con lo dicho por el Consejo Regional citado arriba y de ser cierta el autor no explica porqué el MARENA, siendo uno de los impulsores del proyecto Bosawas tanto en el proceso de administración como en el de titulación, no promovió esta última.

³⁵⁰ El artículo 15 de la ley señala que es responsabilidad de los Consejos Regionales Autónomos impulsar el proceso de demarcación y titulación de las tierras.

el *Taller de Capacitación y Fortalecimiento Organizacional en el contexto de la Demarcación y Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de la Biosfera de BOSAWAS en el marco de la CBA (Ley 445)* en junio de 2003 en Bilwi.³⁵¹ El objetivo del taller fue fortalecer y sistematizar el trabajo de las siete Asociaciones Territoriales Indígenas de la RBB –organizaciones que representaban a cada uno de los para entonces, siete territorios-, para iniciar el proceso de titulación ante la Comisión Nacional de Demarcación Territorial (CONADETI).³⁵²

Las conclusiones del taller se plasmaron en el documento *Acuerdos de Bilwi*, en el que los representantes de los siete territorios indígenas y de la Federación WAULA, así como el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte y el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA) acordaron coordinar esfuerzos y recursos para lograr la titulación de los siete territorios indígenas de la RBB en el marco de la Ley 445. Además, se acordó fortalecer las capacidades de “autoadministración” de sus territorios como un aspecto esencial para el manejo de la reserva, es decir, se busca que los territorios asuman dicha función. Sin embargo, ello no quiere decir que se propusiera que los territorios en su conjunto administrarían la RBB ya que se mantendría la figura de co-manejo con las autoridades centrales y las organizaciones internacionales mientras que continuaran en el proyecto. El co-manejo se implementaría una vez que los territorios concluyeran el proceso de titulación.

Durante el taller se hicieron duras críticas al Plan de Manejo de la RBB que hemos mencionado se elaboró en un proceso participativo reseñado por Ralph Buss. La crítica principal fue que la administración de la RBB seguía estando centralizada en el Estado nacional y que además de modificarlo, había que culminar primero el proceso de titulación. Para el MARENA, el Plan de Manejo es una herramienta no solo de planificación sino también para la “reducción de la pobreza ya que su objetivo principal, señala es “fomentar el desarrollo sostenible como condición sine qua non para lograr la reducción de la pobreza en la RBB”; el

³⁵¹ Corredor Biológico del Atlántico (CBA)

³⁵² *Ibid.*, p. 9 y 11

Plan de Manejo (PM-RBB), fue elaborado originalmente por la Secretaría Técnica de Bosawas (SETAB)³⁵³ y "un consultor" entre 1997 y 1998, posteriormente, en marzo de 2001 inició el proceso participativo de "reformulación", es decir, Ralph Buss señala que fue elaborado en este proceso participativo, pero en realidad fue reelaborado con la participación de funcionarios, "consultores" y "representantes de las comunidades indígenas", es decir, las comunidades no participaron desde el inicio del proceso y con una serie de Talleres de Consulta y Revisión se dijo entonces que el PM-RBB había sido consensuado.³⁵⁴ Desafortunadamente no contamos con material sobre los talleres y demás actividades de ese proceso participativo.

Para los funcionarios, el PM-RBB orientaría la planificación en diferentes niveles regional, municipal y comunal involucrando a todos los actores, reconocería la división político-administrativa y los límites geográficos de los siete territorios aún sin que se contara con los títulos de propiedad colectiva sobre dichos territorios lo cual, consideramos, no dejaba claro cuales serían las competencias que tendrían los territorios bajo ese esquema o si solamente se trataba de una manera de lograr la participación de la población en una política previamente decidida. Dicho PM-RBB incluye cuatro programas³⁵⁵ el tercero, llamado "Étnico Cultural", se refiere entre otras cosas al fortalecimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas y a la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual consideramos tendría que incluirse en el programa sobre administración de la RBB para ser real.

Pero, por el contrario, en el mismo texto del Coordinador Técnico de la SETAB, se afirma que "la entidad encargada de la administración de la RBB es la SETAB", la cual debe "considerar" a los municipios "en su autonomía en la toma de decisiones" y "a la par", al Gobierno Regional; las comunidades indígenas,

³⁵³ Dependencia desconcentrada del MAREBA responsable de administrar la RBB

³⁵⁴ Carlos Elías Cruz, (Coord. Técnico SETAB-MARENA), "Plan de Manejo de la RBB." en *Ibíd.*, p. 41, 44

³⁵⁵ Protección y manejo; Producción Sostenible; Étnico Cultural; Administración, Logística y Monitoreo. *Ibíd.*, p. 48

continúa, "tienen su propia estructura para la gestión y aplicación de normas propias". Como puede verse, el PM-RBB no considera a los siete territorios como actores centrales en la toma de decisiones respecto de la administración de la RBB, identifica a las comunidades como "el escenario local óptimo para establecer los correspondientes mecanismos formales de co-manejo y co-gestión"; o sea, siendo que la SETAB-MARENA es la encargada de establecer convenios de co-manejo o co-gestión con los municipios los cuales pueden "delegar responsabilidades a actores locales", todo dependería de que los municipios deleguen responsabilidades a las comunidades. El asunto se complicó más cuando se informó acerca de la "Inversión Preliminar" prevista en 2003 para la RBB (U\$ 37, 557,001.00).³⁵⁶

Así, en el taller se escucharon voces muy críticas que se oponían a la aprobación del Plan de Manejo y exigían primero la titulación de sus territorios para entonces estar en posibilidades de negociar la manera en que sería administrada la reserva,³⁵⁷ y efectivamente así fue, primero se otorgaron los títulos

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 51-52

³⁵⁷ Entre ellas rescatamos las siguientes: "¿Hablar de co-manejo es que en la parte de vigilancia [de los recursos naturales] vamos a ser nosotros y que la parte administradora va a ser SETAB-MARENA?" (miskitu). "[...] por ascendencia tradicional las tierras y todos los recursos que se encuentran en ella, nos pertenecen [entonces] cómo vamos a hacer el co-manejo" (mayangna). "Toda la planificación debería de pasar a través del CRAAN [Consejo Regional Autónomo-Atlántico Norte] y no únicamente a través de un aval político de la comunidad internacional" (integrante del Consejo Regional). "[El] artículo 70 de la Ley 445 dice que todo lo que se le opone se deroga, entonces si hay cosas de la ley de demarcación [445] que entran en contradicción con la Ley 407, queda sin efecto la ley Bosawas [407]" (mismo integrante del Consejo Regional). "Consideramos que es secundario el plan general de manejo, es secundaria la ley 407, es secundario otras leyes, para nosotros es la ley 445" (miskitu). "No estamos de acuerdo que el plan de manejo se aplique como está concebido [...] nuestros ancianos eran dueños de los recursos naturales, pero hoy en día ya no somos [dueños], aquí estamos discutiendo sobre la vida de los pobladores de la reserva" y continuó diciendo que observaba a la SETAB por un lado, a los municipios y Consejo Regional por otro y que la administración de la RBB no terminaba de aterrizar en las comunidades (mayangna). También mencionaron que debía de fortalecerse a las instituciones como los municipios, Gobierno Regional y comunidades porque éstas son las que le van a dar sustento al proyecto una vez que "los recursos dejen de venir", refiriéndose a los recursos de las agencias internacionales y del Estado central (mismo integrante del Consejo Regional). Una de las expresiones más claras del sentir de los comunitarios respecto de la titulación fue la siguiente: "Nosotros los indígenas no necesitamos los planes de manejo ya que con él o sin él nuestros ancestros gobernaron. Lo que hoy nosotros pedimos es la titulación. El título para nosotros es un plan de manejo, el título es lo que nos va a garantizar nuestros territorios" (mayangna). Respecto de los recursos económicos destinados a la RBB, los comunitarios expresaron: "[...] las

y actualmente están negociando la manera en que se administrará la reserva junto con el Estado. En otras palabras, los comunitarios condicionaron la aceptación del plan de co-manejo, con modificaciones, a la titulación de sus territorios y mientras que eso ocurrió se acordó impedir el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios de la RBB. Sin duda, la negociación se está dando de manera distinta porque ahora el gobierno negocia con los dueños del territorio.

Lo que las comunidades buscaban era seguridad jurídica sobre sus territorios, que se les garantizaran sus derechos territoriales y sobre esa base hablar de administración de la RBB; aunque no había una negativa abierta a la figura de co-manejo sí se observa que el objetivo es sobre todo allegarse de recursos y asesoría técnica; además, siendo los dueños de la tierra será más difícil que se incluyan aspectos negativos para ellos en el PM-RBB.

Por otro lado, Ralph Buss llama la atención sobre la reciente formación (2003) del séptimo territorio indígena de la RBB, Mayangna Sauni Arungka, del que se habla en el taller, porque significa que el proceso es dinámico y que pueden conformarse nuevos territorios de otras comunidades u organizaciones que quieran organizarse y tener su representatividad. También hace énfasis en que ahora contaban con una ley (445) que además del proceso de titulación, les da las bases para elaborar un plan de co-manejo con el Estado de acuerdo a su cultura y, agregaríamos, en consonancia con su autonomía.

En este sentido, el Consejo Regional Autónomo de la RAAN manifestó que la razón de ser de la Ley 445 es la de garantizar a los pueblos indígenas el pleno reconocimiento al derecho de uso, administración y manejo de sus tierras, lo cual

comunidades indígenas deberíamos de revisar si de los 39 millones de dólares con los que cuentan efectivamente, cuánto llega a nosotros, deberían dejarnos un plan o estrategia en la que se nos diga cuál es el monto que recibimos nosotros" (miskitu). A esto, el funcionario de la SETAB respondió que "el asunto de la plata no lo maneja la SETAB [...] Lo que nosotros hacemos es tratar de ordenar esos recursos en el marco programático, en el plan de manejo, para decir el programa tal está siendo atendido con tanto [...] la manejan los actores [instituciones nacionales e internacionales] que están en cada uno de los municipios haciendo actividades de desarrollo". Ibid., p. 58

tiene importantes implicaciones para el tipo de co-manejo que se determine en Bosawas; hasta el momento en que realizamos el trabajo de campo (agosto de 2005), aún no había un plan de co-manejo definido y nuestros entrevistados lo consideran un enorme reto.

En Mayo de 2005 el gobierno nacional y regional, la CONADETI y la CIDT-RAAN, entregó títulos de propiedad colectiva a cinco territorios indígenas (Ver Mapa 1) de la RBB luego de que los costeños pudieron evitar que los títulos incluyeran la figura de co-dominio. El gobierno nacional pretendió menguar la titularidad de los pueblos indígenas sobre sus territorios argumentando que, luego de la entrega de los títulos, las comunidades echarían fuera a los terceros que según la ley son los mestizos, pero una rápida reacción lo evitó.

Nos reunimos el 5 de abril, llegó el secretario de la presidencia allá, Carlos Hurtado y externó su preocupación, nos dijo que el miedo que ellos tenían era que cuando nuestras comunidades recibieran los títulos iban a echar con violencia a los terceros, a los mestizos y que se necesitaba generar todo un procedimiento o mecanismo para asegurar que eso no iba a pasar. De acuerdo, entonces dijimos creemos una comisión con los responsables de los territorios. Se estuvo discutiendo y vamos a estar en la comisión: Juan González, Brooklyn [Rivera], Marco Osorno del territorio, Joel Dikson, Hazel Law y Bolio, por el sector nacional, Carlos Hurtado, total que éramos 10 ó 12 personas en esa comisión, por los territorios articulados. [...]

Acordamos que el 12 de abril íbamos a hacer un primer borrador sobre esos mecanismo, nos sentamos aquí, elaboramos los primeros borradores, pero ¡cuál es mi susto!, que el 12 de mayo me dicen, mirá, están metiendo co-dominio en el título, no, no, no, ¡eso sí no va!, y entonces tuvimos como territorio que amarrarnos y decirle que no aceptábamos para los títulos que se extendieron el 23 y 24 de mayo y ahí era donde volvemos a sentir de que está haciendo daño que no se haya elegido en la forma tradicional al representante ante la CONADETI y CIDT, porque imagínese y eso que estoy en la CIDT todavía puedo incidir, pero sino, a veces le dan vueltas a las comunidades. Yo no entiendo porqué hay tanto interés en revertir la ley cuando lo que hay que hacer es agilizar los trámites de titulación.

¡Aquí ya están las etapas del proceso de titulación, están claramente establecidas las cuatro etapas! [...]

A mí me erizó la piel porque el Estado de Nicaragua se apropiaba de tierras comunales indígenas en el sector de Río Coco, no sólo en Bosawas. Desde una comunidad cuyo nombre tradicional es Nasuni y en español hasta Cabo Gracias está la reserva forestal del noreste [Reserva Biológica Marina de Cayos Miskitos y la Franja Costera]. ¡Las comunidades necesitan esas tierras para sembrar!, ahí ya no hay, en San Jerónimo no hay pinares, dicen que ahí hay unas reservas [...] si me está diciendo co-dominio es porque me estás condicionando a decirle [a los comunitarios] que va a ser compartida esa tierra y entonces va a haber problemas. Afortunadamente lo superamos pero a veces nos quedan lecciones, hay que estar muy vigilantes y como le digo, en relación al manejo de los recursos naturales, necesitamos fortalecer a las comunidades.

Parte de la negociación fue que cuando quitamos co-dominio, que diga que se reconoce la soberanía del Estado de Nicaragua y en el marco también de los convenios internacionales suscritos, sin embargo, sí permite la ley, profundiza la autonomía y defiende, siempre y cuando se aplique correctamente y requiere de mucha vigilancia y mucha fortaleza de las comunidades.³⁵⁸

Uno de nuestros entrevistados se refiere a la titulación de dichos territorios como un gran avance pero también se refiere a los retos que representa el hecho de que formen parte de una reserva de la biosfera.

En el caso de la Reserva de la Biosfera de Bosawas [es] una cuestión histórica, porque una reserva de biosfera fue titulada conforme el régimen de propiedad comunal a nivel de territorios. Está constituida por seis territorios cinco fueron titulados en mayo de este año [2005], no así el caso de Sikilta o Mayangna Sauni Bas que es el tercer territorio mayangna en el sector de Siuna. Este territorio tiene títulos de propiedad, pero es bajo el régimen agrario, del sistema agrario y ellos

³⁵⁸ Entrevista a Hazel Law Blanco reconocida líder miskitu, agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

son los que están pidiendo que se les pase sus títulos al sistema colectivo conforme al régimen de propiedad comunal.³⁵⁹

Pero el problema actual se relaciona también con el crecimiento de la frontera agrícola, porque aunque como decíamos, estos territorios se encuentran en la zona núcleo de la reserva, no están exentos de dicho fenómeno.

Está el conflicto de que cuando a ellos se les otorgó el título, tenían 17 familias mestizas que estaban en las comunidades, ahora que ellos están solicitando nuevamente el cambio de su título, está siendo condicionado porque hay como 84 familias mestizas en el territorio de ellos y dicen que no van a dialogar con esa gente porque ellos dicen que tienen títulos, que algunos tienen títulos que el gobierno les dio, entonces el gobierno que asuma la responsabilidad para reparar los daños en el caso de las personas que ellos incluyeron dentro de su territorio.³⁶⁰

Los conflictos derivados de esta indefinición legal se han presentado en este territorio como en otros casos de la región: “eso ha cobrado hasta muertes en el caso de Sikilta”.³⁶¹ Nuestros entrevistados hicieron constante referencia a la intención del gobierno de titular bajo la figura a de co-dominio, hecho que puso a prueba tanto la organización de la región autónoma como a la misma ley 445 cuando lo que estaban dispuestos a aceptar y se incluyó en los títulos fue la figura de co-manejo o co-administración.

Se titularon alrededor de 89 comunidades dentro de esos territorios. El título manda a la administración conjunta, a la co-administración entre el gobierno y las comunidades. En un principio se dio un pleito feo porque el gobierno creía que iba a dar los títulos en co-dominio. Esta figura de co-dominio no existe en la legislación nicaragüense, por lo tanto si es un reconocimiento de derechos ancestrales, es un derecho de propiedad, de usufructuar, entonces no puede el gobierno de

³⁵⁹ Entrevista a Edda Moreno, profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁶⁰ Entrevista a profesional o profesionista miskitu originario de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁶¹ Entrevista a profesional o profesionista miskitu originario de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

Nicaragua restringirlos a un co-dominio: o es de la comunidad o es del gobierno, pero no puede ser de los dos la propiedad. Entonces se dio un pleito así dentro de la CONADETI, la instancia que emite los títulos, y al final de cuentas se llegó a que los títulos eran de propiedad comunal.³⁶²

Entre los retos a futuro para los territorios indígenas en el marco de la RBB, los entrevistados mencionaron el de la administración, es decir, una vez que se tituló y se acordó el co-manejo, cómo va a aplicarse esa figura en concreto, pensando que se trata de los cinco territorios titulados, dos aún por titular, y las demás comunidades ubicadas en el área de amortiguamiento.³⁶³

Así que además de que la experiencia de la RBB fue fundamental en la reelaboración de la ley conforme a las etapas que se siguieron para la titulación de los territorios, también representa un momento decisivo para la Ley 445 ya que en los artículos 27 y 28 se reconoce la figura de co-manejo en la reserva la cual deberá de ser implementada por el Estado.³⁶⁴ Aunque el área titulada representa, un 16% ó 18% del territorio de la RAAN,³⁶⁵ un aspecto prometedor es el compromiso explícito que ha tenido el Gobierno y Consejo regionales tanto en la promoción y acompañamiento en la titulación de los territorios como en la gestión

³⁶² Entrevista a profesional o profesionista miskitu originario de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁶³ Lo que es el área núcleo de la Reserva de Bosawás, se iba a administrar conjuntamente con la comunidad. ¿Cómo se va a regular esa co-administración?, está por verse, porque ahora están los títulos, ahora hay que comenzar a trabajar en todo lo que viene después, ahora son dueños de sus tierras ¿y?, tienen derecho a los recursos ¿y?, qué procesos ahora hay que hacer y otras cuestiones colaterales como dueños de estas tierras y de estos recursos, porque la ley manda al uso, goce y disfrute de estos recursos pero ahora qué vamos a hacer, cómo vamos a crear todas estas redes para poder trabajar en todo este proceso y medio, digo yo, elevar el nivel de desarrollo de las comunidades indígenas a partir de los recursos que ellos tienen dentro de sus territorios. No creo que el gobierno haga tanto en función del desarrollo de las comunidades indígenas, nadie hace nada si uno no lo hace por uno mismo. Entrevista a Edda Moreno profesional o profesionista miskitu originaria de Río Coco. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁶⁴ "La ley de demarcación manda establecer un procedimiento de co-manejo entre las comunidades indígenas y la entidad del Estado, pero como no sabes cuál es la entidad del Estado, entonces nadie hace el acuerdo con los territorios indígenas sobre el manejo de las áreas, ese es el problema de fondo." Entrevista a Carlos Alemán miskitu integrante del Consejo Regional y Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del mismo Consejo que terminó su periodo en marzo de 2006. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

³⁶⁵ *Ibíd.*

y asesoramiento técnico a las comunidades para la implementación del plan de manejo en el que se logre el uso racional de los recursos naturales, el respeto de los valores étnicos y culturales y mejoren las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.³⁶⁶

El proceso participativo que hemos descrito aquí y cuyo resultado ha sido eminentemente político tanto por el título obtenido como por la figura de co-manejo de la Reserva de Bosawas, duró cerca de ocho años. La participación política en este caso no trajo resultados inmediatos, pero sí un gran aprendizaje por parte de los comunitarios y autoridades, de formación de liderazgos y de generación de mecanismos institucionales adecuados a la composición multiétnica de la región. A lo largo de esta experiencia se crearon canales de dialogo y toma de decisión entre las autoridades y los comunitarios; además, se dio pie al reconocimiento y afianzamiento de bloques o grupos de comunidades de composición monoétnica y multiétnica.

4.2 El caso de la comunidad de Awastingni.

El proceso participativo de la comunidad de Awastingni se distingue del anterior en primer lugar porque se trata de una sola comunidad, lo cual es resultado de una serie de circunstancias que veremos a continuación. Además, el proceso de demarcación y titulación, hasta donde se ha llegado, se ha hecho en el marco de la ley 445, es decir, se trata de una participación convencional. Sin embargo, lo mismo que el caso anterior, tiene un importante antecedente de participación por lo menos desde el año de 1995 que incluso los llevó a seguir un proceso jurídico internacional y obtener una sentencia a su favor. Para hablar de este caso primero daremos algunos datos sociodemográficos, posteriormente, en el primer epígrafe daremos un breve recorrido por lo que constituye el sistema interamericano de

³⁶⁶ Consejo y Gobierno Regional Autónomos de la RAAN, "Estrategia de Desarrollo de la RAAN", Enero de 2004, p. 45

derechos humanos y cómo ha sido tratado el tema indígena desde ahí, después veremos en qué consistió la queja presentada por la comunidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por último analizaremos cuál es la situación actual de la comunidad de Awastingni.

Datos sociodemográficos

Awastingni pertenece al municipio de Waspam, en la Región Autónoma del Atlántico Norte. Se encuentra a unos 100km al norte de Puerto Cabezas y cerca de la cabecera municipal de Waspam. Como consta en la sentencia de la CIDH emitida en agosto de 2001, en fechas cercanas a la emisión de la misma, líderes de la comunidad elaboraron un censo de la localidad y establecieron que está integrada por 1,016 habitantes, 208 familias. La mayoría de ellos son del pueblo indígena mayangna o sumu y de acuerdo a dicho diagnóstico sólo cuatro familias están constituidas por un matrimonio de mujeres mayangna y hombres miskitu. De acuerdo con la información obtenida en trabajo de campo, la población actual es de 1218 personas lo que representa un total de 242 familias con derecho a la tierra y un total de 127 casas; también existe ya un importante número de familias miskitas: “tenemos 40 familias, pero ellos saben bien que ese patrimonio [territorio] es de la comunidad mayangna”.³⁶⁷

En la comunidad existen cargos relacionados con los recursos naturales como por ejemplo: Síndico de la Comunidad, Secretario de la Comisión Territorial de Awastingni, Representante de la Comunidad, Responsable del Bosque dentro de la Comunidad “vigila la tierra que pertenece a la Comunidad”, Responsable del Centro Escolar de Awastingni.

Además de estos cargos, la Asamblea Comunal que es la máxima autoridad, elige a otras autoridades como el Whizta o Juez y otras que sean

³⁶⁷ Entrevista al Prof. Thilje Nelson quien fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, mayangna originario de Awastingni, agosto de 2005, Awastingni, RAAN

necesarias según la situación, en realidad, los cargos que tienen mayor duración en el tiempo son el Consejo de Ancianos, el Síndico y el Juez. El Pastor Moravo es una autoridad religiosa importante en la comunidad, aunque existen pobladores que profesan otra religión o no profesan ninguna. En los últimos años, a partir del desarrollo del proceso jurídico internacional, algunos de quienes participaron directamente en el caso siguen cumpliendo un papel importante al interior de la comunidad y muchas veces fungen como contactos de la comunidad con organizaciones e instituciones nacionales e internacionales.

Respecto de las funciones de dichas autoridades es relevante decir que no se manejan de una forma jerárquica, ya que la única jerarquía es la que hay entre la Asamblea como autoridad máxima y el resto de autoridades que son nombradas y atienden las decisiones tomadas en la asamblea. Los comunitarios de Awastingni nos comentaron por ejemplo que el Síndico tiene la función de “pelear sobre nuestra demarcación, uno es eso; el objetivo otro es buscar proyectos a otros países, otro es desarrollar nuestra comunidad”, que “el juez es sólo en leyes, tal vez si roba alguien, sanciona como nuestra costumbre es así, castigar, multar o llevar al cárcel”, y el “Consejo de Ancianos es asesor de todos nosotros, asesor de educación, asesor de Síndico, asesor de juez”. La periodicidad de las Asambleas es fija a menos que haya algún asunto importante, mientras que la duración de los cargos depende del trabajo realizado por cada uno: “Cada año hacemos asamblea general. La comunidad mira a las personas que trabajan bien y ve si trabajan mal también vuelan [los sacan, risas]”.³⁶⁸

³⁶⁸ Entrevista al Prof. Thilie Nelson quien fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, mayangna originario de Awastingni, agosto de 2005, Bilwi, RAAN



Leonardo Vega

Foto: Jerome Sebastián Juez o Whizhta de la comunidad de Awastingni.

Según el director de FADCANIC, Ray Hooker, "muchos de los municipios de la Costa Atlántica como Waspam, Prinzapolka, están entre los más empobrecidos de Nicaragua. En estos municipios aumenta el nivel de analfabetismo, aumenta la desnutrición, aumentan las enfermedades relacionadas con altos índices de pobreza. En casi todos estos municipios no hay un sistema de educación secundaria."³⁶⁹ Sin embargo, el PNUD señala en el Informe de Desarrollo Humano regional que esta comunidad se encuentra en el nivel medio del Índice de Condición de Vida, lo cual quiere decir que tienen satisfechas de una a tres de las

³⁶⁹Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), http://www.gvom.ch/info_esp/e_nica/e108.html, texto de 2002

condiciones básicas³⁷⁰ y por lo que observamos y se nos informó, cuentan con educación hasta nivel primaria pero no cuentan con agua potable ni servicios de salud constantes.

4.2.1 El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas

La OEA es el organismo que instituye uno de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos junto con el Africano y Europeo. Este organismo crea, en 1959, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1978 entra en vigor la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en 1979, por mandato de dicha convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) inicia sus actividades.

En septiembre de 1995, la OEA dio a conocer un borrador de proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el fin de que organizaciones indígenas y expertos dieran su punto de vista; se conformó el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual llevó a cabo en noviembre de 2003 una "reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos".³⁷¹ Sobre este proyecto aún no hay el consenso suficiente como para emitir la Declaración.³⁷²

García Ramírez señala que el sistema interamericano ha avanzado poco en la extensión de sus normas y jurisdicción de la Corte (CIDH), la cual es el medio tutelar que le es más característico. Entre otras razones menciona que no todos

³⁷⁰ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005...op. cit., p. 288

³⁷¹ Tomado de www.oas.org

³⁷² Entre las críticas que se han hecho al proyecto podemos mencionar que en su artículo primero se incluye la misma limitación que contiene el Convenio 169 sobre el derecho a la libre determinación y considera a la autonomía y al autogobierno como sinónimos al igual que el proyecto de Declaración Universal. Por lo demás, incluye casi en los mismos términos los derechos mencionados en el Proyecto de Declaración Universal.

los miembros de la OEA son parte de la Convención y no todos los firmantes de ésta han aceptado la jurisdicción contenciosa de la CIDH. Hasta 2001 sólo 21 países habían ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la CIDH, entre ellos todos los latinoamericanos así como Barbados y Surinam; tres han ratificado la Convención pero no han aceptado la jurisdicción contenciosa (como era el caso de México hasta 1998): República Dominicana, Granada y Jamaica. Entre los diez países que no han ratificado la Convención están Canadá y Estados Unidos.³⁷³

Las principales funciones de la Comisión, son la recepción de denuncias, la investigación de éstas, la promoción de advenimientos por vía de composición amistosa, la emisión de informes y recomendaciones y el ejercicio de la acción procesal ante la CIDH. Sus resoluciones no son vinculantes para los Estados pero la posibilidad de enviar casos a la CIDH le da mayor peso a sus resoluciones. Las peticiones que recibe son individuales y las considera un medio para conocer la situación prevaleciente en materia de derechos humanos en un país determinado. Por su parte la CIDH tiene facultades consultivas y contenciosas. En este sentido, siguiendo a García Ramírez, los sujetos de derecho en el sistema interamericano son los individuos, los Estados y la misma CIDH como órgano internacional, por tanto, hasta ahora, los pueblos indígenas no son sujetos de derecho como entidades colectivas sino como miembros de un pueblo, es decir como individuos.

Sobre la temática de los casos que ha conocido la CIDH, menciona el autor, la mayoría se refieren a derechos de la primera generación y han “comenzado a aparecer litigios correspondientes a derechos de segunda generación como son los relacionados con los derechos de propiedad de integrantes de comunidades

³⁷³ Otra de las razones que menciona el autor es el reducido personal y presupuesto con que cuenta la CIDH la cual está integrada por siete jueces y la Corte Europea por cuarenta y uno además de numerosos abogados auxiliares mientras que la CIDH sólo tiene cuatro abogados auxiliares; la Secretaría de la CIDH es permanente pero el tribunal sólo trabaja cuatro sesiones al año aunque puede haber periodos extraordinarios. La Corte Europea trabaja ininterrumpidamente. Sergio García Ramírez, Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana, UNAM II-Jurídicas, México, 2002, p. 66 y 97

indígenas, temas concernientes a especificidades culturales y derechos laborales”.³⁷⁴

Las sentencias y resoluciones en torno a asuntos indígenas son los siguientes³⁷⁵:

Cuadro 2.

Serie C No. 11	Corte IDH. Caso <i>Aloeboetoe y otros Vs. Suriname</i> . Sentencia del 4 de diciembre de 1991.
Serie C No. 15	Corte IDH. Caso <i>Aloeboetoe y otros Vs. Suriname</i> . Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 10 de septiembre de 1993
Serie C No. 66	Corte IDH. Caso de la Comunidad <i>Mayagna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua</i> . Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de febrero de 2000.
Serie C No. 79	Corte IDH. Caso de la Comunidad <i>Mayagna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua</i> . Sentencia del 31 de agosto de 2001.
Serie C, No. 70	Corte IDH. Caso <i>Bámaca Velásquez Vs Guatemala (Fondo)</i> . Sentencia del 25 de noviembre de 2000
Serie C, No. 127	Corte IDH. Caso <i>Yatama Vs. Nicaragua</i> . Sentencia del 23 de Junio de 2005

García Ramírez menciona que a través de la sentencia del caso de la comunidad mayangna o sumo en la Costa Atlántica nicaragüense emitida en agosto de 2001, “la CIDH reconoció directamente el valor del *derecho consuetudinario*, los usos y costumbres de los indígenas, como fuentes de derecho para éstos y obligaciones para el Estado” y además, se remitió en su sentencia al “*derecho consuetudinario indígena* para el reconocimiento y la precisión de derechos de indígenas

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 101

³⁷⁵ Tomado de www.oea.org en base a las referencias de García Ramírez.

relacionados con el uso y usufructo de la tierra”.³⁷⁶ También señala que en la sentencia de septiembre de 1993 sobre el caso Aloeboetoe (Surinam) se estableció el concepto de relaciones de parentesco en base al derecho indígena o al sistema normativo indígena. Respecto al caso contra el Gobierno de Guatemala, “la Corte tomó en debida cuenta el derecho de los familiares de la persona forzosamente desaparecida a una sepultura digna a los restos mortales de ésta y a la repercusión de la cuestión en la cultura maya”.³⁷⁷

Consideramos que aunque dichas sentencias hacen referencia al carácter indígena e incluso colectivo de los involucrados, las violaciones de derechos humanos que se atribuyen a los gobiernos, tienen que ver con derechos plasmados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el denunciante es identificado individualmente y en calidad de víctima se considera a los “miembros de la comunidad” mas no la comunidad en sí.

En todos los casos, los sujetos de derecho han sido identificados como miembros de alguna comunidad y no como una entidad colectiva. Ello puede explicarse debido a que la Convención Americana no contiene artículos que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas así como tampoco los demás instrumentos del sistema regional interamericano de protección de los derechos humanos.³⁷⁸

Además, a pesar de la facultad de la CIDH de invocar instrumentos que no pertenezcan al sistema interamericano, no se hace referencia sobre violación a los derechos que están incluidos en el Convenio 169 de la OIT como veremos adelante. En virtud de estos elementos no coincidimos con la expresión de García

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 101

³⁷⁷ Voto Razonado Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade, M. Pacheco Gómez y A. Abreu Burelli, sobre el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párrafo No. 13

³⁷⁸ Instrumentos de carácter general: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “Protocolo de San Salvador” y la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre. Los instrumentos de carácter específico tratan temas como la pena de muerte, las personas con discapacidad, entre otros pero no los derechos de los pueblos indígenas.

Ramírez respecto del “reconocimiento directo de los usos y costumbres indígenas como fuentes de derecho y obligaciones para los Estados”.

Al observar las resoluciones emitidas por la CIDH en estos casos y aunque en distintos párrafos se hace referencia al carácter indígena de los afectados y lo que ello implica en el ejercicio de los derechos establecidos en la Convención Americana, las sentencias han sido emitidas por la violación a derechos incluidos tanto en la Convención Americana como en el marco jurídico interno o nacional de cada caso. Es decir, derechos que corresponden al individuo como sujeto de derecho y no a una colectividad.

En el caso de Nicaragua como vemos, ha sido el país que más ha hecho uso de los mecanismos del sistema interamericano. Ello puede explicarse debido a que en este país el Convenio 169 aún no ha sido ratificado, sin embargo, constituye una paradoja debido a que Nicaragua es uno de los países más avanzados en América Latina respecto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y una vía que han encontrado las comunidades ha sido acudir a una instancia interamericana que no cuenta con instrumentos jurídicos específicos en materia de pueblos indígenas.³⁷⁹

Por otro lado, cabe mencionar que existió un caso presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que no llegó a la CIDH, pero que sin embargo nos recuerda el contexto en que surgió la OEA así como el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y nos alerta sobre el papel que puede jugar este organismo, aunque claro en un contexto distinto al de la guerra fría. Se trata de un caso presentado a principios de 1982 por MISURASATA (“Miskitus, Sumus, Ramas, Sandinistas Unidos”) organización indígena contrainsurgente, en contra del gobierno sandinista en Nicaragua la cual, organizada desde el exilio, emprendió campañas militares incluso en contra de la

³⁷⁹ En el caso de México no existe ninguna sentencia en materia de asuntos indígenas y como veremos más adelante, parece ser más común la participación de organizaciones indígenas en cuanto a la demanda de cumplimiento del Convenio 169.

población indígena asentada en la frontera con Honduras.³⁸⁰ La queja fue presentada por dicha organización a través del Centro Internacional de los Recursos Legales para los Indios, en Washington D.C., por la supuesta reubicación de 42 comunidades miskitas en contra de su voluntad. Tal reubicación, se afirma en el texto citado, se realizó debido a que en dicha zona se presentaban continuas incursiones militares y afectó a la población en general -no sólo a los pueblos indígenas- además de que “las comunidades dijeron entender la necesidad de la acción”.³⁸¹ La Comisión realizó varias visitas *in situ* a las comunidades en cuestión y finalmente la denuncia fue resuelta favorablemente al Gobierno de Nicaragua,³⁸² aún cuando el hecho “tuvo gran publicidad para hacer creer que los sandinistas habían despojado severamente de sus derechos a los indios miskitos”.³⁸³

4.2.2 Sentencia de la CIDH sobre la comunidad Mayangna Awastingni en contra del Gobierno de Nicaragua

Después de meses de presentar recursos y agotar las instancias nacionales, la comunidad presentó una queja ante la Comisión Interamericana. Planteada por el Síndico de la comunidad en octubre de 1995,³⁸⁴ como su representante, solicitó el establecimiento de *medidas cautelares* a fin de que el Estado no otorgase una

³⁸⁰ Roxanne Dunbar Ortiz, La cuestión miskita en la revolución nicaragüense, Ed. Línea, México, 1986, p. 39 y 109

³⁸¹ *Ídem*.

³⁸² “La Comisión Interamericana publicó en su informe anual en marzo de 1984, en el que decía que se iba a detener el informe sobre la investigación en Nicaragua debido a la buena fe evidenciada por la respuesta del gobierno nicaragüense”. La autora cita el documento de la OEA “Informe de la Comisión Interamericana de la OEA. Washington D.C., marzo de 1984”. *Ibid.*, p. 114 y 108

³⁸³ *Ibid.*, p. 114

³⁸⁴ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79, párr. No. 49 e inciso b. “Testimonio de Charly Webster Mclean Cornelio, Secretario de la Comisión Territorial de Awastingni”

concesión a una empresa coreana para la explotación de madera por 30 años en las tierras comunales de la comunidad Awastingni. La comunidad había obtenido información acerca de que el MARENA había iniciado un proceso de otorgamiento de concesión forestal a la empresa Sol del Caribe S.A (SOLCARSA), bajo la consideración de que se trataba de tierras del dominio estatal.

En abril de 1996, miembros del Consejo Regional Autónomo de la RAAN presentaron un amparo ante la acción del Ministro del MARENA, quien había firmado el contrato de concesión forestal de una superficie de 62,000 hectáreas de bosque en las cercanías del cerro Wacambay en territorio de Awastingni. El Consejo Regional Autónomo debía haber sido consultado antes de otorgar la concesión tal como lo marca el artículo 181 de la Constitución Política. En febrero de 1997, la Corte Suprema de Justicia declara nula la concesión maderera por no haber contado con la aprobación del Consejo Regional Autónomo en pleno.³⁸⁵ Este recurso de amparo se sumó al que la comunidad ya había presentado en septiembre de 1995 pero que desafortunadamente fue declarado improcedente por la Suprema Corte de Justicia a principios de 1997.

Hasta octubre de 1997 y luego de varias reuniones, nuevas solicitudes y la renuencia del gobierno para que la Comisión Interamericana realizara una observación de la situación *in situ*, la Comisión interamericana “solicitó al Estado que adoptara las medidas cautelares que fueran necesarias para suspender la concesión otorgada a SOLCARSA [la empresa en cuestión]”.³⁸⁶ El gobierno argumentó (noviembre de 1997) que el caso debía ser cerrado en virtud de que la concesión fue aprobada por el Consejo Regional Autónomo de la Región Autónoma del Atlántico Norte,³⁸⁷ órgano máximo de decisión en dicho territorio y en el que, de acuerdo al Estatuto de Autonomía, los distintos grupos étnicos que

³⁸⁵ Roque Roldán Ortega, Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua, Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las administraciones regionales de la Costa Atlántica, RAAN-ASDI-RAAS, Fundación GAIA, Colombia, 2000, p. 235

³⁸⁶ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79, párrafo No. 20

³⁸⁷ *Ibid.*, párr. No. 21

habitan la región están representados.³⁸⁸ Sin embargo, los peticionarios habían señalado ya que, en febrero de 1997, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua había aceptado el recurso de amparo interpuesto por algunos miembros del Consejo Regional y declaró la inconstitucionalidad de la concesión otorgada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA).³⁸⁹

Para los peticionarios su queja no se refería a un “error de fondo” como pretendía el gobierno. Aunque el Consejo Regional hubiese, efectivamente, aprobado dicha concesión, lo que estaba en juego eran “los derechos de la Comunidad sobre sus tierras ancestrales, situación que aún permanecía vigente”.³⁹⁰ La decisión de aprobar dicha concesión por parte del Consejo Regional no se tomó con la totalidad de los miembros del Consejo por lo que se declaró como inconstitucional.

En virtud de que no se llegó a una *solución amistosa* entre las partes, la Comisión emitió un informe en marzo de 1998 y otorgó al Gobierno de Nicaragua un plazo de dos meses para que informara sobre el cumplimiento de las recomendaciones. En dicho informe la Comisión recomendó a Nicaragua que:³⁹¹

a. Estableciera un procedimiento en su ordenamiento jurídico aceptable a las comunidades indígenas involucradas, que tuviera como resultado la pronta demarcación y el reconocimiento oficial del territorio de Awastingni y de los territorios de otras comunidades de la Costa Atlántica;

b. Suspendiera a la mayor brevedad, toda actividad relativa a la concesión maderera otorgada a SOLCARSA por el Estado dentro de las tierras comunales de Awastingni, hasta que la cuestión de la tenencia de la tierra que afecta a las comunidades indígenas hubiera sido resuelta, o que se hubiera llegado a un acuerdo específico entre el Estado y la Comunidad Awastingni;

³⁸⁸ “Artículo 19. Cada Consejo Regional estará compuesto por cuarenta y cinco Miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva...”, Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de Nicaragua, en *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, Vol. LIII, Núm. 1-2, ene-jun 1993, p. 321

³⁸⁹ Corte IDH...op. cit., párr. No. 17

³⁹⁰ *Ibid.*, párr. No. 22

³⁹¹ *Ibid.*, párr. No. 25

c. Iniciara en el plazo de un mes un diálogo con la Comunidad Awastingni, a fin de determinar bajo qué circunstancias se pudiera llegar a un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Awastingni.

En su respuesta, el Gobierno se limitaba a decir que había notificado a la empresa la cancelación de la concesión, que se había presentado un proyecto de ley sobre titulación de tierras y la posible realización de una consulta con dichas comunidades respecto de dicha ley.³⁹² En los tres años transcurridos desde la presentación de la queja, los peticionarios denunciaron constantemente que aún con la resolución de la Corte Suprema de Justicia y la afirmación del gobierno acerca de la cancelación del proyecto, los trabajos de explotación del bosque no se habían detenido y, por su parte, la Comisión Interamericana no realizó una visita *in situ* para conocer este punto, impedida por su propio ordenamiento jurídico que establece que para tales visitas debe mediar una invitación expresa del país en cuestión, la cual no se presentó. Ante ello, la Comisión presentó el caso ante la CIDH en junio de 1998.

En esta sentencia, la CIDH se remitió en su análisis al derecho consuetudinario indígena sobre el uso y usufructo de la tierra, pero se adujo que se había violado el derecho a la propiedad privada (artículo 21 de la Convención Americana) y el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención). En los puntos resolutivos de la sentencia se señala claramente que el Estado violó el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención) y el derecho a la propiedad (artículo 21 de la Convención) en perjuicio, ambos, de los miembros de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni.³⁹³ Es decir, la Corte estableció que

³⁹² *Ibíd.*, párr. No. 26

³⁹³ "XII PUNTOS RESOLUTIVOS 173. Por tanto, LA CORTE, Por siete votos contra uno, 1. declara que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 139 de la presente Sentencia. Disiente el Juez Montiel Argüello.

por siete votos contra uno, 2. declara que el Estado violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros

el Estado nicaragüense había violado los derechos de los indígenas mayangna – también llamados sumo- en específico de la comunidad Awastingni y no, los derechos del pueblo mayangna o de la comunidad como sujetos colectivos de derecho; en otras palabras, los sujetos de derecho son los individuos pertenecientes a dicha comunidad. Resulta paradójico, que el caso se haya resuelto a través de la CIDH ya que el Estatuto de Autonomía –como los mismos peritajes de expertos que se incluyen en la sentencia lo afirman-, tiene un alcance mayor y reconoce específicamente los derechos de los pueblos indígenas.³⁹⁴

El artículo 8° de dichos Estatutos, se refiere a la personalidad jurídica de “derecho público” de las Regiones Autónomas y el artículo 11° menciona que “los habitantes de las Comunidades de la Costa Atlántica” tienen, entre otros derechos, el derecho a “Usar, gozar y disfrutar de las aguas, bosques y tierras comunales dentro de los planes de desarrollo nacional”. Sin embargo, la referencia a derechos de menor alcance e inespecíficos para el asunto en cuestión, se debe a que el sistema interamericano no cuenta con un instrumento específico sobre derechos de los pueblos indígenas y a que tanto la Comisión como la Corte no podrían emitir una sentencia en contra de un Estado en virtud de la violación de un derecho que sólo se encuentra en la legislación nacional. Aunque el Estatuto de Autonomía y otras disposiciones son invocados por la CIDH en su sentencia, no

de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awastingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 155 de la presente Sentencia. Disiente el Juez Montiel Argüello.”

³⁹⁴ “Está establecido también en el Estatuto de Autonomía que la propiedad sobre tierras indígenas, por parte de comunidades indígenas, es inembargable, imprescriptible e inalienable.” k. Peritaje de Roque de Jesús Roldán Ortega, abogado, párr. 40, (En el mismo inciso se menciona que el experto “trabajó en el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) durante 18 años, específicamente en la oficina encargada de legalizar las tierras a favor de los pueblos indígenas colombianos. Laboró en el Ministerio de Gobierno como Jefe de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas. Ha realizado consultorías internacionales sobre la legislación indígena en varios países de Latinoamérica. En Nicaragua ha hecho dos consultorías. En 1995 hizo una consultoría para el MARENA, y en 1996 hizo una consultoría para el INRA. La consultoría con el INRA se desarrolló dentro del marco de un programa para la administración de tierras en la Región del Atlántico que realizaba este organismo con el apoyo del Banco Mundial. La consultoría pretendía determinar la viabilidad de la titulación de tierras dentro del Programa de Corredor Biológico que realizaba el MARENA bajo los auspicios del Banco Mundial.”)

constituyen el fondo de la misma como sí lo es la violación a derechos plasmados en la Convención Americana.

Esto se hace más evidente cuando se aduce la violación al derecho de un tipo de propiedad como es la privada, que no concuerda con el tipo de propiedad que los pueblos indígenas han tenido ancestralmente y la que tienen –por lo menos en este caso- la cual es reconocida por el Estatuto de Autonomía.³⁹⁵ En relación con ello, el artículo 11 del Estatuto de Autonomía señala que otro de los derechos de los habitantes de las comunidades de la Costa Atlántica es mantener “Formas comunales, colectivas o individuales de propiedad, y la transmisión de la misma”. El cuarto de los Puntos Resolutivos responde a la demanda central de la comunidad ya que en el la CIDH, señala que el Estado deberá delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la Comunidad [...]”.³⁹⁶

La importancia de la sentencia radica en dos aspectos el primero es que, como mencionan los expertos, el ejercicio de los Estatutos había sido limitado debido a la existencia de disposiciones previas como Ley de la Reforma Agraria la cual “no contempla la propiedad indígena con carácter especial, sino con carácter de propiedad en los términos regulados en el Código Civil de Nicaragua, es decir, que se trata de una propiedad embargable, prescriptible, ubicada dentro del comercio y que se entrega con las mismas características con que se da la tierra a los campesinos, previos estudios que son similares a los que deben efectuarse antes de entregar tierras a los campesinos.”³⁹⁷ Por lo que se podían identificar contradicciones o deficiencias en las disposiciones legales con las que los Consejos Regionales promoverían su arreglo. Claro está que este panorama se ha modificado con la aprobación de la Ley 445 en 2003.

³⁹⁵ En su artículo 36 señala: “La propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las Comunidades de la Costa Atlántica, y están sujetas a las siguientes disposiciones: 1. Las tierras comunales son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles. 2. [...]”

³⁹⁶ *Ibid.*, párr. 173, inciso 4

³⁹⁷ *Idem.*

Un segundo aspecto es que la CIDH reinterpretó el artículo 21 de la Convención Americana al considerar al derecho a la propiedad en un sentido amplio pero quizás por ello menos aplicable, ya que no se juzga sobre el status de propiedad que tienen los pueblos indígenas sobre las tierras de su territorio sino únicamente sobre su derecho al "uso y goce de sus bienes". Este es un avance positivo pero sin duda se requiere del reconocimiento de un tipo de propiedad de la tierra acorde con el carácter indígena/colectivo de la población, así como está establecido el status de propiedad privada y propiedad de la nación.³⁹⁸

Cuadro 3. Artículo 21 "Derecho a la propiedad privada" (Convención Americana)

Redacción original	Interpretación de la CIDH ³⁹⁹
Derecho a la Propiedad Privada	[No se incluye epígrafe]
1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.	1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.	2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.	3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

³⁹⁸ En la sentencia se hace una observación interesante sobre el carácter de la propiedad, pero no se explica la razón de esta diferencia conceptual: "Los textos del artículo 21 de la Convención en español, inglés, portugués y francés no tienen una variación sustancial. La única diferencia es que el epígrafe del texto en inglés dice 'Derecho de Propiedad' (Right to Property) mientras que en los restantes tres idiomas dice 'Derecho a la Propiedad Privada'. *Ibíd.*, nota al pie No. 55 en el Capítulo sobre la Violación al Artículo 21, Derecho a la Propiedad Privada, Alegatos de la Comisión

³⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 142

Utilizar el término “uso y goce de sus bienes” en lugar de “propiedad privada”, nos permite hacer referencia a cualquier tipo de propiedad, porque no se especifica su status jurídico sino el derecho a su uso y disfrute. Consideramos que este derecho, para ser efectivo, requiere de una clara definición sobre el reconocimiento jurídico de la propiedad, porque de otra manera se conserva una indeterminación sobre el sujeto que tiene tal derecho –su carácter individual o colectivo- y el status legal de “sus bienes”.⁴⁰⁰ No está de más señalar que en el caso de los pueblos indígenas, resulta esencial la especificación de sus derechos porque de otra manera no se estaría reconociendo su diferencia y es este punto el que ha motivado el debate respecto de la “validez” o no de reconocer derechos diferenciados y por tanto una ciudadanía que no se vea limitada al molde del liberalismo.

La CIDH señala que “Los términos de un tratado internacional de derechos humanos tienen sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que se les atribuye en el derecho interno. Además, dichos tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales.”⁴⁰¹ Pero sin duda, sería exagerado pensar que de tal interpretación puede llegarse al reconocimiento de algunos derechos de los pueblos indígenas y considerar que ello es parte de la adecuación a la evolución de los tiempos, cuando no se trata de sujetos y derechos “nuevos” si no de sujetos –pueblos indígenas- y derechos que no han sido reconocidos.

En su interpretación, la CIDH explica que “la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la

⁴⁰⁰ La CIDH señala que: “Los ‘bienes’ pueden ser definidos como aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor.” *Ibid.*, párr. 144

⁴⁰¹ *Ibid.*, párr. 146

cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua.⁴⁰² Parte de la fuerza del argumento de la CIDH, es que se sustenta en la legislación interna, lo cual hace aún más interesante el caso porque su interpretación respecto a los derechos indígenas puede ser un punto de comparación respecto de la legislación interna de otros países. Si bien se habla del derecho de los miembros de la comunidad y no de la comunidad en sí, se alude a la legislación interna para entonces enmarcar tal derecho en el tipo de propiedad comunal de acuerdo al artículo 36 del Estatuto de Autonomía que ya hemos citado.

Aunque se hacen importantes reflexiones al respecto, la sentencia concluye, como ya hemos dicho, que el Estado violó “el derecho a la propiedad” – sin incluir un calificativo sobre el tipo de propiedad-, de los “miembros de la comunidad”. Entre dichas reflexiones destacan los párrafos que dicen: “Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.” Y “Como ya fue señalado, Nicaragua reconoce la propiedad comunal de los pueblos indígenas, pero no ha regulado el procedimiento específico para materializar dicho reconocimiento, lo cual ha causado que desde 1990 no se hayan otorgado títulos de esta naturaleza. Además, en el presente caso, el Estado no se ha opuesto a la pretensión de la Comunidad Awastingni de ser declarada propietaria, aunque se discuta la extensión del área que ésta reclama.”⁴⁰³

En cuanto al segundo y último artículo de la Convención que la CIDH señala fue violado en este caso por el Gobierno de Nicaragua –artículo 25 sobre la protección judicial-⁴⁰⁴, la CIDH no lo reinterpreta pero se aboca a analizar si en

⁴⁰² Ibid., párr. 148

⁴⁰³ Ibid., párr. 151 y 152

⁴⁰⁴ “Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona

Nicaragua existen disposiciones legales para el ejercicio de este derecho y más aún, si tales disposiciones son efectivas.⁴⁰⁵ En concreto, la CIDH analizó si existía un procedimiento para la titulación de tierras que fuera "acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas", tal como se expone en el punto tercero de los resolutivos. Al respecto concluyó que en ese tiempo, el procedimiento para la titulación de tierras ocupadas por pueblos indígenas no estaba claramente regulado en la legislación nicaragüense.

Por otro lado, también respecto del artículo 25 de la Convención Americana, la CIDH estableció que el derecho a la seguridad jurídica no fue garantizado ni tutelado efectivamente debido a que los dos recursos de amparo interpuestos por los afectados fueron resueltos de manera extemporánea.⁴⁰⁶

Respecto de las medidas que la CIDH impuso al Estado nicaragüense, a través de su carácter contencioso, destaca el mandato de crear un mecanismo para la demarcación y titulación de las tierras indígenas asimismo, que mientras que no sucediera esto debía impedirse cualquier tipo de concesión en el área reclamada por la comunidad.⁴⁰⁷

que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

⁴⁰⁵ "[...] la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla" y "Este Tribunal ha afirmado, asimismo, que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad". Corte IDH...op. cit., párr. No. 113 Y 114

⁴⁰⁶ La CIDH señala: "[...] el procedimiento que se siguió ante las diversas instancias que conocieron de los amparos en este caso desconoció el principio de plazo razonable consagrado en la Convención Americana. De acuerdo con los criterios de este Tribunal, los recursos de amparo resultarán ilusorios e inefectivos, si en la adopción de la decisión sobre éstos incurre en un retardo injustificado." *Ibid.*, párr. No., 134

⁴⁰⁷ Puntos resolutivos de la sentencia: "1.Declara que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención."

Llama la atención que en la sentencia sólo existen dos referencias respecto del Convenio 169 de la OIT una es la que emite Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum en su peritaje, donde dice:

[...] la cosmovisión indígena que en la actualidad está siendo recogida por el derecho positivo y se está construyendo un derecho internacional indígena. Lo comprenden los Trabajos de las Naciones Unidas, en el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Indígenas, lo comprende la Organización de Estados Americanos, en el Proyecto de Derechos Indígenas, lo recoge la Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio 169. Hasta ahora el reconocimiento de esos derechos indígenas es meramente formal, ya que no se ha podido adelantar

"2. Declara que el Estado violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención."

"3. Decide que el Estado debe adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas [...]"

"4. decide que el Estado deberá delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni y abstenerse de realizar, hasta tanto no se efectúe esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni.[...]"

"5. declara que la presente Sentencia constituye, per se, una forma de reparación para los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni."

"6. decide, por equidad, que el Estado debe invertir, por concepto de reparación del daño inmaterial, en el plazo de 12 meses, la suma total de US\$ 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) en obras o servicios de interés colectivo en beneficio de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni, de común acuerdo con ésta y bajo la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[...]"

"7. decide, por equidad, que el Estado debe pagar a los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingsni, por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la suma total de US\$ 30.000 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos y costas en que incurrieron los miembros de dicha Comunidad y sus representantes, ambos causados en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección [...]"

"8. decide que el Estado debe rendir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos cada seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, un informe sobre las medidas tomadas para darle cumplimiento."

"9. decide que supervisará el cumplimiento de esta Sentencia y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal aplicación a lo dispuesto en el presente fallo."

en la reglamentación de los mismos. El Convenio de la OIT los recoge en forma general e impone el reto de traducir estas normas en reglamentaciones a nivel nacional para que sean efectivas.⁴⁰⁸

Y la otra referencia es la que se incluye en el peritaje de Roque de Jesús Roldán Ortega cuando dice:

No hay uniformidad clara en todos los países de América Latina respecto al tema de si puede haber derecho a propiedad sin título. Algunas legislaciones, como es el caso, por ejemplo de Colombia, aceptan que los pueblos indígenas son propietarios de la tierra y que el título es simplemente un reconocimiento, un medio de prueba. Esta posición puede ser sustentada por los indígenas de todos los países que han acogido los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Nicaragua aceptó constitucionalmente el derecho a la propiedad de los indígenas, al adoptarse el Estatuto de Autonomía, porque declaró que los indígenas tienen derechos sobre las tierras, derecho a acceder a las tierras que han ocupado por tradición.⁴⁰⁹

Pero ello puede deberse a que Nicaragua no ha ratificado el Convenio y su legislación interna, a pesar de todo, es más avanzada que dicho instrumento, ya que como hemos visto, en sus disposiciones legales se menciona el derecho de los pueblos a decidir y no se privilegia el derecho a ser consultados como sucede en el Convenio.

Por último, nos interesa señalar algunos elementos respecto de la opinión de los directamente afectados sobre la sentencia, sobre todo en la idea de dilucidar porqué la comunidad se vio obligada a acudir a instancias internacionales cuando en Nicaragua y bajo el régimen de autonomía existen los preceptos legales que hemos venido mencionando. Un elemento significativo es que el Gobierno de Nicaragua actuó sin el consentimiento del Consejo Regional

⁴⁰⁸ Se incluye en el inciso d. "Peritaje de Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum, antropólogo y sociólogo", *Ibid.*, p. 726

⁴⁰⁹ Se incluye en el inciso k. "Peritaje de Roque de Jesús Roldán Ortega, abogado", *Ibid.*, p. 738

Autónomo,⁴¹⁰ otra cuestión principal es que aún no se cortaba con el reglamento del Estatuto de Autonomía que da elementos operativos importantes, así como la misma Ley 445, pero no podemos descartar también la puesta en juego de intereses personales tanto dentro de las instancias regionales como nacionales.

En general, la sentencia ha sido vista como un triunfo para los pueblos indígenas, se ha dicho por ejemplo que a partir de ésta “se crea un importante precedente internacional”, que se trata del “primer fallo a favor de un grupo indígena”, o que es “una sentencia histórica”. Se ha hecho público también que “el gobierno deberá reportarse ante la CIDH cada cinco meses, y enviar los resultados de lo que ha hecho en el cumplimiento de esta resolución. [La cual representa] una victoria plena después de 2 años y medio en la Comisión de Derechos Humanos, 3 en la CIDH y 4 recursos de Amparo en Nicaragua”. Sin embargo, el panorama hoy es muy distinto y complicado.

⁴¹⁰ “[...] el gobierno, dio concesiones sin tomar en cuenta al Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte.”, en “CIDH falla a favor de indígenas. Condenan al gobierno a pagar daños y gastos en Awastingni”, por Joaquín Tórrez A., Managua, septiembre 2001, <http://www.miskito-nicaragua.de/mayangna/awast2e.htm>



Leonardo Vega

Foto: Fechas relevantes para la comunidad.

4.2.3 Situación actual del caso de Awastingni y el cumplimiento de la sentencia.

Awastingni es una de las siete comunidades de la RAAN que tienen un reclamo individual (una sola comunidad) para la titulación de su territorio.⁴¹¹ A pesar de que muchos atribuyen la aprobación de la Ley 445 a la ventilación internacional del caso de Awastingni, actualmente es uno de los casos más complicados para resolverse, nuestros entrevistados coincidieron en que no se le ve solución a corto plazo, la demanda principal y también mandato de la sentencia como es la titulación de su territorio está prácticamente estancada.

⁴¹¹ Hale, Charles R., Gordon, Edmund T., Gurián, Galio C., Diagnóstico General sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Resumen Ejecutivo, Central American Caribbean Research Council, Consultoría No. 084-96, Austin Texas, Bluefields y Puerto Cabezas, Nicaragua, 1998, p. 363

En 2004, James Anaya uno de los asesores más renombrados en el caso asignado inicialmente por la Comisión Interamericana, consideraba “necesario ejercer más presión sobre el gobierno de Nicaragua y realizar nuevas acciones dentro del sistema interamericano de derechos humanos para hacer avanzar el proceso de implementación [de la sentencia]”, ⁴¹² a pesar de que el gobierno nicaragüense había manifestado su intención de cumplir con la sentencia y la voluntad de la comunidad de contribuir a ello.

Para James Anaya y su equipo, la implementación de la sentencia se ha encontrado con “dificultades inherentes” para poner en práctica una decisión internacional tan amplia como ésta, y en parte debido a la “falta de voluntad política, conocimiento técnico y capacidad institucional por parte del Estado nicaragüense”. Por ello, acudieron otra vez a la Corte Interamericana la cual emitió, a finales de 2002, una resolución en la que se dictaron Medidas Provisionales, que ordenaban a Nicaragua a tomar medidas urgentes y específicas para proteger los derechos e intereses de la comunidad en sus tierras tradicionales.

⁴¹² “James Anaya ha coordinado un equipo internacional de abogados e investigadores académicos que ofrece apoyo legal a la comunidad en su esfuerzo para realizar la implementación de la sentencia de la Corte Interamericana. Como parte de este esfuerzo, el investigador del Indigenous Peoples Law and Policy Program (IPLP) de la Universidad de Arizona y el abogado Dr. Luis Rodríguez-Piñero Royo han viajado con frecuencia a Nicaragua para consultar con la comunidad y coordinar con su abogada local, participando en negociaciones con el gobierno. El equipo de implementación también ha emprendido varias acciones legales posteriores a la sentencia para avanzar el proceso de implementación. Estudiantes de derecho de la Universidad de Arizona se han beneficiado de la participación directa en este proyecto. Los estudiantes de licenciatura (JD) y de maestría (LLM) han ayudado en el caso por medio de la clínica legal del IPLP, del Taller sobre Defensa Internacional de los Derechos Humanos, del estudio independiente y como becarios de investigación. Algunos estudiantes participaron en las audiencias ante la Comisión y la Corte Interamericana, y han pasado distintos periodos en Nicaragua para brindar su apoyo en el ámbito de la educación comunitaria, la mediación y el trabajo general de investigación. Este tipo de experiencia práctica brinda un conocimiento de primera mano sobre las complejidades de la defensa internacional de los derechos humanos en relación con los pueblos indígenas. Resulta imposible reproducir este aprendizaje en el aula. Una función adicional del Programa IPLP en relación con este proyecto es la de proveer información sobre el caso a otros abogados y asesores de derechos indígenas. Con este fin, el profesorado y los investigadores del Programa IPLP han realizado presentaciones sobre el caso y sus implicaciones para el desarrollo del derecho internacional y comparado en distintos foros y conferencias.” Información tomada de la página web de la Universidad de Arizona.

Mencionan que el plazo para la implementación de la sentencia de Awastingni se venció el 17 de diciembre de 2002 y el territorio de la comunidad permanece todavía sin titular. Al vencerse el plazo, el equipo de James Anaya presentó un recurso de amparo en nombre de Awastingni ante el Tribunal de Apelaciones de Bilwi (Puerto Cabezas), "solicitando que el caso fuera considerado por la Corte Suprema de Nicaragua. Este nuevo recurso, que sigue pendiente ante la Corte Suprema, incluyó en la lista de personas demandadas al Presidente de Nicaragua y varios ministros y funcionarios del gobierno". En el recurso, la comunidad sostuvo que estos funcionarios habían violado la Constitución y la legislación nicaragüenses "por no cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana, dejando sin protección los derechos territoriales de Awastingni."

Llama la atención que en general, el equipo de James Anaya no había apostado demasiado por la resolución del caso en el marco del régimen de autonomía, con razón en cuanto a que las autoridades regionales actuaron con posterioridad, sin embargo, consideramos que la lucha de Awastingni no se ha inscrito en el proceso autonómico lo cual ha traído algunos efectos negativos como la identificación de la comunidad con "asesores extranjeros" o "sus abogados", pero sobre todo que la comunidad se percibe a sí misma como aislada y con la vía internacional como única alternativa.

La mención más importante que hace el equipo de James Anaya se refiere a la ley 445 cuando, en 2004, las autoridades consideraban que Awastingni sería la primera comunidad para conseguir un título bajo la nueva ley. En ese año, como señala la misma fuente, se había completado la primera etapa del proceso de demarcación y titulación con la realización de un "diagnóstico y cartografía que documentan la tenencia tradicional de la tierra de la comunidad", en este proceso la comunidad fue asesorada por el Programa de IPLP pero el trabajo fue realizado "por asesores contratados por el gobierno de Nicaragua con financiamiento del Banco Mundial".⁴¹³ De acuerdo con nuestras fuentes, para la realización del

⁴¹³ *Ibid.*

diagnóstico de la comunidad, dentro de la primera etapa del proceso de demarcación y titulación, el gobierno realizó una licitación pública a partir de la cual el diagnóstico fue encargado al Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA), a la Universidad Estatal de Idaho en los EE.UU y a una agencia de cooperación llamada ALISTAR-Nicaragua.⁴¹⁴ El "Diagnóstico de tenencia y uso de la tierra de la comunidad Mayangna Awas Tingni (RAAN)" se realizó en los meses de junio y julio de 2003 y fue presentado a finales de ese mismo año. En él se incluyen los antecedentes históricos de la comunidad recabados mediante técnicas etnográficas y de historia oral; una caracterización general de la población, la ubicación del área reclamada por la comunidad (medición con GPS); los usos que la comunidad da a dicha área; los conflictos de propiedad o uso con las comunidades vecinas; información sobre traslapes y concesiones forestales; así como constancias emitidas de 1984 a 2002 por autoridades nacionales, regionales y municipales con las que pretendían acreditar la propiedad de áreas -dentro del territorio identificado por la comunidad-, a favor de otras comunidades o grupos principalmente de excombatientes.

El diagnóstico se realizó con la participación plena de la comunidad ya que de otra manera no se hubiera podido realizar. Por ejemplo, se elaboró un mapa toponímico en idioma mayangna y ubicado mediante GPS (ubicación vía satélite), que contiene 553 nombres de "caños" (ríos), cerros, pueblos viejos, cementerios, correntadas (corriente fuerte de ríos), lugares históricos y sagrados, mojones y campamentos. Es decir, se trata de la información cultural del área reclamada de 94,393,649 hectáreas. También se realizó un mapa del uso actual del territorio que abarca doce áreas distintas, así como la ubicación de los traslapes de territorios con otras comunidades.⁴¹⁵ Este dato es interesante porque en general se

⁴¹⁴ "En la licitación participaron muchos organismos y de los organismos pues CIDCA y ALISTAR de Nicaragua se habían juntado como consorcios y los dos lograron calificar como uno de los organismos que podían hacer el diagnóstico." Entrevista a Melba Maclean Cornelio, líder mayangna originaria de Awastingni, Coordinadora del CIDCA en Bilwi. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

⁴¹⁵ La comunidad participó en todas las actividades del proceso expresándose por medio de la participación general o delegada. Su nivel de participación fue alto, previa explicación y discusiones

cuestiona el hecho de que los territorios indígenas sean tan extensos en relación al número de pobladores, en el diagnóstico se menciona que la sobrevivencia de la comunidad depende de una gran extensión de bosque tal y como se comprobó con el análisis cuantitativo de la cacería y pesca, y ello se debe a la manera en que utilizan los recursos naturales. Uno de los líderes de la comunidad nos explicó parte de las reglas que rigen la forma en que los comunitarios deben cazar o pescar, en general se busca no acabar con los recursos y respetar el mandato de sus ancestros.

Piu es uno de nuestros ancestros, es un conocedor muy importante, él hablaba con el dueño de los animales, ellos hablaban con el dueño de los perros, ellos hablaban con los dueños de las plantas, él es uno de los líderes principales. Cuando matar un pavón, hay que solicitar a ese profeta Piu. Yo voy a ir a montar, él ordena sólo salir un pavón, entonces la gente, cuando llega un pavón, con esa misma flecha mata y regresa, porque cuando intentan de nuevo nunca van a hallar, porque Piu ya dio ordenes. Sólo con flecha y con anzuelo se permite la pesca. Con máscara se lleva todo y mata todo, buceando pues, así se mata todo.⁴¹⁶

Lo extenso del territorio que reclama la comunidad de Awastingni también se explica por la historia y la cultura del pueblo mayangna; en un mapa resultado del mismo diagnóstico los comunitarios nos indicaron cuáles eran las áreas que lo componen.

sobre las actividades planificadas y la metodología de trabajo aprobada por el gobierno y la comunidad misma. Se celebraron asambleas para discutir los informes preliminares en todas las etapas del diagnóstico, desde su formulación hasta su conclusión. Todos los datos etnográficos tomados por entrevistas individuales, en grupos focales, encuestas casa por casa y observación directa fueron validados por los estudios socioeconómicos y los datos recabados paralelamente por los equipos de mapeo, ningún dato fue aceptado sino había manera de confirmarlo. Alistar-Nicaragua, CICA-UCA, Diagnóstico de tenencia y uso de la tierra de la comunidad Mavanona Awastingni (RAAN), Informe Final, Octubre de 2003, Managua, Nicaragua, p. 2-4

⁴¹⁶ Entrevista con el Prof. Thilie Nelson quien fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, mayangna originario de Awastingni. Agosto de 2005, Awastingni, RAAN

Aquí voy a enseñar [señala en el mapa] un ejemplo, somos dueños de este bosque, entonces aquí es Tuburús, ahorita aquí vivimos Awastingni, pero somos dueños, nuestros abuelos, las personas de Tuburús habitaban aquí, [señala en el mapa, ver foto], entonces, cuando mueren, ahí enterraron. Por eso, viendo todo eso, tenemos muchas tierras sagradas, áreas sagradas. Como Batuanbai, es tierra sagrada, pueblo viejo; como Tuburús que es una comunidad vieja, Moblan, Isalai, todo eso son tierras ancestrales, pueblos viejos.⁴¹⁷

Melba Maclean, quien ha cumplido un importante rol en la experiencia participativa de la comunidad, señala que el diagnóstico fue entregado a la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT) como parte de la solicitud presentada por la comunidad para que se iniciara el proceso, posteriormente, y siguiendo las fases señaladas por la ley, la información revisada por la CIDT al Consejo Regional a fin de que este realizara las diligencias necesarias para resolver el conflicto entre comunidades que no pudo resolverse en la etapa anterior.⁴¹⁸ El Consejo contaba con un plazo de tres meses pero después de casi tres años aún no ha resuelto el conflicto.⁴¹⁹

El Consejo parece que no tenía capacidad y entonces no pudo hacer la resolución del conflicto. Nosotros hemos reunido dos veces y las dos veces, sentimos, yo

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Los conflictos se derivan de traslapes con las comunidades miskitus del bloque "Tasba Raya" (Francia Sirpi, Santa Clara y La Esperanza), comunidades reubicadas por el Instituto Agrario Nicaragüense; igualmente, traslapes con el bloque de las "Diez Comunidades", aunque este bloque no considera que exista un conflicto porque considera a Awastingni como comunidad "hija", argumento que es desmentido por Awastingni. Alistar-Nicaragua, CICA-UCA, *Diagnóstico...*, op. cit., p. 6.

⁴¹⁹ Cabe señalar que tanto Melba Maclean como los comunitarios entrevistados afirman que Awastingni no tiene conflicto con las comunidades vecinas, sino que después de haberse realizado el diagnóstico las comunidades reclaman áreas del territorio identificado o porque dichas comunidades ya tienen títulos como es el caso del bloque de Tasba Raya. "Siempre dicen eso pero nosotros no tenemos conflictos. Los que crean conflictos son los vecinos, encima de eso es un conflicto creado por un diagnóstico. Entonces los comunitarios vecinos se están extendiendo al territorio de Awastingni, [argumentando que] es un diagnóstico y no tiene validez." (Melba Maclean) "El gobierno central dice que la comunidad tiene conflicto con las comunidades vecinas. Pero yo le dije una vez en una invitación yo aclaré: la comunidad no tiene conflictos con nadie, porque hay sí claro comunidades vecinas hay: Francia Sirpi, La Esperanza y la Santa Clara. Pero ellos ya tienen títulos. Estamos, negociamos con las comunidades pero no sé, tenemos una reunión más, última reunión y ahí vamos a decidir ya sentamos dos veces, falta una más." (Thilie Nelson)

personalmente siento que las autoridades no tienen competencia o no están capacitados para aplicar la ley 445, porque desconocen los mecanismos que deben de tener. Nos ponen a escuchar y luego nosotros nos peleamos, nos dicen cualquier cosa, ellos no tienen ninguna capacidad de mediar o decir mira esto no es así, pues esto debe ser por lo menos de esta manera. Eso no hay. Además, en la ley 445 dice unos pasos pero no dice cómo deben de hacerlo.⁴²⁰

Ante tal rezago en el proceso, los comunitarios nos expresaron su desconfianza en la Ley 445 y en las autoridades de todos los niveles, especialmente las regionales e incluso comentaron que el gobierno debía de otorgarles el título de propiedad a más tardar en noviembre de 2005 o de lo contrario acudirían de nuevo a las instancias internacionales con apoyo de sus asesores locales y extranjeros. Consideran que no se les ha dado el título por intereses políticos.

Lo que ahora estamos viendo es que la cuestión política es lo que está prevaleciendo. Los políticos quieren salir bien con las demás comunidades aunque no tengan razón. Los comunitarios hasta ahora, después de la última reunión, están viendo que si esta tercera ronda de negociación no funciona van a tener que pronunciarse incluso ante los mismos pueblos indígenas porque el gobierno aquí en la región es de Yatama, es una organización indígena, y esta organización no está apoyando al proceso del caso de Awas Tingni. Sentimos que [Awastingni] ha sido excluida de la agenda de ellos como organización cuando en su plataforma dice que también es parte de las comunidades indígenas sumo. Nosotros sentimos que eso sería lo último.⁴²¹

En palabras de un miembro del Consejo Regional todo depende de que todas las comunidades involucradas lleguen a un acuerdo y habla incluso de la posibilidad de que la comunidad esté exigiendo tierras que no le corresponden

Está terminándose todo eso de los mojones, creo que llegaron a un acuerdo sobre los mojones para poder entrar al tema de titulación, el problema es que con el

⁴²⁰ Entrevista a Melba Maclean Cornelio, líder mayangna originaria de Awastingni, Coordinadora del CIDCA en Bilwi. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

⁴²¹ *Ibíd.*

diagnóstico de Awastingni se estableció un área pero hay conflicto con las otras comunidades indígenas vecinas, no hay acuerdo entre ellas. Hasta que lleguen a un acuerdo entre todos los vecinos se puede titular, porque no se puede otorgar un título sobre tierras que no son, que a la comunidad no le corresponden.⁴²²

La delegada del MARENA en la RAAN, nos comentó que a pesar de que se pensaba que la comunidad sería la primera en obtener su título y del gran apoyo económico que ésta ha recibido para seguir su caso, los conflictos entre comunidades, la existencia de títulos anteriores, la invasión de tierras y la tala ilegal han complicado el proceso de titulación. Cuando le preguntamos qué sucedió después de la sentencia nos dijo:

Nada cambió. La situación sigue igual, la vida sigue igual y talvez peor, porque pese a que hay una demanda de la Corte Internacional, el Estado nacional no ha cumplido ni nuestras autoridades regionales han hecho que se cumpla, entonces, hay un paso lento, debía haber sido la primera comunidad demarcada más sin embargo no se ha hecho. Se dio una cantidad gran de plata para la asesoría legal, sin embargo parece que toda la plata quedó en la asesoría legal. Nosotros como MARENA con el INAFOR y la Procuraduría del Ambiente, encontramos a los madereros con grandes patios de madera, gran cantidad de colonos invadiendo tierras, gran cantidad de títulos, ¡autorizados por nuestras propias autoridades regionales y no sólo del gobierno central!, nos encontramos títulos supletorios autorizados desde alcaldes, gobernadores y presidente de la república, dentro del área de la comunidad.⁴²³

Cuando preguntamos si había posibilidad de que se titulara como un bloque de comunidades en lugar de una sola comunidad, nos mencionaron algunos aspectos de la relación entre mayangnas y miskitus, sus diferencias culturales y la desconfianza de la comunidad debido a que muchos de los miskitus y mestizos

⁴²² Entrevista a Carlos Alemán miskitu integrante del Consejo Regional y Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del mismo Consejo que terminó su periodo en marzo de 2006. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

⁴²³ Entrevista a Rosalía Gutiérrez López, mestiza, Delegada del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales en la RAAN, originaria del triángulo minero de la RAAN. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

llegaron al área a partir de acciones gubernamentales a nivel nacional, regional y municipal como la entrega de títulos y el impulso de invasiones de tierra.

En estas comunidades vivían bastante alejadas en los setentas, no salían a la ciudad; y estos mayangnas siguen siendo estas personas que no se mezclan con otros, entonces, el miskito es una persona más abierta, ha sido guerrero de hecho y entonces han invadido. Awastingni lo que han hecho es quedarse sola en la propia comunidad. [...] Esto es un conflicto grandísimo, es difícil, van a pasar muchos gobiernos, pero se debe ir avanzando con las demás comunidades.⁴²⁴

Igualmente los miembros de la comunidad afirmaron que la titulación en bloque no es viable debido a las diferencias culturales.

En parte el gobierno mismo pretende que estemos en bloque y ¡no puede ser!, no puede ser porque nosotros somos mayangnas, somos indígenas pero, cada pueblo indígena tiene su propia cultura, su propio pensamiento, no puede ser así no más juntamos. Lo malo es que tienen [los miskitos] una historia muy mala nosotros sentimos que nosotros somos más tolerables en cambio los vecinos no, entonces no podemos estar así. Ellos mismos se tuvieron que dividir, separar para ser titulados cada quien por su comunidad.⁴²⁵

Entre nuestros entrevistados pertenecientes a grupos distintos al mayangna prevalecía la opinión de que Awastingni se está aislando cada vez más al plantear sus derechos territoriales de manera individual y no en conjunto con las comunidades vecinas.

Awastingni siguió un proceso diferente. Awastingni es una comunidad mayangna y la región es mayoritariamente miskitu entonces siempre hay conflictos interétnicos mayangnas, miskitos. Awastingni respondió a una concesión que incluso la región medio había aprobado, eso generó desconfianza entre los mayangnas y siguieron un procedimiento diferente al de las otras comunidades en Bosawas [bloques de

⁴²⁴ *Ibíd.*

⁴²⁵ Entrevista a Melba Maclean Cornelio, líder mayangna originaria de Awastingni, Coordinadora del CIDCA en Bilwi. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

comunidades]. El problema es que Awastingni se fue solo como tierras comunales, no como territorio indígena.

Awastingni es una especie de boomerang porque Awastingni tiene una sentencia, es un precedente internacional muy famoso, pero su aplicación práctica es más complicada, porque es una comunidad mayangna en medio de un territorio miskitu y mientras no haya una apertura para negociar entre esa comunidad y el resto de las otras comunidades, pues éste título es complicado que se le de. Porque es demasiado extenso el territorio y abarca derechos de otras comunidades.

Lo ideal sería darle el título a todo el territorio y después que las comunidades negocien internamente las áreas de uso común, pero para eso debe de haber un consenso entre Awastingni y las diez comunidades que la rodean. Como Awastingni tiene una sentencia que la beneficia a ella como comunidad, está en una situación de no querer negociar porque dicen, para qué tengo que negociar si la sentencia es muy clara, denme a mí mi título y ustedes [...] eso no es problema mío como comunidad mayangna, además ustedes son miskitos.

Es un reto para la aplicación práctica de la ley, es un caso que requiere del consenso y de construcción y eso no lo entienden los abogados de Awastingni, ellos dicen cúmplase la ley, aquí está la sentencia. Y las otras diez comunidades alrededor dicen cumplan la ley y nos violan nuestros derechos a nosotros. Tampoco es que el gobierno central va venir a decir denle el título, la ley de autonomía dice que los diferendos limítrofes los resuelve la región, no los resuelve Managua ni los resuelve la Corte Interamericana, los resuelve la región. Ese caso hay que irlo manejando con cuidado.⁴²⁶

En las dos respuestas anteriores destaca la polarización entre la postura de Awastingni en su carácter de comunidad mayangna, es decir, perteneciente a un pueblo que como decíamos ha sido una minoría numérica e incluso política en particular respecto al pueblo miskito, y por otro lado, la postura de miembros del

⁴²⁶ Mima Cunningham Kain, destacada líder indígena miskitu originaria de Río Coco, quien ha participado en distintos cargos de gobierno en la región, ha sido directora de la URACCAN y consultora en distintos estudios realizados por el PNUD y otras instancias. Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

pueblo miskitu quienes califican de intransigente la actitud de Awastingni. La rivalidad entre ambos pueblos fue evidente sobre todo durante la colonia, cuando por ejemplo, los tratados relativos al territorio que vimos en el capítulo anterior únicamente hacían referencia al pueblo miskitu. En la actualidad, todavía pudimos escuchar descalificaciones entre ambos pueblos y algunos de nuestros entrevistados nos hablaron de la predominancia política del pueblo miskitu.

Otras voces concedoras del tema nos hablaron de que algunas autoridades de la comunidad se han beneficiado individualmente, es decir, que ha habido corrupción en el manejo de los recursos que llegan a la comunidad.⁴²⁷ Respecto de los recursos económicos derivados de la sentencia, los comunitarios han explicado en varias ocasiones a qué fueron destinados.⁴²⁸

Preguntamos entonces si el mismo contenido de la sentencia está limitando la resolución del caso.

Claro, porque la sentencia se refiere a un solo territorio, a una sola comunidad. Nos da un ejemplo de que aquí el tema de la ley 445 va a tener éxito en la medida en que sean territorios y no en la medida en que sean solo comunidades. Sino nos va a pasar como esta Awastingni con su derecho, pero rodeada por diez comunidades. Eso no resuelve nada.⁴²⁹

En la situación actual, no se puede pretender el reconocimiento de los territorios indígenas tal como eran incluso antes de la colonización, pero ello no quiere decir tampoco que se pueda pasar por encima de sus derechos ancestrales como

⁴²⁷ “Yo creo que la situación de la comunidad no ha cambiado en nada. El montón de reales que se le ha dado o que el Estado ha pagado ha servido para que unas personas sean los beneficiarios, el síndico designado por la comunidad. Hay síndicos que han sido muy bandidos y han asaltado a la comunidad. El Estado le manda el cheque y ellos en vez de distribuirlos y de mejorar las condiciones sociales de ellos sólo van a cambiarlo y llegar hasta de dentro de un año y ya dentro de un año ya no tienen nada. Hay cambios de síndico a cada rato y ninguno ha resuelto nada en esa comunidad”. Entrevista a profesional miskitu, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

⁴²⁸ “En esa sentencia salió tres puntos principales, uno es dar un proyecto de 50 mil dólares, otro es 30 mil dólares en efectivo, gastos de los líderes, otro es dar títulos. Dos cosas se hizo, hizo un albergue ahí, gastó 50 mil dólares, otro es, yo un cheque de 30 mil dólares, entonces única cosa que falta es el título.” Entrevista al Prof. Thilie Nelson quien fungió como Síndico y participó como representante de la comunidad en el caso ante la Corte Interamericana, mayangna originario de Awastingni, agosto de 2005, Awastingni, RAAN

⁴²⁹ Entrevista a profesional miskitu, Agosto de 2005, Bilwi, RAAN.

pueblos. Es decir, el hecho de que en la actualidad las comunidades de la Costa Atlántica tengan una importante presencia de población mestiza y haya amplias zonas pobladas por mestizos no puede ser ignorado por quienes han sido dueños del territorio, lo mismo sucede con aquellos casos en que la población miskitu ha sido desplazada o ha migrado a nuevos asentamientos en territorios ancestralmente mayangnas.

Mientras que la comunidad de Awastingni busque el reconocimiento de su territorio sin reconocer el conflicto existente con las comunidades vecinas y sin llegar a una solución negociada, la participación de la comunidad no alcanzará pronto el resultado político máspreciado que es la titulación. Su participación colectiva tuvo como resultado la emisión de la sentencia en contra del Gobierno de Nicaragua y también contribuyó a la reelaboración y aprobación de la ley 445 pero desafortunadamente su participación puede llegar a traducirse también en un debilitamiento de la misma ley y sobre todo del mismo régimen autonómico, porque es fuera de él que los comunitarios buscan todavía llegar a una solución y porque además hay una gran polarización en las opiniones al respecto.⁴³⁰ Además, la vía por la que han optado la comunidad y sus asesores –fuera del régimen autonómico-, se sirve y puede robustecer el desencuentro entre mayangnas y miskitus.

En los dos casos que hemos analizado aquí encontramos que la participación política ha sido de tipo colectiva por que el reclamo territorial es construido colectivamente, en su aprovechamiento, conservación y cosmovisión. Es colectiva no sólo porque los comunitarios se hayan unido para lograr un

⁴³⁰ Al preguntar a las autoridades de Awastingni ¿qué significa para ustedes lo de la Autonomía?, nos respondieron: "Bueno, nosotros entendemos sobre la autonomía, pero cuando viendo en nuestro derecho, no tenemos autonomía, los miskitos hacen daño más bien, entonces no tenemos paz, los mayangnas no tienen paz. Parece un guerra mental, sí. Nuestros abuelos cuando cada mañana piensan tener un título y los miskitos dicen no, entonces eso no es autonomía [...] como decía el Juez, los miskitos mucho dañan en el nombre de guerra que pasó en 81, la guerra que tuvo en Honduras [...] aquí nuestros jóvenes también fueron grupos de combatientes, los profesores que estaban ahí, todos son combatientes que pelearon contra los Frente Sandinista, pero eso luego pasó. Muchos jóvenes se murieron en esa guerra [...] Los miskitos dicen: yo soy YATAMA, yo soy guerrillero, yo soy... no me juegues conmigo voy a dar, pero nosotros no somos así." *Ibíd.*

objetivo común, sino porque su reclamo responde al carácter colectivo de la propiedad, porque el reclamo para ser entendido ha sido como comunidad o bloque de comunidades. Su participación en el caso de Bosawas ha derivado en la conformación de bloques territoriales, que afianzan la manera en que venían utilizando el territorio, con áreas compartidas o exclusivas, pero ahora a cargo del bloque en su conjunto. En el caso de Awastingni la participación ha derivado en una sentencia en contra del Estado de Nicaragua y en la mayor presencia del pueblo mayangna al interior de la RAAN.

Ambos proceso participativos impulsaron y sentaron las bases del contenido de la Ley 445, la cual como veíamos tiene un carácter eminentemente participativo y multiétnico. Estas experiencias por bloque y por comunidad junto con la participación que se dio alrededor de la aprobación de la ley, derivaron en la plena inclusión de las comunidades en la toma de decisiones alrededor de sus territorios y del aprovechamiento de los recursos naturales; es decir, un resultado político que tiene que ver con la decisión en el tipo de ley y la decisión respecto de la titulación de sus territorios y uso de los recursos naturales.

Se trata también de procesos o experiencias participativas convencionales porque no requirieron de acciones colectivas contrarias a la ley o a los canales institucionales, claro está, que aunque no exploramos esta parte, no desconocemos que tanto titulación como recursos naturales son temas conflictivos que sí han derivado en enfrentamientos entre comunidades o con terceros, pero estos hechos no influyeron de manera decisiva y se han presentado de manera aislada.

Ambas experiencias representan todavía un desafío colectivo tanto para las autoridades en todos los niveles, por lo que su participación puede dirigirse a nuevos resultados de carácter político, en el caso de Bosawas lo respectivo al plan de co-manejo de la reserva, porque el gobierno está interactuando con interlocutores fortalecidos y organizados; en el caso de Awastingni porque su participación representa un reto para el mismo régimen autonómico, puesto a

prueba no sólo a nivel nacional sino por instancias internacionales de derechos humanos.

Consideramos que las experiencias que hemos relatado aquí han tenido el nivel más alto en cuanto al alcance de la participación política, es decir, el de la toma de decisiones y en el que a partir de esa decisión se participe de manera directa en la ejecución de programas o acciones de gobierno como es en este caso la titulación y la administración de los recursos naturales.

Evidentemente, este tipo de participación ha cambiado las relaciones de poder en la región, no sólo porque se ha creado un nuevo nivel de gobierno como son las comunidades o bloques de comunidades sino porque las instituciones creadas en el marco de autonomía y en particular en el tema que nos ocupa, se han conformado de manera que reflejen el carácter multiétnico de la Costa Atlántica de Nicaragua. Sin duda no es un proceso rápido ni libre de obstáculos, ya hemos mencionado algunos, pero el hecho de que la participación de los distintos pueblos y etnias, tenga cabida institucional como un derecho e incluso, podríamos decir, como una obligación- porque sino no se pueden seguir los procedimientos marcados por la ley-, nos muestra que el carácter de la ciudadanía en sociedades multiétnicas debe ser activo y no pasivo, porque aunque la participación sea un fenómeno complicado que no garantiza soluciones correctas en todos los casos, sí es una vía que genera compromiso y mayor equilibrio en la toma de decisiones al modificar las relaciones de poder. La participación política con de mayor nivel o alcance da a la ciudadanía un carácter activo que no se encuentra en la concepción liberal de ciudadanía de la cual hemos hecho un recorrido teórico en el primer capítulo

En Bilwi hoy es posible escuchar las diferentes lenguas indígenas el miskitu, y el mayangna, además del inglés y el español cuando hace algunos años, nos comentaban, sólo era posible escuchar el español y el inglés. Esta es una muestra simbólica del cambio en las relaciones de poder, pero la obtención de los títulos en Bosawas, la participación de comunitarios de Awastingni en foros internacionales en un proceso jurídico, los mecanismos con los que hoy cuentan

los costeños para decidir sobre el uso de sus recursos naturales y la equitativa distribución de los beneficios que resulten de dicho aprovechamiento, son muestras de mayor peso.

CONCLUSIONES

El análisis del ejercicio de la ciudadanía es un tema complejo, no solo porque expresa el tipo de relación que mantiene el Estado con los individuos y colectivos que se adscriben a él sino también porque da cuenta de las distintas visiones que sobre la sociedad y su regulación se tienen. Desde el esquema liberal o universalista, la sociedad es homogénea y como tal debe ser regulada, en el esquema liberal “moderado” o multiculturalista, la sociedad es heterogénea y debe reconocerse como tal en tanto que no cuestione los principios liberales básicos.

En este debate, la participación política se presenta como una forma práctica de evaluar la ciudadanía y el reconocimiento de la diversidad, porque muestra las vías que los pueblos indígenas identifican, demandan o proponen a fin de alcanzar su libre desarrollo. La participación política integral da expresión directa a las demandas sobre las cuales se construyen distintas propuestas. La participación política integral nos habla de una ciudadanía activa a diferencia de los dos primeros esquemas, en donde la ciudadanía es de carácter pasivo porque se privilegian las formas representativas en la toma de decisiones y la participación se circunscribe al ámbito electoral.

Pero la participación política, para ser efectivamente activa y directa, debe alcanzar el máximo nivel o resultado, es decir, aquel en el que los colectivos tengan la posibilidad de tomar decisiones y participar en la aplicación de dichas decisiones. Esto es lo que a nuestro modo de ver sucede actualmente en la Costa Caribe de Nicaragua, donde ubicamos experiencias de participación política de tipo convencional, cuyos resultados se refieren a la toma de decisiones en particular sobre la titulación y administración de sus territorios, es en estos temas donde observamos casos de participación política colectiva en su máximo nivel. Como vimos, no es casualidad que este tipo de participación política se refiera a dichos temas, de hecho, fue muy significativo que nuestros entrevistados

priorizaran el tema de la titulación y recursos naturales cuando les preguntamos cuál era el tema más importante para los costeños.

Las experiencias de participación política que hemos relatado son tres, la del conjunto de la Costa Atlántica que derivó en la elaboración de un marco legal dirigido a la titulación y aprovechamiento de los recursos en territorios indígenas acorde a las características de la población; la experiencia de cerca de 90 comunidades indígenas que lograron la titulación de cinco bloques territoriales en los que se organizaron 86 comunidades que han habitado ancestralmente lo que hoy es la Reserva de la Biosfera de Bosawas; y la experiencia de una comunidad que a pesar de que no ha logrado todavía la titulación de su territorio, motivó una sentencia en contra del Estado de Nicaragua por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se trata de procesos convergentes que han sido posibles en el marco del régimen de autonomía, régimen jurídico político en constante construcción –como los mismos costeños reconocen- que ha promovido la participación diferenciada de la población en razón de sus características socioculturales y cuya mejor expresión hasta ahora es la ley que regula la demarcación y titulación de los territorios indígenas y el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales que ahí se encuentran.

La participación política en estos casos ha sido de tipo colectivo, porque sus actores han participado desde su sentido de pertenencia a un pueblo indígena pero como entes colectivos y no sólo como miembros o individuos de esa colectividad; además, porque el resultado de su participación se dirige al beneficio de un ente colectivo como son las comunidades o bloques de comunidades mayangnas, miskitus o multiétnicas.

También, hemos visto que en los procesos participativos para llegar a la elaboración de la ley o para lograr la titulación del territorio, las comunidades fueron escuchadas en su demanda ancestral de reconocimiento y respeto a su territorio y se les hizo llegar información sobre todos los aspectos relacionados con el tema. Particularmente el Estado a nivel nacional, tuvo que informarles, por

ejemplo, sobre el presupuesto destinado a la Reserva de la Biosfera de Bosawas y los mecanismos de administración y en el caso de Awastingni, tuvo que rendir cuentas sobre el cumplimiento de la sentencia de la CIDH. Pero lo más relevante, fue que las comunidades tomaron decisiones y participaron en la ejecución de la ley en el caso de Bosawas exitosamente y en el caso de Awastingni aún sin éxito.

Estamos entonces ante lo que llamamos participación política integral, porque involucra todos los niveles de participación y es eminentemente política porque además de llevarse a cabo en solidaridad con otros, modificó las relaciones de poder. En el caso de Bosawas, antes de la ley y antes de la titulación, las comunidades y bloques de comunidades no estaban en condiciones de decidir acerca de la manera en que era administrada la reserva, quedando toda la responsabilidad y decisiones en el Estado a nivel nacional, quien incluso consideraba las tierras de Bosawas como tierras nacionales, indicando de manera unilateral a las comunidades en qué áreas podían realizar sus actividades. Después de la ley y la titulación, la administración de la Reserva se realiza bajo la figura de co-manejo, teniendo claro que los dueños del territorio son los indígenas, lo cual seguramente tiene un gran peso en las estrategias de administración de esta área protegida.

La comunidad de Awastingni es considerada un interlocutor importante con presencia internacional, su experiencia motivó que el poder ejecutivo presentara una iniciativa de ley sobre el tema de la titulación la cual fue reelaborada en el primer proceso participativo que describimos. Dicha comunidad también es un interlocutor importante a nivel regional pero, aunque es ahí donde tiene mayores posibilidades de crear alianzas y de llegar a un resultado concreto, ha adoptado una actitud desconfiada –no sin razón- que la mantiene aislada y en realidad más vulnerable. Consideramos también que la comunidad se ha convertido en un laboratorio de juristas de otros países que en lugar de potenciar las posibilidades que da el régimen autonómico, intentan resolver el caso a través de instrumentos e instancias internacionales que aún no reconocen derechos específicos para los pueblos indígenas.

Este caso, es el que muestra con mayor claridad las tensiones interétnicas que existen particularmente en la RAAN, nos referimos al distinto posicionamiento político de los dos pueblos indígenas de la región respecto del régimen de autonomía. Hasta donde pudimos observar, los mayangnas no han llegado a sentir suyas las instancias autonómicas debido a que el marco autonómico ha sido para ellos, hasta ahora, un espacio primordialmente miskito. Aunque cuentan con concejales y representantes ante la CIDT y CONADETI, los mayangnas siguen siendo una minoría política; es por esta razón que quizás vieron mayores posibilidades en el ámbito internacional.

Las tensiones interétnicas son lógicas en una sociedad multiétnica, pero no implican necesariamente conflictos, es decir, el ideal no es eliminarlas porque estas siempre existirán, de lo que se trata es de que no se conviertan en obstáculos para que una etnia acceda a los espacios de poder o que sus decisiones tengan un peso secundario; mucho menos, que sean fuentes de violencia o discriminación. El esquema político de la RAAN se constituye actualmente por una mayoría numérica mestiza, una mayoría política miskita y una minoría numérica y política mayangna; aunque esto último ha ido cambiado enormemente desde mediados de los noventa, las relaciones interétnicas son sin duda un reto cuando se habla de una ciudadanía que busca reflejar efectivamente la diversidad.

Como decíamos en el último capítulo, está pendiente la discusión sobre los derechos a la tierra de la población mestiza, los pueblos indígenas tienen por primera vez un marco legal que reconoce sus derechos territoriales en respuesta a su demanda ancestral, pero el desarrollo político y socioeconómico de la región depende de que éste llegue a toda la población.

A pesar de estas tensiones interétnicas, estamos ante una participación política enfocada hacia la mayor auto organización y fuerza de los pueblos indígenas (“empoderamiento”); es decir, no estamos ante una participación política dirigida y determinada a priori por las autoridades cuyo objetivo sería la legitimación y éxito de determinada política o programa de gobierno, sino ante una

experiencia participativa en la que las comunidades no sólo motivaron en buena medida el inicio de este proceso, sino que incidieron desde las primeras etapas hasta la definición de nuevas formas de participación que ahora se encuentran reguladas legalmente.

Las experiencias participativas han sido de tipo convencional porque se realizaron a través de canales institucionales, muchas veces con el apoyo técnico, logístico y financiero del Estado a nivel nacional y de organismos multilaterales como el Banco Mundial entre otras entidades.

Tales experiencias de participación política colectiva, convencional, integral, diferenciada, dirigida al empoderamiento y a la modificación de las relaciones de poder, nos muestran una parte de la manera en que se ejerce la ciudadanía en una sociedad multiétnica como es el caso de la Costa Atlántica. Consideramos que ahí se construye una ciudadanía multiétnica que reconoce derechos diferenciados de acuerdo con las características de cada grupo. En otras palabras, el tipo de ciudadanía –su extensión y calidad–, está en función del tipo de participación política que se ejerza.

No es que se tenga demasiada “fe” en la participación como diría Kymlicka, sino que a partir de la breve revisión que se hizo sobre otras experiencias en Latinoamérica, en Nicaragua se observan las ventajas de un sistema participativo como es la autonomía, sin negar la necesidad de elementos representativos. Sabemos que la participación no puede ser practicada por todos y abarcar todos los asuntos, siempre hay algún nivel de representatividad necesario como por ejemplo las autoridades electas por las asambleas comunales y por bloques territoriales, o los representantes por etnia ante los consejos regionales.

Sin embargo, la participación a diferencia de la sola representación, tiene mayores posibilidades de hacer de la ciudadanía un estatus que reconozca y promueva el carácter multiétnico de la sociedad. La representación, aunque es necesaria, resulta limitada por circunscribirse a la regla de la mayoría; esto es así porque el demos –expresión política de la mayoría–, oculta las diferencias socioculturales. La participación política integral en cambio, puede reproducir o innovar mecanismos

que deriven en una participación o incluso representación de acuerdo con la multiétnicidad social. Mecanismos de participación como son las distintas etapas del proceso de titulación establecido por la Ley 445 o mecanismos de representación como son las instancias que dirigen el proceso compuestas por representantes de cada etnia o los Consejos Regionales integrados también por representantes de cada etnia.

Aunque en este trabajo no planteamos una discusión sobre la democracia en particular, estamos de acuerdo en lo que varios autores han planteado sobre la necesidad de que la democracia incluya formas de participación de mayor alcance y no sólo de representación. En otras palabras, la democracia no se sostiene sin participación, pero esta participación, para ser efectivamente política e integral, debe dar expresión a las características de los grupos que hoy componen las sociedades multiétnicas. Como vimos en nuestra revisión teórica, el demos deviene de una concepción homogénea de la sociedad en donde la decisión de la mayoría no tiene efectos negativos sino que es una manera de ponerse de acuerdo, pero en la realidad, el demos niega la diversidad étnica y ello ha tenido efectos devastadores para muchos pueblos. En un esquema participativo en sociedades multiétnicas no se decide bajo la simple regla de la mayoría sino mediante el diálogo intercultural. Sin duda es un proceso complejo pero las democracias representativas también lo son, es decir, no se puede negar la participación con argumentos prácticos o si se quiere logísticos, diciendo que por tal complejidad social y gran número de población, la participación no es viable porque incluso propicia la ingobernabilidad –seguramente para el autoritarismo la democracia fue un símbolo de inestabilidad-.

En la democracia liberal, la ciudadanía es ejercida de manera pasiva por cada individuo, la mayoría o demos es quien decide; el demos supone igualdad entre los individuos y equidad en las vías de participación, pero no reconoce las asimetrías e inequidades producto de las características socioculturales y socioeconómicas. En el modelo liberal republicano, la ciudadanía es activa y propone el reconocimiento del particularismo cultural de cada individuo. En el

modelo liberal llamado multiculturalismo la ciudadanía diferenciada apuesta por la representación y el reconocimiento de derechos especiales a los individuos de acuerdo con su pertenencia a un determinado grupo. Para regular el "conflicto" de la diversidad, el liberalismo propone ignorarla, el republicanismo darle cabida pero bajo la regla de la mayoría y el multiculturalismo segregaría. Por otro lado, los términos de democracia participativa y representativa se refieren a las vías por las que la democracia adopta su carácter liberal o republicano.

Pero de lo que se trata en el caso de Nicaragua es en principio del reconocimiento de una sociedad multiétnica conformada por entidades colectivas en donde las características de la participación política, como decíamos en la página anterior, permiten hablar hoy de la construcción de una ciudadanía multiétnica que reconoce tanto a ciudadanos en lo individual como la ciudadanía de colectividades o sujetos colectivos, en este caso comunidades y bloques de comunidades. La participación política de individuos y colectivos se da de acuerdo a sus características socioculturales, no se privilegia la decisión de la mayoría sino de los directamente afectados en un diálogo intercultural. Aunque incluso la autoridad regional promueve la participación de individuos y colectivos, esta experiencia no está exenta de dificultades de las que ya hemos hablado, al igual que en las democracias liberales y republicanas, existen riesgos de cooptación, cacicazgos, manipulación, etc., pero la apertura de canales institucionalizados de participación dan alternativas para afrontar dichos riesgos. Como hemos visto, la categoría de participación política nos permite ver más claramente el carácter dinámico del estatus de ciudadanía; la manera en que participamos individuos y colectivos y el alcance de nuestra participación nos habla del estatus en el que nos encontramos dentro de la comunidad política o el tipo de relaciones de poder en el que estamos insertos.

En el contexto de América Latina, predominan las experiencias enfocadas sobre todo a lograr la representación de los pueblos indígenas; también se ha promovido su participación pero dentro de los canales ya existentes, como son la elección de autoridades, sea o no bajo sus propias formas de elección, o la

inclusión del tema indígena en políticas y programas definidos por las autoridades y en algunas ocasiones con el auxilio de un selecto grupo de indígenas. La toma de decisiones sigue siendo negada en la mayoría de los casos, con excepción de Colombia en donde se realizó una asamblea constituyente en la que tuvieron voz los pueblos indígenas. En Nicaragua sucedió un proceso similar pero de mayor envergadura, porque la instauración de la autonomía se dio en el marco del cambio de régimen y de la guerra fría. Otro caso paradigmático es Bolivia, en donde está por realizarse una Asamblea Constituyente y cuentan con un presidente indígena; en este caso, los recursos naturales y el territorio son, al igual que en Nicaragua, temas que motivan el debate en torno a las formas de ejecución y toma de decisiones. No obstante, a diferencia de Nicaragua, en Bolivia el debate se relaciona directamente con las reformas económicas que dan cuerpo al llamado neoliberalismo. En los demás países, el resultado alcanzado por los movimientos sociales se ha limitado a una serie de reformas constitucionales con poca aplicabilidad, en su mayoría respecto de temas generales como la discriminación y el reconocimiento del carácter multiétnico de los países.

La ciudadanía se ha ido transformado en Nicaragua, Colombia y recientemente Bolivia al incluir algunos derechos diferenciados según las características de los pueblos y etnias. Pero es en Nicaragua donde la participación política ha sido clave por que en el caso de Colombia el mayor avance se ha dado en materia de impartición de justicia y en Bolivia aún están por verse los resultados del proceso.

Consideramos también, que el alcance de la participación política depende tanto de la autoorganización y fuerza de los actores como de la apertura o voluntad política que exista desde el Estado para su implementación, lo cual es claro en el contexto de la autonomía en las regiones autónomas de Nicaragua. Régimen cuyo objetivo es el reconocimiento de la multiétnicidad mediante el ejercicio de la libre determinación de pueblos y comunidades étnicas, es por eso que las experiencias participativas en Nicaragua sólo pueden entenderse en el marco del régimen de autonomía. No negamos la existencia de factores adversos

como la corrupción, la falta de recursos, la resistencia de grupos de poder, por ejemplo madereros, la posibilidad de que las políticas de participación se enfoque sólo a los grupos que ya están organizados, -por lo que podría excluirse a la población mestiza-, los efectos negativos de las tensiones interétnicas, entre otros que describimos en los últimos capítulos; sin embargo, como todo proceso, los cambios no son inmediatos sino a largo plazo y en el camino puede haber retrocesos o avances.

También podemos afirmar que la autonomía se puede calificar como intercultural ya que los espacios públicos están abiertos a todos los grupos, no por igual sino de manera diferenciada y definidos por los mismos sujetos colectivos. Aunque aquí cabe hacer una aclaración. En la Ley 445 se habla de pueblos indígenas y comunidades étnicas afrodescendientes sin reconocer derechos sobre el territorio a los mestizos, pero ello se debe a que precisamente se está reconociendo la especificidad de los pueblos indígenas en sus formas de organización y de gobierno las cuales no son propias de los mestizos, así como en cuanto a sus derechos territoriales que derivan de su origen precolonial y colonial.

Es en las regiones autónomas donde se está construyendo una ciudadanía desde la interculturalidad que llamamos ciudadanía multiétnica, porque se subrayan las convergencias y el intercambio entre las culturas, no la armonía sino la especificidad de cada conjunto social propiciando su interacción y no su segregación como propone el multiculturalismo. Una interacción impulsada por la participación política sobre todo entre los distintos pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, quedando pendiente todavía estrategias más concretas respecto de la mayoría mestiza y las tensiones interétnicas que ya mencionamos. La interculturalidad ha tenido mayor alcance a partir de las distintas experiencias de participación política, porque es ahí donde se llega a acuerdos de mayor peso y durabilidad que a través de la representación. Los actores se conocen de manera directa -aún entre representantes de la comunidad-, y en función de un interés común pueden llegar a un acuerdo como en el caso de Bosawas.

El reconocimiento de la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas es un asunto que ha suscitado gran debate no solo en Nicaragua, sobre todo por sus implicaciones en cuanto a los recursos naturales que son considerados propiedad de la nación y aquellos que además son susceptibles de ser explotados por particulares a través de concesiones. Ello nos plantea el interrogante acerca de si, como dice la CIDH, la titulación y demarcación de las tierras indígenas es suficiente o adecuada y si sería un impedimento para otorgar concesiones a terceros en base al "interés social". En otras palabras, la titulación de territorios indígenas facilitaría la autorización de aquellas concesiones que beneficien a los pueblos indígenas y no de aquellas que los Estados otorgan de manera unilateral.

Cuando existe una indefinición en la propiedad del territorio, la indemnización o retribución de beneficios en virtud de la significativa pérdida de sus territorios ancestrales, no han sido planteadas si no hasta que los pueblos han defendido su territorio. En el caso de concesiones o expropiaciones, generalmente los pueblos indígenas no están en posibilidades de presentar pruebas o argumentos, porque se les oculta la información y/o porque no cuentan con cuadros propios o asesores técnicos. Al contar con una seguridad jurídica sobre su territorio, los indígenas están en posibilidad de generar proyectos diseñados por ellos mismos, que les traigan beneficios y los coloquen en condición de "socios" debido a que son ellos los dueños de las tierras.

La experiencia de Ralco en Chile es relevante porque a diferencia de Nicaragua, los indígenas perdieron su territorio y fueron desplazados de él en condiciones muy desventajosas a cambio de promesas de electrificación de los nuevos asentamientos y a pesar de la intervención de instancias internacionales como la Comisión Interamericana y el Relator de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas. Mientras que en Nicaragua, los territorios indígenas fueron reconocidos luego de un proceso que incluye la delimitación del mismo por parte de las comunidades, y en donde la misma Ley 445 indica que en ningún caso los pueblos indígenas podrán ser desplazados de sus territorios.

En el tema de concesiones y aprovechamiento de los recursos naturales, no queremos dejar de mencionar que en la RAAN y en la RAAS existen otras experiencias exitosas anteriores y posteriores a la ley en las que son las comunidades quienes con apoyo técnico externo o de miembros de su comunidad capacitados para ello, han elaborado planes de manejo para el aprovechamiento forestal o pesquero, siendo ellos dueños de facto –porque se trata de territorios aún no titulados-, y administradores de los recursos; es decir, son ellos quienes extraen, transforman y colocan en el mercado sus productos sin que ello implique un deterioro de sus recursos pero sí una mejoría en su nivel de vida. Sin duda estas experiencias pueden ser potencializadas por que la ley reconoce que las comunidades son las que tienen la última palabra en materia de concesiones.

Por último quisiéramos referirnos a un elemento que nos habla de cómo vive la Costa Caribe la globalización. La necesidad de expandir y abrir nuevos mercados puede explicarnos la intervención del Banco Mundial en el proceso legislativo dirigido a la demarcación y titulación de los pueblos indígenas, es decir, el papel del BM como institución globalizante en un proceso local se entiende, por el interés de dar seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra con el objetivo de facilitar la inversión. Desde este punto de vista, la globalización no ha implicado fragmentación del territorio ni de la sociedad, pero la aplicabilidad de la norma respecto al aval que debe otorgar la comunidad para el uso de sus recursos naturales si constituye un reto para Nicaragua. O viéndolo de modo contrario, la indefinición en la propiedad del territorio ha obstaculizado la autorización de concesiones y esta es la razón por la que nos explicamos el interés de los organismos multiculturales y del Estado nicaragüense por impulsar una ley en torno a la titulación y demarcación, es decir, con el fin de que se ofrezca seguridad jurídica en proyectos de inversión en la zona para el uso de los pocos territorios que aún cuentan con recursos naturales y que no por casualidad se trata de los territorios indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo I

- Abers, Rebecca, Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil, Lynne Rienner Publishers, EE.UU., 2000
- Abramson, Paul R. "Participation, Political" en, Seymour Martin Lipset, ed., The Encyclopedia of Democracy, Volúmen III, Congressional Quarterly Inc., Washington, 1995, p. 913-921
- Alamitos, Antonio, Francés, Francisco y Santacreu, Óscar, Socialización Ideología y Participación., Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España
- Barber, Benjamín, Strong Democracy. Participatory politics for a new age, Universidad de California, 1984, 320 p.p.
- Bydamor, Vernon editor, The Blackwell encyclopedia of political science, Blackwell Publishers, Inglaterra, 1991, 667 p.p.
- Contreras-Ibáñez, Carlos Cesar, et. al., "Participación política no convencional: cultura de protesta vs. culturas institucionales" en, revista *Polis*, UAM, 2005; Vol. I, Núm.I
- Davis, Shelton H, Gacitúa, Estanislao y Sojo, Carlos, editores, Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica, FLACSO, 2004, San José Costa Rica
- De Lucas, Javier, "La sociedad multicultural. Democracia y derechos", mimeo, 1998
- Enciclopedia del Pensamiento Político, dirigida por David Miller, Alianza Editorial, Madrid, 1989
- Kymlicka, Will, Ciudadanía multicultural, Paidós, Barcelona, 1996, 303 p.p.

- , y Norman, Wayne, "Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory" en, Theorizing Citizenship, Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos, 1995, p. 283-322
- Marshall, T. H. y Bottomore, Tom, Ciudadanía y clase social, Alianza editorial, Madrid, 1998, 149 p.p.
- Milbrath, Lester W., Political participation. How and why do people get involved in politics?, Rand Mc Nally Company, 1966, 195 p.p.
- Olivé, León, comp., Ética y diversidad cultural, FCE, México
- Pasquino, Gianfranco, "Participación política, grupos y movimientos" en, Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L., et. al., Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid, 1988, 480 p.p.
- Pizzorno, Alessandro, Introducción al estudio de la participación política, Fichas de capacitación, Serie A, No. 48, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Montevideo, 1984. (Trabajo original en italiano de 1966 cuya primera versión en español está en: Pizzorno, Kaplan y Castells, Participación y cambio social en la problemática contemporánea, Ediciones Siap-Planteos, Argentina, 1975)
- Polanyi, Karl, La gran transformación, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 2000
- Requejo, Ferran y Zapata-Barrero, Ricard, "Multiculturalidad y democracia", en Joan Antón Mellón, coord., Las ideas políticas en el siglo XXI, ARIEL, Barcelona, 2002
- Roche, Maurice, "Citizenship, Social Theory, and Social Change" en, Citizenship Critical Concepts, editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton, Vol I, Editorial Routledge, Inglaterra, 1994, p.80-109
- Sartori, Giovanni, La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, México, 2001, 139 p.p.
- Schmidtz, David y Goodin, Robert, El bienestar social y la responsabilidad individual. A favor y en Contra, Cambridge University Press, Madrid, 2000

- Tarrow, Sydney, El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política, Alianza Editorial, Madrid, 1997
- Taylor, Charles, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, FCE, México, 1993
- Velasco Gómez, Ambrosio, "Multiculturalismo y republicanismo", en León Olivé, comp., Ética y diversidad cultural, FCE, México
- Villasante, Tomás R., Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad, Ediciones HOAC, España, 1995
- Wieviorka, Michel, "Diferencias culturales, racismo y democracia" en, Daniel Mato (coord.): Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización, Caracas: FACES – UCV, 2003, p.p. 17 - 32.
- Young, Iris Marion, "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship" en, Theorizing Citizenship, Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos, 1995, p.175-208
- Zapata, Francisco, "Ciudadanía, democracia y globalización" en Ciudadanía en Movimiento, Universidad Iberoamericana, México, 2000, p. 301-315

Capítulo II

- "Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca", firmado en México, D.F., el 10 de enero de 1994.
- "Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas" (AIDPI), firmado en México, D.F., el 31 de marzo de 1995
- "Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado", firmado en México, D.F., el 6 de mayo de 1996

- “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, firmado en México, D.F., el 6 de mayo de 1996
- “Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, firmado en México, D.F., el 19 de septiembre de 1996
- Alistar-Nicaragua, CICA-UCA, Diagnóstico de tenencia y uso de la tierra de la comunidad Mayangna Awas Tingni (RAAN), Informe Final, Octubre de 2003, Managua, Nicaragua
- Alwyn, José, “Nueva legislación indígena: avances hacia una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas de Chile”, en Anuario Indigenista, Vol. XXXII, 1993
- Camilo Borrero García, Multiculturalismo y derechos indígenas, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 2003, 252 p.p.
- Cayzac, Hugo, Guatemala, proyecto inconcluso. La multiculturalidad, un paso hacia la democracia, FLACSO – Guatemala, Guatemala, 2001, 373 p.p.
- CNDH, Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina, México, 1999
- Corona de la Peña, Claudia Liza, *La autonomía en el marco de la reforma del Estado (1989-1996)*, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología.
- Díaz-Polanco, Héctor, Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI, México, 1991
- , La rebelión zapatista y la autonomía, México, Siglo XXI, 1997, 243 p.p.
- , Etnia, Nación y Política, Juan Pablos Editor, México, 1987, 408p.p.
- , y Consuelo Sánchez, México Diverso. El debate por la autonomía, Siglo XXI, México
- Dunbar Ortiz, Roxanne, La cuestión miskita en la revolución nicaragüense, Ed. Línea, México, 1986

- EZLN, "Declaración de la Selva Lacandona", en EZLN. Documentos y comunicados, ERA, México, 1994
- EZLN y asesores, "El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y seguido", febrero de 1996
- Fazio, Carlos, Samuel Ruiz. El caminante, ESPASA, México, 1994
- Figuroa Romero, María de los Dolores, "Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la Costa Atlántica - Caribe de Nicaragua", en *Alteridades Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, UAM-Iztapalapa, Año 7, No. 14, México, 1997, p. 162-166
- González Pérez, José Miguel, *Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa atlántica de Nicaragua*, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1995.
- Hernández, Isabel, Autonomía o ciudadanía incompleta, CEPAL, 2003, 383 p.p.
- Jenkins, Jorge, El desafío indígena en Nicaragua: el caso de los miskitos, Ed. Katún, México, 1986
- Lagos Tapia, Ernesto, "Chile es la excepción en Sudamérica", *Chile Forestal*, No.315, 2005, Corporación Nacional Forestal
- Morales, Mario Roberto, *La articulación de las diferencias ó el síndrome de maximón*, FLACSO – Guatemala, 467 p.p.
- Namuncura, Domingo, Ralco: ¿Represa o Pobreza?, Editorial LOM, Chile, 1999
Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor- Derechos Human Rights el 21 de febrero de 2002
- Ortega Hegg, Manuel, "El régimen de autonomía en Nicaragua: contradicciones históricas y debates recientes", en *Aiteridades Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, UAM-Iztapalapa, Año 7, No. 14, México, 1997, p. 99-105
- Pineda Camacho, Roberto "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", *Aiteridades*, 7 (14), México, 1997

Sarmiento, Sergio y Mejía, María C., La lucha indígena un reto a la ortodoxia, Siglo XXI, México, 1991

www.onu.org.gt

www.derechosindigenas.cl

Capítulos III y IV

Bradford, David, Ecología y medio ambiente en la Costa Caribe de Nicaragua. Descripción y manejo de ecosistemas tropicales, CIDCA-UCA, Managua, 2002.

Buss, Ralph A., "Manejo Participativo de áreas protegidas. ¿Un paso hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas" en, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Hacia la Titulación de los Territorios Indígenas de la Reserva de Biosfera Bosawas, RAAN, Nicaragua, 2003

Carneiro, Carlos Marx, "Comercio Internacional de productos y servicios forestales", *Chile Forestal*, No. 315, Corporación Nacional Forestal, 2005

Christie, Patrick, et. al., Taking Care of what we have. Participatory natural resource management on the Caribbean Coast of Nicaragua, CIDCA-UCA, International Development Research Centre, Managua, 2000

Constitución Política de Nicaragua de 1987

Consejo y Gobierno Regional Autónomos de la RAAN, "Estrategia de Desarrollo de la RAAN", Enero de 2004

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastिंगni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79

Cuadra Chamorro, Pedro Joaquín, La reincorporación de la Mosquitia. Estudio de Interpretación Histórica, Editorial Hospicio, León, Nicaragua, 1964

Cunningham, Carlos Alemán y Barbeyto, Arrellys, Cultura Política en el Atlántico Norte. Gobernabilidad y Agenda Costeña, UNRACCAN, Managua, 2001

- Davis, Shelton H., Gacitúa, Estanislao, Sojo, Carlos, ed., Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica, FLACSO, 2004, San José Costa Rica
- Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo "Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua" en, Boletín de Antropología Americana, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Diciembre, 1991
- Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
- Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), http://www.gvom.ch/info_esp/e_nica/e108.html
- García Ramírez, Sergio, Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana, UNAM II-Jurídicas, México, 2002
- Gobierno Regional Autónomo, RAAN, "Plan Estratégico de Desarrollo Regional de la RAAN", Bilwi, Puerto Cabezas, Enero, 2004.
- Hale, Charles R., Gordon, Edmund T., Gurdíán; Galio C., Diagnóstico General sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Resumen Ejecutivo, Central American Caribbean Research Council, Consultoría No. 084-96, Austin Texas, Bluefields y Puerto Cabezas, Nicaragua, 1998
- Harcout, Caroline y Sayer, Jeffrey A., ed., The Conservation Atlas of Tropical Forest. The Americas., IUCN The World Conservation Union y CIFOR, Nueva Cork, 1996
- Howard, Sara, "El caso de la RAAN. Autonomía y derechos territoriales indígenas", en WANI Revista del Caribe Nicaragüense, CIDCA-UCA, No. 24, junio 1993
- Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. (Ley No. 445)
- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, Gobierno de Nicaragua, Atlas Forestal de Nicaragua, Editarte, Managua, 2004

Mordt, Matilde, Sustento y Sostenibilidad en la frontera agrícola. La evolución de la frontera sudeste de Nicaragua, Nitlapán-UCA, Managua, 2002

Navarrette C., Alfonso, "Caracterización fisiogeográfica y demográfica de las regiones autónomas del caribe de Nicaragua", Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), Estudio realizado en el período Septiembre 1999 a Abril del 2000.

PNUD Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?, PNUD, Nicaragua, 2005

Reglamento a la Ley No. 28 Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Decreto A.N. No.3584 , Aprobado el 9 de Julio de 2003, Publicado en La Gaceta, Diario oficial No. 186 del 02 de Octubre del 2003.

Rivera, Virgilio, "Historia de la explotación de los recursos naturales en la Costa Atlántica" en, David Bradford, Ecología y medio ambiente en la Costa Caribe de Nicaragua. Descripción y manejo de ecosistemas tropicales, CIDCA-UCA, Managua, 2002.

Rivera, Virgilio, Williamson, Dennis y Rizo, Mario, Autonomía v Sociedad en la RAAN, CIDCA-UCA, Managua, 1996

Roque Roldán Ortega, Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua, Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las administraciones regionales de la Costa Atlántica, RAAN-ASDI-RAAS, Fundación GAIA, Colombia, 2000

Silva, José Adán "Apatía y desconfianza electoral en el Caribe" en, *La Prensa. El Diario de los Nicaragüenses*, martes 9 de octubre de 2001.

Stocks, Anthony, Jarquín, William y Beauvais, Joel, "El activismo ecológico indígena en Nicaragua: Demarcación y legalización de tierras indígenas en Bosawas" en, *WANI Revista del Caribe nicaragüense*, CIDCA-UCA, Número 25, Octubre-Diciembre de 2000

Thorslund Andersen, Ole, "Corredor Biológico del Atlántico. Estudio Sectorial Forestal de las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur de Nicaragua", MARENA y Fondo Nórdico de Desarrollo, Managua, Mayo de 2003

URACCAN, El Wangky y la Reserva de la Biosfera de Bosawas, Estudio realizado en 1998, URACCAN, Managua, 1999

Vázquez, Luis Serra y López Ruiz, Pedro, La cultura política de la democracia en Nicaragua, 2004, Universidad Centroamericana, OPAL, USAID, 2004

Williamson Cuthbert, Dennis, Análisis Económico de la Inversión Extranjera Directa en la Costa Atlántica de Nicaragua, 1969-1978, CIDCA-UCA, 1997

Wilson C., Fidel, "Percepción de los pueblos indígenas de la RAAN sobre la propiedad intelectual y biodiversidad" en, Memoria del Primer Seminario Internacional. Biodiversidad, Propiedad Intelectual y Derecho Indígena, (Siuna, 20 al 24 de enero de 1999), Nicaragua, IREMADES-URACCAN, 2000

www.observatorioelectoral.org

www.manfut.org

www.oea.org