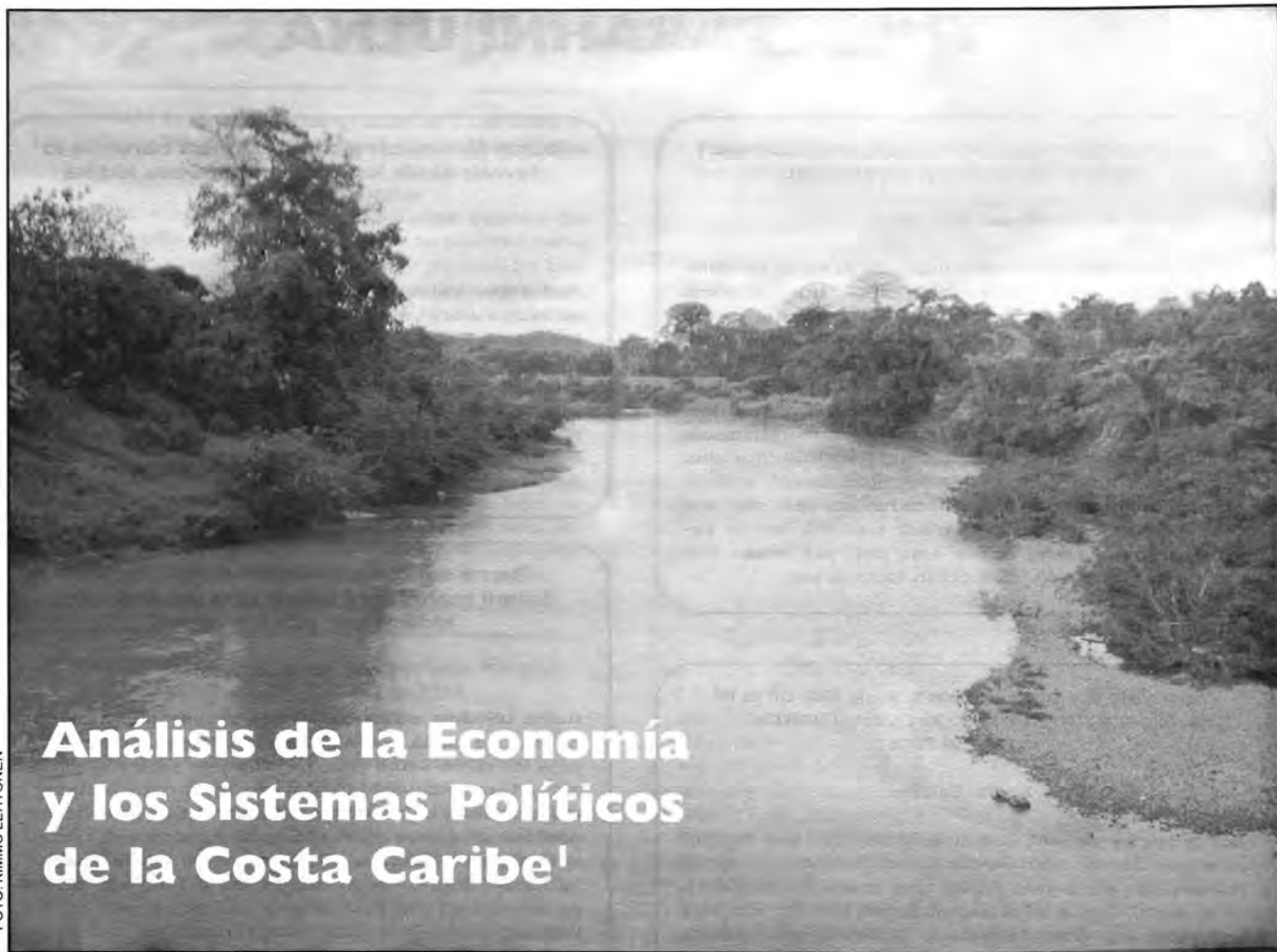




Análisis de la Economía y los Sistemas Políticos de la Costa Caribe¹

Miguel González, Edward Jackson y Yuri Zapata

En este artículo se presentan los resultados más importantes de una investigación sobre la Economía y los Sistemas Políticos de la Costa Caribe. Este análisis está organizado en tres secciones: la economía regional, que incluye la descripción y análisis de las estructuras y sistemas de producción; la descripción y el análisis de los sistemas políticos –formal e informal–, y la distribución de la riqueza en el marco de la autonomía regional. El objetivo principal de este artículo es entender las estructuras económicas, procesos y mecanismos que contribuyen a la creación de riqueza en las Regiones Autónomas, y determinar a través de qué tipos de sistemas políticos se comparte dicha riqueza.

ECONOMÍA SOCIAL Y ECONOMÍA ORIENTADA AL MERCADO EXTERNO: ESTRUCTURAS Y SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

Desde 1990, Nicaragua ha transitado hacia una economía cada vez más abierta al mercado. Los gobiernos que desde entonces se sucedieron en el poder, sin excluir el actual, han impulsado reformas estructurales de la economía, incluyendo la privatización de activos estatales y la reducción del aparato –y el

1. Este artículo es producto de un informe de investigación solicitado por KEPA, organismo de ayuda finlandés que desarrolla una ejemplar labor de asistencia en el Caribe nicaragüense.

gasto— público. Estas reformas han sido llevadas a cabo mediante los instrumentos de acuerdos, conocidos como ESAF ("Enhanced Structural Adjustment Facility"), con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tales acuerdos son condiciones para acceder a apoyos financieros directos de las instituciones financieras internacionales (IFI's) y, en el mediano plazo, como una oportunidad para que el país sea considerado en la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries o Iniciativa de Países Altamente Endeudados). En la Costa Caribe, este nuevo contexto económico del país y las políticas públicas que se han derivado en consecuencia, implicaron la continuación de una modalidad de enclave de explotación económica al registrarse un incremento de las actividades privadas—nacionales y extranjeras— de explotación de los recursos naturales, especialmente de minas, bosque y pesca. El rol predominante de este modelo de economía orientado a las exportaciones no creó oportunidades favorables para una importante economía de orientación regional y nacional, ni tampoco para una economía de base comunitaria que satisficiera las necesidades de alimentos y bienes materiales de grandes sectores de la población costeña.

Principales Actividades Económicas e Indicadores de Desarrollo Económico en la Costa Caribe de Nicaragua

Recursos Forestales

Nicaragua cuenta con una superficie forestal de 56,194 km²; y de ésta, el 71.6 por ciento pertenece a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe,² equivalente a 40,248 km². El uso potencial de la tierra forestal equivale a 25,048.2 km² para ambas regiones.³ El aporte de la silvicultura al PIB es de 0.3 por ciento, pero, de esta contribución, no se conoce exactamente cuánto proviene de las regiones autónomas puesto que no existe una desagregación territorializada de la producción del sector.

La explotación forestal se centra en tres tipos claramente identificables. La primera de ellas es la destinada a los aserríos legales (existen 19 empresas con 23 aserraderos en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), y cinco aserríos en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Estos aserríos, en su mayoría compran al síndico (comunidades indígenas) o al dueño del árbol (en comunidades mestizas), luego lo derriban,



FOTO: KMOLENTONEN

La actual explotación de los recursos naturales orientada a la exportación, no ha creado oportunidades favorables para una economía de base comunitaria.

existiendo dos formas básicas de transportación: tablones o en rollo. En la RAAS, el traslado se da, en su mayoría, vía acuática, y vía terrestre en la RAAN. Esta madera es procesada en los aserríos, para ser vendida en el mercado nacional o exportada a mercados de Estados Unidos, Unión Europea y países de la Cuenca del Caribe (Cuba, República Dominicana, e.g.).

La segunda forma de explotación se orienta al consumo regional. Los aserradores o motosierristas particulares talan árboles de madera blanca, para su comercialización en los centros urbanos regionales y son utilizados por estas poblaciones para la construcción y reparación de sus casas de habitación. No existen registros que puedan cuantificar, por un lado, el número de estos aserradores y, por el otro, la cantidad de madera que extraen de esta forma de explotación. La tercera está relacionada a la explotación de subsistencia o de uso doméstico por parte de la población rural en el corte de árboles para ser utilizados como leña o carbón y para la construcción o reparación de sus casas, cercas, puentes, etcétera.

La falta de presupuesto se ha convertido en el principal argumento de las autoridades encargadas de la regulación forestal, para no ejercer los controles requeridos en la explotación de este recurso. En la RAAS se sabe que para el año 2001 se extrajeron 5,200 m³ de madera de forma legal; en la RAAN se conoce de unos 7,000 m³, sin embargo, las autoridades también reconocen que aproximadamente un 60 por ciento salió de forma ilegal. Por ejemplo, según el juez de la comunidad de Alamikamba (RAAN), de esta zona salieron unos 14,000 m³ en 1998⁴. Un hallazgo importante es que las distorsiones del mercado se dan por la falta de transparencia e información adecuada, y por una estructura de impuestos y coimas que está desmotivando el manejo sostenible y promoviendo la ilegalidad.

2. Valoración Forestal Nicaragua, 2000.

3. Gobiernos Regionales Autónomos, (1999). "De la vulnerabilidad a la sostenibilidad: Problemática y Desafíos de las Sociedades de la Costa Caribe de Nicaragua y las propuestas de las Estrategias de Desarrollo Sostenible".

4. Diagnóstico del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte, 1998.

Recursos Pesqueros

De acuerdo con un reciente estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “los recursos pesqueros del Atlántico nicaragüense constituyen uno de los ejes claves y base material para la economía de las regiones que, dotadas de una amplia plataforma marina y de un gran número de esteros y lagunas litorales, dispone de cuantiosos recursos pesqueros cuyos volúmenes en términos de captura máxima sostenible (CMS) se calculan en más de 40,000 ton/año”⁵. Sin embargo existe una sobre explotación de algunos recursos tradicionales, por ejemplo, la langosta, de la cual se extrajeron 4.2 millones de libras en el 2001, es decir, el 122 por ciento del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS). En el caso del camarón se extrajeron 4.02 millones de libras, el 80.7 por ciento del RMS.⁶

En los últimos años, el sector pesquero se ha consolidado gradualmente como el segundo producto de exportación más importante después del café. El aporte ponderado al PIB -2001- de la pesca (camarón, langosta y escamas) en la Costa Caribe

equivalió al 1.01 por ciento. Según el Banco Central (2001) se ha producido una tendencia a la disminución del precio de los productos marinos en el mercado internacional, especialmente el camarón.

La pesca en la Costa tiene también tres tipos de explotación claramente identificables. En primer lugar, la pesca industrial orientada hacia el mercado externo: existen nueve plantas procesadoras de mariscos, entre las que produjeron el 95 por ciento del valor de las exportaciones de langosta en el 2001, es decir, unos 35.91 millones de dólares.⁷ La langosta es el rubro que más aporta al valor de las exportaciones pesqueras. El dinero producto de esta actividad no es reinvertido en obras de mejoramiento social o para el fomento de otras actividades productivas o nuevas artes de pesca; el retorno, si es que lo hay, se limita al pago de los trabajadores que dependen de la captura y maquila del producto marino. La estructura de capital de estas empresas capitalistas está compuesta por inversionistas nacionales y extranjeros. El 98 por ciento de su producción esta dirigida a los mercados internacionales.

El 60 por ciento de la producción pesquera exportable es aportada por la pesca artesanal.



Es importante aclarar que, en los últimos años, sus costos de operación han venido en aumento ya que no reinvierten las ganancias en las mejoras de los equipos. La actividad de captura con barcos industriales se ha vuelto una carga pesada; la actividad de buceo poco a poco ha venido siendo sustituida por la colocación de trampas para la langosta en el fondo marino. Esta situación ha conllevado a redirigir los esfuerzos actuales hacia la pesca artesanal, siendo los centros de acopio, en el caso de la langosta especialmente, su expresión más evidente.

Poco a poco, los centros de acopio se van convirtiendo en los principales abastecedores de estas empresas. Por ejemplo, en Corn Island operan siete unidades de acopio, éstas son, en su mayor parte, pequeños establecimientos equipados de termos, trampas de langostas, aperos de pesca, combustible, etc. Estas unidades de acopio son operadas por propietarios privados propios de la isla y retienen un monto de ganancias derivada de la operación de compra y venta del producto. Sin embargo es notorio que los operadores de estos centros en su mayoría son también pescadores y sus conocimientos empresariales se ven limitados por la falta de oportunidad para capacitarse, por la edad, las distancias, el tiempo, entre otros factores.

La pesca artesanal es la segunda forma de explotación. Se estima que el 60 por ciento de la producción pesquera exportable es aportada por la pesca artesanal. La pesca artesanal tiene un impacto importante en el empleo y el ingreso local. Según datos de la organización cooperativa de pescadores artesanales en Corn Island, existen unas 500 embarcaciones caracterizadas como artesanales, dedicadas en su mayor parte a la captura de langosta y pescado; en cada una de éstas se emplean entre 3 y 4 pescadores y ello da un estimado de 2,000 pescadores. De éstos, sólo el 25 por ciento pertenece a la organización cooperativa.

De acuerdo a la base de datos RAAS-FISH, elaborada por el proyecto de Desarrollo Integral de la Pesca Arsenal (DIPAL), financiado por Holanda, en la RAAS existe un total de 3,506 pescadores artesanales, de éstos, el 16.6 por ciento son mujeres⁸. Estos pescadores se encuentran ubicados en todo el litoral del Caribe de la RAAS. Los pescadores artesanales equi-



FOTO: KIMMO LEHTONEN

La minería artesanal aporta anualmente unas mil onzas/troy de oro.

valen al 3.9 por ciento de la PEA (Población Económicamente Activa). El ingreso promedio mensual de los pescadores artesanales ubicados principalmente en la zona costera de la Región, sin incluir Corn Island, es de C\$ 5,000.00 en época seca y de C\$ 8,000.00 en época de lluvia.

Cabe señalar que la pesca es una actividad estacional; existen periodos de veda, así como también temporadas altas y bajas; durante esta última, los pescadores se dedican a la agricultura de autoconsumo, migran a otras partes (dentro o fuera de la región) o se dedican al comercio. Esta es la tercera forma de explotación, la economía de subsistencia destinada para el autoconsumo y complementada con la siembra de productos agrícolas. La pesca ilegal de embarcaciones provenientes de Honduras, Costa Rica, Colombia y Jamaica, también ha sido reportada como una de los mayores amenazas a la sostenibilidad del recurso. Las autoridades nacionales tienen capacidades limitadas para ejercer un control y vigilancia efectiva a dichas actividades.

Minería

En el caso de este recurso, las Regiones Autónomas poseen yacimientos de oro, plata y otros minerales, de los cuales sólo se está extrayendo oro y plata a través de la mina de Bonanza (RAAN), siendo la concesionaria una empresa canadiense con las siglas GEMCO. La producción anual de esta empresa es de 1,500 onzas/troy de oro y 2,500 onzas/troy de plata. Las perspectivas no son claras aún, ya que trabajan a baja capacidad, no existe inversión que permita el aumento del volumen de producción y reactivación minera.

Ligada a la explotación industrial se desarrolla la pequeña minería artesanal o *güirisería*. Ésta aporta unas 1,000 onzas/

5. ASDU/BID Partnership, Metodología para planes de Desarrollo Regional para las Regiones Autónomas del Atlántico Nicaragüense, pág. 21, julio 2002.
6. Los datos reportados aquí se basan en anuarios estadísticos del sector pesquero e informes anuales del Banco Central de Nicaragua. Se debe indicar que los datos pesqueros reflejan únicamente desembarques hechos en empresas formalmente establecidas y monitoreadas por Ad-Pesca. La pesca ilegal y la destinada al consumo interno no es calculada bajo este sistema.
7. Banco Central de Nicaragua, Gerencia de Estudios Económicos, 2001
8. RAAS-FISH, Jul. 2002



El 75% de las exploraciones petroleras licitadas por el gobierno se encuentran en el Caribe nicaragüense.

troy de oro,⁹ que son compradas por la empresa a 70 u 80 córdobas el gramo. En esta actividad se estima que participan una 4,888 personas en la zona de las Minas (3.5 por ciento de la PEA), de las cuáles, el 75 por ciento son autóctonas de la región¹⁰. La explotación minera en oro en la Costa representa aproximadamente el 24 por ciento de la producción nacional. El aporte de la minería al PIB nacional representó el 1.3 por ciento en el 2001 (BCN, 2001).

El potencial de hidrocarburos del país ha sido ofrecido al interés de las multinacionales. Recientemente, el Gobierno de Nicaragua hizo público un plan de licitación para posibles concesiones exploratorias en el Caribe nicaragüense. Esta primera ronda de licitación ofertó, bajo un sistema de bloques abiertos¹¹, 150,907 km² a la exploración, de los cuales, el 75.5 por ciento (113,938 km²) se localiza en la zona marítima de la Costa Caribe. Aunque existe un marco legal para dicha actividad, éste no fue elaborado en consulta con los Consejos Regionales, por tanto existen importantes inconsistencias entre dicha legislación y el Estatuto de Autonomía (ver detalles en sección *Legislative Power: Relevant legislation on the Caribbean Coast*, pag. 24). Observadores independientes han hecho notar que la Ley de Hidrocarburos es débil, pues, no contiene precisiones respecto a los beneficios para el país derivados de las explotaciones petroleras.¹²

Servicios

Por su impacto en el empleo y el ingreso, el sector servicios ha sido uno de los sectores de mayor dinamismo en los últimos años en la Costa. Es posible identificar una expansión de los pequeños negocios urbanos y su impacto real en la población económicamente activa de ambas regiones autónomas. El 29.3 por ciento de la PEA de la Costa está ocupada en trabajos por

Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) legalmente establecidas en las principales ciudades de la RAAS y RAAN

Cabecera municipal	Cantidad	Cabecera municipal	Cantidad
Bluefields	783	Bilwi	446
Corn Island	259	Waspam	134
L. de Perlas	120	Rosita	91
Kukra Hill	127	Siuna	461
Nueva Guinea	966	Bonanza	149
Rama	549	Total RAAN	1281
El Ayote	136	Total RAAN-RAAS	4221
Total	2940		

Fuente: Matriculas Alcaldías, 2002

cuenta propia (INEC, 2001). De acuerdo con datos del MIFIC (2001), en el Caribe nicaragüense existen 3,100 pequeñas y medianas empresas urbanas, las que representan una participación del 1.9 por ciento del total de PYMES del país. Nuestro estudio, basado en datos municipales, reportó una cantidad mayor, estimada en 4,221 PYMES para ambas regiones.

No obstante, alrededor de un 34 por ciento de pequeños y medianos establecimientos comerciales existen de forma ilegal a fin de evitar el pago de impuestos municipales,¹³ lo que implicaría unas 5,656 en ambas Regiones, que dan empleo a aproximadamente a 14,643 personas, que equivale al 10.5 por ciento de la PEA (ver cuadro).

Costos de la Canasta Básica

En un levantamiento rápido en siete municipios de la RAAS (tres de la zona central y cuatro del litoral), de los 53 productos que componen la canasta básica utilizada por la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FI-

9. Estudio Socioeconómico de Bonanza, DANIDA 1999.

10. Informe de Desarrollo Humano Costa Caribe de Nicaragua, 2000.

11. Bajo el sistema de bloques abiertos, las áreas bajo potencial concesión no se delimitan específicamente, sino que las empresas "tienen la oportunidad de escoger con mayor flexibilidad el área de su preferencia, de acuerdo con sus intereses". INE (2002). "Resumen de la Primera Ronda de Licitación Petrolera Internacional de Nicaragua", Julio, p. 4.

12. Ver "No es que haya petróleo sino cuánto nos quedará", entrevista a William Martínez, geólogo, El Nuevo Diario, Agosto 20, 2002.

13. Monografía "Diagnóstico de las PYMES", BICU, Bluefields, Jun. 2002.

Clasificación de las PYME por número de trabajadores

Tipo de PYME	# de trabajadores	# de empleos	%
Unipersonal	1	4887	86.4%
Microempresa	2 a 5		
Pequeña	6 a 20	3936	8.7%
Mediana	21 a 100	5820	4.9%
Total		14643	100%

DEG), logramos conocer que ésta es un 19 por ciento más alta (C\$ 2,440.97) comparada con Managua (C\$2,058.00). En 1999, un estudio conducido por CIDCA encontró que la canasta básica en Bilwi (C\$1,741.01) era el 14.5 por ciento más cara con relación a Managua (Williamson, 1999). De acuerdo con el costo actual de la canasta básica en Bilwi (C\$ 2,344.96)¹⁴ su incremento acumulado desde marzo de 1999 a agosto del 2002, ha sido de 34.7 por ciento, mientras que la inflación para el resto del país, desde 1999, de acuerdo con el BCN, ha sido de un 17 por ciento.

Existe en la RAAS una diferenciación sustantiva entre los municipios del litoral (Laguna de Perlas, Bluefields, Kukra Hill y Corn Island) y los municipios mestizos de la zona central (Rama, Muelle de los Bueyes y Nueva Guinea). Al separar los municipios de la zona central, la canasta básica en dichos municipios es un 21% más baja con respecto a la capital del país. Esto se debe principalmente a que son autosuficientes en la producción de granos básicos, leche y carne (cerdo y res). En cambio, los municipios del litoral son un 29 por ciento más caros que Managua, ya que son centros urbanos dependientes de bienes de consumo producidos en otras partes del país. Para la RAAN, el comportamiento es similar. De acuerdo a entrevista con comerciantes de las regiones logramos establecer que éstos manejan un rango de contribución promedio, sobre los productos, de un 30 por ciento, con lo cual tienen que cubrir sus costos operativos (salario de sus trabajadores, energía eléctrica, seguridad, etc). Sin embargo estimamos que los índices de ventas son bastante altos.

14. No incluye otras ciudades de la RAAN.

15. Estado Ambiental de los Ecosistemas Marinos y Costeros de Nicaragua, PANIF-MARENA, Pág. 21.

16. Indicadores básicos, Mejoramiento de encuestas de condiciones de vida (MECOVI), Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de vida, 2001. INEC, pág. 30.

Dentro de las posibles causas que provocan distorsiones en los precios de los productos de consumo está la liberalización de los mercados y de las formas de control de precios, así como la no intervención del Estado en su regulación. Esta situación se ve agravada por el aislamiento relativo provocado por las distancias, los costos en los precios de combustibles y los fenómenos ambientales en las regiones autónomas. Existen ocasiones que por las malas condiciones de las vías de comunicación o los medios de transporte (caso de los municipios mas alejados) se produce un desabastecimiento de productos, promoviendo un mercado especulativo que no desaparece con el mejoramiento de las situaciones ambientales, sino más bien consolida el sistema de intercambio desfavorable para los productores directos y para los consumidores, y los desmotiva para acceder al mercado.

El turismo es una actividad económica emergente. En las regiones autónomas, la infraestructura turística es aún incipiente, concentrándose en las Islas del Maíz, Puerto Cabezas y Bluefields. Las principales debilidades de esta actividad son la falta de ordenamiento territorial de estos municipios, falta de seguimiento y control de las medidas ambientales de los proyectos turísticos y principalmente el mal manejo de las aguas residuales.¹⁵ No existen datos de la cantidad de turistas y el aporte de éstos en la economía regional.

Remesas Familiares

Una de las principales fuentes de ingresos de la población urbana de la Costa son las remesas familiares que se reciben de Estados Unidos, Gran Caimán y Costa Rica. De acuerdo a la encuesta nacional sobre medición del nivel de vida (MECOVI) del Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) (2001), el 11.3 por ciento de los hogares de la población caribeña recibió remesas del exterior.¹⁶



El incremento de la canasta básica en Bilwi, a partir de 1999 ha sido de 34.7 por ciento.

FOTO: KIMMO LEHTONEN

De acuerdo a los reportes de tres agencias de remesas en la RAAS se determinó que en el 2001 recibieron US\$ 7.3 millones de dólares. Las cuatro principales agencias de la RAAN reportaron 2.4 millones anuales. Existe la costumbre entre los embarcados o "shipout" que para ahorrar los costos de envíos entregan dinero a aquellos compañeros de trabajo que salen de vacaciones. Estos ingresos no son controlados por el sistema tributario nacional o municipal.

Los familiares en la Costa de los "shipout" invierten este dinero en la construcción o reparación de sus casas de habitación, concluida esta primer fase se dedican a equipar la casa, la creación de algún negocio familiar (pulpería especialmente), pequeños hoteles y la adquisición de vehículos para la puesta en operación de servicios de taxis. Este dinero contribuye a dinamizar la actividad comercial en las regiones autónomas en las cuales se han instalado dos representantes de la banca privada nacional (Bancentro y Banco CaLey Dagnall), los que se han convertido en casas de cambio para la compra y captación, a través de ahorro, de gran parte de este dinero.

Agricultura de Subsistencia

La calidad de los suelos de la Costa Caribe son en su mayoría de vocación forestal y no agrícola, salvo algunas zonas de la región central. Esto impone condiciones objetivas a la población, que limitan la obtención de mayores rendimientos en sus cosechas. No obstante se estima que la utilización potencial agrícola es de 14,936.2 km².¹⁷ Las prácticas agrícolas se dan a nivel de pequeña escala y con tecnologías muy atrasadas y por tanto poco rentables. Una de las principales limitaciones es la falta de infraestructura vial (terrestre y acuática) que permita la extracción de la producción de zonas de difícil acceso, donde el campesino pobre se ha asentado "en busca de mejores tierras".



FOTO: KIMMO LEHTONEN

La ausencia de políticas dirigidas a promocionar las actividades agrícolas dificulta el desarrollo de los mercados internos y regionales.

La ausencia de políticas dirigidas a promocionar el desarrollo de las capacidades locales (desde el campesino en sus técnicas y artes de siembra, cosecha, almacenamiento, hasta la promoción de facilidades para la obtención de medios de transporte locales, entre otras cosas) dificultan el desarrollo de los mercados internos y regionales. Existen casos donde las cosechas de frijoles se dieron con excelentes resultados, sin embargo, la ausencia de vías de transporte adecuadas (trochas de todo tiempo), la falta de medios de transporte (lanchas con suficiente capacidad), la ausencia de centros de acopio o almacenamiento, la falta de itinerarios regulares por parte de los medios de transporte, son, entre otras cosas, cuellos de botellas que impiden a los productores sacar sus excedentes al mercado, lo que hace que los precios disminuyan en perjuicio del productor directo.

Logramos establecer dos zonas claramente diferenciadas de agricultura de subsistencia, la primera ubicada en el litoral costero —Puerto Cabezas, Desembocadura de Río Grande, Laguna de Perlas, Bluefields y Corn Island), habitada por pueblos indígenas y comunidades (ramas, creoles, garifunas y miskitos, especialmente) y en la cual se desarrolla la agricultura y pesca destinada a la subsistencia para el autoconsumo. Entre los productos cultivados están principalmente: yuca, banano, malanga, arroz, frijoles, maíz y la crianza de ganado menor (cerdos y aves de corral).

La segunda zona está compuesta por los municipios mestizos de la zona central de las regiones (Siuna Rosita, Bonanza, La Cruz de Río Grande, El Tortuguero, Paiwas, El Ayote, Muelle de los Bueyes, Nueva Guinea y Rama). La producción generada por la actividad de estos productores es de doble propósito, el autoconsumo y la comercialización como forma de sobrevivencia y la obtención de recursos para las "mejoras de la finca". En estos municipios vive aproximadamente el 60 por ciento de la población de la Regiones Autónomas. Existe un excedente que es comercializado hacia los mercados regionales, nacionales y externos, sin embargo, la capacidad de absorción de los mercados regionales es limitada y tampoco existe infraestructura para el almacenamiento de granos, por lo que el campesino vende el 100 por ciento de su producción de excedentes teniendo que comprar semilla a precios muy superiores para la próxima siembra. Se carece de información que cuantifique el porcentaje de granos básicos que salen de los municipios de las regiones autónomas hacia el mercado nacional. Sin embargo, de acuerdo a los resultados del Censo Agropecuario (CENAGRO, 2000), las regiones autónomas representan el 23 por ciento del total nacional de área sembrada con granos básicos.¹⁸

El dinamismo de estas dos formas de economías productivas están especialmente afectadas por la falta de infraestructura

vial que integre los territorios para un mejor desarrollo de la región. En el caso de la RAAN, ésta no tiene un solo kilómetro de carreteras pavimentadas y la RAAS apenas posee 65.34, equivalentes al 3.35 por ciento del total de carreteras. Estos datos son de 1999 y a la fecha no han cambiado nada. Los caminos revestidos y de todo tiempo están enfocados al abastecimiento del mercado nacional y no a la consolidación del mercado regional.

Ganadería

La ganadería se desarrolla en gran parte de la zona central de la Costa Caribe y está a cargo de la población campesina (Paiwas, Nueva Guinea, El Ayote, Siuna, Bonanza y Rosita). La producción de ganado en las zonas indígenas del litoral es básicamente de subsistencia y suple en menor grado las necesidades del mercado interno regional y de las mismas comunidades. Una buena parte de la producción de carne que se procesa en el país proviene de los municipios de la región central de la RAAS. Sólo en el Ayote se estima la existencia de 3,500 productores y 30,000 cabezas de ganado. Debe anotarse que éste es uno de los municipios con mayor crecimiento poblacional del país —creció a una tasa de 3.05 por ciento entre 1990 y 1999—, pero curiosamente ocupa el lugar número diez entre los más pobres del país.

El uso potencial de la tierra para la explotación pecuaria en la Costa Caribe de Nicaragua se estima en unos 5,261.7 km²,¹⁷ siendo los municipios con mayor número de ganado en la RAAN: Siuna, Rosita, Bonanza; y en la RAAS: El Ayote, Paiwas, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes y Rama. El precio de la carne en ambas cabecera regionales es muy superior a la media nacional, las principales razones que explicarían de alguna forma este fenómeno son los mejores precios que ofrecen los mataderos nacionales dedicados a la exportación de carne hacia los mercados de Panamá, México, etcétera, y por otro lado, la desintegración territorial por falta de vías de comunicación hacia el mercado interno.

Las instituciones reguladoras del hato ganadero no llevan un control del origen de los semovientes sacrificados en los mataderos, por lo que es muy difícil cuantificar y establecer el aporte de las regiones autónomas al valor y volumen de las



FOTO: KIMMO LEHTONEN

exportaciones de carne de res. Igual situación se aplica para la crianza de cerdo, la cual está dirigida al abastecimiento del mercado nacional. Se conoce que Paiwas y El Ayote, en la RAAS, aportan una cantidad considerable de cerdo para el destace y comercialización en el mercado nacional. De acuerdo al censo agropecuario del 2000, las regiones autónomas representan el 32 por ciento del hato ganadero nacional (bovino) y el 37 por ciento del hato porcino,²⁰ lo que refleja su importancia para este sector.

Estructuras Locales y Estrategias de Subsistencia Económicas Comunitarias

Las sociedades de la Costa Caribe tienen sus propias formas de organización social para las actividades productivas, las cuales funcionan con relación a los ciclos y momentos económicos de las comunidades. Por ejemplo, en el caso de los miskitos se desarrolla lo que comúnmente se conoce como el *pana pana*, que es una forma de organización que funciona principalmente para la actividad agrícola (siembra y cosecha), en donde todas las personas de la comunidad colaboran intensivamente en la finca de una persona, y así mismo, esta persona después le ayuda a la otra y así sucesivamente hasta que se completa el ciclo de la comunidad. Este sistema es igual para la población sumu-mayangna, aunque con otro nombre. En el caso de las comunidades mestizas campesinas de la región (sector minero fundamentalmente) aún prevalece el sistema de organización comunitaria a través de juntas directivas (desarrolladas en los años ochenta), las cuales se encargan de hacer todas las gestiones que la comunidad o barrio requieran ante la presencia de alguna problemática.

También, la organización funciona para casos particulares de enfermedad o muerte, donde hombres y mujeres (para todas las etnias) se distribuyen las tareas que el momento preciso

17. De la vulnerabilidad a la sostenibilidad: Problemática y desafíos de las Sociedades de la Costa Caribe de Nicaragua y las propuestas de las Estrategias de Desarrollo Sostenible, Mayo 1999, pág. 29.

18. Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO 2000), INEC.

19. Idem.

20. Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO 2000), INEC.



Entre 1993 y 1998 hubo una disminución de la pobreza en las zonas rurales del país, con excepción de la Costa.

requiere. En otro orden, otras instituciones y autoridades comunitarias, como lo son el síndico y el *wihita* (juez comunal), tienen la misión de administrar y distribuir los ingresos que la comunidad adquiere a través del usufructo de sus recursos naturales. Por ejemplo, en la comunidad miskita de Tuapi, del Municipio de Puerto Cabezas, el ingreso que la comunidad percibe por arrendamiento del área donde la ciudad de Bilwi obtiene el agua potable se distribuye equitativamente entre los comunitarios para el pago de la energía eléctrica que consumen. Estas decisiones la toman en la asamblea comunitaria, que es la máxima instancia de toma de decisiones de la comunidad. Por otro lado, las autoridades comunitarias acceden a dar permisos de aprovechamiento de los recursos naturales para la construcción de obras sociales en la misma comunidad (escuelas, iglesias, puestos de salud), así como para la construcción de viviendas o para suplir alguna necesidad urgente de los comunitarios (enfermedad).

Existe una diversidad de prácticas y estrategias de subsistencia locales —indígenas y no indígenas— que contribuyen en forma importante a proveer bienes materiales a las sociedades de la Costa Caribe de Nicaragua. El estudio de Mark Jamieson (1999) es un buen referente para las prácticas de subsistencia indígena

en las regiones. Este autor territorializa dichas estrategias en cinco distintas áreas: *The Rio Coco, the Coastal Fishermen, the River Farmers, the Savanna and the Urban Communities*.

Ocupación y Distribución del Ingreso

El 90.9 por ciento de la PEA de diez años y más de la Costa Caribe se encuentra ocupada. A nivel nacional, la PEA representa el 57.5 por ciento de la población, de los cuales, el 88.7 está ocupada (INEC, 2001). En la ENMNIV de 1998 la PEA de la Costa era el 47 por ciento, de la cual el 85 por ciento estaba ocupada.

De acuerdo con la distribución por categoría ocupacional en la PEA de la Costa, el 28.5 por ciento se encuentra como empleado u obrero; el 10.5 por ciento como jornalero o peón; el 29.3 por ciento en trabajos por cuenta propia; el 4.6 por ciento en condición de obrero o empresario, y finalmente, el 27.1 por ciento —la más alta en relación con las otras regiones del país— se encuentra ocupado sin remuneración. En relación con la distribución de la PEA, las regiones autónomas no muestran diferencias importantes, salvo lo mencionado para los trabajos no remunerados. Nuestro análisis asocia este indicador a la ocupación de las personas en la economía social de subsistencia comunitaria, que no se define por ser una economía monetaria.

Pobreza

La pobreza en Nicaragua es aún más grave en las zonas rurales. De acuerdo con estimaciones oficiales del Gobierno de Nicaragua, entre 1993 y 1998 hubo una disminución de la pobreza en las zonas rurales del país, con excepción de la Costa Caribe. En ésta, la pobreza extrema rural aumentó de 7.9 por ciento en 1993 a un 17 por ciento de la población en 1998;



Niños de Sandy Bay, Sirpi.

21. Todas las cifras están expresadas en porcentajes, salvo cuando se indica lo contrario. Fuentes: INEC, 1995 y 2001; Banco Central de Nicaragua, 2001; MARENA, 2002; AMUNIC, 2001; MIFIC, 2001; Censo Nacional Agropecuario, (CENAGRO-INEC (2000); Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua, 2000.
22. Escamas, langosta y camarón, porcentaje ponderado sobre registros anuales de pesca desde 1989.
23. MIFIC, 2001. Nuestras propias estimaciones elevan el porcentaje de participación de la Costa a 3.1 por ciento (ver página 13).
24. La base de referencia es Managua (1999=100%) respecto a Bluefields, sobre una lista de 53 productos básicos usada por FIDEG.

mientras que en las zonas urbanas pasó de 30.3 a 41.4 por ciento. De igual manera, en el mismo período, la pobreza aumentó 8.9 puntos porcentuales en las zonas urbanas, pero disminuyó 4 puntos en las zonas rurales. La Costa Caribe tiene además la mayor brecha de pobreza con el 37 por ciento. Problemas de acceso, dispersión de la población y falta de inversión pública son aspectos que de acuerdo con el Gobierno de Nicaragua contribuyeron al aumento de pobreza en el período analizado. De los 19 municipios de las regiones autónomas, 12 de ellos se encuentran entre los primeros treinta municipios del país en condición de pobreza severa.

La medición de pobreza por la línea de los ingresos no permite captar el rol de los sistemas económicos no monetarios ni la función del capital natural y humano en la provisión de bienestar. La economía social de subsistencia comunitaria funciona predominantemente en esta lógica, aunque eventualmente se relaciona con sistemas monetarios. Se adjunta un cuadro sobre pobreza severa en los municipios del país.

Tenencia de la Tierra y Recursos Naturales

La tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales ha sido y es en la actualidad uno de los aspectos económicos centrales en la Costa Caribe. La mayor parte de la tierra indígena no ha sido aún demarcada ni titulada, y tampoco existen procedimientos para tal fin, mientras que el control sobre el uso y el dominio de los recursos naturales es aún un proceso contencioso entre diversos y contrapuestos intereses. Las tierras comunales están protegidas por los artículos 5, 89, 91 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua, así como los artículos 11 y 36 de la Ley de Autonomía, los cuales también enfatizan que los derechos de explotación de los recursos naturales de estas tierras pertenecen a los miembros de estas comunidades.

Indicadores Comparativos.²¹ Costa Caribe y Nicaragua

COMPONENTE	Costa Caribe (%)	Resto del país Nicaragua (%)
Población	12.1	87.9
Tasa de crecimiento de la población	4.6	3.1
Población rural	67.0	43.6
Producción pesquera (volumen) ²²	67	33
Pesca, contribución al PIB (2001)	1.01	0.5
Producción de oro (volumen)	24	76
Distribución de áreas abiertas a licitación petrolera	75.5	24.5
Superficie forestal	70	30
Hato ganadero bovino	32	68
Hato ganadero porcino	37	63
Area sembrada con granos básicos	23	77
Pequeñas y medianas empresas (2001) ²³	1.9	98.1
Tierras del país bajo reclamo de Pueblos Indígenas Costeños	19	
Pobreza urbana (1998)	44.4	30.5
Pobreza rural (1998)	79.3	68.5
Número de municipios con pobreza severa	12	7
Transferencias financieras a municipalidades (2001)	10	90
Población ocupada (de 10 años y más)	90.9	88.7
Población desocupada (de 15 a 24 años)	15.4	17.4
Trabajo por cuenta propia	29.3	28
Hogares que recibieron remesas del exterior	11.3	19.1
Costo de la canasta básica ²⁴	+19	100
Empleado u obrero	28.5	40.5
Jornalero o peón	10.5	9.7
Trabajo no remunerado	27.1	16.7
Viviendas con agua potable	32.9	65.9
Viviendas con energía eléctrica	46.8	71.0

Un estudio realizado en 1998 constató el rechazo al concepto de “tierras nacionales” entre la población indígena, creole y garífuna de la Costa. Asimismo, los reclamos de dichas sociedades respecto a la tierra se presentó en forma de bloques multicomunales “que son el producto de acuerdos previos, entre dos o mas comunidades, de juntar sus tierra comunales para crear un reclamo conjunto” (Gurdián, et.al, 2002). Dichos bloques totali-

zan un área aproximada bajo reclamo de 24,650 kilómetros cuadrados. De acuerdo con el estudio, 128 comunidades formularon 29 reclamos, de los cuales, 17 fueron multicomunales –que incluyó a 116 comunidades– y 12 comunidades hicieron reclamos individuales (Gurdián et. al, 2002: 19). La reunión continua de bloques multicomunales en términos prácticos elimina posibles remanentes de tierras nacionales en la Costa. Los autores

del estudio consideran que dichos reclamos sustentan una visión amplia de identidad –revalorada, politizada y unitaria– sobre la base de una memoria social de lucha de los derechos territoriales costeros, respecto al Estado de Nicaragua (p. 24).

EL SISTEMA POLÍTICO: GLOBALIZACIÓN, LIBRE COMERCIO Y AUTONOMÍA REGIONAL

El Contexto Internacional: Globalización, Políticas de Ajuste, Integración Económica y Procesos de Toma de Decisiones en los Niveles Locales

El proceso de globalización, entendido como la existencia de una economía con carácter global, también ha significado la restricción de los sistemas políticos en los procesos formales de toma de decisiones democráticas, especialmente respecto a las políticas públicas y el rumbo de las economías nacionales. Los sistemas políticos y económicos se están volviendo cada vez más excluyentes y aumenta la influencia de las empresas multinacionales sobre los gobiernos en forma directa y a través de las instituciones financieras internacionales. La globalización en términos políticos está significando un estrechamiento de las funciones del Estado en materia social, entronizando prácticas antidemocráticas, limitando la toma de decisiones en los ámbitos locales, y excluyendo a amplios sectores de la población en aspectos relacionados a la economía de sus respectivas sociedades. Este estrechamiento de las opciones de políticas a nivel interno ha venido cambiando y debilitando el rol del Estado en materia social, pero al mismo tiempo ha fortalecido su gestión en el apoyo a la inversión externa, el libre mercado –a través de privatización y la liberalización financiera– y los intereses de las multinacionales.

El Acuerdo de Libre Comercio para Centroamérica: ¿Una Plataforma para las Exportaciones?

Los acuerdos comerciales también son instrumentos para hacer más comprehensivos aquellos mecanismos condicionales y restrictivos de políticas públicas internas, y respecto a la macroeconomía del país. De ahí que son concebidos como formas para profundizar procesos de reformas estructurales de las economías. En gran medida, los acuerdos comerciales están asociados a normas de comercio e instituciones que dan seguimiento a las mismas establecidas con un amplio control de los países desarrollados y especialmente de Estados Unidos (por ejemplo, el FMI, la Organización Mundial del Comercio y el BM).

Los gobiernos centroamericanos tienen como prioridad en la agenda económica de integración la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, la asimetría de las economías del istmo respecto de Norteamérica, el carácter eminentemente agrícola de éstas, y los altos subsidios en Estados Unidos al sector agrícola, hacen improbable que se pueda hablar de un acuerdo comercial que fortalezca el sector productivo agropecuario nacional. Las tendencias de dicho proceso amenazan en forma directa las economías sociales y la seguridad alimentaria de las sociedades locales.

Los acuerdos comerciales también han afectado los derechos indígenas a sus tierras. En México, el acuerdo de libre comercio, en 1994, coincidió con reformas en el sector agrario. El ejido, las tierras públicas entregadas en usufructo a la población rural, fue privatizado y por tanto abierto a las relaciones del mercado agrario. Esto afectó especialmente a los pueblos indígenas. Este nuevo rol del Estado también limita la toma de decisiones en los espacios locales y regionales respecto a las políticas públicas nacionales y su ámbito de acción. Los gobiernos regionales de la Costa Caribe, como instituciones formales inmersas en el sistema político del país, no están aislados de dichos procesos.

En consecuencia, en la región centroamericana se exponen diversas perspectivas para entender el proceso y evaluar sus posibles impactos. Por un lado está un enfoque neoliberal, apoyado por las IFI's, los gobiernos nacionales y las élites locales asociadas a las multinacionales. Aunque existen diferencias entre ellos respecto al alcance, plazos y mecanismos del posible acuerdo comercial, comparten la idea del libre mercado y la supuesta oportunidad que representa para el desarrollo y la modernización de las sociedades del istmo.

Por otra parte existe un enfoque de resistencia a dicho proceso neoliberal, aunque aún débil en la presentación de alternativas de desarrollo, han venido radicalizando sus posiciones respecto a todo lo que signifique acuerdos comerciales, programas de



FOTO: KIMMO LEHTONEN



La globalización está significando un estrechamiento de las funciones del Estado en materia social.

ajustes y megaproyectos de infraestructura comercial y productiva. Tal es el caso de los foros de resistencia contra el llamado Plan Puebla Panamá, que en su último encuentro rechazó de plano el proyecto PPP, el ALCA y el TLC de Centroamérica con Estados Unidos. Entre los gobiernos de Centroamérica, Panamá y México existe todo un ambiente de optimismo por este Plan, que consiste en un macro esquema de desarrollo promovido por el BID y el Gobierno de México y tiene como objetivos la renovación o construcción de infraestructura de comunicaciones, de generación de energía y establecimiento de maquilas que permita convertir la región en una denominada “plataforma de exportaciones” atractiva a la inversión externa.

Nicaragua: Prioridades Gubernamentales y Programas de Ajuste Estructural

Desde 1990, Nicaragua inició una transición de una economía estatizada hacia una economía abierta al mercado. En el ámbito externo, Nicaragua durante las dos últimas administraciones ha promovido la inversión extranjera y la apertura

económica a través de privatizaciones y la desregulación económica. En el ámbito interno se ha concentrado en el balance macro-económico y la reducción del déficit fiscal. Durante la administración del presidente Arnoldo Alemán se inició el interés para que Nicaragua alcance un punto de decisión que le permita entrar en la iniciativa de países altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa le permitiría al país liberar recursos frescos que podría invertir en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, dicho proceso entró en un relativo estancamiento cuando, en el segundo semestre del 2001, Nicaragua se desvió de los compromisos asumidos con el FMI en el ESAF en materia macro-económica. El PIB creció menos de lo que se esperaba (4.3 en vez del 5.5 proyectado); aumentó el déficit del sector público combinado o deuda interna (a 8.3 por ciento del PIB, en vez del 6.4 por ciento proyectado). Asimismo disminuyó la actividad económica, la inversión y las exportaciones.

Hasta el mes de agosto del 2002, el gobierno actual aún no tenía establecido un nuevo acuerdo de políticas económicas



La iniciativa HIPC permitiría al país liberar recursos frescos, para invertir en el desarrollo económico y combatir la pobreza.

con el FMI. El acuerdo anterior, de carácter interino, acordado en agosto del 2001, finalizó en diciembre de ese mismo año. No obstante, la orientación general política del actual gobierno no ha variado en forma significativa a las anteriores, con excepción de los esfuerzos dedicados a restringir el gasto gubernamental y la lucha contra actos de corrupción en la pasada administración. En el nivel externo se ha puesto énfasis en la atracción de la inversión extranjera que se hará a través de la flexibilización de la legislación laboral, la reforma del régimen impositivo y un mayor énfasis en la apertura de nuestros recursos a la inversión extranjera. Con las primeras dos acciones de políticas se procura aumentar la recaudación pública y reducir los costos de transacción a las operaciones de exportación, de tal suerte que se tenga un país más competitivo. En materia de recursos naturales, éstos siguen siendo un fuerte atractivo para inversiones extractivas. El Gobierno de Nicaragua ha iniciado la oferta de amplias zonas terrestres y marítimas –la mayor parte de ellas en la Costa Caribe– para la explotación de hidrocarburos a empresas multinacionales. Es de esperarse que la legislaciones en materia de pesca y forestal, estancadas desde mediados de los noventa, alcancen un punto de aprobación en la actual administración.

Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP)

La ERCERP nació como una condición del FMI y el BM al Gobierno de Nicaragua, para considerar la inclusión del país a la iniciativa de países pobres altamente endeudados (HIPC). El proceso político nacido en la etapa post-Mitch en el seno de los Grupos Consultivos a su vez permitió la participación de la sociedad civil de Nicaragua en la preparación la ERCERP a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y otros espacios de consulta. Las regiones autónomas tomaron parte en dichas consultas entre fines del 2000 e inicios del 2001, a través de los gobiernos regionales y representantes de organizaciones no gubernamentales locales y de la sociedad civil. La participación de miembros de la Costa Caribe en el seno del CONPES se amplió de cuatro a ocho miembros durante el gobierno actual, que ha dado mayor relevancia al CONPES como instancia de concertación y consulta sobre las políticas públicas del país.

La ERCERP se sustenta en cuatro elementos: i) crecimiento económico de base amplia, ii) protección a grupos vulnerables, iii) inversión en capital humano y ii) gobernabilidad. Como ejes de los programas y acciones define los siguientes aspectos: medio ambiente y vulnerabilidad ecológica –sostenibilidad–; equidad social y descentralización. Con relación a la Costa Caribe, la ERCERP reunió importantes elementos, entre ellos: i) una cartera de inversión pública, así como ii) las principales acciones de políticas hacia la Costa en el periodo 2001-2005;²⁵ y finalmente, iii) información consolidada del mapa de pobreza del país, desagregada por municipios, que contiene información sobre la pobreza de la Costa Caribe. La ERCERP se convierte así en un importante instrumento de incidencia para los gobiernos regionales y sociedad civil de la Costa Caribe, no solamente a nivel nacional, sino ante los organismos de cooperación y de las IFI's.

Política Nacional de Descentralización

Como parte de los acuerdos en materia de gobernabilidad asumidos por el Gobierno de Nicaragua en los grupos consultivos de Washington (1998) y Estocolmo (1999) se ha venido trabajando en una política nacional de descentralización.²⁶ El último borrador de dicha política ha hecho un énfasis especial en el desarrollo económico local como su fin, concibiéndose como un “eje transversal” dentro de la ERCERP.

La propuesta sugiere la necesidad de que la ERCERP requiera de “nuevos mecanismos para una gestión territorial más integrada” orientada al desarrollo económico, la reducción de pobreza y el desarrollo local y regional. Este nuevo documento, al contrario de versiones anteriores, por primera vez incor-

poró elementos institucionales y legales importantes –contenidos en el Estatuto de Autonomía regional de la Costa Caribe. Entre ellos se menciona el nivel regional que cuenta con un ordenamiento jurídico particular y gobiernos electos en forma democrática. Sin embargo contiene una forma bastante estrecha de concebir el ámbito regional al indicar que éste se considera “para los efectos prácticos como una agregación de lo local”. Este enfoque reduce las posibilidades de lo regional pues lo define como una agregación de administraciones locales. Sin embargo debe entenderse como una instancia de concertación, estructura política-administrativa y oportunidades como modelo de desarrollo, tal como está concebido en el Estatuto de Autonomía.

El Foro Interagencial de Cooperación con la Costa Atlántica (FICCA)

El FICCA se creó en el 2000 como resultado de una iniciativa de ASDI y el BID –a través del *ASDI-BID Partnership Program*– para optimizar los recursos y las respectivas acciones de ambas agencias en sus programas de intervención en la Costa Caribe. El foro, que se reúne en forma bimensual haciendo rotar su sede entre las organizaciones que lo conforman, se ha interesado en: i) coordinar los esfuerzos de cooperación bilateral y multilateral en la Costa con el fin de ii) realizar acciones de complementariedad de dichas intervenciones y iii) compartir información respecto al quehacer de la cooperación en los distintos territorios costeños. El foro además ha servido de enlace hacia los programas del gobierno central en la Costa, y con organizaciones e instituciones costeñas.²⁷

Control Político y Poder en las Regiones Autónomas: Niveles de Gobierno y Estructuras Comunes

A Nivel Regional: El Régimen de Autonomía. Cuerpos Principales, Representación Étnica y Política

Los principales cuerpos políticos del régimen autonómico son los Consejos Regionales Autónomos cuyo período es de cuatro años y está compuesto por 45 miembros más los diputados regionales ante la Asamblea Nacional. En el Consejo están representados los distintos grupos étnicos de las regiones, así como en la conformación de la junta directiva. El Consejo cuenta con una administración ejecutiva denominada gobierno regional, a cargo de un concejal electo en el seno del consejo. Desde 1990 han sido electos cuatro Consejos Regionales en cada una de las regiones autónomas. La capacidad de dichas instituciones ha sido limitada por conflictos políticos internos, además de ambigüedades y vacíos en la Ley de Autonomía, así como su falta de reglamentación.



FOTO: KIMMO LEHTONEN

La capacidad de los Consejos y Gobiernos Regionales ha sido limitada por conflictos políticos internos y ambigüedades y vacíos en la Ley de Autonomía.

Legislación Operacional: Demarcación de las Tierras Indígenas y Reglamentación de la Ley de Autonomía

La demarcación y titulación de las tierras comunales indígenas y la reglamentación de la Ley de Autonomía han sido dos procesos legales impulsados con gran interés por parte de las comunidades indígenas, autoridades regionales y sociedad civil costeña. La reglamentación de la Ley permitiría hacer más operativo el Estatuto, respecto a competencias y mecanismos de coordinación de los Consejos Regionales, con entidades del gobierno central. Sin embargo, desde 1993, tres propuestas de reglamentación de la Ley de Autonomía han sido enviadas a la Asamblea Nacional sin que hasta ahora haya sido aprobada alguna de ellas. Asimismo, una propuesta conjunta de ambos Consejos Regionales para demarcar y titular las tierras comunales fue aprobada en septiembre del 2000.²⁸ En la actualidad, dicha iniciativa se encuentra en un proceso de concertación y análisis entre autoridades regionales y diputados ante la Asamblea Nacional. Inclusive, la propuesta de Ley fue priorizada en una lista de acciones gubernamentales en la materia de gober-

25. También se incluyó un plan de asignación de recursos para dicha cartera, pero no está desagregada para las regiones autónomas, lo que impide un monitoreo específico acerca de lo actuado a la fecha.
26. En una de sus partes centrales, la declaración de Estocolmo mencionó el principio de “consolidate democracy and good governance, reinforcing the process of decentralization of governmental functions and powers, with the active participation of civil society”.
27. En el FICCA participan en forma regular las siguientes agencias y embajadas: Finlandia, ASDI, BID, PNUD, Danida, Japón, UK, Holanda, Alemania, BM, Italia, Austria, Estados Unidos, Canadá.
28. Dicha propuesta se denomina “Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, los Ríos Bocay, Coco e Indio-Mañá”.

nabilidad para la Costa Caribe dentro del marco de políticas para el crecimiento económico y reducción de pobreza. Este proceso parece indicar un nuevo y favorable ambiente político para superar ambas aprobaciones pendientes.

Como resultado de la enmienda constitucional de 1995 los Consejos Regionales tienen poder de veto sobre las concesiones de exploración y explotación de los recursos naturales situados en los territorios de las regiones autónomas. Esta competencia ha sido utilizada en la revisión y aprobación de proyectos de infraestructura orientados a demandas externas (arrendamiento y modernización de facilidades portuarias en Bilwi –enero 2001–; aprobación de estudios de factibilidad para el Proyecto del Canal Seco al sur de Bluefields –2000–; y tendido de una fibra óptica en el litoral costero –enero 2001–; entre otros).

El Gobierno Municipal. Cuerpos Principales, Representación Étnica y Política

Los gobiernos municipales de la Costa Caribe fueron electos democráticamente por primera vez en 1996. Desde entonces se han desarrollado dos elecciones municipales. Las autoridades de las alcaldías son el alcalde y su consejo municipal. Ni la Ley Electoral ni tampoco la Ley de Municipios establecen la representación étnica en los gobiernos municipales. El fortalecimiento de los gobiernos municipales es un proceso lento, pero existen resultados desiguales. Aquellas alcaldías con mayor tradición de gestión, recaudación propia, recursos materiales y humanos han tenido un mejor desempeño (Bluefields, Bilwi y Corn Island). También los recursos de la cooperación han sido atraídos por aquellos gobiernos locales con mejor organización y capacidad de gestión inicial.

Transferencias Gubernamentales a los Niveles Regionales y Municipales 2001-2002

Las alcaldías del país reciben un poco más del 1 por ciento en concepto de transferencias del tesoro nacional. En el 2001, las alcaldías de la Costa, que representan el 12.6 por ciento de las alcaldías del país, recibieron el 10 por ciento de las transferencias totales, mismas que fueron utilizadas para obras de inversión social, en particular, infraestructura educativa y de salud. En aquellos municipios con menor capacidad propia de recaudación y gestión financiera, las transferencias ayudaron a cubrir gastos de funcionamiento (por ejemplo, los casos de Prinzapolka, Waspam y Kukra Hill). En el 2002, las transferencias hacia los municipios de la RAAS se incrementaron en un 98 por ciento respecto al 2001.

De acuerdo a la Ley de Municipios, al menos un 25 por ciento de lo percibido en concepto de explotación de los recursos naturales situados en sus territorios debe ir destinado a los

municipios de donde se extraen dichos recursos. Sin embargo, esta disposición no ha sido cumplida en forma efectiva por las autoridades regionales.

Hasta 1999, los ingresos de los gobiernos regionales provienen de tres fuentes: i) recursos del tesoro nacional a través del presupuesto nacional, ii) recursos derivados de las concesiones por exploración y explotación de recursos naturales, y finalmente iii) ingresos por arrendamiento y venta de bienes inmuebles propiedad de los gobiernos regionales. Desde 1994 hasta 1999, los ingresos por concesiones de recursos naturales representaron alrededor del 50 al 60 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos regionales. A partir del 2000, los Gobiernos Regionales reciben partidas únicas del tesoro distribuidas en gastos corrientes y gastos de capital. En el 2000, estos últimos representaron el 49 por ciento para la RAAN y el 54 por ciento para la RAAS; lo que representó mayores recursos para inversión pública.²⁹ A partir del 1999, aproximadamente el 95 por ciento de los ingresos de los gobiernos y Consejos provienen del tesoro nacional vía presupuesto.

Estructuras Comunes:

Integración dentro del Régimen de Autonomía

Las comunidades de la Costa Caribe, indígenas y no indígenas, tienen diversas estructuras, formas de gobierno, organización y autoridad en el nivel comunitario. En el caso de las comunidades indígenas, dichas estructuras tienen un reconocimiento en la Ley, y se les define como una autoridad administrativa y territorial distinta a los Consejos Regionales autónomos (artículos 89 a 91 y 180 y 181 de la Constitución Política). Sin embargo, estas formas de gobierno se rigen por procedimientos tradicionales aún no institucionalizados en el ordenamiento autonómico.

La Ley de Municipios, en su capítulo II, artículo 69, menciona que “corresponderá a los consejos municipales de conformidad con las Leyes de la materia, asegurar, reconocer y certificar la elección de las autoridades comunitarias de las comunidades ubicadas en el ámbito territorial del municipio”. No obstante, no existen mecanismos específicos en donde se clarifique legalmente cómo y a través de qué autoridades se relacionan las comunidades indígenas con entidades públicas y privadas externas. En materia electoral existen experiencias en donde la autoridad municipal contribuye a organizar el proceso, y certifica a las autoridades electas en los territorios comunales, como es el caso de la comunidad de Karata y de las diez comunidades pertenecientes al municipio de Puerto Cabezas.

29. PRANAF-CONPES (2001). Informe de Desarrollo Humano de la Costa Caribe.



El Ámbito Nacional. Poder Ejecutivo: Políticas Públicas hacia la Costa Caribe

La mayor parte de la legislación aprobada durante los noventa y las políticas públicas promovidas por los gobiernos nacionales no han fortalecido el régimen autonómico. Al contrario, o han sido inconsistentes con el control político formal y el poder asignado a los gobiernos regionales en el Estatuto de Autonomía; o sus acciones implementadas —u omisiones— por parte de los gobiernos nacionales a través de sus ministerios, han socavado abiertamente la capacidad y el rol de las instituciones políticas autónomas y de los pueblos indígenas, para cumplir con los mecanismos afirmados en la Ley. Así, pues, las tensiones entre los ministerios y los Consejos Regionales, en particular aquellas relacionadas con la demarcación de responsabilidades, consultas y políticas de implementación, son frecuentes (Jamieson, 1999).

Poder Legislativo:

Legislación Relevante para la Costa Caribe

La lista siguiente de instrumentos legales no es exhaustiva, pero representan parte de la legislación más importante en aquellos aspectos de mayor interés para las sociedades de la Costa.

• *Ley de Minas*

La Ley de Minas fue aprobada en marzo del 2001. Entre los aspectos relevantes de la Ley pueden mencionarse: a) la asignación del 35 por ciento de los ingresos generados por la exploración y explotación minera serán entregados directamente a los municipios donde se sitúan dichas concesiones. Los Consejos Regionales percibirán el 20 por ciento, mientras que un 15 por ciento será destinado a la investigación minera y el 30 por ciento al gobierno central.

• *Ley de Pesca*

La Ley de pesca aún no ha sido aprobada, pero existe un avance sustantivo en su proceso de preparación. En 1996 fue aprobado un dictamen de la Ley en lo general y quedó aún pendiente su discusión particular. Diversas propuestas de modificación han circulado desde entonces entre entidades gubernamentales y el sector privado. El Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), entidad responsable de administrar el uso y explotación de los recursos pesqueros mediante el régimen de concesiones y licencias, realiza una débil coordinación con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y Ad-



El rol de los ONG's y las iglesias ha sido fundamental para aliviar el impacto de la pobreza.

Pesca, ambas instancias responsables de apoyar la planificación sectorial y las políticas; así como las normas técnicas.

Un informe de la Contraloría General de la República (CGR), con relación a la actividad pesquera de las regiones autónomas observó, luego de analizar el marco legal y las formas de aprovechamiento del sector, que “la transparencia del aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros demanda el establecimiento de normas técnicas” actualizadas en función de la Ley 290 “Ley de Organización y Competencias del Poder Ejecutivo” aprobada en 1998; asimismo reconoció que no existe en las delegaciones regionales de Adpesca un registro actualizado de las embarcaciones autorizadas, lo que limita el seguimiento y control de las mismas.

• Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos y su Reglamento fueron aprobados en junio de 1998. La Ley menciona que el Instituto Nicaragüense de Energía (INE), ente encargado de la regulación del sector energético en el país, informará a las regiones autónomas respecto a las concesiones y contratos de explotación en materia de hidrocarburos. De acuerdo con el reglamento de la Ley, el INE, una vez recibida la solicitud de concesión “notificará a MARENA e informará a las Alcaldías y Gobiernos Regionales, en su caso, de la presentación de la solicitud, poniéndola a su disposición y pidiéndoles que se pronuncien sobre la misma, en un término no mayor de diez (10) días después de haber recibido la notificación o información respectiva. En caso que cualquiera de las instituciones notificadas no respondieran en el término señalado, se entenderá como que no tiene objeción a la solicitud” (arto.8). Este artículo no toma en cuenta que las sesiones ordinarias de los Consejos Regionales son mensuales y por tanto no podrían pronunciarse en los tiempos estipulados por esta Ley. Además, las resoluciones de los Consejos Regio-

nales en materia de avales de recursos naturales deben tomarse en sesiones plenarias, es decir, bajo sesiones ordinarias de todos sus miembros y no únicamente por la Junta Directiva.

• Ley Forestal

La Ley Forestal aún no ha sido aprobada, pero existe un avance sustantivo en su proceso de preparación. De acuerdo con el Informe del Estado Ambiental de Nicaragua (2001: 24), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) lleva a cabo la labor de normar, regular y controlar los planes de manejo que se ejecuten o se lleven a cabo en el ámbito nacional. Sin embargo, por falta de personal no ha podido realizar un monitoreo eficiente de las actividades, lo que provoca falta de cumplimiento de las normas técnicas para garantizar la sostenibilidad del recurso”.

• Ley Electoral

Una reforma de la Ley Electoral anterior fue aprobada a inicios del 2001. Esta reforma eliminó las asociaciones de suscripción popular en todo el país, y restringió la participación de organizaciones políticas costeñas en los procesos electorales.

• Ley de Medio Ambiente

En abril del 2002 fue emitido un decreto presidencial (No. 36-2002) por medio del cual se descentraliza la administración del sistema de permiso y evaluación de impacto ambiental en las regiones autónomas. En términos prácticos se trata de una de las primeras acciones de políticas que desarrolla elementos contenidos en la Ley de Medio Ambiente respecto a los Consejos Regionales, aprobada en 1999.

Partidos Políticos. Organizaciones Políticas Nacionales y Regionales

El sistema de partidos políticos en la Costa Caribe incluye la participación de organizaciones políticas regionales en las elecciones municipales, regionales y de diputados ante la Asamblea Nacional. En la actualidad existen dos organizaciones políticas regionales que cuentan con personalidad jurídica. éstas son: YATAMA³⁰ y PAMUC³¹. La primera de estas organizaciones fue impedida de participar en las últimas elecciones municipales del 2000. Ambas organizaciones tienen una mayor base popular entre la población miskita.

De los partidos nacionales, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha participado en los cuatro procesos electorales regionales y dos municipales desde 1990. El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) ha participado en tres regionales y dos municipales. En las elecciones municipales del 2000, el FSLN ganó cuatro alcaldías en la RAAN (Waspmam, Rosita, Puerto Cabezas y Bonanza); mientras que el PLC ob-

tuvo tres (Prinzapolka, Siuna y Waslala). En la RAAS, el PLC ganó 11 alcaldías, mientras el FSLN ganó únicamente la de Bluefields. Las organizaciones políticas regionales que participaron en dicho proceso electoral (PAMUC en la RAAN) y PIM (en la RAAS) alcanzaron algunos escaños en los concejos municipales.

El grado de participación electoral ha disminuido entre la población votante de la Costa Caribe. Se han dado diversas explicaciones de este fenómeno: desencanto por el exiguu funcionamiento de los Consejos Regionales, dificultades en la organización de los procesos electorales y en la preparación del padrón electoral, y agotamiento del electorado por los sucesivos y frecuentes procesos electorales.

Iglesias, Organizaciones No-gubernamentales y Universidades Costeñas

En los procesos para aliviar el impacto de la pobreza y reducir la vulnerabilidad de las comunidades costeñas por desastres naturales, el rol de las organizaciones no gubernamentales y las iglesias ha sido fundamental. La mayor parte de los recursos de cooperación proveído por dichas organizaciones fluye a través de pequeños proyectos de desarrollo comunitario, de asistencia social y derechos humanos; y en menor escala, para promoción de desarrollo económico local. Pocas organizaciones no gubernamentales locales se han especializado en áreas temáticas, y más bien ejecutan proyectos diversos que dependen más del enfoque y la metodología del donante que de una visión propia acerca del desarrollo por parte de dichas organizaciones. Sin embargo, muchos de los trabajadores de base y funcionarios de estas ONGs son originarios de la Costa y por tanto están familiarizados con los procesos sociales y políticos existentes en ambas regiones autónomas y, en especial, en las comunidades indígenas.

Las universidades, fundadas a inicios de los años noventa, cuentan con una importante presencia institucional por la formación de recursos humanos profesionales y los programas de desarrollo comunitario y extensión social que llevan a cabo en ambas regiones autónomas. En algunas zonas se han convertido en instituciones centrales en la vida educativa de los territorios (por ejemplo, Siuna y Nueva Guinea).

El Sistema Judicial. Aplicación de la Ley

El régimen de autonomía de la Costa no cuenta con un sistema judicial descentralizado y tampoco existen Cortes Autónomas. En otros regímenes de autogobierno regional, el alcance de los sistemas judiciales responde al grado de competencias ejecutivas y legislativas transferidas desde el gobierno central a las zonas autónomas (Hannun, 1980).



FOTO: KIMMOLEHTONEN

El régimen de autonomía no cuenta con un sistema judicial centralizado.

En el caso de la Costa Caribe, la generalidades legales que caracterizan el lenguaje del Estatuto de Autonomía limitan un mayor alcance y desarrollo de lo estipulado en materia judicial. Tampoco la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada en 1998, o su Reglamento, aprobado en 1999, ampliaron el limitado marco judicial existente en las regiones autónomas. En consecuencia, las disputas derivadas de desacuerdos en la interpretación de la Ley entre las entidades regionales y nacionales, o entre los municipios y las entidades regionales o del Gobierno central, son atendidas por la Sala de lo Contencioso y Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.³² Este mecanismo hace muy lentas y burocráticas las acciones de apelación sometidas por las autoridades regionales y comunidades indígenas contra funcionarios públicos e instituciones del nivel central, cuando consideran que dichas entidades y funcionarios han violado los derechos de autonomía estipulados en la Ley.

Dos casos notorios han sido la venta de Cayos Perlas (en la RAAS) y el de la comunidad sumu-mayangna de Awastigni (en la RAAN). En el primero, las autoridades regionales y comunidades de la Cuenca de Laguna de Perlas no han logrado revertir ante los tribunales la venta ilegal de varios cayos reclamados como propiedad comunal; y en el segundo, la comunidad de Awastigni obtuvo –en agosto del 2001– una sentencia favorable en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-OEA) contra el estado de Nicaragua por haber violado sus derechos al entregar una concesión forestal en tierras indígenas en 1995. La sentencia de la corte exigió que el Estado de Nicaragua tome las medidas necesarias para crear

30. Yapti Tasba Masrika Asla Takanka (Hijos de la Madre Tierra).

31. Partido Movimiento de Unidad Costeña.

32. Artículo 35, Ley Orgánica del Poder Judicial, 1998.

un procedimiento legal de demarcación y titulación, además de resarcir daños a las comunidades por los perjuicios del proceso. En este último caso fueron agotadas las vías y procedimientos judiciales nacionales sin haber logrado una solución favorable para la comunidad, y por ello la comunidad decidió demandar al Estado de Nicaragua en una corte internacional.

Una propuesta para descentralizar el sistema de justicia de las regiones autónomas, principio contenido en el Estatuto de Autonomía y retomado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, está en proceso de preparación entre diversos actores, incluyendo las universidades y el poder judicial.

Aspiraciones y Visiones de las Sociedades Costeñas

En octubre del 2001, diversas organizaciones de la sociedad civil de la Costa Caribe presentaron ante el CONPES y CONADES el documento titulado *Visión de Nación Multiétnica*.³³ Dicho documento es un abordaje comprensivo a los problemas, necesidades y prioridades de la Costa, y fue organizado en cuatro secciones que contienen los principios, características, procesos y mecanismos para la construcción de dicha visión de nación.

En relación con los *principios* destacan los conceptos: ampliación democrática, participación en la toma de decisiones en un contexto de pluralidad étnica, sostenibilidad en el uso de recursos naturales y el aumento de la capacidad de autogestión de las sociedades de la Costa. Asimismo visibiliza el afianzamiento de dichos principios en el sistema institucional del Estado, especialmente mediante el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno existentes en la Costa Caribe.

Las *características* definen la necesidad de coherencia en las políticas públicas hacia las regiones, asegurando su articulación con la producción de bienes materiales, promoviendo la inserción económica del país en el contexto internacional, y garantizando el bienestar social, la riqueza cultural de sus habitantes, el desarrollo sostenible y la prioridad de dichas políticas hacia los grupos humanos vulnerables.

Los *procesos* que podrían contribuir a la construcción de una visión de nación multiétnica se refieren a aquellas acciones de políticas en donde las regiones han avanzado en forma considerable: modelos regionales de educación y salud respetuosos de las sociedades costeñas y sus formas de vida. También se refiere al aumento de la inversión pública, la inversión en capital humano y formación de recursos para superar las bre-

chas en desarrollo humano y reducir el grado de vulnerabilidad de sus habitantes y su entorno natural.

Los *mecanismos* propuestos por las sociedades de la Costa son la participación de sus habitantes en los espacios políticos nacionales y regionales de concertación (CONPES, CONADES); procedimientos para dar seguimiento a la ejecución de políticas y planes de inversión en las regiones, así como aquellos controles que aseguren su transparencia; la re-inversión de las rentas generadas por la explotación de los recursos que se extraen de la región para asegurar el desarrollo de proyectos propios y el funcionamiento de los gobiernos regionales.

EL SISTEMA POLÍTICO Y LA DISTRIBUCIÓN DE RIQUEZA EN UN CONTEXTO DE AUTONOMÍA REGIONAL

¿Cuán legítimo y funcional es el sistema político formal y en qué grado promueve políticas de distribución del ingreso?

1) La organización del sistema político es fundamental para generar políticas de distribución de los ingresos, lo que a su vez permite aplicar políticas públicas orientadas a compartir la riqueza y los bienes escasos en una sociedad específica. En este sentido se puede concluir que en la Costa, antes de la creación de los Consejos Regionales Autónomos, no había existido una institucionalidad política del Estado de Nicaragua para lograr dichas condiciones de políticas públicas en la Costa. El Estatuto de Autonomía estableció elementos importantes para un marco jurídico e institucional, con participa-



FOTO KIMMO LEHTONEN

Sandy Bay

33. Visión de Nación Multiétnica. Fortaleciendo la Visión de Nación Multiétnica desde las Regiones Autónomas y los Pueblos Indígenas, Octubre, 2001.

FOTO: KIMMO LEHTONEN



La demarcación y titulación de las tierras indígenas es el tema prioritario de la comunidad costeña.

ción étnica y gobiernos regionales propios y legítimos, que contribuiría a ese ambiente de políticas públicas redistributivas. Sin embargo, el fin de la guerra a fines de los años ochenta redujo la presión política sobre los gobiernos nacionales en dar prioridad a los problemas de la Costa Caribe. Este ambiente se volvió más adverso aun partir de 1990 cuando las tensiones políticas internas de los Consejos Regionales recién elegidos, y la transición de la economía del país desde una economía estatizada hacia una economía abierta al mercado, han venido imposibilitado el fortalecimiento de dicha institucionalidad.

2) Al mismo tiempo existen contradicciones y traslapes entre ámbitos de gobierno –sistemas formales– y entre éstos y los ámbitos comunitarios –sistemas informales. Este elemento hace difícil armonizar acciones convergentes de las políticas públicas en los territorios.

3) En general, desde 1990, los gobiernos nacionales y regionales han promovido un enfoque económico orientado hacia el mercado externo bajo un modelo extractivo de los recursos naturales. Como parte estructural de las instituciones del sistema político, los Consejos Regionales han contribuido a la promoción de dicho modelo “hacia fuera”. Aunado al desencanto popular por las debilidades en su funcionamiento respecto a problemas regionales, sus prioridades políticas relacionadas con el mejoramiento de la autonomía no han logrado consolidarse.

Por otro lado, el modelo orientado al mercado externo no ha tenido un impacto sustantivo en el aumento del empleo rural o urbano, sino que ha introducido una mayor presión sobre las comunidades indígenas y familias campesinas para explotar los recursos en forma insostenible en el mediano y largo pla-

zo. En el corto plazo, dicha explotación de recursos por parte de las comunidades tiene un impacto moderadamente positivo entre sus miembros al proveer formas efectivas de bienestar material en el cual se comparte parte de la riqueza generada por dicha explotación, pero también ha generado formas de diferenciación social, mayores desigualdades y aumento de pobreza. Este estudio sugiere que este proceso sea estudiado con una mayor profundidad. Asimismo dedicar mayor atención para entender la relación específica entre vulnerabilidad, pobreza y explotación de recursos.

4) Es notorio que el mayor impacto en la ocupación –de la población ocupada de seis años y más de la Costa– se genera en las actividades del sector primario (57 por ciento) y terciario (34 por ciento), que juntas representan aproximadamente el 91 por ciento de la población ocupada (INEC, 1998). Esto indica una débil incorporación de valor agregado en el sector de transformación de la región y su mínimo impacto en el empleo. Por otro lado indica la importancia económica del sector agropecuario en términos del empleo y ocupación. Como se ha mencionado en este estudio, la actividad agropecuaria descansa en gran parte en una economía social de subsistencia comunitaria, con rendimientos variables dada la calidad de los suelos, aspectos tecnológicos y limitaciones ambientales; y cuyos excedentes, altamente relevante por su aportación a la producción nacional, no tienen un acceso seguro al mercado interno regional o nacional dado los costos del transporte.

5) Por el lado de los ingresos, los centros urbanos (en especial Bilwi, Bluefields y Corn Island) han experimentado un crecimiento en el sector servicios (construcción, transporte interno, comercio y pequeños negocios familiares) cuyo dinamismo recae principalmente en el impacto de las remesas familiares y menos en el impacto que tradicionalmente ha tenido la pesca (RAAS) o las actividades de explotación forestal o minera (RAAN). El incremento de pequeños negocios urbanos está asociado a dicho dinamismo. De acuerdo con un estudio comisionado por el BID, las regiones del Atlántico concentran 3,100 pequeñas y medianas empresas del país, que representan el 1.9 por ciento del total.

6) Los datos disponibles no permiten estimar el impacto económico en las regiones, derivado del tráfico de drogas, pero se considera también importante en la generación de los ingresos.

7) En las visiones y aspiraciones de las sociedades de la Costa Caribe es notorio el carácter prioritario que se otorga al tema de la demarcación, legalización y seguridad en la tenencia de la tierra comunal indígena, abogando por la aprobación de la Ley –así como la relación de esta demanda con el avance de la frontera agrícola. Igual tono alcanzan las referencias a la reglamentación o reforma de la Ley de Autonomía –entendido dicho pro-



ceso como el fortalecimiento de su ordenamiento legal, político y administrativo. También son manifiestas las referencias al entorno productivo regional y su relación con el uso sostenible de recursos y de las formas de subsistencia indígenas.

8) Un peso importante se dedica al impacto de la economía de enclave, que “protagoniza un conflicto permanente sobre el concepto de aprovechamiento de los recursos” con la visión comunitaria. Se exige la valoración de los impactos de la explotación de los recursos sobre el capital natural de la Costa. Algunas ausencias en dichos planteamiento son notorios. Por ejemplo, el enfoque de vulnerabilidad no se relaciona con las diferencias regionales de pobreza existente, ni con los procesos de creación de riqueza que tienen lógicas territoriales distintas. Igualmente, la inserción de la Costa y del país en la economía global no se problematiza respecto a los desafíos y contradicciones que esto implica respecto a la autonomía como modelo de desarrollo.

ASPECTOS DE INTERÉS PARA LA INTERVENCIÓN DE ORGANISMOS E INSTITUCIONES

Los siguientes elementos presentan una síntesis de aquellos aspectos que podrían servir como pautas para una intervención futura en temas relevantes costeños.

Tenencia de la Tierra, Legalización y Propiedad de las Tierras Comunales Indígenas

La demarcación y legalización de la propiedad de la tierra indígena de la Costa Caribe, aún no resuelto, continuará siendo un tema de gran relevancia en los próximos años en la vida de las Regiones Autónomas. Es vital contribuir a procesos comunitarios de auto-demarcación, que sean inspirados sobre la base de mecanismos de resolución de conflictos acerca de

los reclamos de propiedad entre comunidades, y entre las comunidades y particulares. Esto tiene la ventaja de avanzar en un proceso en donde los procedimientos de la Ley habrán, en su momento, de requerirlo; además, que también estimulan iniciativas locales de empoderamiento, apropiación y politización de las comunidades sobre sus recursos. En términos políticos e institucionales es necesario que dichos procesos cuenten con el consenso de las Asambleas Comunitarias, el aval de los Consejos Regionales Autónomos y de los Gobiernos Municipales.

Dado que los procesos de formación de la Ley han llegado a un punto aparentemente culminante es fundamental apoyar la participación directa de los pueblos indígenas y comunidades étnicas en que sus intereses sean salvaguardados en el contenido final de la Ley. Esto requiere un continuo apoyo decisivo en las acciones de incidencia una vez que la propuesta de Ley sea considerada por el plenario de la Asamblea Nacional.

Economía Social: Reducción de Pobreza, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Económico Local

Este análisis ha constatado la importancia de la economía social de subsistencia comunitaria para la provisión de bienes materiales a las sociedades de la Costa Caribe, y de sus estructuras de autoridad y gobierno como formas legítimas para compartir dichos bienes, enfrentar la escasez e interrelacionarse con los sistemas políticos formales, especialmente con el régimen de autonomía. También se ha verificado las amenazas externas e internas que se ciernen sobre dichas estructuras y su capital social, especialmente debido a la influencia que ejerce el modelo económico orientado a las exportaciones que presiona a las comunidades para explotar los recursos en una forma insostenible. Una de las áreas de intervención para diversas organizaciones públicas y no gubernamentales debería ser apoyar procesos y experiencias comunitarias —e individuales dentro de dichas comunidades— de uso y explotación sostenible de recur-

sos, cuyo sentido fundamental sea la orientación social de sus excedentes productivos —y no únicamente hacia el mercado. Se requiere asimismo ampliar el conocimiento sobre la dinámica de dichas estrategias de subsistencia.

Aunque se ha demostrado que dicha economía comunitaria es básicamente no monetaria, esto no significa que sus contactos con el mercado son inexistentes o insignificantes. De hecho existen vinculaciones importantes entre la economía monetaria y la no monetaria. De aquí que se sugiere apoyar experiencias que permitan una articulación en dichas economías, que salvede su orientación primaria hacia el intercambio social como forma de fortalecer el tejido comunitario.

El análisis de las experiencias cooperativas existentes en las distintas sub-regiones de la Costa podría ser valioso para tomar lecciones de los aspectos positivos en dichos casos. Lo anterior contribuiría a fortalecer las estrategias económicas de subsistencia e implementar programas de desarrollo económico local, vitales para la seguridad alimentaria de las comunidades. Al mismo tiempo fortalecería el rol de las comunidades no sólo hacia adentro de las sociedades locales, sino también en sus relaciones con el sistema político formal, de tal manera que se pueda enriquecer su participación democrática. Estos aspectos tendrán una gran relevancia en lo que se refiere a la integración del sistema político en las regiones y especialmente hacia aquellas instancias e instituciones nacidas como resultado del proceso de autonomía regional, contribuyendo así a la gobernabilidad y el fortalecimiento de la autonomía como un proceso de empoderamiento de más amplia trascendencia para el país.

Reducción de Pobreza: En los últimos diez años, la pobreza extrema aumentó significativamente en la Costa. Un enfoque de reducción de la pobreza en las regiones autónomas, como parte de una prioridad nacional, es una oportunidad para desarrollar acciones innovativas de desarrollo económico en el

POR LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

AUTONOMIA

El periódico de las Regiones Autónomas de Nicaragua



terreno, además de continuar con las acciones de incidencia y participación ciudadana en donde organismos como KEPA han acumulado una experiencia importante.

Durante los últimos años, las estrategias de reducción de pobreza en el mundo en desarrollo han sido cuestionadas por no incorporar en forma simultánea programas de desarrollo económico, cayendo en un recurrente asistencialismo. Existe un reconocimiento que la pobreza requiere un abordaje comprensivo y multidimensional, fortaleciendo las organizaciones comunitarias para que los programas de lucha en contra de la pobreza articulen las necesidades y prioridades de las personas. En el caso de la Costa Caribe, puede ser una buena oportunidad para los organismos e instituciones promover la implementación de programas de desarrollo económico local que adopten a la comunidad y su capital social como su centro, pero articulados a los sistemas económicos y políticos más amplios. Así, la oportunidad de incidencia no sólo puede ser capitalizada en los ámbitos locales, regionales y nacionales, sino también daría un salto cualitativo para incidir en experiencias concretas de reducción de pobreza en ámbitos globales. Lo anterior se corresponde con las prioridades del país y de las regiones autónomas, y sin duda alguna, de las principales agencias de desarrollo del Sistema de la Naciones Unidas.

La necesidad de contar con indicadores regionales de desarrollo económico: Un insumo altamente valioso para la incidencia y la definición de políticas públicas es contar con mayores indicadores de la actividad económica y social en la Costa Caribe. Se sugiere entonces promover iniciativas entre diversos actores –gubernamentales y no gubernamentales– para avanzar en dicho análisis y construir dicha serie de indicadores, entre otros: a) el Producto Interno Bruto específico de las regiones autónomas; b) el monitoreo de la canasta básica, intentando definir el índice regional de precios al consumidor; c) la medición de la inflación y entender los factores regionales que contribuyen a la estructura y dinámica de los precios en la Costa; d) la desagregación de la producción agropecuaria, cuyo comportamiento ha sido altamente dinámico en los últimos años, tal como lo demuestra el censo nacional agropecuario del 2000; e) metodologías e indicadores para medir el capital natural, su nivel de degradación y los procesos asociados a dicha degradación en las regiones autónomas; f) estrategias y prácticas de subsistencia social comunitaria entre población campesina e indígena, partiendo de sus particularidades territoriales.

Incidencia, Participación, Concertación y Autonomía

Durante los últimos dos años, el proceso de la ERCERP y la inclusión costeña en el CONPES ha dado un cambio cualitati-

vo a la participación de la Costa Caribe en procesos de formación de políticas públicas a nivel nacional. El interés indicado por la actual administración de gobierno para abrir un diálogo político que concluya en la definición de una política de Estado para la Costa Caribe es también una buena indicación de este nuevo ambiente. Asimismo el PNUD ha dado señales de querer facilitar este diálogo y el FICCA es una instancia de las organizaciones de la cooperación externa bilateral y multilateral que puede darle apoyo a dicho proceso. La Estrategia Nacional de Descentralización ahora incluye el nivel regional de gobierno, y los cuerpos políticos electos democráticamente. Este desarrollo requiere ser apoyado como una oportunidad para “visualizar a la Costa en la agenda nacional”, que resulte en decisiones sobre políticas públicas efectivas hacia la Costa, con una participación costeña de buena calidad.

El proceso de integración centroamericana es empujado como parte de una agenda neoliberal globalizadora que intenta identificar recursos disponibles –naturales, físicos y mano de obra– a bajo costo y sin pagar las externalidades provocadas por el daño al capital natural y social. De allí que sus promotores se refieren a la idea de Centroamérica incorporada al bloque de Norteamérica como una “plataforma de exportación” y una “oportunidad de modernizar a las sociedades de la región”. La Costa Caribe ya está siendo influenciada por dichos procesos globalizadores. En los últimos cuatro años, los Consejos Regionales aprobaron al menos cuatro grandes megaproyectos de inversión –de factibilidad o para ejecución– en infraestructura de comunicaciones y servicios. Estos proyectos no necesariamente fueron consultados con las comunidades que serán afectadas en forma directa. Los organismos e instituciones deberían seguir apoyando estas voces desde abajo como parte de sus principios de justicia social global. Será interesante continuar contribuyendo a que dichas voces, en resistencia y desde sus mismas comunidades, puedan conectarse unas con otras en la región centroamericana y a escala global, pero, también, a aumentar su aporte cualitativo en las propuestas alternativas de dichos megaproyectos.

Este artículo ha intentado ilustrar algunas de las dinámicas relevantes de las sociedades de la Costa Caribe, haciendo un énfasis particular en su economía y los sistemas políticos. Es notorio que los procesos en los cuales las Regiones están insertas no escapan a cambios políticos y económicos de gran escala que también envuelven a Nicaragua y la región Centroamericana como un todo. Nosotros hemos pretendido sugerir que es necesario pensar la Costa en todas sus dimensiones, entendiendo como dichos procesos influyen en las sociedades de la Costa; y contribuyendo con ello a dar pautas a la cooperación internacional para su trabajo en el desarrollo de las regiones. ■



Bibliografía

- AMUNIC, 2001. Transferencias Municipales, Documento de Trabajo, 5p.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1998). *Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua y su Reglamento*, Editorial Jurídica, Managua, Nicaragua.
- ASDI/BID Partnership Program (2002). *Metodología para planes de Desarrollo Regional para las Regiones Autónomas del Atlántico Nicaragüense*, Julio.
- ASDI/BID Partnership Program (2002). Diagnóstico de Servicios Financieros y No-Financieros en la Costa Atlántica, Borrador, 14p.
- Banco Central de Nicaragua (2000). *Informe Anual*
- CENAGRO-INEC (2000). Censo Nacional Agropecuario. Disponible en www.inec.gob.ni/cenagro/
- Coordinadoras de la Sociedad Civil de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (2001). *Visión de Nación Multiétnica. Fortaleciendo la Visión de Nación Multiétnica desde las Regiones Autónomas y los Pueblos Indígenas*, Octubre, 20p.
- Chavez, Harry (2002). "La Participación Electoral en la Costa Caribe". Wani No. 29, abril-junio 2002, p28-37.
- DANIDA (1999). *Estudio Socioeconómico de Bonanza*. Documentos del Equipo Socio-económico, Danida.
- Declaración de Estocolmo (1999). *Grupo Consultivo de Estocolmo*, Mayo.
- Gobierno Regional Autónomo de la RAAN (1998). *Diagnóstico del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte*, Bilwi.
- DIPAL (2002). *RAAS-FISH, Informe de Investigación*, julio.
- Gobierno de Nicaragua-MARENA (2002). *Informe del Estado Ambiental de Nicaragua, Geo-Nicaragua*, 118p.
- Gobiernos Regionales Autónomos (1999). *De la vulnerabilidad a la sostenibilidad: Problemática y Desafíos de las Sociedades de la Costa Caribe de Nicaragua y las propuestas de las Estrategias de Desarrollo Sostenible*.
- Consejos Regionales Autónomos (RAAN-RAAS) *Resolución Conjunta No. 08-06-09-2000 sobre Tierras Comunales Indígenas. Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, los Ríos Bocay, Coco en Indio-Maiz*, Memoria de Resolución.
- Grinspun, Ricardo (2002). *Mechanisms of Disintegration and Marginalization in the Global Economy*, Workshop, CERLAC, York University.
- Gurdian C. Galio; Charles Hale y Edmund T. Gordon (2002). "Derechos, Recursos y Memoria Social de Lucha: Reflexiones sobre un estudio Acerca de los Derechos Territoriales de las Comunidades Indígenas y Negras en la Costa Caribe de Nicaragua", Wani, No. 29, abril-junio 2002, pp.6-27.
- Hanmun, Hurts (1980). "The Concept of Autonomy in International Law", *American Journal of International Law*, Vol. 74, Issue 4 (Oct., 1980). 858-889.
- INE (2002). "Resumen de la Primera Ronda de Licitación Petrolera Internacional de Nicaragua", disponible en www.ine.gob.ni consultado en julio, 2002.
- INEC-MECOVÍ (2001). *Encuesta Nacional sobre medición del nivel de vida, Indicadores Básicos*, Managua, 81p.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censos Nacionales, Managua, 1995.
- Jamieson, Mark (1999). Poverty Among The Indigenous People of Nicaragua, Indigenous People and Community Development Unit, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Program, 71 p.
- Mairena, Dennis (2002). *Comparing and Contrasting Two Integral Management Plans for Fishing Resources From a Political Ecology Perspective: The case of Pearl Lagoon*, SAAR, Major Research paper, York University, Nicaragua, 85 p.
- MARENA-PANIF (2001). *Estado Ambiental de los Ecosistemas Marinos y Costeros de Nicaragua*, 32 p.
- Monografía (2002). *Diagnóstico de las PYMES*, BICU, Bluefields, Junio.
- PNUD(2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua. Equidad para Superar la Vulnerabilidad*, Proyecto Informe de Desarrollo Humano Nic. 99/006, Managua, Nicaragua, 196 p.
- PRANAF-CONPES (2001). *Informe de Desarrollo Humano de la Costa Caribe de Nicaragua*, 64 p.
- Williamson, Dennis y Alfonso Navarrete (1999). *Estudio Exploratorio de Algunos Indicadores Socioeconómicos de la Costa Caribe*, Managua, CIDCA-UCA/KEPA.