

Larry Montenegro Baena

Hablar de autonomía regional, autonomía indígena y descentralización hoy en día en Nicaragua, pone a debate no solamente la contemporánea cuestión étnico-nacional y sus vericuetos históricos respecto a la integración estructural de la Moskitia al Estado de Nicaragua. Sino, además, la necesidad de repensar el proceso autonómico frente a los nuevos paradigmas de integración de diversos grupos culturales al entramado político de los Estados nacionales, como el caso de Bolivia y Ecuador en Latinoamérica, donde se han consumado interesantes proyectos políticos de marcadas connotaciones interculturales que han transformado la nomenclatura de dichos Estados.

Aunque, cabe resaltar que la plurinacionalidad no es propiamente una experiencia cultivada en y desde la figura del Estado, pues, existen experiencias regionales que ha constituido regiones plurinacionales a la usanza de un Estado confederado donde coexisten diversas nacionalidades indígenas como el caso de Papúa Occidental, Nueva Zelanda y con sus particularidades la región del Kurdistán.

Para iniciar, me gustaría despuntar el vértice de este hilvanado asunto: la refundación de la autonomía del Caribe (Moskitia) y del Estado nicaragüense.

Sin ánimo de hacer una apología pro-separatista y conviniendo en una conciliación conceptual, recorro a unas preguntas muy puntuales: ¿No le convendría al Estado de Nicaragua asumir un proyecto plurinacional descentralizado en el marco de la unidad constitucional - es decir, sin escindir su soberanía en Estados simultáneos - para sanear de una vez por todas el histórico conflicto que encarnizadamente ha desgarrado a esta región desde la violenta re-incorporación en 1894?

Desde 1860 en que se firmó el tratado Zeledon - Wyke, da la impresión de que el temor histórico del Estado nicaragüense es la separación de la Moskitia frente a sus designios nacionalistas.

Siendo acertada esta sospecha, ¿Por qué entonces no ha transferido las competencias administrativas que le corresponden a la región en materia de recursos, educación, justicia y administración pública?. ¿Qué no es la descentralización parte integral y constitutiva del proyecto autonómico fraguado al fragor de la guerra en 1987 y que se contempla en la actualidad en la Ley 28 de autonomía?.

Pareciera que al Estado de Nicaragua le causa escozor replantear la cuestión étnico-nacional con miras a una refundación armoniosa de la autonomía multiétnica de la Moskitia frente a su jurisdicción territorial y soberanía política. Esto lo menciono porque en la

reforma parcial de la constitución política de Nicaragua de enero del año 2014, entre algunos artículos, fue rechazada la propuesta de “plurinacionalidad” planteada inicialmente para su reglamentación constitucional.

Pero, ¿Qué es la plurinacionalidad o Estado plurinacional y por qué la clase política del centralismo no lo asume como un proyecto constitucional?

Siguiendo el planteamiento de la CONAIE, el Estado Plurinacional está formado, en primer lugar, por la descentralización política y administrativa. El nuevo sistema administrativo es culturalmente heterogéneo y permite la participación de todos los sectores y grupos sociales.

Pero, el plurinacionalismo dentro de un Estado implica no nada más el reconocimiento de las diversas culturas que conviven dentro de un Estado como entidades nacionales, es decir, naciones en sentido estricto, sino también como sujetos dialógicos interculturales capaces de potencializar sus dispositivos políticos para alcanzar derechos como el acceso a la tierra, la administración de sus recursos naturales, la creación de sus propias políticas públicas y el empoderamiento sobre sus formas del ejercicio político y jurídico. Este planteamiento, si se asume desde la esfera estatal, rebasaría al multiculturalismo que confina a los grupos culturales a un plano folclorista que los invalida de todo empoderamiento sobre sus estructuras tradicionales de gobierno y administración pública y, en su defecto, genera la dependencia estatal que propicia la centralización política y administrativa.

El Estado plurinacional boliviano, por ejemplo, en el preámbulo de su constitución política se define, entre otros epítetos, como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, [...] intercultural, descentralizado y con autonomías.

Sin embargo, cabe señalar que aunque Nicaragua cuente con un régimen de autonomía constitucionalmente reconocido, siendo, además, uno de los primeros países de América Latina en construir uno de los proyectos autonómicos más representativos de la experiencia autonómica indígena del continente, aún no ha logrado dinamizar coherentemente sus condiciones intrínsecas relativas a las competencias que le corresponden a la región autónoma. Por ejemplo, el SEAR, que es un proyecto piloto de educación autónoma intercultural de la región caribeña, aún no recibe recursos técnicos ni financieros para su implementación sistemática, excluyendo a la región de un modelo de educación capaz de potencializar su proceso de autodeterminación. Aquí podemos bien recordar aquella frase que mencionó el Senador Horacio Hodgson, en su memorial en 1935, dirigiéndose al Congreso Nacional: “El gobierno nunca se ha preocupado para introducir a esta Costa un sistema moderno de educación”.

Tampoco se ha descentralizado el aparato de justicia regional ni mucho menos se ha constituido un aparato de administración de los recursos naturales más simétrico con las condiciones reales de la región, y, en el caso de los gobiernos regionales autónomos, por ejemplo, la centralización político-partidaria sigue siendo un lastre desde su formal funcionamiento en 1991.

La centralización política no ha permitido, incluso, que las demandas de los pueblos de la Moskitia entorno a los cambios a la Ley electoral (Ley 331), para que éstos puedan participar conforme a sus formas tradicionales de organización política, sean incluidas en las reformas de la constitución política del Estado.

En el año 2003, después de 16 años de la promulgación de la Ley 28 del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas, se celebró la reglamentación constitucional de ésta en un clima político muy distinto al de aquella convulsionada época, aunado a la Ley 445 del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas de las Regiones Autónomas. No obstante, estos reconocimientos jurídicos se han reciclado en una cultura legalista institucional que no ha permitido no solamente la descentralización, sino también el empoderamiento orgánico de las propias comunidades indígenas, afrodescendientes y mestiza de la región caribeña de la Moskitia.

A diferencia de Bolivia y Ecuador, a pesar de las desavenencias políticas y sociales, como la de la “Guerra del Agua” en Cochabamba, Bolivia, que protagonizaron diversas colectividades indígenas y movimientos sociales en los que figuró el actual presidente Evo Morales en contra de la privatización del agua en el año 2000 y el Golpe de Estado que en ese mismo año se gestó en Ecuador en contra del dictador ecuatoriano Mijaíl Mahuad, fraguado orgánicamente por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Estos países no requirieron de un conflicto abiertamente armado, como sucedió en Nicaragua en la década de los 80, para refundar sus Estados nacionales como Estados plurinacionales.

En Bolivia y Ecuador las autonomías indígenas no suelen tener mayor conflicto con la centralización nacional del Estado porque los grupos indígenas que ahí conviven son Naciones instituidas de facto con garantías constitucionales que los faculta para convocar referendos para asumir iniciativas de ley, y, así mismo, les permite las condiciones para revocar propuestas de ley que sean perniciosas para sus constituciones regionales, como aquellas, por ejemplo, que afianzan megaproyectos extractivos en sus territorios autónomos. No resulta extraño que en estos países se hayan puesto en marcha modelos más o menos racionales de explotación de los recursos naturales, tales como el denominado “Neoextractivismo progresista” que, lejos de ser la panacea para la extracción de materias

primas como la minería, hidrocarburos, agroindustrias, etc. en territorios indígenas, ha sido el resultado de las presiones de grupos indígenas que reivindican consenso para la aprobación de proyectos de esta magnitud.

En el Caribe nicaragüense, la autonomía regional no cuenta con suficientes competencias para legislar desde sus consejos autónomos regionales iniciativas de ley ni mucho menos derogar leyes nacionales contraproducentes. Aunque según el principio de competencia y de jerarquía en la pirámide de la administración de justicia de la constitución nicaragüense, la ley 28 de autonomía y ley 445, al ser leyes especiales, tienen atribuciones para este ejercicio, en la práctica no es así.

Sino miremos cómo la Ley General de Aguas Nacionales (Ley No 620) aprobada en el año 2010 y la Ley General de Puertos (Ley No 838) en el 2013 fueron magníficamente calculadas y decretadas para afianzar los preparativos legislativos de la (Ley 840) de Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaragüense Atingente a El Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructuras Asociadas, sin que los gobiernos regionales pudieran introducir siquiera un recurso de amparo.

Esta última Ley, al igual que la Ley para el Desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Tumarín (Ley 695) y la (Ley 286) Especial de Exploración y Explotación de hidrocarburos, no fueron consultadas con las comunidades indígenas, afrodescendientes y mestiza del Caribe nicaragüense. Esto ha demostrado que la Ley 28 de autonomía puede ser neutralizada por decretos centralistas sin que sus consejos autónomos regionales tengan las facultades para, además de promover la divulgación de las consultas previas e informadas en sus comunidades, puedan apelar a referendos a nivel regional para frenar, sino negociar, la imposición de megaproyectos como el Canal Interoceánico.

## **El Estado Plurinacional: una apuesta constitucional para la refundación de la autonomía.**

Sorprende mucho que países como Chile, en Sudamérica, después de varios siglos de violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas Araucanos, como es el caso, entre otros, del pueblo Mapuche y tras haber ratificado en el año 2008 un valioso convenio internacional como el Convenio 169 de la OIT. Aún no se haya reglamentado constitucionalmente una autonomía indígena para los Mapuches, pues, al igual que la autonomía indígena zapatista en el sureste mexicano, siguen siendo autonomías de facto.

La autonomía indígena Mapuche, tal como lo enuncian organizaciones indígenas Mapuche,

como El Consejo de Todas las Tierras (AWNg), es un autogobierno tradicional sustentado en el tejido territorial y de resistencia política de los pueblos de la Araucanía. Por otra parte, llama mi atención que algunos líderes Mapuche, como el ex intendente de La Araucanía, Francisco Huenchumilla, haya propuesto en el año 2015, en un sencillo documento de revisión sobre la situación de la región, diferentes puntos para la solución del conflicto Mapuche. Dicho documento, en el inciso 2 del apartado “Cambio en la Estructura del Estado con Reforma a la Constitución” propone textualmente que el Estado chileno se asuma como un Estado plurinacional.

Esta petición constitucional no sorprende considerando que, después de la colonización europea, en todos los países de América Latina contamos con una cantidad importante de pueblos originarios, afrodescendientes (y mestizos según sus particularidades territoriales y socioculturales) que requieren competencias jurídicas, políticas y administrativas para realizar sus respectivos procesos de autodeterminación, sino también, reconocimientos constitucionales como Naciones para insertarse en la toma de decisiones del centro político de los Estados nación amparados en sus propias estructuras legislativas y administrativas.

Este rechazo de la propuesta de “plurinacionalidad” que apelaba, por cuenta, no sólo a la posibilidad de empoderar a los grupos culturales del Caribe nicaragüense como Naciones sujetas de derechos, sino también la de transformar el régimen de autonomía y del Estado en su conjunto, deja claro que el Estado nación nicaragüense, después de más 120 años de forzada incorporación de la Moskitia a sus designios, no reafirma claramente su interés integracionista.

Es decir, si el interés prístino del Estado es la incorporación estructural de la Moskitia, pone en entredicho si realmente quiere construir un Estado capaz de dialogar con la diversidad cultural que coexiste dentro de su jurisdicción y soberanía territorial o si realmente desconoce, en el peor de los casos, que los pueblos de la Moskitia tienen derechos no solamente a un régimen de autonomía constitucionalmente reglamentado, sino también, a ser sujetos activos de su autodeterminación política.

Los tratados internacionales, las leyes internacionales como el Convenio 169 ratificado en el año 2010 y las Leyes nacionales como la Ley 28 de autonomía y la Ley 445, son el sustento jurídico que reafirma las condiciones para la autodeterminación de la Moskitia. Sin embargo, estos fundamentos legales, aunque sean constitucionales, rayan en una suerte de legalismo institucional que sirve para abanderarse a nivel internacional el autoreconocimiento de un Estado respetuoso de la diversidad cultural, abrigado en el escuálido multiculturalismo y en la asunción de una constitución política moderna que reconoce la autonomía, aunque no cumpla política ni jurídicamente con la esencialidad de

los acuerdos inherentes del régimen autonómico.

En este sentido, ¿Asumir constitucionalmente un Estado plurinacional en Nicaragua implicará, en consecuencia, refundar el régimen de autonomía?.

Si existiesen las condiciones orgánicas y legislativas para que los pueblos de la Moskitia fragüen sus propias iniciativas de ley para la transformación del régimen de autonomía, naturalmente que esto desencadenaría las condiciones institucionales, jurídicas y políticas para que el Estado asuma dichas demandas a nivel constitucional o, en el dramático de los casos, desemboque en un conflicto que abra los causes para la refundación autonómica o la separación del Estado. No obstante, esta sinergia región autónoma vis a vis Estado nación que menciono, aunque resulte ideal, indudablemente transformaría la estructura del Estado.

Ahora, para que el Estado asuma un proyecto plurinacional, primero tendría que conciliar una tregua transhistórica con los derechos sociohistóricos de la Moskitia y su intrínseca relación con el Estado desde el tratado Zeledon - Wyke firmado en 1860. Este tratado, vale aclarar que, aunque el Emperador de Austria Francisco José lo dilucidó en 1881 y emitió un notable Laudo a favor de la Moskitia, en esa coyuntura política no causó mayor espasmo en las estructuras del recién formado Estado de Nicaragua, debido, en gran medida, a las condiciones políticas internacionales del momento.

Pero, ¿A qué me refiero con esto?.

Bueno, si analizamos el susomentado tratado, encontraremos que las condiciones que impuso Inglaterra a Nicaragua en aquel entonces, hacen hincapié en el respeto a las formas tradicionales de organización política de los habitantes de la Moskitia en los artículos 3 y 4 del documento.

Ciento cuarenta y cinco años después de este acuerdo, en el año 2005 la CIDH abre una sentencia en contra del Estado de Nicaragua a favor de la organización política indígena YATAMA. Esta sentencia no nada más es coyuntural, sino también un reflejo actual de estos mecanismos transhistóricos de centralización que han minado - desde que la región se suscribe a las normas jurídicas liberales del Estado - el protagonismo histórico de las comunidades de la Moskitia para no solamente reivindicar su derecho a la autodeterminación, sino también sus derechos colectivos entorno a la tierra.

Basta revisar cómo el proceso de titulación desde que se puso en marcha la “Comisión Tituladora de Tierras”, como fundamento de los acuerdos del Tratado Harrison - Altamirano, celebrado en 1905 entre Inglaterra y Nicaragua en el período de gobierno de



José Santos Zelaya, ha sido cuarteado por los constantes proyectos de neocolonización solapados, en diversas modalidades y coyunturas, por los gobiernos centrales en turno.

En la actualidad, si bien es cierto que la Ley 445 es el único mecanismo constitucional para demarcar, titular y sanear las tierras comunales de los pueblos de la Moskitia, subsiste un arraigo nacionalista de corte neocolonial que mina este proceso, centralizando las decisiones operativas institucionales a las élites gobernantes del centro político nacional.

En los artículos 7 y 8 respectivamente, hace mención de un esbozo que compete a la no centralización de las rentas de los puertos del litoral caribeño y en ese sentido, las utilidades de la administración de los mismos serán en beneficio de los indígenas de la Moskitia.

Como mencioné párrafos arriba, la descentralización de los recursos no es un tema solamente de derechos sociohistóricos, sino estrictamente político. Es por ello que insisto en que los consejos regionales autónomos deben contar con todas las competencias no nada más para calibrar asuntos de concesiones de explotación de los recursos naturales, aprobación de megaproyectos extractivos, etc. sino también, crear iniciativas de ley para potencializar proyectos descentralizados de administración de los recursos de manera más sustentable y contener las utilidades para subvencionar y desarrollar redes autogestivas de emprendimiento regional dirigidos por los mismos comunitarios de la Moskitia.

Asumir un Estado plurinacional implicaría que el centro político nacional reconozca, además, que las denuncias internacionales contra el Estado de Nicaragua en favor de las comunidades indígenas, afrodescendientes y mestiza de la Moskitia, son signos sintomáticos de la exclusión y marginación sistemática en que se han sumido sus dispositivos políticos producto de la marcada centralización estructural de la Moskitia.

Miremos cómo la centralización de los órganos de titulación territorial en la Moskitia están supeditados a los lineamientos técnicos, financieros, de seguridad y protección del Estado, provocando que las comunidades indígenas tengan que armarse en rudimentarias autodefensas y expulsar ellos mismos a los colonos. Las decisiones de los gobiernos territoriales y comunales no tienen eco en las instancias competentes gubernamentales regionales ni nacionales, debido, esencialmente, a la falta de una estructura política, jurídica y castrense regional que respalde, en tiempo y en forma, los procedimientos pertinentes para lograr el saneamiento de sus tierras.

La autonomía regional solamente podrá funcionar integralmente con un cambio de paradigma integrador de la realidad sociocultural de la Moskitia al Estado. Es por ello que

hago énfasis en que el reconocimiento de sus entidades culturales como naciones responderá forzosamente a una conciliación con la historicidad de la Moskitia y en ese camino, la refundación no nada más del régimen autonómico, sino también del mismo Estado.

Desde hace meses las autodefensas indígenas del Caribe norte están anunciando que se organizarán para expulsar a los colonos y sanear sus tierras bajo sus propios métodos y, aunque han solicitado el apoyo del Estado, los comunitarios saben que el Estado no respaldará el proceso bajo una lógica descentralizada, sino al contrario, paternalistamente centralizada. Es decir, bajo el peso de la bota militar minando la autodeterminación de sus estructuras.

Por esa razón, los líderes comunitarios que encabezan las autodefensas saben que requieren mayores competencias jurídicas, técnicas y logísticas para consolidar su organización policial comunitaria y de conciliación.

Me parece un momento apremiante para replantear un proyecto político autonómico regional para refundar las estructuras del autogobierno regional que aspire y logre esgrimir la plurinacionalidad del Estado como salida al conflicto colonial y resuelva, de una vez por todas, el problema étnico-nacional en Nicaragua.

Sin embargo, como la plurinacionalidad no es exclusiva de un Estado, tal vez replantearnos políticamente como un Estado plurinacional descentralizado e intercultural en la Moskitia sea apremiante.

## Comparte esto:

- [Haz clic para compartir en Twitter \(Se abre en una ventana nueva\)](#)
- [Haz clic para compartir en Facebook \(Se abre en una ventana nueva\)](#)



2051 total visits.