Globethics Repository



Multietnicidad y autonomía
[Multi-ethnicity and autonomy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Vilas, Carlos M.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-10-31 03:51:35
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220934

Nueva Sociedad Nro.98 Noviembre- diciembre 1988, pp. 50-59

Multietnicidad y autonomía. La Costa Atlántica de Nicaragua

Vilas, Carlos M.

Carlos M. Vilas: Cientista social argentino, residente en Nicaragua. Integrante del CIDCA (Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica). Fue funcionario de CEPAL, y consultor de la UNESCO y la OIT. Autor de numerosas publicaciones, entre las que destaca Perfiles de la revolución sandinista y La dominación imperialista en la Argentina.

Un equívoco en el enfoque sobre los problemas étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua llevó a la dirección sandinista a cometer sucesivos errores, que tuvieron un alto costo militar y político.

Pese a que en esa región habita apenas un 8 por ciento de la población nicaragüense, su superficie ocupa más de la mitad del territorio del país, que pasó a ser escenario de la penetración «contra». Un re-examen de la situación, desde fines de 1983, permitió al gobierno de Managua corregir las equivocaciones cometidas. Un amplio proceso de esclarecimiento entre la población y la cúpula estatal, desembocó en la aprobación de un régimen de autonomía novedoso para la Costa Atlántica, y pionero en su género en América Latina, que fue acompañado por un no menos audaz programa de amnistía para quienes adversaron al régimen, incluso por las armas.

La Costa Atlántica de Nicaragua abarca más de la mitad del territorio del país, con menos de 8 por ciento de la población total. Alrededor de la mitad de esa población está compuesta por campesinos mestizos, que migraron desde otras regiones del país, como efecto de la expansión del capitalismo agroexportador después de la Segunda Guerra Mundial, y la otra mitad consiste en grupos indígenas originarios (sumu, miskito, rama) y de descendientes de los esclavos africanos traídos al área del Caribe por los plantadores y mercaderes ingleses durante los siglos XVII y XVIII (creoles y garífonas).

El enfoque inicial de la revolución sandinista hacia la Costa Atlántica combinó una estrategia de tipo desarrollista con un reduccionismo economicista de los grupos étnicos costeños, articulado a un enfoque casi funcionalista de sus culturas, en el sentido de reducirlas a sus elementos simbólicos: lengua, religión, valores. La problemática costeña fue encarada como una dimensión regional de la problemática del atraso y la dependencia, pero sin incorporar de manera orgánica a las variables estructurales los elementos diferenciales étnicos de la región.

La explotación de los recursos naturales de la costa por las empresas extranjeras, la vinculación histórica de la costa a la expansión internacional de Inglaterra, primero, y de Estados Unidos después, el atraso general de la región, los altos índices de analfabetismo, desnutrición, mortalidad infantil, etc., primaron en la óptica revolucionaria y prepararon el terreno para la subsunción de la problemática étnica costeña en la problemática del conjunto de las clases y grupos explotados y oprimidos del país, al margen de las especificidades culturales e históricas de la población respectiva.

En virtud de este enfoque, la problemática específica de las formas de organización social de los grupos costeños, la conjugación de las relaciones productivas con las estructuras de parentesco, las modalidades distintas de organización y ejercicio de la autoridad, las distintas trayectorias históricas, aparecían subsumidas en la problemática del atraso.

Geografía de un equívoco

El desconocimiento inicial de la cuestión étnica obedeció a varios factores, que aquí sólo mencionaremos muy rápidamente. En primer lugar, el déficit general del pensamiento marxista y revolucionario en este terreno a partir de la década de 1930, agudizado en América Latina a pesar de ser éste un continente de población mayoritaria indígena. La teoría marxista derivó hacia un fuerte reduccionismo economicista y, en el fondo, europeísta, incapaz de asir las especificidades del perfil socioeconómico y demográfico del capitalismo periférico. En segundo lugar, las condiciones estructurales que hicieron posible el desarrollo de una alternativa revolucionaria maduraron fuera de la Costa Atlántica. La costa fue el área de mayor dinamismo económico de Nicaragua desde fines del siglo pasado hasta la crisis de 1930, bajo la forma de un capitalismo de enclave, controlado por compañías forestales y bananeras norteamericanas. Pero con la crisis, la región entró en un receso profundo y prolongado. A partir de la década de 1950 un nuevo dinamismo económico se instaló en el Pacífico, bajo la forma de un capitalismo agroexportador (algodón, so-

bre todo, y posteriormente caña de azúcar y ganadería de carne), controlado por la burguesía agraria local. Las profundas transformaciones engendradas - desposesión campesina y progresiva proletarización de la fuerza de trabajo, surgimiento de nuevos grupos económicos de la burguesía, redefinición de la articulación externa de la sociedad, entre otros - se concentraron geográficamente en las regiones occidental y central-norte, casi sin impactar en la Costa Atlántica. Como consecuencia de lo anterior, la lucha sandinista contra la dictadura somocista, y la formación del pensamiento sandinista respecto de la transformación revolucionaria del país, no contemplaron las especificidades de la Costa Atlántica. La población costeña no participó de la lucha revolucionaria, y la revolución sandinista llegó finalmente a la costa cuando ya era poder político establecido.

Después de 1979, el reducido involucramiento de los costeños en la lucha contra la dictadura somocista, producto en definitiva del desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en el Pacífico y en el Atlántico, generó la desconfianza de muchos revolucionarios respecto a las actitudes de la población costeña hacia la revolución, y una preferencia clara por mestizos del Pacífico para las posiciones de gobierno en la costa. Del lado de los costeños, esto a su turno renovó las viejas desconfianzas hacia los mestizos del Pacífico, fortalecidas por la experiencia discriminatoria del gobierno somocista. Lo que antes había sido subordinación frente a los funcionarios mestizos del gobierno somocista, se percibía ahora como subordinación frente a los funcionarios mestizos del gobierno sandinista.

La tardanza en satisfacer las demandas básicas, económicas y políticas de los costeños - participación en las instituciones del gobierno local, modalidades específicas de acceso a la tierra y demás recursos naturales, formas particulares de gestión administrativa comunal, y otras -, o la incomprensión y oposición a ellas, frustraron muchas expectativas que la mayoría de los costeños había puesto en las nuevas autoridades, y abonaron el terreno para que la protesta de los pobladores costeños derivara hacia la confrontación abierta con el régimen revolucionario. Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria sancionada en agosto de 1981, contiene un artículo que reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y a acceder a ella de acuerdo a modalidades específicas de organización y producción (art. 30). Sin embargo, esta disposición empezó a ser aplicada recién en 1983; la demora gubernamental fue presentada por los dirigentes indígenas como una prueba del interés de la revolución en reprimir las reivindicaciones costeñas, y fue manipulada por la campaña contrarrevolucionaria del gobierno norteamericano.

A su turno, esto dificultó adicionalmente la posibilidad de dar satisfacción a las demandas costeñas, en la medida en que su articulación en estrategias políticas antisandinistas y, eventualmente, contrarrevolucionarias, fortaleció su deslegitimación ante la revolución: ahora se trataba no sólo de demandas «atrasadas» sino, también, contrarrevolucionarias.

Un escenario «contra»

Las contradicciones entre algunos aspectos de la transformación revolucionaria y algunas características de las poblaciones costeñas, más la ignorancia y el etnocentrismo recíprocos, se conjugaron en la larga historia de conflictos y desencuentros entre la Costa Atlántica y el Pacífico, entre indígenas y creoles, por un lado, y mestizos por el otro, y crearon condiciones propicias para el desenvolvimiento de un frente ofensivo de la contrarrevolución y del gobierno norteamericano en este ámbito, y convirtieron a amplias zonas de la Costa Atlántica en teatro de la guerra contrarrevolucionaria.

La respuesta del régimen revolucionario fue, al principio, eminentemente militar. Se trató de asegurar la territorialidad del Estado nacional en la costa, ante el objetivo contrarrevolucionario de establecer en ella una especie de territorio «liberado» desde el cual reclamar el reconocimiento internacional. Además, las maniobras militares permanentes que Estados Unidos comenzó a ejecutar a fines de octubre de 1981 tenían lugar precisamente en el territorio hondureño más próximo a esta parte de la costa. Pero, al mismo tiempo, el despliegue del Ejército Popular Sandinista y de las Milicias Populares Sandinistas en la región, permitió un contacto directo con las poblaciones costeñas, con sus formas de vida, sus reivindicaciones, demandas y contradicciones. Fue obviamente una experiencia traumática para ambas partes. Para los costeños, el EPS asumió la fisonomía de un ejército de ocupación; para los combatientes sandinistas, se trataba de sectores populares - pobres, históricamente sometidos a la explotación de las compañías extranjeras - que desconfiaban y se oponían a una revolución que trataba de mejorar sus condiciones de vida.

Producto de esta presencia militar revolucionaria en la costa, ha sido un conocimiento mayor de las particularidades de la región y de los costeños. En especial, la revolución comenzó a distinguir entre las reivindicaciones efectivas de las poblaciones costeñas - acceso a la tierra y demás recursos naturales, modalidades específicas de autogobierno local, reconocimiento de sus lenguas en pie de igualdad al español, educación bilingüe, participación activa de los costeños en las instituciones políticas y económicas del régimen revolucionario, y otras -, que tienen cabida

plena en el programa de la revolución, y su articulación perversa en la estrategia manipuladora de la contrarrevolución. De manera lenta, pero efectiva, el FSLN fue comprendiendo que el carácter popular y democrático de la revolución define un espacio legítimo para la satisfacción de las demandas políticas y económicas de los indígenas y las comunidades étnicas de la costa. Y, asimismo, que la paz no habría de regresar al territorio de la Costa Atlántica sin una respuesta política satisfactoria a las demandas de participación de los costeños.

Al diálogo y la paz

A fines de 1983, el cambio de enfoque se tradujo en una amplia amnistía para los costeños prisioneros por haber participado en actividades militares contrarrevolucionarias. De alguna manera, esto implicó reconocer que el involucramiento contrarrevolucionario de los costeños era una respuesta errada a las equivocaciones de la aproximación del gobierno a la problemática costeña. La amnistía se extendió posteriormente a todos los costeños que estuvieran incorporados a fuerzas militares contrarrevolucionarias y que desearan reincorporarse pacíficamente al territorio de Nicaragua.

Es necesario comprender que no fueron éstas medidas sencillas. La amnistía a los combatientes indígenas y creoles permitió a éstos deponer las armas y regresar a su región de origen, y generó contradicciones intensas dentro de los grupos contrarrevolucionarios; frecuentemente las dirigencias militares contrarrevolucionarias trataron de oponerse al retorno de la gente. Pero, por otro lado, para las víctimas de los ataques contrarrevolucionarios, dentro y fuera de la costa, no fue fácil aceptar la idea, y la evidencia del regreso de los ex-contras indígenas y creoles. Pero, en general, la persuasión política del régimen revolucionario, y el deseo compartido por el conjunto de la población de Nicaragua, de una efectiva paz, y en el caso específico de las poblaciones costeñas, de la reunificación de las familias, hicieron posible evitar confrontaciones complejas.

En 1984 se aceleró el proceso de entrega de tierras a las comunidades indígenas; durante ese año y el siguiente, 80.000 manzanas fueron adjudicadas a comunidades. En las elecciones generales de noviembre, diputados costeños (miskito, sumu y creole) fueron electos a la Asamblea Nacional. A fines de ese año, el gobierno revolucionario constituyó una Comisión Nacional de Autonomía, presidida por un miembro de la Dirección Nacional del FSLN, encargada de estudiar las posibilidades de establecer un régimen de gobierno autónomo para las poblaciones indíge-

nas y comunidades étnicas de la costa, recogiendo de esta manera demandas planteadas por los costeños.

En 1985 se logró finalmente un acuerdo de cese al fuego entre el gobierno nicaragüense y grupos indígenas alzados en armas. El acuerdo hizo posible el inicio del regreso de la gente a sus comunidades de río Coco - de donde había sido trasladada a principios de 1982, con motivo del estallido del conflicto - y el reinicio del abastecimiento básico a las comunidades. Poco después comenzó una amplia consulta popular en todas las aldeas y centros urbanos de la costa respecto de un proyecto de régimen de autonomía. Durante todo este proceso, se auspició una más amplia participación de costeños en las instituciones políticas, económicas y militares del Estado en la costa y en las estructuras del FSLN. Los cargos más altos en el gobierno regional de la Costa Atlántica fueron encomendados a personas oriundas de la región; en menor medida ocurrió lo mismo con las estructuras partidarias regionales del FSLN.

El cambio de enfoque del régimen revolucionario redujo las bases políticas de la contrarrevolución. Hasta entonces, el gobierno norteamericano y los grupos contrarrevolucionarios habían podido presentar su lucha como una defensa de las reivindicaciones indígenas negadas por el régimen sandinista. La compatibilización de la revolución con sus bases sociales objetivas en la costa, la decisión de asumir y hacer suyas las demandas costeñas, quitaron espacio a la contra.

A mediados de 1986 comenzaron a funcionar en varias comunidades costeñas experiencias piloto de autogobierno local. La mayor parte de los indígenas que, tras su regreso al río Coco a fines de 1985 y principios de 1986, habían sido obligados por la contrarrevolución a trasladarse a Honduras en marzo-abril de 1986, volvió a Nicaragua, y muchos grupos alzados en armas se sumaron al proceso de autonomía. En varias comunidades se ha asignado funciones de policía local a grupos de indígenas desalzados, y en otras existen cuerpos de milicias indígenas para defenderse de los ataques contras. La creación de comisiones de paz y autonomía en más de un centenar de comunidades en toda la costa aceleró el proceso de desalzamiento de los indígenas y creoles, y el regreso de los refugiados desde los campamentos en Honduras. En este proceso fue importante, asimismo, el involucramiento de pastores y sacerdotes de las iglesias con presencia en la región. A principios de 1988, fuentes del Ministerio del Interior estimaban que alrededor del 30 por ciento de la tropa, y 30 por ciento de los oficiales de las fuerzas de seguridad (ejército, policía, milicias) que operan en la costa, estaban constituidos por nativos de la misma.

El proyecto de autonomía

El marco político e institucional para la paz, el desalzamiento y la repatriación de los refugiados estuvo conformado por el desarrollo de un proyecto de régimen de autonomía para los grupos étnicos y comunidades de la costa.

En diciembre de 1984, el gobierno de Nicaragua creó la Comisión Nacional de Autonomía, presidida por un miembro de la Dirección Nacional del FSLN. En realidad, la idea de la existencia de derechos específicos referidos a los grupos étnicos y comunidades costeñas existía desde tiempo antes en algunas instancias del gobierno y del FSLN, pero las condiciones políticas y militares imperantes en la costa habían impedido hasta entonces que tal posición ganara terreno.

El objetivo de la Comisión Nacional de Autonomía era iniciar pasos concretos con miras a la institucionalización de un régimen de gobierno autónomo para las poblaciones de la Costa Atlántica, en el marco de la elaboración de una nueva constitución política de Nicaragua. A poco andar, se organizaron sendas comisiones regionales de autonomía - una en la zona norte de la costa, y otra en la zona sur - con amplia participación de dirigentes costeños, sobre todo líderes religiosos. Progresivamente, estas comisiones regionales fueron asumiendo los roles de mayor dinamismo. Se llevaron a cabo consultas con dirigentes costeños, con el fin de ir identificando los contenidos concretos de la autonomía.

Desde el comienzo fue evidente que la mayoría de la gente no tenía ideas muy precisas sobre la autonomía; existía un consenso amplio en el sentido que los costeños deberían asumir la gestión de sus propios asuntos, pero resultaba muy difícil avanzar más allá de esto. Lo mismo ocurría en el ámbito del gobierno y en muchos sectores del FSLN. Lentamente, sin embargo, el trabajo de las comisiones permitió ir identificando los temas sobre los cuales versaban las preocupaciones de la población costeña: tierra, recursos, idiomas, autogobierno, preservación de las culturas, religiosidad, relaciones con el gobierno central, atribuciones de los gobiernos regionales, modalidades de participación, etc.

En junio de 1985, una amplia asamblea de representantes de las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, el FSLN y el gobierno nacional, aprobó por consenso un documento de Principios y políticas para el ejercicio de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua. El contenido del documento, y el hecho de haber sido aprobado por consenso, son in-

dicadores del trayecto avanzado por la revolución sandinista y por los dirigentes costeños.

El documento reafirma la unidad y la indivisibilidad de la nación nicaragüense y de la soberanía del Estado, reconoce el carácter multiétnico del país, y ratifica la lucha contra toda forma de racismo, etnocentrismo, separatismo y hegemonismo. Reconoce que los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y que la preservación de su identidad étnica requiere una base material propia. Afirma el derecho de propiedad colectiva o individual sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente; el respeto a los procedimientos de transmisión de propiedad y uso de la tierra establecidos por sus costumbres; el derecho al uso de los bosques, aguas superficiales, subterráneas y costeras de las áreas donde habitan. Establece que una parte de los beneficios que resulten de la explotación de los recursos naturales de la costa se reinvertirá en la región.

El documento contempla la creación de gobiernos regionales, y enuncia sus principales atribuciones: participar en la elaboración de las políticas económicas, sociales y culturales; promover en las regiones la participación en la defensa de la soberanía y la integridad territorial de la nación; participar en la planificación e implementación de la estrategia económica nacional, en todos los aspectos concernientes a las regiones autónomas de la costa, tales como:

a) La propiedad y la tenencia de la tierra

b) Programas económicos

c) Programas de desarrollo

d) Proyectos de inversión

e) Organización y administración de las empresas

f) Los beneficios generados por los recursos naturales y el trabajo.

Plebiscito de nuevo tipo

El documento, escrito en español, inglés, miskito y sumu, contiene además unas consideraciones generales y antecedentes históricos, los principios y objetivos de la

autonomía, y una propuesta para la organización y funciones de los gobiernos regionales autónomos. Una versión simplificada e ilustrada de este documento fue utilizada en el proceso de consulta popular que se desenvolvió a fines de 1985, tanto en Zelaya Norte como en el Sur. Voluntarios previamente capacitados visitaron casa por casa las zonas accesibles, distribuyendo los folletos y estimulando su discusión por los pobladores.

La consulta fue implementada por cada una de las dos comisiones regionales de autonomía y permitió incorporar al documento las perspectivas de las comunidades en las que ella pudo llevarse a cabo. Los resultados de la consulta fueron convertidos en insumos para la elaboración de los anteproyectos de estatutos de autonomía para las zonas especiales. En algunas comunidades de la zona norte los hostigamientos de las bandas contrarrevolucionarias entorpecieron la participación de la gente en las consultas. No obstante, dadas las condiciones - acceso, seguridad, recelos subsistentes -, hubo una participación bastante amplia. En general, la gente puso énfasis en cuestiones económicas, educación, autogestión, derechos de las comunidades. En varias ocasiones se formularon críticas a lo que se juzgó como excesiva gravitación del gobierno en las comisiones de autonomía.

En julio 1986 la Asamblea Multiétnica Regional realizada en Laguna de Perlas discutió un anteproyecto de Estatuto de Autonomía para la zona sur de la costa. Participaron casi 100 dirigentes de las comunidades del área. Otros objetivos de la asamblea fueron evaluar los resultados de la consulta popular; proponer una delimitación territorial de la región autónoma; diseñar una política de recursos naturales; proponer una estructura y formas de elección del gobierno regional autónomo. En octubre de 1986 se eligieron Consejos Comunales en las comunidades de la desembocadura del Río Grande; votó el 70 por ciento de las personas aptas. Los electos se trasladaron a Bluefields a participar en un seminario sobre asuntos financieros de la región y entraron en contacto con las autoridades regionales y funcionarios delegados del gobierno central. En noviembre del mismo año se celebraron elecciones de Consejos Comunales en varias comunidades de la cuenca de Laguna de Perlas (Orinoco, Marshall Point, Pueblo Nuevo); votó el 71 por ciento de la población apta. Entre las tareas de estos consejos figura el mejoramiento de la infraestructura local, adquisición de equipo y materiales de construcción, construcción de escuelas, apoyo a la educación bilingüe-bicultural, estimular el desalzamiento. También en Yulu comenzó en 1986 un proyecto piloto de autogobierno, de características similares a los anteriores.

Se trata, en todos los casos, de formas experimentales adaptadas a las características específicas de cada lugar. Modalidades concretas de democracia y participación local, a través de las cuales las comunidades comienzan a familiarizarse con las tareas de la gestión local, a dialogar con el gobierno regional, y que generan un efecto de demostración sobre las comunidades vecinas. Estas experiencias han sido importantes, además, para la recolección de información y antecedentes para la elaboración del proyecto de estatuto de autonomía que se habría de discutir en la Asamblea Nacional en septiembre de 1987.

Proyectos de educación bilingüe-bicultural se encuentran funcionando en miskito, creole y sumo, y existe interés de que se inicie también en idioma rama. En muchos casos, para que estos proyectos se desarrollen, ha sido necesario llevar a cabo complejas y costosas investigaciones lingüísticas para recuperar idiomas en vías de extinción, elaborar gramáticas, textos de lectura, métodos de enseñanza.

El debate del proyecto de constitución política de Nicaragua, en numerosos cabildos abiertos y en el seno de la Asamblea Nacional, permitió incorporar al texto constitucional principios básicos para la efectiva vigencia institucional de un régimen de autonomía. El artículo 8 de la Constitución, declara el carácter multiétnico del pueblo nicaragüense, y el artículo 11 establece el carácter oficial de las lenguas costeñas en pie de igualdad con el español; el artículo 121 garantiza el derecho de las comunidades a la educación en sus lenguas maternas. Se reconoce el derecho de las comunidades a organizarse sin discriminación alguna «con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad» (art. 49).

El capítulo II del Título IX de la Constitución está específicamente dedicado a las comunidades de la Costa Atlántica. El art. 180 establece que:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.

El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes.

Asimismo, garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

El estatuto de autonomía

En cumplimiento de este precepto constitucional, en septiembre de 1987 la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (cf. La Gaceta, Diario Oficial, 30 de octubre de 1987), que recoge en sus puntos medulares los resultados de las consultas populares y de la Asamblea Multiétnica celebrada en abril de ese mismo año en Puerto Cabezas, en la que participaron más de 220 representantes de toda la costa.

El estatuto crea dos regiones autónomas: la Región Autónoma Atlántico Norte, y la Región Autónoma Atlántico Sur, que coinciden con las anteriores Zonas Especiales I y II, respectivamente. Cada una de las regiones autónomas contará con los siguientes órganos de administración: 1) Un Consejo Regional; 2) un Coordinador Regional; 3) autoridades municipales y comunales; 4) otros órganos correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios (art.15).

De acuerdo al estatuto, el régimen de autonomía se refiere a la capacidad de las regiones de participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional con el fin de armonizarlos con los intereses de las comunidades, e impulsar proyectos propios; administración de los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales y otros, en coordinación con los ministerios centrales respectivos; promover la utilización racional de los recursos naturales y la defensa del sistema lingüístico propio; establecer impuestos regionales; fomentar el intercambio comercial con la cuenca del Caribe; promover la articulación de los mercados regional, interregional y nacional (art. 8). La explotación de los recursos naturales contemplará los derechos de las comunidades, «y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el gobierno regional y el gobierno central» (art. 9).

Cada consejo regional estará compuesto por 45 miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, «debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la región autónoma respectiva, de acuerdo con el sistema que determine la ley electoral» (art. 19); los representantes de la región autónoma ante la asamblea nacional también serán miembros plenos del consejo regional de la región respectiva (art. 20). Las atribuciones del consejo regional comprenden, entre otras, participar en la elaboración y ejecución de los programas y políticas nacionales que conciernan a su región; elaborar el anteproyecto de presupuesto regional en coordinación con el Ministerio de Finanzas del gobierno central; elegir de entre sus miembros al coordinador regional y sustituirlo - aunque esta función puede asi-

mismo ser desempeñada por el representante del Presidente de la República en la región (arts. 23 inc. 8 y art. 31); promover el desarrollo y la participación de la mujer en todos los aspectos de la vida de la región; elaborar anteproyectos de ley relativos al uso racional y conservación de los recursos naturales, etc. (art. 23).

El coordinador regional desempeña las funciones ejecutivas de la región; representa a la región, nombra a los funcionarios administrativos, administra el fondo especial de desarrollo, entre otras (art. 30).

El presupuesto de ingresos de cada región autónoma estará conformado por los impuestos regionales - incluidos los gravámenes sobre los excedentes de las empresas radicadas en la región -, y fondos provenientes del Presupuesto General de la República (art. 32). Asimismo, se dispone la creación de un fondo especial de desarrollo y promoción social, con fondos provenientes de recursos internos y externos, y otros recursos extraordinarios no presupuestarios; este fondo será destinado a inversiones sociales, productivas y culturales propias de las regiones autónomas (art. 33).

El estatuto garantiza a todos los habitantes de las comunidades de la costa la igualdad de derechos y deberes entre sí, «independientemente de su número poblacional y nivel de desarrollo»; el derecho a la preservación y desarrollo de sus culturas; el derecho al uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales de conformidad con los planes de desarrollo nacional; al libre desarrollo de sus organizaciones sociales y productivas; a la educación en su lengua materna y en español; al ejercicio pleno de las formas comunales, colectivas e individuales de propiedad y a la transmisión de la misma; a elegir y ser elegidos por los órganos de gobierno de la región respectiva; a «rescatar en forma científica y en coordinación con el sistema nacional de salud, los conocimientos de medicina natural acumulados a lo largo de su historia» (art. 11).

Se define asimismo la propiedad comunal, que está constituida por:

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 inenajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.

2. Los habitantes de las Comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado.

En lo que toca a la defensa nacional en las regiones autónomas, el estatuto declara que:

La defensa de la vida, la patria, la justicia y la paz para el desarrollo integral de la nación, es deber primordial de los habitantes de las comunidades de la Costa Atlántica (art. 13).

En consecuencia, el art. 14 establece que:

En las regiones autónomas, la defensa será dirigida por el Ejército Popular Sandinista y los cuerpos de seguridad y orden interior del Estado. Los habitantes de estas comunidades tienen prioridad en la defensa de la soberanía en estas regiones.

La importancia del estatuto de autonomía radica en su significación política, más que en su técnica jurídica. No porque ésta sea irrelevante, sino en el sentido que el estatuto expresa la voluntad política del régimen revolucionario de honrar los compromisos asumidos desde el comienzo del proceso de diálogo con los dirigentes costeños y las organizaciones indígenas armadas. Se ha señalado también la atención que se prestó, en la redacción del proyecto que en definitiva se aprobó por la Asamblea Nacional, a los resultados de las consultas populares, cabildos abiertos y otras modalidades de participación directa de los costeños. Finalmente, el estatuto de autonomía representa el reconocimiento de un espacio político legítimo, y un instrumento para la lucha de las poblaciones costeñas por el avance de la autonomía y de un proceso de desarrollo a la medida de sus necesidades y expectativas.

Consideraciones finales

Una conclusión que destaca del desarrollo del proceso que desembocó en la aprobación del régimen de autonomía, es que el conflicto étnico político y militar en la costa se montó y empezó a ser desmontado sobre la base de elementos que siempre estuvieron allí y que en el fondo siempre fueron los mismos, pero a partir de una interpretación diferente de esos elementos por el gobierno revolucionario y el FSLN, y de la rectificación consiguiente de las prácticas políticas respectivas.

Primero, el régimen revolucionario empezó a reconocer explícitamente, desde finales de 1983, el contenido justo de muchas de las demandas de los costeños, independientemente de la forma en que esas demandas se formularan - incluso si articuladas a las organizaciones contrarrevolucionarias o a la política intervencionista del gobierno de Estados Unidos. Esto permitió diferenciar el tratamiento que debería asignarse a tales demandas, y a los grupos que las formulaban, respecto de otros sectores de población sumados a la contrarrevolución en otras regiones del país.

Segundo, y consecuentemente con lo anterior, el tono y el contenido del discurso político revolucionario cambiaron. De la imperatividad se pasó al diálogo; los temas del discurso son ahora la autonomía, la participación de los costeños, la adaptación de las estrategias nacionales de desarrollo a las particularidades regionales y locales, la satisfacción de las aspiraciones de la gente, el involucramiento directo de los costeños en la gestión de sus asuntos.

Tercero, se reconoció la existencia y legitimidad de las estructuras locales de autoridad anteriores a la presencia revolucionaria en la costa - pastores (religiosos), notables del lugar, sacerdotes, ancianos - y se llevaron a cabo aproximaciones a ellas, como mediadoras y dinamizadoras del diálogo sobre la paz, el desalzamiento y la repatriación.

Cuarto, el régimen revolucionario demostró que puede garantizar efectivamente la protección física de la gente, de sus comunidades y de sus actividades económicas, e incluso la protección de los desalzados. Vale decir, demostró su superioridad militar derrotando a la contrarrevolución en lo que para muchos costeños aparecía como una relación de poder físico. En esto fue decisiva, por supuesto, la elevación de los niveles operativos del Ejército Popular Sandinista y las fuerzas de seguridad, el mejoramiento de sus relaciones con la población local, y la incorporación creciente de ésta a actividades de apoyo a la defensa. Pero no fue menos determinante el cambio en la óptica política de la cuestión de la guerra en la costa. Es significativo que el proceso de diálogo más consistente y efectivo con las organizaciones indígenas ligadas a la contrarrevolución, fue iniciado y conducido precisamente por los jefes regionales del Ministerio del Interior y del Ejército Popular Sandinista.

Quinto, el desarrollo de proyectos pilotos de autonomía en varias comunidades del Atlántico Norte, la cuenca de Laguna de Perlas y la desembocadura del Río Grande, el retorno a las comunidades de origen, la lenta pero efectiva reconstrucción de las mismas, demuestran a la gente que la autonomía es algo más que pala-

bras. Asimismo esto favoreció el creciente desalzamiento de los combatientes indígenas - generalmente con independencia de las dirigencias establecidas en el exterior - y su reinserción en la dinámica política de la costa.

Sexto, la madurez política de las dirigencias indígenas, creoles y garífonas - incluso de algunas fracciones de ellas que en los años iniciales del conflicto se desplazaron a una oposición abierta al gobierno revolucionario. La fantasía de una derrota militar o política del gobierno sandinista - esta última entendida como derrocamiento del gobierno - se ha desvanecido, salvo quizás en los sectores más recalcitrantes, o en quienes han encontrado en la oposición armada un modus vivendi - en uno y otro caso, sin presencia física dentro de Nicaragua. La experiencia ha demostrado la viabilidad de un proceso de negociación en torno a las demandas concretas y los derechos de autonomía de la población costeña, en un marco de ampliación y profundización del proceso revolucionario.

Séptimo, la propuesta de un régimen de autonomía descolocó a las dirigencias indígenas alzadas en armas, aceleró la crisis interna de sus organizaciones, y profundizó sus contradicciones con el gobierno de Estados Unidos y las organizaciones contrarrevolucionarias.

Octavo, en la medida de un régimen democrático tiene que ver con la construcción de condiciones de igualdad, dignidad, libertad y bienestar, el desarrollo progresivo de un régimen de autonomía proyecta el proceso de democratización en Nicaragua hacia el terreno de las relaciones interétnicas, tradicionalmente soslayado por el análisis académico y la práctica política en América Latina.

Referencias

*Centro de Investigadores y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA), ENCUENTRO. 24-25 - Managua, Nicaragua. 1985; Walker, Thomas -- La Costa Atlántica: Pasado y presente.

*CIDCA (Development Studies Unit), ETHNIC GROUPS AND THE NATION STATE: THE CASE OF THE ATLANTIC COAST IN NICARAGUA. - University of Stockholm. 1987; The Manipulation of Indigenous Struggles.

*Comisión Nacional de Autonomía, PRINCIPIOS Y POLITICAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE AUTONOMIA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y COMUNIDADES DE LA COSTA ATLANTICA DE NICARAGUA. - Managua, Nicaragua, Comisión Nacional de Autonomía. 1985; Estatuto de Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ley N° 28.

*Diskin, Martin, REAGAN VERSUS THE SANDINISTAS. THE UNDECLARED WAR ON NICARAGUA. 80. p86 - Boulder-Colorado, U.S.A, Westview Press. 1987; Estado y etnias: La revolución sandinista en la Costa Atlántica.

*Dunbar-Ortiz, Roxanne, LA CUESTION MISKITA EN LA REVOLUCION NICARAGÜENSE. - México, Editorial Línea. 1986; Autonomy and the Revolution.

*Jenkins, Jorge, EL DESAFIO INDIGENA EN NICARAGUA: EL CASO DE LOS MISKITOS. - México, Editorial Katún, México. 1986;

*República de Nicaragua, LA GACETA, DIARIO OFICIAL. 86 - 1987;

*Vilas, Carlos M., POLEMICA. 20, 30. p50 - San José, Costa Rica. 1986;

*Yih, Katherine, AGAINST THE CURRENT. 41, 11. p46 - 1987;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 98 Noviembre- Diciembre 1988, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**