

## LA CONFLICTIVIDAD ETNOCULTURAL LATINOAMERICANA COMO FACTOR DE LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

Miguel Panadero Moya  
Universidad de Castilla-La Mancha

### 1. INTRODUCCIÓN

Las poblaciones indígenas que habitan América Latina en la actualidad se calcula que suman un total de veinte millones de individuos. No son demasiados, si los comparamos con la cifra de cuatrocientos millones que pueblan, según las últimas estimaciones, la región; sin embargo, su presencia dentro del conjunto de la población del continente está ganando relieve año tras año hasta tal punto que, en algunos lugares, se han convertido en agentes esenciales de las transformaciones territoriales. Ocupan centroamérica el cuarenta y cinco por ciento de aquella cifra primera; otra pequeña parte del resto (cinco por ciento) se distribuye por las planicies sudamericanas, mientras que las montañas de este mismo subcontinente dan asiento, finalmente, al mayor contingente (cincuenta por ciento). Aunque en todas partes son tratadas habitualmente como «minorías» estas comunidades indígenas constituyen, en ocasiones, la mayoría de la población en ciertos países. A su pesar, en todos los casos de condición social que les caracteriza es semejante, viéndose sus miembros relegados por la pobreza y la marginación, dentro de cada uno de los estados nacionales en los que se hallan integrados y que componen la geografía política de América Latina desde el siglo pasado. Huicholes,

Yanomani, Shuaras, Quechuas, Ache, Aymarás y Mapuches son las principales etnias que se identifican en el espacio geográfico latinoamericano (GALÁN, 1991: 33), dentro de una larga relación, mucho más numerosa, de pueblos indígenas que se distribuyen por toda la región.

En aquellos países latinoamericanos que presentan un mayor grado de diferenciación étnica los problemas planteados por las sociedades indígenas en relación con la situación jurídica del territorio que ocupan componen ahora un cuadro peculiar. Pero no es sólo en tales países. En todas partes la movilización de estos grupos conduce a una confrontación más o menos abierta con el orden social establecido en los distintos Estados en los que se subdividió Iberoamérica a partir de la independencia colonial. El debate sobre las demandas de las comunidades indígenas de América Latina en torno a la soberanía territorial no tiene fácil solución por cuanto plantea un profundo conflicto de intereses entre los diferentes grupos sociales de esos mismos países. Para el grupo hegemónico las exigencias de los indios son inaceptables y el enfrentamiento resultante de ello se expresa de todas las formas imaginables, desde el paternalismo a la violencia. Para los aborígenes, por el contrario, es el plano político el que goza de mayor preferencia; al menos en sus expresiones más conocidas hasta el momento.

Los ejemplos puntuales del desarrollo de esta problemática se suceden sin interrupción por toda América Latina; aparecen en todas partes, extendiéndose su contagio desde el altiplano de México hasta los Andes patagónicos. La lenta respuesta de los respectivos gobiernos latinoamericanos se expresa en términos semejantes, con un posicionamiento que parece avanzar hacia la búsqueda del entendimiento y la concordia en un escenario condicionado por la conflictividad política.

## **2. LA IMPLANTACIÓN DE UN MODELO: EL CASO NICARAGÜENSE**

Para responder a esa problemática que se manifiesta de una manera general en toda América Latina, en Nicaragua, la Constitución de 1986 incorporó la misma figura jurídica de región autónoma contemplada en los textos constitucionales de España y Perú, asignando éste modelo de organización político-administrativa a las comunidades distribuidas por el territorio de la costa atlántica, que ocupa una superficie equivalente al cincuenta por ciento de todo el país. Un año después, en 1987, se aprobaba el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, por el cual

se reconocían los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes —mestizos, misquitos, creoles, sumus, garifunas y ramas— que constituyen el diez por ciento de la población nicaragüense, y se satisfacen las aspiraciones constitucionales de construir una nación nueva, plurinacional y multilingüe.

## 2.1. La formación de la conciencia regional

El territorio que se extiende entre las montañas que forman el espinazo del istmo centroamericano y la costa atlántica nicaragüense constituye una región de caracteres geográficos bien diferenciados; esta zona ha mantenido una población original y una evolución histórica propia desde el inicio de la época colonial hasta el siglo XX. La población actual de la costa atlántica de Nicaragua se eleva a trescientos mil habitantes. Esta cifra se distribuye entre: el grupo de campesinos mestizos de habla hispana (aproximadamente el sesenta por ciento de los costeños), que llegaron a la costa caribeña desde las otras regiones del país durante las fases de expansión económica del siglo XX; el grupo formado por los descendientes de los esclavos africanos traídos de esta parte del Caribe por los mercaderes ingleses y los propietarios de plantaciones durante los siglos XVII y XVIII (los creoles —veintiséis mil— y garifonas —cerca de dos mil—), de habla inglesa; y, finalmente, varios grupos de indígenas originarios que, a su vez, conservan sus propias lenguas (los sumus —nueve mil—, los miskitos —setenta y cinco mil— y los ramas —menos de un millar—).

Mientras que la colonización hispana se había polarizado tradicionalmente sobre los sectores central y occidental del país, la húmeda e insalubre costa atlántica quedó marginada de la ascendencia hispana y sometida esporádicamente, durante el siglo XVI, a la influencia de Inglaterra. Más tarde, durante el siglo XIX, después de la independencia de las colonias hispanoamericanas, los intereses económicos de ingleses y norteamericanos desarrollados en la región facilitaron la creación en esta zona, en 1847, del reino de Mosquitía, entidad política que se mantuvo vigente hasta 1894. En esta fecha se puso fin a su independencia bajo el mandato presidencial de José Santos Zelaya. Desde ese momento la costa atlántica fue el área de mayor dinamismo económico de Nicaragua. Durante este período, que se alargó hasta 1930, el territorio adoptó la morfología correspondiente a la implantación de un enclave capitalista, controlado por las empresas madereras y bananeras norteamericanas que operaban en la zona. La crisis internacional de 1930, sin embargo, precipitó a la región en

una recesión profunda y prolongada que ha permanecido casi inalterada hasta nuestros días. En efecto; el nuevo ciclo de desarrollo económico del país impulsado a partir de 1950 bajo la forma de un capitalismo agroexportador controlado por la burguesía local, se polarizó en las regiones occidental y centro-norte, y apenas llegó a impactar en las llanuras de la costa atlántica.

## **2.2. La costa atlántica durante el sandinismo**

La revolución sandinista triunfante se propuso mejorar la situación de las comunidades de esta región. Los analistas políticos coinciden en señalar que sus dirigentes abordaron la problemática de la costa desde un enfoque esencialmente doctrinal, interpretándola como una dimensión regional de la casuística general del atraso y la dependencia en la sociedad capitalista, sin reparar en los elementos étnicos diferenciales presentes en la región. Ese planteamiento produjo un rotundo fracaso, ya que generó recelos mutuos por parte de todos los agentes implicados; de los sandinistas, de una parte, ante el comportamiento pasivo de la población costeña frente a sus propuestas revolucionarias y ante su alineación con los grupos contrarrevolucionarios; y de los habitantes de la costa, del otro lado, frente a la desatención de sus peculiaridades sociales por parte del nuevo gobierno. Esta situación se mantuvo hasta la primera mitad de la década de los ochenta. Por entonces entre los sandinistas tuvo lugar un cambio de enfoque como consecuencia del convencimiento de que la paz no podría regresar al territorio de la costa atlántica sin una respuesta política satisfactoria a las demandas de participación de los costeños.

La entrega inmediata de tierras a las comunidades indígenas, la participación política posterior de candidatos de la costa atlántica (miskitos, creoles y sumus) en el proceso constituyente y su elección como diputados para la Asamblea Nacional, y la creación, finalmente, de una Comisión Nacional encargada de estudiar las posibilidades de establecer un régimen de gobierno autónomo para las comunidades étnicas de la costa facilitaron el rápido entendimiento de las dos partes.

## **2.3. Los antecedentes de la autonomía**

El autogobierno local comenzó a funcionar a título experimental en varias comunidades de la costa a mediados de 1986. Al mismo tiempo, se formalizaron las consultas con sus dirigentes para identificar los conteni-

dos de la autonomía reclamada (VILLAS, 1988: 54). Las cuestiones relativas a tierras, recursos, idioma, autogobierno, preservación de las culturas, religiosidad, relaciones con el gobierno central, atribuciones de los gobiernos regionales, modalidades de participación, etc., fueron las más debatidas<sup>1</sup>. Finalmente la Asamblea Constituyente resolvió incluir en el texto constitucional la declaración del carácter multiétnico del estado nicaragüense y el reconocimiento de los derechos de las comunidades de su costa atlántica a vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. Este principio es reconocido en el art. 180; se hace acompañar del compromiso del Estado en garantizar a esas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes, así como la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres<sup>2</sup>.

#### 2.4. El Estatuto de Autonomía

Para cumplir con este precepto constitucional la Asamblea Nacional aprobó el referido «Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua» un año después<sup>3</sup>. En él se reconoce la existencia de dos regiones autónomas: la Región Autónoma Atlántico Norte y la Región Autónoma Atlántico Sur. Sus competencias se extienden a la capacidad de participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional, armonizando los intereses de las comunidades e impulsando proyectos propios; a la administración de los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales y otros, en coordinación con los departamentos de la administración central respectivos; a la promoción del uso racional de los recursos naturales y la defensa del sistema lingüístico propio; a la capaci-

---

1 VILAS, Carlos M.: destaca que «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» (que son los mismos que se enuncian en el texto); véase VILAS, 1991: 54.

2 Constitución política de la República de Nicaragua (art. 180), 1986. La elección de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas se rige por la Ley Electoral; en particular por sus Arts. 165 y 166.

3 Publicada por «La Gaceta», Diario Oficial, el 30 de octubre de 1987.

dad de establecer impuestos regionales, de promover la articulación de los mercados regionales, interregionales y nacional, y de fomentar los intercambios comerciales en el ámbito de la cuenca caribeña.

Los derechos reconocidos a todos los habitantes «con independencia de su número y nivel de desarrollo», además de la capacidad política para elegir y ser elegidos para el desempeño de los órganos de gobierno de su región, se refieren a las garantías sobre la preservación y desarrollo de sus culturas, al uso y disfrute de sus aguas, bosques y tierras comunes (de conformidad con los planes de desarrollo nacional), al libre desarrollo de sus organizaciones sociales y productivas, a una educación bilingüe (en español y en su lengua materna), al ejercicio pleno de las formas comunales, colectivas e individuales de propiedad y a su transmisión, etc. Un caso particularmente interesante es el referido a la «propiedad comunal», que se entiende constituida por las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades que ocupan la región. Sobre éstas se establecen las siguientes determinaciones: las tierras comunales son inenajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles; así mismo se reconoce a los costeños el derecho a laborar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados en ellas con su trabajo.

## **2.5. La administración regional**

El presupuesto regional se nutre de los impuestos regionales y de los fondos procedentes del Presupuesto General de la República. Existe, asimismo, un fondo especial para el desarrollo y la promoción social, dotado con fondos provenientes de recursos internos y externos y de otros recursos extraordinarios no presupuestarios, destinado a inversiones sociales, productivas y culturales, propias de las regiones autónomas (VILAS, 57).

La estructura administrativa de las regiones nicaragüenses cuenta con los siguientes órganos de gobierno: el Consejo Regional, el Coordinador Regional, y las autoridades municipales y comunales, además de otros órganos correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios.

El Consejo Regional se compone de cuarenta y cinco miembros elegidos por sufragio igual, directo, libre y secreto. Sus atribuciones comprenden: la participación en la elaboración y ejecución de los programas nacionales que conciernen a su región; la elaboración con el gobierno central; la elección, entre sus miembros, del Coordinador Regional y su sustitución; y la elaboración de anteproyectos de ley privativos de la región. Por su

parte, al Coordinador General corresponde el desempeño de las funciones ejecutivas de la región y su máxima representación.

### 3. LA DIFUSIÓN DEL MODELO

Es difícil establecer una valoración definitiva del proceso autonómico nicaragüense y de su desarrollo posterior en las circunstancias en que se desenvuelve la vida política de aquel país. Es ésta una cuestión que merece tomar un tiempo mayor que el que ha transcurrido hasta ahora y, por lo tanto, su análisis ha de quedar emplazado para otra ocasión. Sin embargo, sí podemos adelantar aquí que la propuesta ha tenido una amplia difusión por toda América Latina y que sus primeras repercusiones, sobre todo en los países de mayor presencia indígena, han irrumpido en la vida social rápidamente.

En efecto. El ejemplo nicaragüense no ha tardado en extenderse a otros lugares y ahora cualquier ocasión es aprovechada por las numerosas comunidades indígenas latinoamericanas para manifestar igualmente su aspiración de autonomía decisional. La celebración del quinto centenario del descubrimiento ha permitido potenciar los ecos de una ruidosa protesta de estos pueblos amerindios. Con sus movilizaciones se expresan reivindicaciones políticas que van más allá del simple reconocimiento oficial de su precaria situación socioeconómica.

Los primeros testimonios de la difusión de las exigencias autonómicas por otras regiones de América Latina (a los que no podemos referirnos en este artículo debido a los condicionantes relativos a su extensión, impuestos por el carácter de la publicación en el que se incluye) siguen los pasos y aspiraciones de las comunidades indígenas nicaragüenses, manifestándose, en cada uno de los lugares en los que han aparecido, al lado de otras reclamaciones locales peculiares de su propio entorno y cultura. Como la cristalización de las demandas políticas y sociales suele requerir la presencia de un detonante, en algunos lugares, aquéllas van oportunamente acompañadas de la problemática generada con el reconocimiento internacional del deterioro medio ambiental. En las movilizaciones sociales que se registran en toda América Latina para reclamar una reestructuración espacial que reconozca el protagonismo de las comunidades indígenas en su propio territorio, este último fenómeno aparece también, de forma sistemática, como un compañero de viaje inseparable, aunque sin llegar a adquirir la importancia que corresponde a la conflictividad etnocultural como factor determinante.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GALÁN, A. (1991): «Marginados», en *rev. Cruz Roja*, oct. 1991, Madrid, pp. 33-41.
- «Informe Latinoamericano» de Latin American Newsletters (1990-1991) (publicación semanal). Londres, Inglaterra (varios números).
- PANADERO MOYA, M. (1990): «Nuevas regiones y regionalismo en América Latina», en *Actas latinoamericanas de Varsovia*, Tomo 11, Warszawa, 1990, pp. 175-190.
- (1991): «La descentralización y la autonomía como agentes modeladores de nuevas categorías espaciales en América Latina», en *Actas del Segundo Congreso Internacional de Urbanismo*. Univ. Politécnica de Valencia, Valencia, 1991.
- UCCI (1989): «Leyes municipales Iberoamericanas», *Colec. Estudios Municipales*, vol. III. Madrid, pp. 277-331.
- VILAS, C. M. (1988): «Multiétnicidad y autonomía. La Costa Atlántica de Nicaragua», en *rev. Nueva Sociedad*, n° 98, nov.-dic. 1988, Caracas (Venezuela), pp. 50-59.