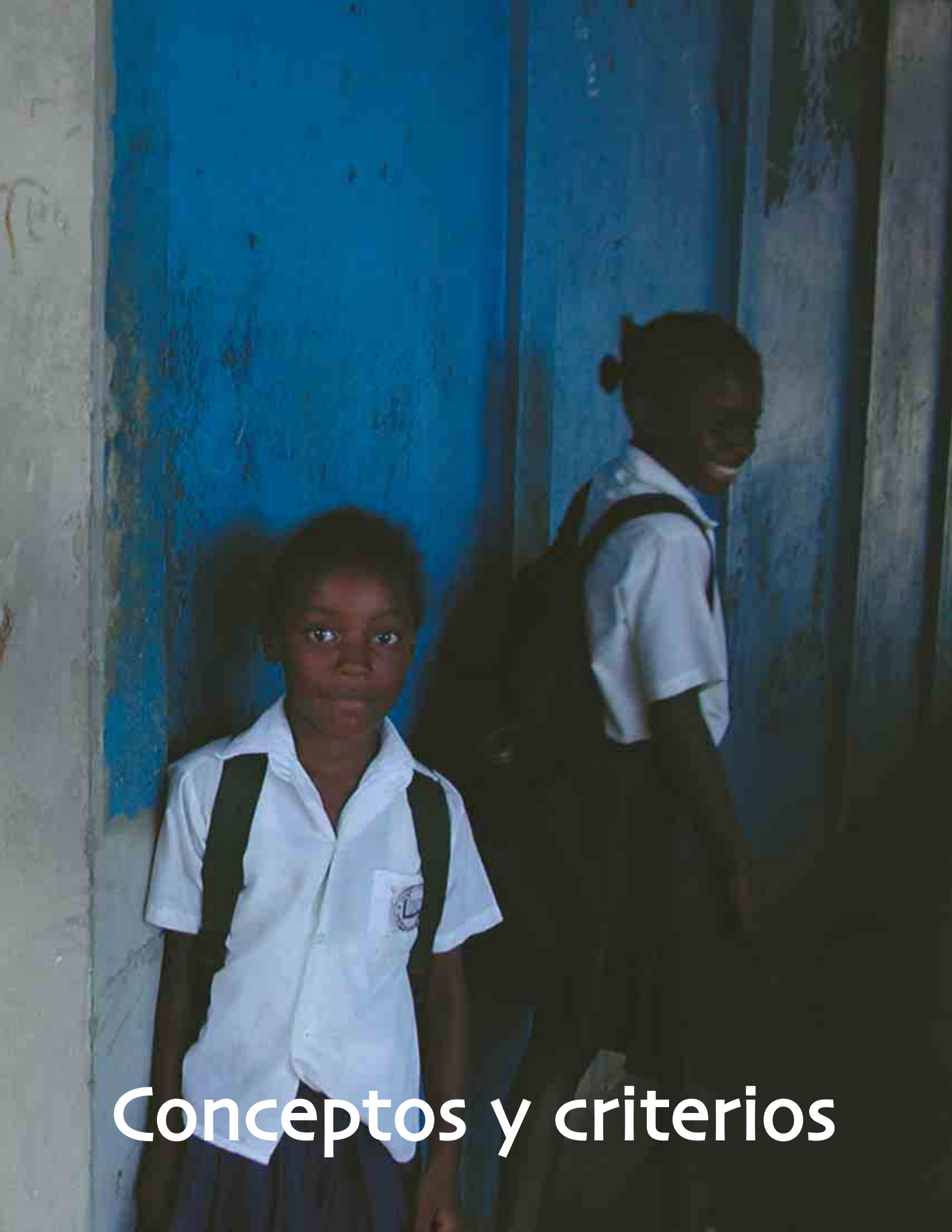



Parte I:





Conceptos y criterios



Durante la segunda mitad de la década de los ochenta Nicaragua dió un paso importante al promover la creación de un régimen de autonomía que prometía inaugurar nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y comunidades étnica de la Costa Caribe y el resto del país y promover el desarrollo integral. En los años posteriores esta iniciativa se ha configurado en un proceso real, pero en el que aún hay tareas pendientes:

- construir una visión de sociedad, Estado y región que generen políticas concretas que proporcionen materialidad a los derechos y deberes autonómicos, especialmente de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnica históricamente excluidos;
- reconocer y fortalecer a los actores regionales en sus aspectos culturales y asociativos;
- afianzar en el lado costeño mayor unidad, reconciliación y consenso político para mejorar la implementación del *Es-tatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe-Atlántica de Nicaragua*;
- fortalecer la institucionalidad y poder autonómicos para asegurar la democracia y la gobernabilidad regional y nacional;
- promover la inversión en infraestructura y en los aspectos sociales para generar las condiciones que conduzcan al bienestar humano y al crecimiento económico;
- reiterar el compromiso del gobierno y Estado nicaragüenses en consolidar el régimen autónomico.

La tarea no es fácil. Los obstáculos que han encontrado las distintas iniciativas implementadas en los años recientes muestran que se requiere más voluntad política, pero también más creatividad en los conceptos y en los métodos de trabajo del gobierno central, gobiernos regionales y otros actores involucrados.

¿Qué puede ofrecerle a Nicaragua la perspectiva del desarrollo humano para enfrentar con éxito estos desafíos urgentes? El desarrollo humano no ofrece recetas, porque no es una propuesta tecnocrática, como si para todos los problemas hubiese una solución correcta y solo bastara dejar actuar a los expertos.

Los desafíos del desarrollo son complejos, pero pueden ser enfrentados de diversas maneras, ninguna de éstas tiene su éxito asegurado y todas acarrearán riesgos para la sociedad y las personas. Por lo mismo, las estrategias del desarrollo son, antes que nada, opciones que toma la sociedad para realizar objetivos y valores que también determina ella misma.

El desarrollo humano tampoco propone recetas, pero contribuye a que la sociedad defina mejor sus objetivos y valores y elija las estrategias reflexivamente. Esto es lo clave: las personas han de ser algo más que beneficiarios del progreso, deben ser sus arquitectos y motores. Este es el criterio fundamental que se propone: el desarrollo sólo es tal si las personas y la sociedad crecen en su capacidad para transformarse en actores que gobiernan su propia vida a partir de las opciones y aspiraciones que elijen libremente.

Esto es lo que tiene para ofrecer este *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las regiones autónomas de la Costa Caribe ¿Nicaragua asume*

su diversidad? una manera de mirar y juzgar el desarrollo que pone en primer plano las capacidades de acción y transformación de las personas, comunidades y pueblos. Pareciera una oferta ingenua frente al tamaño de los desafíos y a la dureza de los obstáculos, pero no lo es. Como muestran los más recientes análisis del desarrollo y de la democratización, las mayores dificultades para el desarrollo no provienen tanto de la falta de inversiones o de innovaciones tecnológicas, cuanto de la debilidad de las instituciones, de la gobernabilidad, de la participación y del capital humano.

En el caso de las regiones autónomas de la Costa Caribe nicaragüense, la hipótesis de este informe señala que esas dificultades han provenido de una mirada que ha privilegiado la razón geopolítica, la homogeneización de la cultura o la extracción de recursos naturales antes que reconocer que la Costa Caribe es una “sociedad” étnica y

culturalmente diversa y que sus problemas y oportunidades radican en su modo de organizarse como tal y en las formas en que se ha relacionado con el resto de la sociedad nacional.

Mirar a las regiones autónomas como organizaciones sociales, culturales y políticas con necesidad de construir su propio desarrollo, antes que como fuentes de conflicto geopolítico o como depósito inagotable de recursos naturales, es la propuesta conceptual de este informe. En ella se reconoce el principal de los recursos del desarrollo: las personas, comunidades y pueblos como sujetos, sus identidades, sus prácticas económicas y sus instituciones políticas.

Esta primera parte del informe tiene como destino explicitar esa mirada, sus fundamentos, ventajas y dificultades. Para ello se ha estructurado en cuatro capítulos que se desarrollan a continuación.

Capítulo 1. Desarrollo humano: las personas en primer lugar

El desarrollo humano parte de algo que parece obvio en los discursos, pero que frecuentemente se olvida en la práctica: el objetivo de las iniciativas de desarrollo y de las riquezas de la sociedad y de la naturaleza es la realización de las personas concretas en todas sus dimensiones. Sin embargo, en la historia abundan los ejemplos de lo contrario: grandes mayorías y pueblos enteros han sido subordinados a los intereses de grupos hegemónicos específicos, a las necesidades políticas y corporativas de las instituciones y a las razones de Estado.

El énfasis desmedido en el crecimiento económico, que ha prevalecido en las últimas décadas tanto en las reflexiones como en las políticas de desarrollo, ha puesto en riesgo aquel sencillo pero obvio criterio. De ello se ha derivado no sólo sufrimiento humano expresado en pobreza, violencia e ingobernabilidad, sino también la pérdida de oportunidades y recursos para el bienestar de las personas y sus comunidades. La globalización, el desarrollo tecnológico y la privatización de la vida social, todos ellos subordinados a las dinámicas de los mercados, lejos de reducir este riesgo podrían aumentarlo. Esto ha llevado a un poderoso movimiento, expresado en el éxito de la perspectiva de desarrollo humano, que busca repensar el desarrollo.

Se trata de algo más que un movimiento humanista que persigue reponer el discurso de los valores frente a la primacía de un enfoque que tiende a concebir el desarrollo exclusivamente como crecimiento económico. Es también un movimiento político y técnico. Por una parte la defensa de la primacía de la persona, de sus necesidades y derechos, tiene el sentido político de reinstalar con toda su fuerza el tema de la ciudadanía como condición del desarrollo, para levantar con eso un frente ante las inevitables derivaciones autoritarias de la

tecnocracia. Por la otra, tiene también un sentido concreto y técnico. Las más recientes investigaciones sobre las condiciones favorables para el desarrollo muestran la importancia de los aspectos vinculados al capital humano, social y cultural.

La perspectiva de desarrollo humano fue elaborada por el destacado economista y fundador del reporte mundial de desarrollo humano, Mahbub Ul Haq¹ y el premio Nobel de Economía Amartya Sen.² En su formulación original se afirmaba que el desarrollo humano consistía, básicamente, en

...crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses (PNUD, 1990:19).

¹ Mahbub Ul Haq (1934- 1998). Economista pakistaní, teórico y visionario del desarrollo. Nacido en Jammu, Kachemira. En la década del cincuenta estudió economía en el Government College en Lahore, Pakistan. Recibió su diploma de maestría del King's College, Cambridge, y su doctorado de la Universidad de Yale. Sus publicaciones más importantes incluyen: *Estrategia y planificación económica* (1966); *La cortina de la pobreza* (1976); *Desarrollo sostenible: Del concepto a la acción* (1992); *El sistema de Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods* (1995) y *Reflexiones sobre el desarrollo humano* (1995). Antes de integrarse al PNUD tuvo una larga y distinguida carrera como diseñador de políticas públicas en su carácter de economista principal de la Comisión de Planificación de Pakistan (1957- 1970); Director del Departamento de políticas de planificación del Banco Mundial (1970-1982) y Ministro de Planificación y Finanzas en el gabinete federal de Pakistán (1982-1988). Mahbub Ul Haq originó la idea del desarrollo humano, fue el arquitecto de los Reportes mundiales del desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y ayudó a lanzar el primer reporte en 1990 que desde entonces es publicado anualmente. Falleció en Nueva York, en 1998.

² Amartya Kumar Sen (1933). Recibió el premio Nobel de Economía por su trabajo en economía matemática en 1998 y el premio Bharat Ratna en 1999. Nacido en Dhaka, capital de Bangladesh. Conocido por sus trabajos sobre el hambre, teoría del desarrollo humano, economía del bienestar y los mecanismos que subyacen a la pobreza. Sen estudió en India en el Presidency College, Kolkata y en la Escuela de Economía de Delhi, antes de moverse al Trinity College, Cambridge donde obtuvo su BA en 1956 y su doctorado en 1959. Ha enseñado en las universidades de Calcuta, Delhi, Oxford, *London School of Economics*, Harvard y fue el Maestro de *Trinity College* entre 1997 y enero del 2004. Actualmente es profesor de la Universidad de Harvard.

El concepto de desarrollo humano planteado por Amartya Sen y Mahbub Ul Haq enfatiza la ampliación de las opciones y capacidades individuales de las personas para construir en libertad su propio proyecto de vida (Sen 1989 y 1998). Esta mirada ha sido ampliada por el debate posterior y especialmente por los informes nacionales de desarrollo humano de diversos países (Fukuda-Parr, 2002:14).

El debate posterior consideró también el contexto y las condiciones sociales, políticas y culturales en las que se desarrollan esas capacidades y oportunidades de las personas. Esto ha permitido prestar mayor atención en los informes de desarrollo humano a la acción colectiva, a la cultura y al entorno institucional como condiciones de las capacidades individuales.

En este enfoque se hace evidente el papel del contexto histórico, social, cultural y político para facilitar o impedir el desarrollo de las capacidades personales, individuales y colectivas, así como la función central de la comunidad de adscripción o pertenencia para hacer viables los proyectos de vida individuales y sociales.

Es por eso que el enfoque del desarrollo humano sostenible requiere de un “entorno favorable” que permita construir capacidades para que las libertades de opciones individuales y colectivas puedan realizarse. El Informe Mundial de 1996 reseñó las características básicas que debería tener ese entorno favorable: *empoderamiento* de las personas, cooperación y participación, equidad, sustentabilidad y seguridad humana.

De esta manera, el desarrollo humano tiene dos caras que se requieren mutuamente: el aumento de capacidades de las personas para ejercer su libertad y la creación de un entorno social que haga posible ese aumento y asegure la libertad de optar. En suma, se trata de las condiciones políticas, jurídi-

cas, sociales, económicas y culturales para el ejercicio real del derecho a definir y construir el tipo de vida deseado. Es aquí donde halla todo su sentido la afirmación de la autonomía personal y social (PNUD, 2001).

La autonomía: medio y fin del desarrollo humano

La autonomía es un valor central para el *desarrollo humano*, es el derecho de las personas y comunidades a decidir por sí mismas y a construir para sí el tipo de vida deseado.

Puede decirse que el concepto de desarrollo humano es una propuesta para el despliegue práctico de la autonomía personal y social. La autonomía tiene dos dimensiones principales: el derecho a una cultura y el derecho a la identidad propia, lo cual incluye memorias, tradiciones, lenguas y aspiraciones:

Las culturas necesitan ser objeto de respeto y afirmarse constantemente, pues de lo contrario mueren. De ahí la determinación de muchos grupos, en especial pueblos indígenas, de participar activamente a fin de mantener y reafirmar su identidad. Se trata de una forma de participación cultural a la que tienen derecho y que es beneficiosa para el mundo entero (PNUD, 1993: 27).

Por otra parte, se considera el derecho a la autodeterminación política de la comunidad organizada democráticamente:

La libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el Desarrollo Humano como la capacidad de leer y escribir o disfrutar de buena salud. (...) Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad – obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las

decisiones comunitarias – es fundamental para la existencia humana (PNUD, 2000: 52).

La urgencia de promover la participación política de los pueblos indígenas es objeto de atención específica de los órganos del sistema universal de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU ha exhortado a los Estados partes de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial a que “...garanticen que los miembros de las poblaciones indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública” (Anaya, Rodríguez et al., 2005: 14).

El ordenamiento jurídico nicaragüense también reconoce este derecho de participación política organizada: Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe-Atlántica de Nicaragua, Ley 28, artículo 11. Algunas de estas disposiciones, forman parte de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes y demuestran un consenso normativo creciente sobre la necesidad de promover la participación plena de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos en las estructuras de representación política de los Estados donde residen estos pueblos y comunidades (Anaya, Rodríguez et al., 2005:14).

La autonomía cultural y político-administrativa es un entorno favorable para el desarrollo humano y para el aumento de las capacidades personales por tres razones:

- permite el reconocimiento y participación de los actores reales. Una de las debilidades de los modelos de desarrollo propuestos en el siglo XX en nuestros países, como la industrialización o la reforma agraria, fue que supusieron que existían y estaban disponibles aquellos actores que eran necesarios para la rea-

lización de esos modelos. La falta de reconocimiento de los actores realmente existentes fue el “talón de Aquiles” del desarrollo (F.H. Cardoso, 1981). El enfoque de desarrollo humano tiene la ventaja de que, al relevar más a las personas que los modelos de crecimiento económico, puede reconocer mejor ese desarrollo humano.

Los actores reales con los que debe contar el desarrollo no surgen por voluntad de los planificadores. Ellos son el resultado de una historia humana en tiempos y espacios específicos. Los sujetos reales del desarrollo no son universales, como alguna vez se creyó al apostar a la burguesía, al proletariado o a la tecnocracia. Los actores reales son particulares y diversos y el desarrollo es con ellos y para ellos, o no es posible. El reconocimiento de su especificidad y el fortalecimiento de su autonomía contribuyen a potenciar su capacidad como actores del desarrollo.

- Los actores reales no actúan en el vacío; ellos existen en un territorio material y cultural que define sus historias, sus actividades presentes y sus aspiraciones futuras. Es difícil reconocer las potencialidades de un actor sin reconocer al mismo tiempo su vínculo con un territorio específico. El drama del exilio y de las migraciones forzadas, y sus consecuencias sobre las identidades y capacidades de acción de las personas y comunidades, son una prueba de ello.

Reconocer el carácter indisoluble de la relación entre la autonomía cultural y la autonomía territorial se constituye en un recurso básico para el desarrollo. Ese recurso es la posibilidad de enfocar los problemas específicos de ese territorio y vincular su solución al despliegue de las capacidades sociales e institucionales de los actores reales existentes en él. Esto, a su vez, consti-

tuye un buen aporte a la sustentabilidad social de las iniciativas. De esa forma, los actores enfrentan problemas que les son propios y en los que se juega su historia, identidad y calidad de vida.

- Hace más fácil la gobernabilidad. Sin instituciones fuertes no hay gobernabilidad, pero esta es más duradera cuando las instituciones están afincadas en las realidades a las cuales sirven y cuando ofrecen un espacio de acción a los actores reales. Una de las mayores dificultades de la historia política de América Latina ha sido la tendencia a imponer instituciones ajenas a la realidad. En ese contexto los actores reales, sus intereses y poderes terminan siendo canalizados a través de vías extra institucionales.

Una *institución* es un conjunto de reglas y códigos para organizar la relación entre los actores de modo que cada uno pueda maximizar sus objetivos y fortalecer la integración del conjunto. Las instituciones son más sólidas si sirven a los actores reales y si éstos se reconocen en ellas. La autonomía político-administrativa permite aumentar la calidad e intensidad de las relaciones de cooperación entre actores que comparten historias, culturas, desafíos, recursos y espacios relativamente comunes.

En síntesis, desde la perspectiva del desarrollo humano, la autonomía personal y social no es un postulado ideológico arbitrario y accesorio, sino un fin con valor intrínseco y esencial para el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática.

La autonomía personal, cultural y social en cuanto entorno favorable del desarrollo no surge espontáneamente como efecto de una declaración jurídica o administrativa. Ella tiene condiciones culturales, sociales, económicas y políticas que requieren ser creadas. Este informe se centra en el diagnóstico de tres condiciones que hacen posi-

ble la realización de la autonomía real y que representan un desafío a la realidad de las regiones autónomas del Caribe nicaragüense y al resto del país en su conjunto:

- la existencia de actores con historias, identidades y capitales sociales fuertes que den paso a una ciudadanía activa;
- la existencia de una base productiva dinámica y sustentable;
- y la existencia de instituciones, redes y relaciones sociales e institucionales que favorezcan la gobernabilidad y el buen gobierno de las regiones autónomas, la sociedad y el Estado nicaragüense en su conjunto.

La ciudadanía como punto de partida de la autonomía

Guillermo O'Donnell, politólogo argentino, estudioso de las democracias, considera la *ciudadanía* como el resultado de una triple conjunción de ciudadanía civil, social y política (O'Donnell, et al., 2003:64). Para él, la ciudadanía es el resultado de la naturaleza eminentemente activa del ser humano como actor (O'Donnell et al., 2003: 64; 103).

Esta agencia del ser humano es individual pero socialmente sustentada (Whitehead en O'Donnell et al., 2003: 261). Está constituida por una capacidad jurídica, reconocida por el poder y por los demás miembros de la comunidad, la que a su vez es resultado de la mediación de principios de equidad y justicia.

La *ciudadanía política* es el conjunto de derechos que permite a los individuos participar en la conducción de su sociedad a través de sus representantes en el Estado, y se expresa sobre todo en los derechos electorales. La idea de la *ciudadanía civil* resulta de los derechos necesarios para la libertad individual, esto es, la libertad personal, de

palabra, de pensamiento, de credo, de capacidad legal, y de justicia.

Por tanto, la ciudadanía civil es preexistente y necesaria para la ciudadanía política, pues representa las capacidades mínimas que se requieren para participar de la comunidad política. La *ciudadanía social* es aquella que se refiere a los derechos a disfrutar y demandar del Estado un nivel de vida reconocido como mínimo por la sociedad y a participar del bienestar producido por la sociedad (O'Donnell et al., 2003: 96-97).

Lawrence Whitehead, catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford, utiliza la analogía de la religión cívica para referirse a esa dimensión de la democracia que funciona como aglutinante para "estabilizar procesos de acción colectiva que de otro modo serían destructivos, puede reforzar la identidad nacional y... proveer a los individuos un medio para 'descubrir valores' así como para procesar y sintetizar 'preferencias personales'" (Whitehead en O'Donnell et. al, 2003:267).

Esa dimensión aglutinadora y estabilizadora de la religión cívica se podría también definir como *ciudadanía cultural*, es decir como el derecho a poseer y defender una memoria colectiva, adscripción e identidad específicas y lengua propia, a su respeto y reconocimiento públicos y a participar desde ellas en la sociedad política a la que se pertenece.

Esto tiene especial relevancia por el carácter multi e intercultural de las regiones autónomas objeto de este informe.

Finalmente, habría que incorporar en el caso de las regiones autónomas y del país en su conjunto, el aporte de las diferentes denominaciones religiosas y sus dirigentes a la "civilidad". Las diferentes iglesias se han constituido en una de las instituciones más confiables, más importantes y generadoras de opinión cívica y política, así como de construcción de ciudadanía (CASC/Ipade, 2005:135).

El punto que se debe destacar desde este enfoque multidimensional de la ciudadanía es que no basta con el desarrollo de uno de los aspectos del ciudadano para asegurar un ejercicio real de su autonomía y del despliegue de sus potencialidades y capacidades. Todas las dimensiones de la ciudadanía se requieren y refuerzan mutuamente.

Una de las conclusiones más relevantes del reciente informe del PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004), radica precisamente en la frustración personal e ingobernabilidad colectiva que provoca el desarrollo de la ciudadanía política y el rezago de la ciudadanía cívica y social (PNUD, 2004:137-153). El carácter histórico y en construcción de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones será un aspecto relevante de este informe.

Capítulo 2. El desafío de construir ciudadanía en Estados multiétnicos

Hasta ahora la ciudadanía individual sigue teniendo su mejor sustento en un Estado nacional que asegura la vigencia para todos de ciertos derechos y obligaciones comunes. Si ya es difícil hacer realidad la ciudadanía en sociedades relativamente homogéneas y dotadas de un Estado consolidado, es aún mayor el desafío de hacerla real cuando las personas reivindican derechos políticos, sociales y culturales muy heterogéneos, y a veces difíciles de compatibilizar en función de sus especificidades históricas, culturales y territoriales. Más aún si el propio Estado nacional es débil o poco inclusivo, o las instituciones que aspiran a realizar el principio de autonomía están poco consolidadas como en el caso de Nicaragua. Esto señala que la ciudadanía multiétnica e intercultural es un desafío. Reconocer esto es un dato básico para pensar con realismo sobre el futuro de las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua.

Las regiones autónomas se caracterizan por su diversidad. Desde antes de la llegada de los europeos, y sobre todo desde mediados del siglo XIX con la llegada de la Iglesia morava, el mapa de distribución y asentamiento de la población indígena de la Costa Caribe registra la existencia de agrupaciones familiares organizadas en “palenques” y asentamientos temporales localizados de acuerdo a tres patrones geográficos de asentamiento: litoral, ribereño e interior montañoso.

En el litoral y las riberas de los principales ríos que desembocan en el mar Caribe —Coco o Wangki, Wawa, Kukalaya, Prinzapolka, Grande de Matagalpa, Kuringwas, Wawashang, Escondido, Kukra, Punta Gorda, Maíz, Indio y San Juan— terminó asentándose el grueso de las poblaciones

y un número menor en el interior montañoso, en las cabeceras de los ríos Bocay, Umbra, Lakus, Waspuk, Likus, Bambana, Yahoya, Ulí, Rama, Siquia y Mico.

El paisaje socioétnico y cultural actual está conformado por tres tipos básicos de comunidad: comunidades indígenas sumu/mayangnas, miskitos y rama; comunidades afrodescendientes —creoles y garífunas— comunidades mestizas —de “vieja frontera agrícola” y de “nueva frontera agrícola”— asentadas a lo largo del proceso de expansión de la frontera agrícola y comunidades multiétnicas en las que conviven y comparten un mismo territorio diferentes pueblos indígenas y comunidades étnicas como resultado de la historia económica, social, cultural, religiosa y política, regional y nacional.

No sólo Nicaragua es multiétnica: también lo son las propias regiones autónomas del Caribe nicaragüense. Esto significa que ha de construirse una imagen de Estado y sociedad que muestre las diversidades de Nicaragua. También será necesario un trabajo de construcción y fortalecimiento cultural de la identidad regional costeña capaz de integrar a sus distintos actores reales. Desde una perspectiva social, cultural y política, si bien las regiones poseen una fuerte especificidad que las distingue del Centro y del Pacífico, su construcción como actores con identidad y proyecto propio debe recorrer aún un largo trayecto.

Aunque la ciudadanía multicultural es un difícil desafío, representa también una oportunidad para transformar los tradicionales Estados monoétnicos y excluyentes en Estados incluyentes y multiétnicos articulados económica, social, cultural y políticamente (PNUD, 2004c:3).

El reconocimiento de la diversidad cultural compromete a una clara disposición de implementar políticas afirmativas y reformas político administrativas que hagan real la inclusión ecológica, económica, social, cultural y política de sociedades y pueblos excluidos, subalternos o minoritarios (Assies, 1999, Van Der Haar, 2000 y PNUD, 2004:105).

Los debates del multiculturalismo

En la forma clásica del Estado moderno la unidad nacional ha descansado, entre otras cosas, sobre un sentido de pertenencia que los habitantes de un país construyen y comparten —una identidad sociocultural que implica tener una lengua, una historia, valores y símbolos comunes— y la aceptación formal de la legitimidad de las instituciones coercitivas del Estado así como de principios políticos básicos tales como: libertad, igualdad, tolerancia, justicia, democracia y participación ciudadana (Weber 1978: 55-56; O’ Donnell et al., 2003: 34).

El multiculturalismo se deriva de una serie de críticas dirigidas a las políticas integradoras y homogeneizantes del universalismo liberal y del populismo desarrollista en los que está basada la unidad política de los Estados nacionales en general, especialmente los latinoamericanos. Estas críticas destacan que a pesar de la pretendida identidad nacional y del universalismo igualitario de la ciudadanía política en los Estados nacionales que inspiran las sociedades liberales democráticas, se han dado procesos de exclusión a sectores sociales de la población en base a criterios de raza, identidad étnica, lengua, género y clase social.

Precisamente porque en América Latina los Estados nacionales fueron unidades artificiales impuestas sobre realidades muy heterogéneas social, cultural, lingüística y terri-

torialmente, esa unidad sólo pudo hacerse realidad mediante la negación y exclusión de las diferencias (Assies et al., 1999: 13; Kymlicka, 2003: 11-12; Parekh, 2000; PNUD, 2004: 105; Sieder, 2002; Stavenhagen, 2001; Young, 1990).

No obstante, esos principios compartidos, tal como lo indican Will Kymlicka y otros estudiosos del multiculturalismo, son insuficientes para asegurar la unidad y equidad sociales porque:

- la identidad sociocultural no es una condición ya dada sino que se construye, recrea —y muchas veces se impone “externamente” (Hobsbawn & Ranger 1989; Adams 1995; Assies et al., 1999) — a través de diversos mecanismos como la educación, los medios de comunicación, la historia, lengua y narrativa oficiales, el ordenamiento jurídico y las políticas públicas.
- Hay claras condiciones de marginalidad y desventaja que hacen que sectores, pueblos y comunidades o grupos sociales de un Estado o sociedad se integren de manera desigual a la unidad nacional política y sean negados del gozo de plenos derechos ciudadanos (Assies et. al, 1999; Kymlicka, 2001:277).

Este paradigma multicultural ha sido objeto de críticas. Una de las observaciones más agudas es que abre espacios de autonomía para el ejercicio de derechos específicos —derechos culturales colectivos— mientras diluye al mismo tiempo la dimensión de los derechos individuales y universales, especialmente los derechos humanos básicos. Según los críticos y el reconocimiento de órdenes consuetudinarios de justicia dentro de pueblos indígenas, puede agravar o violentar en su interior los derechos humanos de sectores sociales fundamentales como son las mujeres y niños (Moller, 1999:11; Assies et al., 1999).

A estos argumentos Kymlicka ha respondido diciendo que multiculturalismo no es aceptar que el bien de muchos se construya sobre la violación de derechos de otros sectores minoritarios en su poder o número. La justicia dentro de los grupos etnoculturales es tan importante como las relaciones de equidad y justicia entre grupos etnoculturales y sociedades hegemónicas.

El criterio ofertado para mediar esta tensión es el siguiente: los grupos que reconocen y practican derechos colectivos son permisibles en tanto no violenten y exacerbén desigualdades interétnicas de poder dentro de los grupos étnicos (Kymlicka, 1999:31 y 2003).

La tensión anteriormente mencionada no es fácil de resolver, y menos en regiones como la Costa Caribe nicaragüense en donde median significativas asimetrías de poder en distintos niveles, así como tensiones y conflictos interétnicos como lo señala la encuesta del informe (CASC/Ipade, 2005: 85-89).

El Informe de Desarrollo Humano 2004, *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (PNUD, 2004b) visibiliza la importancia de “crear instituciones y políticas que permitan tanto una autonomía política que promueva un sentido de pertenencia y de orgullo por el grupo étnico propio, como una normativa compartida que cree relaciones con una serie de instituciones y símbolos comunes.

Una alternativa para la nación-Estado es, pues, el Estado-nación, donde diversos pueblos y ‘naciones’ —ya sea indígenas o identificadas en virtud de su adscripción étnica, religión o lengua— puedan coexistir pacíficamente y cooperativamente en un solo sistema de gobierno estatal” (PNUD, 2004b: 49).

La evidencia histórica demuestra que la coexistencia entre grupos socioculturales diver-

sos requiere afirmar lazos de unidad, seguridad, diálogo y confianza compartidos que permiten forjar consenso y una comunidad política de intereses. El desarrollo humano podrá ampliar las oportunidades de la población siempre y cuando los derechos individuales de esa población sean realizables a través de esas identidades colectivas, múltiples y complementarias, que posibilitan compartir y formar comunidad, participar de las oportunidades económicas que fomentan su deseo y orgullo de pertenecer a un grupo socioétnico, cultural, lingüístico o religioso.

Esas identidades colectivas permiten, simultáneamente, desarrollar la autoestima, seguridad y confianza de las personas y del grupo para constituir o formar parte de la comunidad política e impulsan un proyecto de desarrollo humano sustentable. Como argumenta la premio Nobel de la Paz 1991, Aung San Suu Kyi:

...el desarrollo, concebido como crecimiento, progreso y realización del potencial, depende de los recursos disponibles —y no hay recurso más potente que las personas fortalecidas por la confianza en su valor como seres humanos (PNUD, 2002:52).

Ése es el desafío para una concepción ampliada del desarrollo humano, que sustente la consolidación de un Estado nicaragüense democrático, multiétnico e incluyente.

Instituciones para la ciudadanía multicultural¹

El multiculturalismo no debe quedarse en el mero reconocimiento de la composición pluricultural y étnica de las sociedades nacionales, sino que ese reconocimiento de las diferencias y marginalidad desemboca en medidas claras para la creación de ins-

1 Adoptar el paradigma intercultural supone transformaciones profundas en el modelo de sociedad y Estado. Las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento y autonomía han expuesto los límites del modelo político y económico que se limita al reconocimiento formal de derechos culturales (González, 2005).

tuciones sociales y políticas incluyentes, representativas y equitativas.

En este particular el multiculturalismo es un correlato necesario de la democracia formal y representativa. Esto porque dinamiza órdenes de participación pública y diversos modos de crear “esa comunidad de ciudadanos, (polis)” (Yáñez, 2002), lo que asigna un nuevo significado a la práctica democrática, que en el caso de la Costa Caribe nicaragüense se realiza alrededor del marco autonómico.

La autonomía crea así un marco de gobierno y representación política que aspira a dar cabida a la participación individual y colectiva de los integrantes de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas de las regiones autónomas. Es con este ejercicio de participación ciudadana como se tiene que ir construyendo el marco idóneo para el reconocimiento de los derechos multidimensionales de la ciudadanía civil, política y social.

La democracia es entendida aquí de manera inclusiva y es un concepto que trasciende lo político electoral para referirse a la democracia de base. Tiene como fin fortalecer los procesos decisorios en materia de política pública e incluye la participación colectiva de la población —en variados espacios— para debatir asuntos públicos comunitarios, regionales y del bien común. En el caso de las regiones autónomas de la Costa Caribe supone superar el modelo de exclusión económico, social, cultural y político todavía vigente (Hale, 2004 y González, 2005).

La institucionalización de la autonomía cumple así una doble función. Por un lado crea espacios de debate público y participación democrática a varios niveles de organización social. Por otro, se constituye en el vehículo para asegurar derechos y responsabilidades, así como para redistribuir poderes y faculta-

des para el ejercicio de la soberanía popular de una región multicultural (López y Rivas, 2004). La autonomía puede convertirse así en el marco que la sociedad costeña ha escogido para impulsar una vigorosa redistribución de oportunidades de crecimiento, espacios de autogestión, participación política y desarrollo humano.

Diversidad, universalidad y cooperación en el Estado multiétnico

El desarrollo humano de la Costa Caribe requiere terminar de articular y consolidar una concepción del Estado incluyente y multiétnico que ha ido emergiendo en los últimos veinte años y consagrado en el ordenamiento jurídico nicaragüense vigente. Es necesario instalar, de forma clara, a las regiones autónomas y sus sociedades como actores del desarrollo regional y nacional.

Eso significa superar la perspectiva y comportamiento histórico del Estado hacia la región en función de intereses exclusivamente geopolíticos, o como garante y facilitador de un modelo extractivo insostenible para la población y los recursos naturales de la región.

Este giro no podrá alcanzarse mientras no se reconozcan y superen las condiciones estructurales que posibilitan valores y conductas sociales generadoras de prejuicios raciales y étnicos que forman parte de las actuales prácticas sociales, culturales y políticas de la sociedad mayoritaria, el Estado y sus instituciones. Reconocer la realidad étnica y cultural de la Costa Caribe sería un primer paso para descubrir y hacer explícito el componente indígena y afrocaribeño en la sociedad e identidad nicaragüense.

Tampoco se podrá avanzar hacia el desarrollo autónomo mientras se mantenga vigente una concepción limitada del poder como un juego conspirativo en el que se evita per-

der y se procura arrebatar su preponderancia al adversario, como si no hubiera una manera de que todos puedan aumentar su poder.

Esa concepción se opone al potencial de acciones de cooperación entre los distintos actores que hacen parte de la dinámica del desarrollo regional. Superar esta visión requiere tener presente que el régimen de autonomía regional supone la convivencia y complementariedad, no la oposición a otras formas y niveles de autonomía: la municipal y comunitaria.

Supone, además, aceptar que la formación de un poder autonómico, inclusivo y de múltiples niveles, contribuye a la formación de un Estado incluyente, multiétnico, respetuoso de la diversidad y democrático. Una autonomía saludable y fortalecida puede contribuir a darle una nueva legitimidad al Estado en la Costa, al dotarle de una institucionalidad política capaz de incluir la diversidad y encarnar la democracia multiétnica e intercultural que Nicaragua necesita.

Una nueva generación de legislación secundaria —en especial la reglamentación de la Ley de Autonomía, la Ley de Lenguas y la Ley de Demarcación de Tierras Indígenas, entre otras— contribuye a delinear ámbitos de relación más claros y operacionales entre

los regímenes de autonomía regional, municipal y comunitaria. La mayor contribución de esta legislación secundaria es afirmar derechos y obligaciones, abrir espacios y voz a las autoridades comunitarias y fortalecer sus vínculos con las instituciones del gobierno central. Sin embargo, las tensiones prácticas entre estos niveles de autoridad, no van a desaparecer con sólo adecuar y actualizar el ordenamiento jurídico. Se necesita, además, un cambio en la forma de concebir el ejercicio del poder desde la institucionalidad autonómica (Figueroa, González, et al., 2004).

Una visión diferente de las relaciones entre el Estado, los gobiernos regionales, las comunidades y la sociedad civil costeña implica construir horizontalmente el tejido institucional de la autonomía, con niveles concurrentes de gobierno y con las voces presentes de las comunidades.

Significa así mismo, poblar el territorio de las regiones autónomas con relaciones sustantivas entre los distintos órdenes de autoridad, con mecanismos inclusivos de participación de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas, y crear poderes desde la población que ocupen la autonomía como espacio de gobierno, cuerpo normativo y campo simbólico de nuevas relaciones económicas, sociales, culturales y políticas con la sociedad mayoritaria y el Estado (Figueroa et al., 2004).

Capítulo 3. Las tensiones en la construcción de autonomía multicultural

Las sociedades multiculturales enfrentan al menos dos demandas contradictorias. Por ello necesitan diseñar —y en el caso nicaragüense consolidar— una estructura política que permita reconciliar esas demandas conflictivas en una forma que resulte aceptable, constructiva y justa para el conjunto de la sociedad y el Estado.

Por un lado, la sociedad y el Estado deben promover un fuerte sentido de unidad y pertenencia comunes dentro de sus ciudadanos. De lo contrario, la sociedad no puede actuar como comunidad con capacidad para asumir y hacer cumplir decisiones válidas para todos, así como regular y mediar en conflictos.

Por otro lado, la sociedad multicultural tampoco puede ignorar las demandas planteadas por la diversidad. Por definición, *la diversidad* es una realidad insoslayable de la vida social y no puede suprimirse aunque se utilicen niveles inaceptables de coerción y violencia. La experiencia reciente del país en la década de los años ochenta así lo demuestra. Además, puesto que los seres humanos están vinculados y moldeados por su cultura, y su autoestima está profundamente relacionada con el respeto a esas culturas, el respeto a los derechos humanos básicos debe extenderse a sus respectivas comunidades y culturas (Parekh, 2000:196).

La construcción de la autonomía multicultural en el seno del Estado nacional, así como el surgimiento de una identidad propiamente regional, no surgen espontáneamente ni se consolidan de una vez para siempre por el solo efecto de una ley bien formulada. Se trata de un desafío dinámico y permanente, saturado de tensiones que deben ser gestionadas perma-

nentemente. Así mismo, no es esperable que esas tensiones desaparezcan por su carácter estructural. El realismo político del multiculturalismo radica, tal vez, en la aceptación de este hecho y en la sabiduría para conducirlo.

En la interacción de las distintas identidades étnico culturales, entre las diversas dimensiones de la ciudadanía y entre los distintos niveles de la institucionalidad autonómica y nacional, existen tensas relaciones que deben ser expuestas y gestionadas en función del desarrollo humano sostenible.

Principales tensiones en las relaciones autonómicas

Tensión entre la autonomía del individuo y la autonomía socioétnica y territorial del grupo o pueblo al que pertenece el individuo en cuestión. Generalmente resulta difícil aceptar la autonomía de los órdenes político y cultural y se tiende a aplicar a los individuos derechos y parámetros universales por razones de economía y eficiencia política. Ese ha sido el argumento clásico en la construcción del Estado nacional.

Esto conduce nuevamente al tema del Estado y la construcción de ciudadanía. Paradójicamente, el reconocimiento y ejercicio pleno de derechos específicos colectivos sólo pueden ser garantizados por el Estado. ¿Por qué los habitantes de las regiones autónomas de la Costa Caribe nicaragüense ejercen derechos específicos, diferentes de los del resto de la sociedad, en un territorio determinado? La razón es que sectores y organizaciones políticas costeñas, demandaron crear espacios equitativos de participación y gestión a través de la institucionalidad autonómica en el marco de la unidad nacional y el Estado.

Sólo el Estado, como institución política, puede ser garante de esos derechos específicos. Por eso es que el tema de la autonomía de los sujetos individuales y colectivos en las regiones autónomas no puede pensarse sin la existencia de un Estado fortalecido y funcional. Por otra parte, la vigencia de la autonomía regional depende de un aparato de Estado que garantice la existencia del régimen autonómico, porque las autonomías de hecho resultan de alcance limitado. Su existencia es válida hasta el momento en que sus intereses, real o ficticiamente, contradicen los intereses del Estado nacional.

La defensa de los derechos colectivos por encima de los derechos individuales genera en ocasiones posiciones éticas relativistas que son incongruentes con la construcción de una sociedad nacional y regional multicultural y multiétnica. La construcción de regiones autónomas en la Costa Caribe y de un Estado nicaragüense-caribeño demandan la construcción de un “horizonte común” de aspiraciones, derechos, obligaciones y libertades.

Este horizonte común debe nutrirse del respeto a la dignidad de las y los nicaragüenses. Esto, a su vez, depende del reconocimiento de las dimensiones colectivas e individuales de la universalidad de la condición humana. Las institucionalidades ejecutiva, legislativa y jurídica del país deben reflejar esta pluralidad y diseñar instrumentos para administrar efectivamente las tensiones inherentes a la misma.

Tensión existente entre las diferentes identidades y tradiciones culturales al interior de una misma región autónoma.

Las regiones no son unidades culturales que hayan resultado del desarrollo de una única identidad o pueblo. Ellas son resultado de complejos procesos económicos, sociales y políticos dentro de los cuales tienen un papel fundamental las movilizaciones y demandas de los diferentes pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos.

Dichos procesos definieron territorios e instituciones que abarcan identidades diversas algunas más fortalecidas, en expansión, otras más débiles y adscripciones regionales emergentes como el ser “costeño” (Jaentschke y Olivares, 2004).

En el proceso de construcción de memorias, identidades y proyectos suficientemente compartidos para articular unitariamente esa diversidad, es factible esperar el surgimiento de tensiones relativas al peso de cada actor actual en el resultado común regional y nacional. La tensión por la representación cultural y política en ambas regiones autónomas es un campo de debate y negociación permanente y necesario por la naturaleza dinámica y en construcción de las identidades, adscripciones y ciudadanías.

La institucionalización de los derechos ciudadanos de los costeños y costeñas debería permitir la creación de un consenso social y de instrumentos eficaces que armonicen las aspiraciones, necesidades e intereses de los diferentes pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos y sociales de la región. Esta armonización es difícil y necesaria.

Difícil por la heterogeneidad de la sociedad costeña y por los frágiles niveles de integración social y territorial de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas. Es también complicado por los diferentes niveles de desarrollo demográfico de algunas comunidades; y por sus diferentes historias y aspiraciones.

Necesaria porque sin esta armonización articuladora, el mero reconocimiento de los derechos de uno de los grupos étnicos sobre otros pueblos o comunidades étnicas de la Costa Caribe podría exacerbar las tensiones y contradicciones que históricamente han existido. Las formas de conflicto que la intensificación de estas tensiones y contradicciones podrían generar son impredecibles.

Tensión entre el carácter multiétnico del Estatuto de Autonomía y demandas de reformas al estatuto actual. El régimen autonómico no sólo es un reto para Nicaragua, sino un reto interno para los propios actores costeños. El carácter multiétnico de la autonomía, cuyo sentido reside en reconocer la existencia de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas que conviven en el territorio autonómico y cuyos derechos y obligaciones deben institucionalizarse efectivamente, obliga a que el convenio autonómico tenga implicaciones no sólo en las relaciones región-Estado, sino también retos muy claros de convivencia entre los propios pueblos indígenas, afrocaribeños y comunidades étnicas del Caribe.

Se trata de que no puede haber pueblos indígenas o comunidades étnicas con ciudadanos de segunda, excluidos o discriminados por razones socioculturales, demográficas, identitarias, religiosas o lingüísticas. Cualquier arreglo que implique la exclusión de pueblos, sectores o grupos es una fuente de conflicto potencial.

Eso obliga a los actores e instituciones regionales y nacionales involucrados a analizar y, de ser necesario, reformar el actual *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe-Atlántica de Nicaragua* para que sea capaz de regular dichas relaciones interétnicas e interculturales, para garantizar el ejercicio de derechos históricos a pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas en un clima de convivencia pacífica y dentro de la unidad nacional.

Quizás la expresión más clara de esta tensión en la institucionalidad autonómica es la que resulta del crecimiento de la población mestiza hispano parlante y de su presencia mayoritaria y creciente en los órganos de poder regional. Ver tablas V.1.3 y V.1.4 de este informe, en la Parte V. Hay diferentes propuestas, algunas contradictorias entre sí,

que emergen sobre este complejo tema para garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas minoritarias el goce efectivo de sus derechos y la representación proporcional y equitativa en las instancias de poder regional.

Sin embargo, esas propuestas no han sido dialogadas, debatidas democráticamente ni legalizadas. Es necesario debatir este tema crucial a nivel regional y nacional, sin estigmatizar a sectores o grupos étnicos a fin de buscar mecanismos institucionales alternativos de representación equitativa, acción afirmativa y convivencia pacífica. La autonomía es precisamente, en su espíritu original, un instrumento para la inclusión de excluidos, que debe revisarse y adecuarse permanentemente para que garantice el diálogo y la convivencia pacíficos sobre la base de reconocer derechos.³

Tensión entre el régimen autonómico y la soberanía del Estado nacional. El Estado nacional nicaragüense, siguiendo el modelo de los Estados latinoamericanos, ha argumentado y ejercido históricamente su soberanía, imponiendo coercitivamente la integración territorial, la extracción de recursos y la homogeneización cultural a partir de instituciones y relaciones sociales legalmente sancionadas por el mismo Estado (O' Donnell et al., 2003: 34).

Sin embargo, con la aprobación de la *Constitución Política de la República de Nicaragua* de 1987, y la aprobación de la Ley de Autonomía en el mismo año, se generó una transformación inicial en ese modelo de Estado. El régimen autonómico, reconoce y legitima el ejercicio efectivo de derechos y obligaciones de sujetos específicos —pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas— en un espacio territorial determinado con competencias económicas, sociales, culturales y políticas.

³ Manuel Ortega – Hegg (2005), comentarios escritos al borrador del informe.

En la historia nicaragüense, esa relación entre dinámicas centralizadoras y regionales ha sido generadora de conflictos destructivos. El *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe-Atlántica de Nicaragua* intenta reconciliar ambas dinámicas afirmando simultáneamente la unidad nacional, el derecho del Estado nicaragüense a su existencia y soberanía, y los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Sin embargo, en los diecisiete años transcurridos desde la aprobación del *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe-Atlántica de Nicaragua*, la relación entre el gobierno y los gobiernos regionales ha sido conflictiva y caracterizada por la tendencia del gobierno central a debilitar y disminuir los alcances del régimen de autonomía.

En la historia reciente del país, la tentación ha sido tratar de resolver esa tensión histórica recurriendo a medios coercitivos y violentos. Esos nuevos retos y tensiones exigen crear o fortalecer instituciones subnacionales, nacionales e internacionales que conviertan esa dinámica conflictiva y recurrente en factores de fortalecimiento para el Estado y la sociedad multiétnica.

Tensión dentro de las competencias de las instituciones y estructuras de poder en las regiones autónomas. Existe una tensión derivada de la falta de claridad en las competencias de los diferentes niveles de poder y gestión existentes en las regiones autónomas: comunal, municipal, regional y nacional. Entre estos niveles no hay normas claras sobre competencias y responsabilidades para acceder a espacios de poder, recursos naturales y financieros y representatividad.

Esa indefinición y traslape de competencias genera conflictos que conducen a situaciones de ingobernabilidad que desacreditan a la institucionalidad autonómica y a las

delegaciones del gobierno central y poderes del Estado en las regiones.

La falta de claridad y traslape de competencias se aprecia especialmente entre los gobiernos regionales y los municipales. De ambos lados existen posiciones antagónicas respecto a los niveles de autonomía y facultades que competen a cada ámbito de gobierno. Eso se traduce en falta de coordinación, incomunicación y disputa por los recursos del Estado.

Como resultado, los gobiernos municipales no encuentran apoyo dentro de su propio gobierno regional y prefieren negociar directamente con el gobierno central sobre temas, ámbitos o recursos que el gobierno regional considera propios. Este mismo conflicto existe entre el nivel municipal y el comunitario. Las autoridades municipales y los representantes de los partidos políticos nacionales tienden a desconocer a las autoridades comunales, especialmente en temas relativos al territorio comunal y a sus recursos forestales con consecuencias negativas para los intereses y patrimonio comunales.

A fin de administrar constructivamente estos conflictos de competencias de las diferentes instancias y niveles de poder, se requiere generar un debate interno de las regiones y entre los actores involucrados, sobre la forma de construir e instituir el poder regional autónomo y su gobernabilidad.

Tensión entre globalización y sociedades multiculturales. El flujo mundial de bienes, ideas, seres humanos y capitales plantea múltiples desafíos para la cultura y para las condiciones materiales, valores, y prácticas que sustentan la supervivencia de los pueblos y comunidades de una sociedad multiétnica. Frente a eso, hay una tendencia a enfatizar la conservación de lo propio y tradicional o abandonar la propia en aras de la modernidad y lo global.

El proceso autonómico costeño debe legitimarse dentro del ámbito nacional como parte de las políticas multiculturales del Estado nicaragüense, no tanto para conservar sino para “...proteger las libertades culturales y ampliar el abanico de alternativas con que cuenta la gente en términos de cómo vive y con qué se identifica” (PNUD, 2004:88) dentro del contexto de globalización.

Este inventario somero de las principales tensiones internas presentes en las regiones autónomas y en su compleja relación con el Estado, indica que para fundar la relación entre autonomía individual y autonomía regional es necesario crear los espacios de diálogo y concertación para administrar dichas presiones, moverse en un campo de tensiones no resueltas y gestionarlas desde relaciones dialógicas y constructivas, sin pretender resolverlas.

En tal sentido, no sólo hay que hacer un esfuerzo por vincular fenómenos sino para identificar tensiones. No se puede pensar en autonomía regional sin considerar la tensión con el Estado nacional. No se puede pensar en la autonomía individual, y por lo tanto en la plenitud de los derechos universales de ciudadanía de las personas, sin hacerse cargo de esos derechos y las formas de organización autónoma de pueblos indígenas y comunidades étnicas. En los últimos diecisiete años las organizaciones sociales, políticas, religiosas y educativas de las re-

giones autónomas han estado luchando para hacer viables y efectivos esos derechos autonómicos, las más de las veces enfrentando intensas corrientes de oposición de los grupos de poder hegemónicos que retardan la consolidación del Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En el balance de estos diecisiete años, los avances moderados de las regiones autónomas son una contribución decisiva a la paz y gobernabilidad democráticas (González, 2005).

Así pues, la formación de una comunidad política/democrática y de carácter nacional y multicultural —como la que plantea Nicaragua en su Constitución y sus leyes— a la que aspira, sólo podrá alcanzarse incrementando los espacios de diálogo, encuentros, información y negociación.

Es necesario construir confianzas sustantivas que superen el ejercicio formal de la democracia, y que promuevan la participación plena y el deseo de compartir una comunidad de intereses —inclusiva de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas— respetuosa de la diversidad y libertad culturales. Al mismo tiempo se requiere desarrollar una mayor tolerancia al conflicto, pues las tensiones suponen disposición a la defensa de los propios intereses e identidades, pero también disposición al acuerdo.

Capítulo 4. Un modelo de desarrollo para una Nicaragua multiétnica y multicultural

Construir sinergias implica articular esfuerzos de intervención a distintos niveles en las instituciones de la autonomía, pero sobre todo hacer que la Costa participe en la definición de los objetivos del desarrollo nacional, y en los compromisos internacionales en materia de desarrollo humano. En este sentido es necesario señalar la necesidad de enfrentar las contradicciones que existen entre la racionalidad que orienta los planes y estrategias de desarrollo del gobierno central, y la que determina las aspiraciones y racionalidades de la sociedad costeña.

Eliminar estas contradicciones a favor de la autonomía implica subordinar la acción y la orientación que imponen el mercado y los intereses políticos de corto plazo a los valores que definen y orientan el desarrollo humano sostenible en el marco de la autonomía. Así, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Erradicación de la Pobreza de segunda generación (PND) y las Metas de Desarrollo del Milenio deben adecuarse a las aspiraciones y demandas autonómicas de la población costeña, y no al revés.

La construcción de un nuevo modelo de desarrollo, capaz de reconocer y respetar la condición multiétnica y pluricultural de Nicaragua y de la Costa Caribe, será más rica si se nutre de la experiencia y de los caminos ya andados. El informe ha identificado buenas prácticas e iniciativas de programas y proyectos que abonan a una visión integral, multiétnica y pluricultural en la Costa Caribe nicaragüense.

Dichas experiencias han dejado lecciones importantes que deben ser aprovechadas para trascender las tensiones y contradicciones que existen entre, por una parte, la racionalidad instrumental y mercadocéntrica que

orienta la acción del gobierno central y de muchas agencias de cooperación internacional y, por la otra, la racionalidad sustantiva apegada a la cosmovisión, la cultura y los valores de los pueblos indígenas, afrocaribeños y comunidades étnicas de la Costa Caribe.

Esto no implica asignar a las culturas costeñas un carácter esencial, o pretender inmovilizarlas ante los estímulos externos alternativos; simplemente significa que el respeto a los derechos políticos y culturales de la sociedad costeña debe manifestarse en un intento por establecer estos derechos como un horizonte valioso que oriente la lógica de corto plazo de las fuerzas políticas y del mercado.

Más aún, la construcción de un modelo de desarrollo adecuado a la realidad multicultural de Nicaragua no puede hacerse, simplemente, a partir del conocimiento de los “expertos del desarrollo”. En la articulación de una nueva visión del desarrollo costeño y nicaragüense deben participar la sociedad, los gobiernos comunales, municipales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y las organizaciones étnicas, políticas y sociales regionales y nacionales.

Se trata pues de un esfuerzo colectivo por los derechos humanos que exige sistematizar, reflexionar y aportar desde los distintos espacios y lugares de diálogo existentes en la Costa —políticos, educativos, gubernamentales, no gubernamentales y religiosos— con la confianza y el compromiso ético necesarios para buscar nuevos modelos y oportunidades para el desarrollo humano sostenible.

Las universidades regionales costeñas, BICU y Uraccan, desempeñan un papel estratégico en la construcción de nuevos modelos de

intervención y acción inspiradas por este enfoque del desarrollo humano sostenible. Hasta la fecha las universidades regionales se han desempeñado en ciertos momentos como acompañantes de los gobiernos regionales, ayudando en la formulación de documentos de trabajo, de propuestas de ley, procesos consultivos, etcétera.

Las universidades regionales enfrentan un gran reto que es el de investigar la historia, experiencias y saberes de su realidad, para producir conocimientos, tecnologías y valores éticos sistemáticos que sus docentes, estudiantes y graduados proyecten socialmente, especialmente con el diseño de modelos y planes de desarrollo humano sostenible.

Las universidades regionales deben ser crisoles que faciliten el encuentro de esfuerzos de diversos actores regionales y nacionales. Las universidades deben sistematizar la historia y experiencias pasadas y sacar conclusiones para apoyar la creación de las capacidades necesarias, así como procurar condiciones y contribuir en la construcción de modelos de desarrollo humano sostenible, ciudadanía multicultural y de relaciones interculturales que vigoricen la práctica de la democracia y el desarrollo de las regiones autónomas y del conjunto de Nicaragua.

La cooperación externa podría jugar un papel importante en la exploración de nuevos modelos de desarrollo. Obviamente no toda la cooperación es de la misma naturaleza, ni financia proyectos de la misma línea; pero lo que sí se puede afirmar es que la cooperación tiene una agenda de trabajo —cualquiera que ésta sea— que está sujeta a negociación y a mediación cuando contrapartes nicaragüenses y regionales se ven involucradas en la realización de los proyectos en el terreno.

Este encuentro de racionalidades y de intereses “prácticos y estratégicos” debe nutrir

la búsqueda de los modelos alternativos que faciliten la promoción de un desarrollo humano sostenible para las regiones autónomas y Nicaragua.

Los retos de la globalización y el futuro de la autonomía: un optimismo realista

El proceso autonómico costeño debe diseñarse y legitimarse dentro del ámbito nacional como un esfuerzo que contribuya a la consolidación de Nicaragua en el contexto de la globalización. El proceso autonómico puede contribuir a la protección de la integridad y soberanía del Estado nacional, en la medida en que este proceso contribuya a la construcción del ancla democrática que Nicaragua necesita para navegar en las turbulentas aguas de la globalización.

Lo que ganan los pueblos indígenas, afrocaribeños y comunidades étnicas de la Costa Caribe en sus capacidades autonómicas para gobernar en la diversidad, lo gana el Estado en sus capacidades de regulación social y presencia territorial y, en definitiva, estas capacidades podrían fortalecer la articulación intercultural de los ciudadanos de la Costa Caribe con la comunidad política y la sociedad nacional. Todo esto contribuye positivamente a la defensa de la identidad y soberanía nacionales frente a las tendencias disgregantes de la globalización.

La desterritorialización de las relaciones sociales que conlleva la globalización puede fragmentar el territorio nacional y también el espacio y tejido social comunitario en el que hoy operan los gobiernos autonómicos. Esto se hace más evidente si consideramos que, por la fragilidad y empobrecimiento de la Costa Caribe, las materializaciones concretas de la globalización, en estas regiones del país, con frecuencia son las más dañinas.

Algunos ejemplos dramáticos de este problema son el narcotráfico, la explotación

irresponsable de los recursos naturales por parte de intereses foráneos, o las consecuencias que tiene el trabajo en los cruceros por parte de la población costeña —particularmente pueblos indígenas— con la propagación del VIH-sida.⁴

Por su contribución para enfrentar de mejor manera los desafíos del nuevo milenio, los procesos de construcción de la autonomía costeña —aun con sus innegables dificultades materiales y tensiones políticas y culturales— comunican un mensaje de esperanza. Son aportes que en diversos campos representan a los pueblos indígenas, afrocaribeños y comunidades étnicas como protagonistas de su destino y fortalecen su autoestima y la riqueza de Nicaragua en su conjunto.

Al Estado y a la sociedad nacional les corresponde captar ese mensaje de esperanza y promover la consolidación de la institucionalidad autonómica. La multiculturalidad, la autonomía y el desarrollo humano representan oportunidades para imaginar una sociedad democrática incluyente y un Estado capaz de reconocer la diversidad y la

heterogeneidad que caracterizan a la sociedad costeña y nicaragüense.

La construcción de la autonomía, como lo dice la poesía costeña, es un proceso *nicaribense* de transformaciones. Para que Nicaragua asuma su diversidad es imperativo que el aporte social y cultural caribeño sea valorado no únicamente como la contribución de la poesía, la danza, la música, la pintura y las artes que logran escurrirse hacia el Pacífico para nutrir una identidad nacional multiétnica sino, fundamentalmente, como la expresión del carácter genuinamente *nicaribe* del país. Es decir, no solamente la Costa es Caribe: lo caribe resulta ser una parte esencial de Nicaragua.

*Yo soy Nicaragua—
nicaribe soy...
:yo como mi ron-down
patti ron-down
pan de coco patti*

Carlos Rigby en
Wani 8, julio/dic 1990

⁴ Ceimm/Uraccan, 2004.