

Régimen Legal de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe Nicaragüense

Comentarios al Decreto A. N. 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua; y

Comentarios a la Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

Por: Dra. María Luisa Acosta

Nicaragua. Junio 2004



Foto: Andreas Peres.

N
333.3
U 58 Universidad de las Regiones Autónomas de la
Costa Caribe Nicaragüense
Régimen legal de Autonomía de las regiones
de la Costa Caribe de Nicaragua / Universidad de
Regiones Autónomas de la Costa Caribe
Nicaragüense. -- 1a ed. -- Managua : EDITARTE, 2004
280 p.

ISBN : 99924-34-41-4

1. AUTONOMIA-LEGISLACION-COMENTARIOS
2. COSTA ATLANTICA(NICARAGUA)-HISTORIA
3. GRUPOS ETNICOS

Managua, 15 de octubre de 2004

© Universidad de las Regiones Autónomas de la
Costa Caribe Nicaragüense
Derechos reservados conforme a la ley
Hecho el Depósito Legal bajo el número: 0379
Fotografía de portada: Antonio Aragón Renuncio
Autora: María Luisa Acosta
Edición: Angela Obregón
Realización de portada
y diagramación: Rolando Medina Ramírez.
Producción Técnica: EDITARTE
(Editora de Arte, S.A.)

 **EDITARTE**

Colonial Los Robles III Etapa No. 53
Correo Electrónico: editarte@cable.net.ni
Telefax: 278-5854 y 278-5856
Cel: 088-52750

Régimen Legal de Autonomía, de las Regiones de la Costa Caribe Nicaragüense:

Comentarios al **Decreto A. N. 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua;** y

Comentarios a la **Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.**

CONTENIDO

Reconocimiento y Presentación General.....	19
Presentación.....	22
1.- Situación Geográfica de las Regiones Autónomas.....	25
2.- Población de las Regiones Autónomas.....	27
3.- Antecedente Histórico-Político de las Regiones Autónomas.....	29
3.1.- La Formación del Protectorado Inglés sobre la Mosquitia.....	30
3.2.- La Formación de la Reserva Mosquitia.....	31
3.3.- La Incorporación de la Mosquitia al Territorio de Nicaragua.....	32
3.4.- La Formación del Actual Régimen Autonomo.....	33

PRIMERA PARTE

Comentarios al Decreto A. N. 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.

A. Introducción	38
B. Comentarios al Texto del Decreto A.N. 3584.....	44

Título I

Disposiciones Generales.....	45
------------------------------	----

Capítulo I

Objeto del Alcance del Reglamento.....	45
Ambito de Aplicación.....	47

Capítulo II

De las Definiciones.....	49
Las características del régimen legal de autonomía en las Regiones Autónomas.....	51

1.- La Ley 28 está subordinada al principio de legalidad y jerarquía normativa, consagrados en la Constitución Política de Nicaragua.....51

2.- La Ley 28 establece la descentralización por territorio, modificando la organización territorial del Estado.....52

3.- La Ley 28 establece la descentralización administrativa dentro de un Estado unitario.....52

4.- La Ley 28 establece una concepción de dirección colegiada, plasmada en la Ley a través de los Consejos Regionales, como autoridades de mayor relevancia, conjuntamente con los Coordinadores Regionales.....53

5.- La Ley 28 establece, para las Regiones Autónomas, la función de normar las materias que afecten sus derechos.....54

Título II

Del Régimen Político – Administrativo y División Territorial Interna.....	54
---	----

Capítulo Único**Título III****Capítulo I**

De las Atribuciones de las Regiones Autónomas.....	55
--	----

Capítulo II

De la Administración de Programas Regionales.....	60
Planes y programas de educación para las Regiones Autónomas.....	64

Capítulo III

Del Impulso de los Proyectos Propios.....	70
---	----

Capítulo IV

Uso Racional de Aguas, Bosques y Tierras Comunales y Defensa de su Sistema Ecológico.....	73
---	----

Capítulo V

De las Culturas Tradicionales.....	81
------------------------------------	----

Capítulo VI

De la Cultura Nacional.....	83
-----------------------------	----

Capítulo VII

Del Intercambio Tradicional con el Atlántico Nicaragüense.....	83
--	----

Capítulo VIII

De la Articulación del Mercado Intrarregional e Interregional.....	85
--	----

Capítulo IX

De la Explotación Regional de los Recursos Naturales.....	86
---	----

1. La Competencia y la Coordinación en el Estatuto de Autonomía.....88

1.1 El Otorgamiento de Concesiones en las Regiones Autónomas.....92

1.1.1 Concesiones Forestales.....97

1.1.2 Concesiones Mineras.....99

1.1.3 Licencias Pesqueras.....99

2. Recursos Administrativos.....102

3. Recurso de Amparo.....	104
4. La Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales.....	106
A. La Acción Civil.....	107
B. Infracciones y Sanciones Administrativas.....	108
C. Delitos que pueden ser aplicados en materia medioambiental.....	109
D. Otros delitos utilizables en la salvaguarda del medio ambiente.....	110
5. Jurisprudencia sobre Recursos Naturales en las Regiones Autónomas.....	112

Título IV

De los Acuerdos entre los Gobiernos Regionales Autónomos del Caribe y el Gobierno Central.....	114
---	-----

Capítulo Único

Título V

De los Derechos, Deberes y Garantías de los Habitantes de las Comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua.....	115
---	-----

Capítulo Único

Título VI

De la Administración Regional	
Capítulo I	
Del Consejo Regional Autónomo.....	118
Capítulo II	
De la Junta Directiva del Consejo Regional.....	128
Capítulo III	
Del Coordinador Regional.....	129
La Sustitución del Coordinador Regional.....	130

Capítulo IV

De las Autoridades Comunes.....	131
La Ley de Municipios y la elección de las autoridades comunales.....	135

Título VII

De las Relaciones entre las Regiones Autónomas y los Municipios

Capítulo I

De las Resoluciones y Ordenanzas Conjuntas.....	139
---	-----

Capítulo II

Las Regiones Autónomas y los Municipios.....	140
--	-----

Capítulo III

De las Relaciones entre las Regiones Autónomas y las Representaciones de los Poderes del Estado.....	145
La Legislación de Familia y los Pueblos Indígenas.....	147

Título VIII

Del Patrimonio y el Presupuesto Regional

Capítulo I

Del Patrimonio de las Regiones Autónomas.....	148
---	-----

Capítulo II

Del Presupuesto Regional.....	151
-------------------------------	-----

Capítulo III

Del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social.....	157
--	-----

Título IX

Capítulo I

Disposiciones Finales.....	160
Conclusiones	162

SEGUNDA PARTE

Comentarios a la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

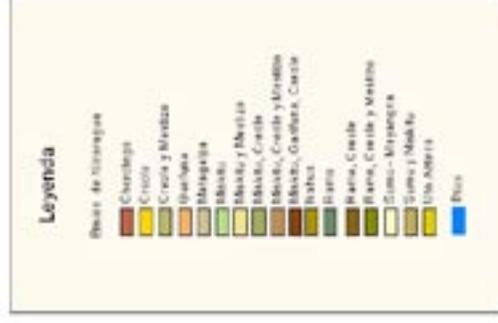
A. Introducción.....	166
B. Antecedentes Gubernamentales sobre el Tratamiento a la Propiedad Comunal.....	168
Criterios Agraristas vs. Criterios Indigenistas.....	173
C.- La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Ley 445.....	175
1.- La Sentencia y el Acceso a la Justicia.....	175
2.- La Sentencia y la Necesidad de una Ley de Demarcación.....	177
3.- La Sentencia y la Propiedad Comunal.....	180
D.- La Normativa Nacional e Internacional Preexistente.....	181
1.- En Materia de Derechos Indígenas.....	182
2.- En Materia Medioambiental.....	186
E.- El Régimen <i>Sui Generis</i> de Tierras Comunales en la Regiones Autónomas de Nicaragua.....	188
El Régimen <i>Sui Generis</i> en la Ley 445.....	191
F.- La Aprobación de la Ley 445.....	193
1.- Los Actores.....	195
2.- Las Acciones.....	196
G.- Comentarios al Texto de la Ley 445.....	198
Capítulo I	
Disposiciones Generales.....	200
Capítulo II	
De las Autoridades Comunales y Territoriales con Representación Legal.....	205

Capítulo III	
De las Autoridades Municipales.....	211
Capítulo IV	
De las Autoridades Regionales Autónomas.....	215
Capítulo V	
De las Autoridades del Gobierno Central.....	224
Capítulo VI	
Del Régimen de Propiedad.....	231
Capítulo VII	
De los Terceros en Tierras Comunales.....	238
Capítulo VIII	
Procedimiento para la Legalización de las Tierras.....	241
Capítulo IX	
Etapa de Solución de Conflicto.....	257
Capítulo X	
Medición y Amojonamiento.....	259
Capítulo XI	
Etapa de Titulación.....	260
Capítulo XII	
Etapa de Saneamiento.....	262
Capítulo XIII	
De los Recursos.....	262
Capítulo XIV	
Forma de Financiamiento.....	264
Capítulo XV	
Disposiciones Finales y Transitorias.....	266
El Estado Actual de la Implementación de la Ley 445.....	269
Bibliografía.....	273

Regiones Indígenas de Nicaragua



Proyecto Cooptel
Fuente: información cartográfica de la base de
datos cartográficas de INETER 1993



Este mapa fue realizado con fondos proporcionados
de la Unión Europea
Año 2003
Información proporcionada por CIGAD/UNACCA

A: Francisco García Valle

In Memoriam

Presentación

La Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), en su esfuerzo por ampliar la bibliografía sobre temas relacionados a las regiones autónomas, realiza este esfuerzo de publicar la obra de la Dra. María Luisa Acosta, referida al “Régimen Legal de la Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense”.

Esta obra constituye un valioso aporte para el análisis y debate del derecho administrativo de las regiones autónomas del caribe. En su primera parte, el libro analiza los procesos jurídicos e implementación de la Ley 28 y su Reglamento, examina de manera crítica desde la perspectiva jurídica, los alcances y posibilidades de las estructuras administrativas de las regiones autónomas, así como las perspectivas jurídico-históricas de las mismas.

En su segunda parte, esta obra se refiere al proceso de la formación e implementación de la Ley 445, o “Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco e Indio Maíz”. A como manifiesta su autora, esta ley y el Decreto A. N. 3584, sobre la reglamentación de la Ley 26, cierra un círculo legislativo necesario en el proceso de profundización de la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Este libro aporta una bibliografía necesaria en el debate autonómico y constituye un instrumento de análisis a considerar por estudiantes de las universidades costeñas, docentes, población nicaragüense en general, así como estudiosos de la autonomía y la realidad costeña. Se trata de una sistematización jurídica-histórica que nos permite evaluar el desarrollo político administrativo de los derechos autonómicos y de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de nuestra Costa Caribe.

Reconocimiento y Presentación General

Agradezco al Programa Pro Derechos Humanos y Democratización en Nicaragua (PRODENI) de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA); a la Unidad de Apoyo a Programas de la Cooperación Canadiense, Fondo de Iniciativas Locales; y a la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), quienes hicieron posible la presentación de este libro: *RÉGIMEN LEGAL DE LA AUTONOMÍA DE LAS REGIONES DE LA COSTA CARIBE NICARAGÜENSE*.

En este libro comento el **Decreto A. N. 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua**; y la **Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz**. Ambos instrumentos legales (promulgados en el 2003) cierran el círculo sobre legislación para la consolidación del régimen legal de la autonomía en las regiones de la Costa Caribe nicaragüense, y fortalecen el Estado de Derecho en Nicaragua por medio de la protección a los derechos humanos de todos sus ciudadanos (al combatir la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, origen); y asimismo, fortalecer el régimen *sui generis* de la propiedad comunal tradicional de estos pueblos y comunidades, como el régimen legal de la autonomía regional de la Costa Caribe.

Pretendo aportar al estudio y a la divulgación del régimen legal especial de los pueblos indígenas y comunidades étnicas (que habitan en su mayoría en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense) y, por ende, a su respeto y consolidación. Reconozco que la legislación nicaragüense –desde la aprobación de la Constitución de 1987 del Estatuto de Autonomía y su Reglamento y la Ley 445–, continúa a la vanguardia de los países latinoamericanos mediante estas acciones en pro de los derechos indígenas y en el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de su pueblo y, por ende, crea y fortalece hoy su régimen legal especial.

Espero que el debate sea también jurídico y no solamente político, ya que la legislación y el derecho consuetudinario internacional de protección a los derechos humanos en general y el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), en particular, han fortalecido, en las últimas décadas, las normas de protección a los derechos de los pueblos indígenas y a su medio ambiente.

La Autora
Dra. María Luisa Acosta

PRIMERA PARTE

Comentarios al Decreto A. N. 3584,¹ Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua²

¹ Publicado en La Gaceta Diario Oficial No.186 del 2 de octubre del 2003.

² Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 238 del 30 de octubre de 1987.

I. Presentación

El 9 de julio del 2003, la Asamblea Nacional aprobó el Decreto No. 3584, reglamentando la Ley No. 28, **Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua** (en adelante, “**Ley 28, Ley de Autonomía**” o “**Estatuto de Autonomía**”). Su reglamentación se produce casi 16 años después de aprobada la Ley; la cual creó el régimen legal de autonomía de las Regiones Autónomas Atlántico Norte (RAAN) y de la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) de la Costa Caribe nicaragüense.

Una iniciativa de ley del Presidente de la República fue presentada en seguimiento, tanto al marco de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERRP), como a la Resolución Conjunta de ambos Consejos Regionales autónomos, quienes presentaron la iniciativa del Decreto de Ley ante la Asamblea Nacional el 4 de mayo del 2001, conteniendo el texto del mismo, como a la iniciativa ciudadana, liderada por ONGs, que en 1998 habían presentado casi 12,000 firmas para su aprobación. La reglamentación de la Ley 28 constituye una reafirmación política al régimen legal de autonomía, el que, sin duda, es un fenómeno político-social irreversible en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe.

La Ley 28, y su *Reglamento*, constituyen la norma creadora y reglamentaria del régimen legal de la autonomía en las regiones de la Costa Atlántica nicaragüense. El Régimen de Autonomía es uno de los “*Principios Fundamentales*” del Estado nicaragüense, como lo establece la Constitución Política de Nicaragua al incluirlo dentro del capítulo de los Principios Fundamentales del Estado en su artículo 5: “*Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución*”, creando de esta forma un régimen de autonomía dentro de un estado unitario en casi el 43 por ciento del territorio nacional.

El régimen autonómico es un instrumento de protección de los derechos constitucionales de los habitantes de las Regiones Autónomas, derechos que crean un régimen *sui generis* para sus tierras comunales tradicionales, en virtud del reconocimiento que hace la Constitución de la particularidad de sus derechos históricos, étnicos y culturales con respecto del resto de los nicaragüenses.

Finalmente, el régimen autonómico creado por la *Constitución*, desarrollado por la Ley 28, y reglamentado por el Decreto A. N. No. 3584, constituye el marco institucional de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica nicaragüense, dentro de la descentralización de la administración pública del Estado.

La aprobación de la Ley 28, en 1987, significó no sólo la modificación jurídica de un Estado hasta entonces puramente unitario, política y administrativamente, sino también la creación de una institución sin precedentes para el Estado Nacional y, por lo tanto, carente de toda estructura para ser implementada. A esto se sumó la falta de definición de las competencias de las Regiones Autónomas con respecto del Gobierno Central, las municipalidades y de las autoridades tradicionales comunales indígenas en las Regiones Autónomas, lo que, por ende, ha limitado grandemente la plena aplicación de la Ley 28.

Sin embargo, en la práctica, las competencias se han ido definiendo por medio de la acción, y de la implementación de la Ley 28 al tomar las Regiones Autónomas la iniciativa mediante: a) el establecimiento de acuerdos interinstitucionales con los diferentes Ministerios del Estado para obtener participación económica sobre el aprovechamiento de los recursos (pesqueros, mineros, forestales) en las regiones; b) el trabajo conjunto con los Ministerios del Estado en la descentralización de la educación y la salud; c) la presentación por los Consejos Regionales de iniciativas de ley ante la Asamblea Nacional, como: la división político-administrativa de las Regiones, y la creación de municipios; la reglamentación de la Ley 28 y la aprobación de la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. Asimismo, el régimen autonómico se ha fortalecido por medio de la jurisprudencia que se ha ido formando al decidir los tribunales nacionales e internacionales asuntos como: los intentos de destitución de los Coordinadores Regionales, la representación de las autoridades comunales tradicionales, el otorgamiento de concesiones por parte de los Ministerios del Estado o por parte de los mismos Consejos y del Coordinador Regional; y sobre la protección al derecho de propiedad sobre la tierra indígena como un derecho tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos.

También, el proceso autonómico se ha fortalecido a partir de 1996, en el contexto de la política estatal de descentralización del Estado, que ha requerido la aprobación

de leyes que han tenido como consecuencia la consolidación de las funciones de las Regiones Autónomas, principalmente en las áreas del Medio Ambiente y Recursos Naturales, como: la Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ley 261, la reforma a la Ley de Municipios; Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo; Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas; Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal. Y, en aspectos sociales, leyes que han consolidado los derechos étnicos y culturales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, como: la Ley 162, Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua; Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de la República de Nicaragua; Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, y el mismo Decreto A. N. No. 3584.

De igual manera, con la organización de la sociedad civil y el desarrollo técnico de las ONGs que trabajan en las Regiones Autónomas con apoyo de agencias de cooperación internacional, y el establecimiento de las Universidades de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian & Caribbean University (BICU), la autonomía regional ha venido evolucionando desde su creación, principalmente en la descentralización política, manifestándose expresamente en las cuatro elecciones regionales de miembros de los Consejos Regionales Autónomos en 1990, 1994, 1998 y 2002, con la participación no sólo de los partidos políticos nacionales: Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), y de circunscripciones populares y partidos políticos regionales, como: YATAMA, Partido Indígena Multiétnico (PIM), Alianza Costeña (AC) y PAMUC, lo que ha dado legitimidad democrática y representativa al proceso autonómico regional. Sin embargo, no ha sido este el caso en los aspectos administrativos y financieros (falta de creación del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, así como de un Plan de Arbitrio Regional, y de transparencia en el uso de los fondos públicos) que todavía necesitan establecer procedimientos, términos y obtener recursos para implementarse entera y eficazmente.

En este documento pretendemos comentar los alcances del Reglamento de la Ley 28, emitido en el 2003, en el contexto del proceso de autonomía de

las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica nicaragüense, principalmente desde el punto de vista jurídico.

1. Situación Geográfica de las Regiones Autónomas

Nicaragua cuenta con 138,709 Kms² de extensión territorial, con una población total de 4.345,954 habitantes, cuya densidad poblacional es de 34.6 personas por Km².³

El área de las Regiones Autónomas de Nicaragua comprende la Costa Atlántica, situada en la gran planicie del Atlántico, con 551 kms. de litoral costero; una llanura comprendida por el curso inferior del río Wangki (Coco) por el Norte, el río Punta Gorda al Sur, con una extensa red de ríos navegables (Wawa, Kukalaya, Prinzapolka, Grande de Matagalpa y el Escondido). Esta llanura se adentra hasta el sector montañoso del centro del país.

Además de la desembocadura de los grandes ríos en el litoral Atlántico, hay formaciones lacustres, bahías y humedales importantes porque contribuyen al desarrollo de la fauna acuática que genera una de las principales actividades económicas de la zona.

La región cuenta con grandes extensiones de bosques tropicales húmedos de enorme significado por su potencial económico y para la conservación del ecosistema y la biodiversidad de una variedad de animales y plantas de gran valor alimenticio, comercial y científico; asimismo, con los yacimientos de oro más importantes del país (conocidos como el triángulo minero de Rosita, Siuna y Bonanza), y se caracteriza por su diversidad cultural y riqueza en recursos naturales y biodiversidad.⁴

³ Política Social del Gobierno de Nicaragua. Gabinete Social. Agosto 1997.

⁴ “La actualidad económica de Nicaragua se ha fundamentado en los recursos naturales. Casi una tercera parte del Producto Interno Bruto, PIB, es atribuible a los productos provenientes de los rubros de la silvicultura, agricultura, pesca y actividades pecuarias, y estos a su vez dependen de la producción de agua y mantenimiento de los suelos y los bosques. Según el Informe Anual del Banco Central para el año 2000, el PIB muestra que las actividades primarias (agricultura, pecuaria, pesca y silvicultura) contribuyeron con C\$ 9.818.000.00, lo que equivale al 32.3% del PIB para ese año. El sector agrícola pecuario muestra también la mayor generación de empleos, con 59,700 personas, el 60% del empleo total, y contribuyó con el 27.5% del valor agregado y el 55.8% de las exportaciones. La exportación de los productos pesqueros ocupó el segundo lugar del total de productos tradicionales”.

MARENA-PNUD. *Estrategia Nacional de Biodiversidad Nicaragua*. 2001. Managua, Nicaragua. Pág. 11.

La Ley 28 crea, en 1987, las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS), con una extensión territorial de 57,000 Kms; aproximadamente un 43 por ciento de la superficie territorial del país y unos 477,968 habitantes, de los cuales la mayoría reside en áreas rurales en comunidades étnicas.⁵

La Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) tiene una extensión de 32.159 Kms². El territorio comprende las Islas y Cayos adyacentes (Cayos Miskitus). Su sede administrativa es la ciudad de Bilwi (Puerto Cabezas)⁶. Limita al Norte con la República de Honduras, dividido por el Río Wangki (Coco); al Este, con el Océano Atlántico; al Sur, con la RAAS, dividido por el Río Grande de Matagalpa y, al Oeste, con los Departamentos de Jinotega y Matagalpa. Con una población estimada en 192,716 habitantes y una densidad poblacional de 6 habitantes por Km², de los cuales el 42 por ciento son mestizos, 40 por ciento miskitus, 10 por ciento creoles y el 8 por ciento (Mayangnas) sumos. En la RAAN se concentra la mayor cantidad de población indígena de Nicaragua.

La Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) tiene una área de 27,407 Kms². Su territorio comprende además las Islas y Cayos Adyacentes (Corn Island, Little Corn Island y Cayos Perlas). Su sede administrativa es la ciudad de Bluefields⁸. Limita al Norte con la RAAN; al Este, con el Océano Atlántico; al Sur, con el Departamento del Río San Juan y, al Oeste, con el Departamento de Chontales, cuya población aproximada es de 272,252 habitantes y una densidad poblacional de 9.9 habitantes por Km²,⁹ de los cuales el 54.8 por ciento son mestizos, 29 por ciento creoles, 12.1 por ciento miskitus, garífunas 1.7 por ciento, ramas 0.7 por ciento y el 0.2 por ciento (Mayangnas) sumos. En la RAAS se concentra la mayor cantidad de población criolla, creol o afrodescendiente de Nicaragua.¹⁰

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) *Censos Nacionales 1995*. Cifras oficiales finales, Septiembre de 1996. República de Nicaragua. Pág. 7.

⁶ Sujo W., Hugo. *Oral History of Bluefield/Historia Oral de Bluefields*. CIDCA-UCA. Managua, Nicaragua. 1998.

⁷ Ver *supra* nota 5. Pág. 8.

⁸ Álvarez, Cristóbal. Escobar, Glennis. *Pedazos de Historia Puerto Cabezas*. Colección Centenario. URAC-CAN. Managua, Nicaragua. 2004.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Consorcio de Agencias OXFAM UK & I. IBIS Dinamarca, Ayuda Popular Noruega, CIIR. *Datos Socio-Económicos de la Región Autónoma del Atlántico Sur-RAAS*. Junio 1995.

2. La Población de las Regiones Autónomas

Los habitantes de las Regiones Autónomas constituyen aproximadamente 9.5 por ciento de la población nacional, reconocidos como comunidades étnicas y pueblos indígenas por la Constitución Política de Nicaragua; con una cultura multiétnica y pluricultural. Tienen una historia común y habitan una área geográfica bien diferenciada del resto del país. De conformidad con el Estatuto de Autonomía:

*"La Región Atlántica nicaragüense constituye aproximadamente el 50% del territorio patrio, y con cerca de trescientos mil habitantes representa el 9.5% de la población nacional, distribuida en: ciento ochenta y dos mil Mestizos de habla hispana; setenta y cinco mil Miskitus con su propia lengua; veintiseis mil Creoles de habla inglesa; nueve mil Sumos con su propia lengua; mil setecientos cincuenta Garífunas, la mayoría de los cuales han perdido su lengua y ochocientos cincuenta Ramas de los cuales sólo treinta y cinco conservan su lengua"*¹¹.

Los pueblos indígenas Miskitus, Rama y Sumos (Mayangnas) pertenecen a la gran familia lingüística macro-chibcha; aunque los Sumos se subdividen lingüísticamente en tres grupos: Los Panamahka, los Twahka y los Ulwa. Los Garífunas (negros angloparlantes de origen indígena y afrodescendientes) y los Creoles (negros angloparlantes y afrodescendientes) tienen sus características propias. Cada uno de estos grupos étnicos conservan sus formas propias de producción agrícola (agricultura migratoria), de caza y pesca, principalmente basada en una economía de subsistencia o autoconsumo; y han preservado sus formas tradicionales y ancestrales de organización social, religión y lengua.¹²

Los Miskitus han estado asentados tradicionalmente en la RAAN, al Norte del país, cerca de la frontera con Honduras, en las riveras del Río Coco (o Wangkim como lo denominan ellos mismos); en el litoral costero y en los llanos cercanos a Bilwi (Puerto Cabezas). La frontera con Honduras es más una frontera formal

¹¹ Estatuto de Autonomía, Considerando II.

¹² Gordon, Edmund T. and Hale, Charles R. "*Costeno Demography: Historical and Contemporary Demography of Nicaragua's Atlantic Coast*". En *Ethnic Groups and The Nation State*. University of Stockholm-CIDCA, 1987.

que real, ya que el cruce del territorio de ambos países se hace cotidianamente, pues hay familias Mískitus a ambos lados del río; en esta región el Lempira corre como la moneda dominante. En la RAAS la población Miskita más numerosa se encuentra en la cuenca de Laguna de Perlas.¹³

Los Sumos (Mayangnas) habitan el Centro-Norte de ambas regiones, el triángulo minero de las minas Bonanza, Siuna y Rosita, en el llano Norte y Río Coco arriba, en la RAAN; y en el área de las comunidades de Kara y Karawala en la RAAS, en la desembocadura del Río Grande de Matagalpa, quedando ubicada una parte de la población Sumo (Mayangna) en el Departamento de Jinotega.¹⁴

Los Rama están ubicados principalmente en Rama Cay, al sur de la Bahía de Bluefields, aunque hay familias asentadas en la rivera de los ríos Kukra, Punta Gorda, Indio y Maíz, en la RAAS.¹⁵

Los Garífunas están ubicados primordialmente en la comunidad de Orinoco, en la RAAS.¹⁶

Los Creoles están fundamentalmente ubicados en la ciudad de Bluefields, Laguna de Perlas y Corn Island, en la RAAS.¹⁷

Es importante anotar que los mestizos se están constituyendo en el grupo poblacional numéricamente más preponderante en la ciudad de Bluefields, tradicionalmente superado por los creoles,¹⁸ así como en ambas regiones los mestizos también constituyen el mayor núcleo poblacional.

¹³ Jenkins M, Jorge. *El Desafío Indígena en Nicaragua: El Caso de los Mískitus*. Editorial Vanguardia. 1986. Managua, Nicaragua.

¹⁴ URACCAN. Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Intercultural Bilingüe en la Costa Atlántica (FOREIBCA) *Historia Oral del Pueblo Mayangna*. 2001. Managua, Nicaragua.

¹⁵ Four Directions Geographic Consulting. *Defending Rama Indian Community Lands*. Bluefields, RAAS. 2002.

¹⁶ Ovando, Víctor. et al. *ORINOCO. Revitalización Cultural del Pueblo Garífuna de la Costa Caribe Nicaragüense*. URACCAN. 1999. Managua, Nicaragua.

Idiáquez, José. *El Culto a los Ancestros en la Cosmovisión Religiosa de los Garífunas de Nicaragua*. 1994. Managua, Nicaragua.

¹⁷ Ver supra nota 6.

¹⁸ *Idem*.

3. Antecedentes Histórico-Políticos

Los antecedentes históricos más sobresalientes para la conformación de las comunidades étnicas y pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua datan desde 1502, cuando durante su cuarto viaje, Cristóbal Colón llega después de una tempestad a lo que él llamo el Cabo Gracias a Dios, ya habitado por indígenas. A pesar de haber llegado por el Atlántico, los españoles colonizaron solamente la zona de la Costa del Pacífico y el centro de Nicaragua. En 1512, el Rey Fernando de España concedió derecho sobre la Costa a Don Diego de Nicuesa; derecho que fue respaldado con una bula papal donde a su vez el Papa entonces "Señor del Mundo de las islas, tierra firme y el mar océano, con todo lo que hay en el" le había otorgado tales derechos a los Reyes de Castilla¹⁹. Don Diego y todos los esfuerzos militares o evangelizadores de los españoles, tendientes a conquistar a los indígenas de la Mosquitia fracasaron. España nunca conquistó ni el territorio ni a los indígenas de la Costa de Mosquitos, La Mosquitia, Costa Atlántica o Caribe de Nicaragua.

En 1633 se establecen los primeros colonos ingleses en la Costa Mosquita; y en 1641 un naufragio de esclavos negros en los Cayos Mískitus produce rápidamente la mezcla entre indígenas nativos de Cabo Gracias a Dios y los naufragos. Así se cree se conformaron algunos de los grupos étnicos que ahora encontramos en la Región.²⁰

Utilizando los ingleses la animadversión sentida contra los españoles por los indígenas de la Mosquitia, debido a la crueldad con que los españoles trataban a los indígenas del Pacífico, y basados en una relación de intercambio desigual de mercancías y recursos naturales entre los ingleses y los indígenas, la alianza entre indios Mískitus y piratas no se hizo esperar. Los piratas ingleses y holandeses usaban libremente el territorio costero para refugiarse y operar conjuntamente en frecuentes incursiones y saqueos al centro del país, Río San Juan y Granada.

¹⁹ Grossman, Guido. *La Costa Atlántica de Nicaragua*. Editorial La Ocarina. Ministerio de Cultura. Managua, 1988.

²⁰ Centro de la Investigación de Estudios de la Reforma Agraria (CIERA) *La Mosquitia en la Revolución: Cronología de los Acontecimientos Más Relevantes*. Managua 1981. Pág 279.

3.1 La Formación del Protectorado Inglés sobre la Mosquitia

Debido al contacto entre piratas ingleses, y a sus relaciones de intercambio de materia prima por mercancías y armas, los indígenas fueron alentados por los ingleses para tratar de imitar su forma de gobierno monárquico y la fastuosidad de la corte inglesa.

Así que en 1661 se coronó al primer Rey de la Mosquitia, un cacique de Cabo Gracias a Dios, llamado Old Man I, coronado en solemnes ceremonias en el palacio del Gobierno Monárquico de Jamaica, a manos del Gobernador inglés de Jamaica, el honorable Thomas Linch. El Rey de la Mosquitia, al igual que sus sucesores, envió a su hijo primogénito a la corte inglesa del Rey Carlos II quien se encargó de educarlo en una de las mejores universidades. La dinastía de los Reyes Misquitos duró hasta fines del siglo XIX, con el reinado del último Rey Misquito Robert Henry Clarence, quien reinaba cuando se sometió la Mosquitia a la anexión forzada al territorio de Nicaragua en 1894²¹.

En 1744, el gobierno inglés designa a Roberto Hodgson como Superintendente de la Mosquitia. Este se vio obligado a traer tropas desde Jamaica debido a las protestas e inconformidad de España por la coronación de los reyes miskitus.

Como consecuencia del Tratado de París de 1763, Versalles de 1783 y la Convención de Londres de 1786, Inglaterra se compromete a abandonar la Mosquitia y a reconocer el dominio español sobre la misma. Sin embargo, los súbditos ingleses no salieron de la Mosquitia y siguieron aliados con la monarquía misquita, de la que se nutrían a través del otorgamiento de cuantiosas concesiones madereras.

En 1821 se produce la independencia de Centroamérica de España, por lo que, al quedar Nicaragua libre de la presencia española, autoridades inglesas de Jamaica reafirman relaciones con los habitantes de la Mosquitia; y en 1843, se produce la confirmación de la presencia inglesa en la Costa Atlántica mediante la oficialización del Protectorado Británico en la Mosquitia.

²¹ Hodgson, Johnny. *Historia de los Reyes y Jefes de Gobierno de la Mosquitia* (Inédito).

El 12 de noviembre de 1838 se promulga la primera Constitución Política de Nicaragua como República, dando lugar a la formación del Estado Nacional. Sin embargo, esta Constitución no tuvo aplicación efectiva en la Mosquitia, ya que ésta continuaba bajo la protección inglesa. Entre 1830 y 1843, el gobierno de Nicaragua continuó lanzando nuevas ofensivas para tomar posesión de la Mosquitia, sin tener éxito.

3.2 La Formación de la Reserva Mosquitia

En 1849, se firma el Tratado Selva-Hise, entre Nicaragua y Estado Unidos, donde la primera le concede privilegios exclusivos al segundo, para la construcción de un canal interoceánico. En 1850, se produce la firma del Tratado Clayton-Bulwer, estableciendo la renuncia de Inglaterra y Estados Unidos al dominio exclusivo sobre la ruta del canal. En 1860, se firma el tratado Zeledón-Wyke o Tratado de Managua, donde Inglaterra renuncia al protectorado, lo que da lugar a la creación de la Reserva Miskita.

En 1861 se produce la Constitución Municipal para el Gobierno de la Mosquitia. La Reserva gozó de autonomía y adoptó como suyas las leyes de Inglaterra y el sistema de Derecho Común. Se preservaron las atribuciones centralistas del Rey y se mantuvo la poderosa influencia de Inglaterra en la Región; sin embargo, la Autonomía no se desarrolló y quedó como un simple enunciado en un papel mojado con el gobierno local del Rey Mosco, Robert Henry Clarence, a la cabeza.

Pero, a pesar de ser la Mosquitia un Protectorado inglés, con personería jurídica propia y soberanía sobre sus asuntos internos, ésta no formó parte de ninguno de los tratados antes mencionados, por lo que el consentimiento expreso de los habitantes de la Mosquitia a la anexión de ésta al territorio de Nicaragua jamás fue otorgado.²²

²² Castellano, Mario. *Fue Legítima la Anexión de la Costa Atlántica ?* Diario La Tribuna. Septiembre de 1994. Pág. 7A. (El autor expresa cómo la Mosquitia debido a su status legal de protectorado británico y no de colonia, como el mismo tratado de anexión lo expresa en el artículo 1; requiere, en el artículo 4, que los indios misquitos "convengan a la total incorporación" y finalmente en el artículo 6, su majestad la Reina se compromete a utilizar sus buenos oficios para lograr la aceptación voluntaria de la incorporación de parte de los indios misquitos. Lo que nunca se dio).

Todos estos acontecimientos internacionales van delineando el futuro de la Mosquitia, donde las potencias de la época ejercen su poder. Y Nicaragua acepta las decisiones foráneas para lograr apoderarse de la región y ejercer su poder político sobre la Mosquitia.

3.3 La Incorporación de la Mosquitia al Territorio de Nicaragua

En 1894 se produce la Incorporación²³ de la Mosquitia a territorio de Nicaragua por medio de una ocupación militar a Bluefields. El gobierno del General José Santos Zelaya, para legitimar la anexión, hizo que las autoridades militares nicaragüenses convocaran a la Convención Misquita de 1894, que buscaba la ratificación de las comunidades indígenas al tratado de anexión.

La Convención ha suscitado toda clase de comentarios por parte de los historiadores, poniendo en tela de juicio su validez jurídica, debido a que no fueron los líderes acreditados ante las comunidades indígenas los firmantes de la misma, ni se observaron los procedimientos legales requeridos. Hay acusaciones de que hubo intimidación, un traductor ineficiente, y que en la Convención se repartió alcohol; todo, dirigido por los militares nicaragüenses.²⁴

En 1900, se expide una ley implantando el idioma español como idioma oficial y las escuelas moravas, tradicionalmente encargadas de la educación costeña, que se resistían a cumplir con estas medidas, fueron cerradas. La educación se había impartido hasta entonces en inglés, y se continuó impartiendo en ese idioma a pesar de la prohibición.

La incorporación de la Mosquitia al territorio de Nicaragua constituyó, sin lugar a dudas, una negación a las tradiciones costeñas, a la etnicidad de la Mosquitia. Pero, a pesar de la incorporación, la 'asimilación' no se dio. Sin embargo, el Estado Nacional, por su parte, negó toda diversidad étnica declarando a Nicaragua como mestiza hasta 1987.

²³ "Incorporación" para los habitantes del Atlántico que sostienen que La Costa Caribe nunca antes estuvo sometida a Nicaragua, "Reincorporación" para los habitantes del pacífico que sostienen que sí.

²⁴ Rossbach, Lioba y Wunderlich, Valke. *Derechos Indígenas y Estado Nacional en Nicaragua: La Convención Misquita de 1894*. La Universidad; Revista de la Universidad Autónoma de Nicaragua, Managua. Vol.2-No.7 Julio-Diciembre 1993.

3.4 La Formación del Actual Régimen Autonomico

Los gobiernos liberales y conservadores que gobernaron Nicaragua desde la incorporación de la Mosquitia concentraron su atención en las zonas del pacífico y del centro del país. La Costa Atlántica ha sido tradicionalmente productora de materia prima para la exportación de madera, oro y pesca. La presencia del Estado ha sido precaria y en la mayoría del territorio inexistente.²⁵ Poderosas compañías extranjeras y nacionales se han afincado en la región, sin que los beneficios económicos se queden o retornen a los habitantes de la zona. Entre 1945 y 1964, se calcula que el valor de las exportaciones de madera hecha por compañías transnacionales extranjeras fue de 50 millones de dólares.²⁶

El régimen de Somoza (1935-1979) no requirió planes y programas de reforestación a las empresas madereras, por lo que el impacto ambiental está siendo sentido actualmente por los pobladores de la Costa Atlántica; la inversión que generara fuentes permanentes de empleo tampoco fue requisito para la explotación extranjeras; en las empresas, los costeños tradicionalmente ocuparon las posiciones de menor jerarquía, sin ningún poder de decisión sobre las mismas y, al desaparecer las empresas, desaparecieron también las fuentes de empleo, por lo que depredación del medio ambiente y miseria para los indígenas ha sido el resultado de la economía de enclave practicada por las empresas.

²⁵ El siguiente es un extracto del Memorial Presentado Por los Ciudadanos Indios y Criollos del departamento de Zelaya al Honorable Congreso Nacional en 1934. Fuente CIDCA.

"...Desde su reincorporación a la República, este Departamento no ha hecho progreso en ningún sentido. Por el contrario, ha retrocedido completamente...El Presidente Zelaya trasladado a la capital las entradas aduaneras que se invertían aquí, violando de esta manera la Convención Misquita... concedió a sus amigos gran cantidad de tierra, por medios de denuncias acomodados a las leyes dictadas ad hoc...el resultado actual es que ahora los nativos de este departamento no tienen terrenos para sus trabajos de agricultura y otros fines...Desde la Reincorporación de la Mosquitia aquí ha existido la más destructiva explotación de los recursos naturales por concesiones extranjeras que han operado en la región y astutos especuladores que han venido del interior de la República...Grandes empresas extranjeras han violado las leyes de muchas maneras. Esto ha sido especialmente notado en los cortes de madera en donde los inspectores forestales eran sobornados para que no cumplieran con las obligaciones que la ley les imponía...Este Departamento carece de buenos caminos, puertos modernos de sistema telefónico y servicio adecuado de hospitales...sin embargo produce la tercera parte de las rentas nacionales".

²⁶ Solis, P. "*The Atlantic Coast of Nicaragua: Development and Autonomy*". In *Journal of Latin American Studies*. Vol.21. Pág. 481.

Al producirse la Revolución Sandinista en 1979, las compañías que explotaban la región salieron del país; en su lugar, el gobierno Sandinista asumió la explotación de los recursos naturales, cuya meta era la reactivación de la Costa para lo cual envió cuadros del pacífico, que colocó en posiciones de mando y decisión, lo cual creó resentimiento en la población local.

El origen del conflicto fueron las exigencias del gobierno Sandinista a las comunidades étnicas de adaptar sus costumbres a los objetivos político-sociales del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN): políticas implementadas en la población mestiza sin mayores trastornos para el Gobierno.²⁷ Por ejemplo: la Cruzada Nacional de Alfabetización, iniciada solamente en Español en 1980, creó grandes conflictos en la Costa Atlántica. Los indígenas se resistieron a estas y otras medidas del gobierno Sandinista sintiendo que los quisieron ‘asimilar’ y adujeron que el gobierno no representaba sus costumbres, valores, modo tradicional de vida y derechos ancestrales.²⁸

Por su parte, el gobierno comenzó a aplicar medidas cada vez más drásticas lo que produjo la confrontación de expectativas mutuas entre los indígenas y el gobierno. Dirigentes misquitos de MISURASATA (Misquito, Sumo, Ramas y Sandinistas Unidos), acusados de contrarrevolucionarios y de promover un movimiento separatista, fueron encarcelados y posteriormente expulsados del país.

A principios de 1981, se comenzaron a dar choques entre el gobierno y los habitantes de la región. El gobierno los acusaba de ser contrarrevolucionarios, separatistas y de tratar de desestabilizar el Régimen Sandinista. Los indígenas, por su

²⁷ El autor al referirse al origen de los conflictos entre el gobierno Sandinista y los pueblos indígenas de la Costa Atlántica en los 80's expresa:

"Por el lado del FSLN, aunque había una conciencia clara de atender con urgencia la situación costeña, se carecía de una visión de modelo, y menos aún de términos autonómicos. En virtud de esta situación, el tratamiento con el que el FSLN inauguró su relación con el Caribe fue solo una nueva versión del viejo modelo de desarrollismo asistencialista, tratando de impulsar planes exógenos".

Matamoros, Jorge. *"Las Facciones de YATAMA y la Situación Política de la RAAN"*. En Revista del Caribe Nicaragüense, WANI, No. 13 Noviembre 1992. Managua, Nicaragua. Pág. 9.

²⁸ Gurdian, Galio y Salamanca, Danilo. *"Origen de la Situación Lingüística Actual de Nicaragua: Contexto en que surge la Educación Bilingüe"*. En Revista del Caribe Nicaragüense, WANI, No. 9 Enero-Abril 1991 Managua, Nicaragua. Págs. 5 y 6.

parte, acusaban al gobierno de que por medio del Ejército Sandinista quemaban sus viviendas, los desalojaban de sus aldeas, y de ser responsables de los encarcelamientos, torturas y desaparición de innumerables indígenas.²⁹

Campamentos de miles de Miskitus y Mayangnas (Sumos) existían en Honduras, como el de Mocorón, que llegó a albergar 10,000 Indígenas, donde unos se refugiaban de la guerra y otros tomaban parte en frecuentes incursiones armadas al territorio de Nicaragua; el gobierno, por su parte, aducía que los indígenas en Honduras habían sido manipulados y secuestrados por sus dirigentes y contrarrestó este hecho con Campamentos como el Tasba Pri (Tierra Libre), promovidos dentro del territorio nacional, para relocalizar a los indígenas bajo el argumento de que allí estarían a salvo de las incursiones y de los ataques contrarrevolucionarios.³⁰

Las demandas de MISURASATA eran: la desmilitarización de sus aldeas; la pacificación de la región para poder regresar a sus tierras; control sobre los recursos naturales de su región; el derecho a su autodeterminación como pueblos indígenas y la reivindicación de sus derechos históricos.

La presión ejercida sobre el gobierno, debido a la internacionalización del conflicto, por medio, entre otros, de una Petición presentada por los Miskitus ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA; la precisión militar ejercida por los pueblos indígenas armados; un largo proceso de negociaciones con líderes indígenas en el extranjero y la cobertura de las noticias por parte de las agencias de prensa internacionales llevó al gobierno a buscar una solución por medio de consultas internas con los pueblos indígenas de la Costa Atlántica.³¹

²⁹ Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de origen Misquito. Oea/Ser p. AG/CP/doc.335/84. 4 de junio 1984.

³⁰ *Idem*. Pág.9

³¹ *"...La animosidad histórica de la región atlántica hacia el resto del país fue en un principio interpretada por los líderes gubernamentales y del FSLN de forma distorsionada a causa de la intervención extranjera en el conflicto. Consideraban que las demandas de la población eran sólo elementos de la estrategia contrarrevolucionaria. Sin embargo, académicos e investigadores interesados en diferenciar las demandas de la población de la Costa Atlántica de las del movimiento contrarrevolucionario tuvieron éxito en dar paso a una explicación más compleja del conflicto..."*

Llanes, Marlen I. *El Proceso de Autonomía de la Costa Atlántica Nicaragüense*. Instituto Histórico Centroamericano. Septiembre 1995. Managua, Nicaragua. Pág. 61.

La Declaración de Principios de la Revolución Popular Sandinista sobre las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica, emitido por el gobierno en 1981, simplemente expresaba la posición original del gobierno sin construir ningún cambio sustancial en su posición desde el inicio del conflicto. En diciembre de 1984, se formó la Comisión Nacional de Autonomía de la Costa Atlántica, la que realizó una serie de consultas a líderes de las Comunidades Indígenas, y divulgó en 1985 el documento titulado Principios y Políticas para el ejercicio de los Derechos de Autonomía de los Pueblos Indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua; documento que recogía las aspiraciones de las comunidades étnicas, y reconocía parcialmente los derechos reclamados por los indígenas. Este fue prácticamente el fundamento de las normas jurídicas que actualmente encontramos en la Constitución.

A principios de 1986, comenzaron a regresar al territorio nacional las Comunidades Indígenas desplazadas y refugiadas en el territorio hondureño. Con el resultado de este proceso de repatriación y de las negociaciones y consultas con los líderes de las comunidades étnicas, se incorporaron a la Constitución Política de Nicaragua –que entró en vigor a principios de 1987– normas que expresan las principales aspiraciones de estos pueblos indígenas. Ese mismo año, la Asamblea Nacional emitió el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, marco legal que crea el actual Régimen Autónómico.

PRIMERA PARTE

Comentarios al Decreto A. N. 3584, Reglamento de la Ley No. 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua

A. Introducción

La Costa Atlántica de Nicaragua constituyó en los siglos XVII y XVIII parte de lo que se llamó la Mosquitia, la Costa de Mosquitos o el Reino de la Mosquitia (Mosquito Shore or The Mosquito Kingdom), la que geográficamente ocupaba lo que hoy son las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS) parte de los actuales departamentos de Río San Juan, Chontales, Boaco, Matagalpa, Jinotega y Nueva Segovia, y en el litoral de la Costa desde Cabo Camarón, en lo que actualmente es territorio de Honduras, hasta el Río San Juan en Nicaragua.³² La Mosquitia se mantuvo dentro de la influencia geopolítica de Inglaterra en el Caribe, y en esa época adoptó diferentes formas de gobierno, entre la que se destacó una monarquía que se inició con la dinastía del Rey Mosko, Jeremy I, y culminó con Robert Henry Clarence (1687 - 1894).³³ En 1861, la Reserva Mosquitia creó una Constitución Municipal que le otorgaba autonomía. Estos hechos históricos influyen en la actual exigencia costeña de la creación y desarrollo de un régimen autonómico en su región. La anexión de la Mosquitia a Nicaragua se produce por una ocupación militar y no por una decisión política de sus habitantes, ya que, hasta entonces, los lazos del Estado Nacional y su clase gobernante mestiza, bajo la conquista y la colonización española eran totalmente ajenos a la realidad costeña.

Los principales pueblos indígenas y comunidades étnicas que habitan las Regiones Autónomas son los Miskitus, Mayangnas (Sumus), Ramas, Garífunas y Creol. La naturaleza amerindia y la herencia negra afrodescendiente de estos pueblos, refleja su propia cosmovisión, identidad cultural, lengua, usos y costumbres. Sin embargo, tradicionalmente, el Estado Nacional pretendió homogenizar a la población nicaragüense imponiendo la lengua castellana, la religión cristiana y la legislación nacional. Los diferentes gobiernos de Nicaragua han sistemáticamente ignorado los derechos étnicos y culturales, así como los derechos de propiedad que los pueblos indígenas y comunidades étnicas tienen sobre sus territorios. Por lo que, durante la década de los 80, el gobierno Sandinista pretendió realizar la

³² Romero V, German. (1995) Las Sociedades del Atlántico de Nicaragua en los Siglos XVII y XVIII. Fondo de Promoción Cultural Banco Nicaragüense. Managua. Nicaragua.

³³ Ver *supra* nota 21.

campaña de alfabetización en esta zona en idioma Castellano, como en el resto del país y, además, nacionalizar las tierras y los recursos naturales de la Costa Atlántica, lo que generó graves choques bélicos entre los pueblos indígenas y el Estado, creándose un conflicto que tuvo una gran resonancia internacional al ser caracterizado por algunos como genocidio.³⁴

La Constitución Política de Nicaragua, promulgada en 1987 y elaborada en este contexto político, cambió radicalmente el enfoque legal sobre las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua. La *Constitución*, por primera vez en la historia constitucional nicaragüense, y una de las primeras en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, reconoció expresamente la existencia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, existencia hasta entonces negada por las constituciones anteriores. Tal reconocimiento trajo como consecuencia el establecimiento de una serie de derechos colectivos para los pueblos indígenas y comunidades étnicas, como: la protección contra la discriminación, la protección a su lengua, cultura, formas propias de organización social y de gobierno, normas jurídicas propias, y el derecho al control sobre sus recursos naturales y tierras comunales. Además, ese mismo año, como desarrollo de estos derechos, la Asamblea Nacional de Nicaragua promulgó la Ley No. 28, creando el régimen legal de autonomía para las regiones de la Costa Caribe.

Aunque la Ley 28 fue ampliamente consultada en una gran cantidad de cabildos durante la convulsionada década de los 80' en la Costa Caribe, al final fue el Gobierno Central el que unilateralmente decidió su contenido, dando como resultado una ley con grandes vacíos legales que tornaron al recién creado régimen de autonomía de difícil aplicación. Entre los vacíos más notables del Estatuto está la falta de definición de las competencias entre el Gobierno Central, Municipal, las autoridades tradicionales comunales y las instituciones de las Regiones Autónomas; lo que evidenció que la aprobación de esta Ley obedeció, en 1987, más al interés político del gobierno de apaciguar a la región, que a un genuino compromiso de reconocer y efectivamente garantizar los derechos políticos y económicos que los pueblos indígenas reclamaban.

³⁴ Ver *supra* nota 29.

Además, el régimen de autonomía multiétnica creado por la Ley 28 no llenó las expectativas de los pueblos indígenas que abogaban por una autonomía indígena y más bien los relegó a continuar siendo minorías, aún entre las minorías de la Región. A esto se debe agregar la preeminencia que han alcanzado los partidos políticos nacionales sobre los políticos costeños miembros de los gobiernos y consejos regionales, lo que ha puesto en entredicho la “autonomía” de estas instituciones. Por lo que, en muchos casos, su papel de representantes de los intereses de los pueblos indígenas y comunidades étnicas ha sido fuertemente cuestionado.³⁵

A pesar del potencial de sus recursos naturales, las Regiones Autónomas continúan siendo manifiestamente la parte menos desarrollada del país, y sus habitantes teniendo los índices de pobreza más altos. La Costa Atlántica de Nicaragua, el 45 por ciento del territorio nacional, contiene las reservas naturales más importantes del país, tales como: el 70 por ciento de las reservas forestales, el 90 por ciento de los recursos hídricos, el 24 por ciento de la producción nacional minera, el 67 por ciento de la producción pesquera, el 23 por ciento del área total agrícola, el 32 por ciento del hato ganadero nacional, el 37 por ciento del hato porcino, el 75 por ciento de áreas abiertas para la licitación petrolera y los paisajes y escenarios propios para el desarrollo del turismo. Sin embargo, la Costa Caribe solamente tiene 85 Kms. de carreteras pavimentadas; el 44 por ciento de su población urbana y el 79 por ciento de su población rural viven en extrema pobreza; así como el 20 por ciento de la población urbana y el 40 por ciento de su población rural es analfabeta.³⁶

Aunque el proceso de autonomía para las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense se crea en 1987 durante el gobierno Sandinista, ésta comienza a implementarse con la conformación de los Consejos y Gobiernos Regionales durante el gobierno de la Unión Opositora (UNO), presidido por la Señora Violeta Barrios de Chamorro, hasta 1990. El Proceso de Autonomía regional actualmente se encuentra inmerso dentro del Programa de Descentralización del Estado de Nicaragua, proceso este último que ha sido promovido en el contexto de los programas de ajustes económicos y por la necesidad de modernización del Estado,

³⁵ Centro de Documentación e Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA). *Elecciones en la Costa, 1998*. Managua, Nicaragua. Pág. 26-28

³⁶ González, P. Miguel. *Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua*. Documento de trabajo para el Primer Informe sobre Desarrollo Humano de Nicaragua 2000. Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). 2001. Managua, Nicaragua.

exigidos por organismos económicos y financieros internacionales, por lo que el Estado ha creado una serie de políticas públicas para implementar dicho proceso, entre las que encontramos la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, que concibe la descentralización como un eje transversal de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). Sin embargo, el proceso de descentralización en su implementación ha sido bastante lento, como en el resto de los estados latinoamericanos en general, como advierte Cabrero Mendoza:

*“La situación de los países latinoamericanos es demostrativa de las dificultades que enfrentan sistemas de una fuerte tradición vertical de ejercicio del poder, heredada de las culturas prehispánicas y reforzada por un proceso de conquista altamente centralista, donde se conjugan los problemas agudos de pobreza y subdesarrollo, que hacen más delicada la tarea descentralizadora. Asimismo se trata de regímenes democráticos en formación, administraciones públicas poco profesionalizadas e instituciones públicas sujetas a desconfianza. Este tipo de dilemas se convierte en un fuerte incentivo para que los gobiernos orienten el proceso descentralizador al mantenimiento del control. Asimismo se ha analizado a su vez que el ritmo de la descentralización tiene una fuerte correlación con el crecimiento económico y con el nivel de desarrollo”.*³⁷

La creación de entidades regionales que descentralicen la administración pública en Nicaragua para las Regiones Autónomas no ha sido suficiente para lograr el desarrollo de la autonomía. Los vacíos en la Ley 28; la falta de experiencia y tradición política en este tipo de régimen por parte de los funcionarios costeños y de los funcionarios de los Ministerios de Estado; la falta de voluntad política por parte de los diferentes gobiernos centrales; el impacto de los partidos políticos nacionales y de instituciones de las ramas de los Poderes Legislativo, Judicial, Electoral en el desempeño de las instituciones regionales han sido los principales obstáculos para su desarrollo.

³⁷ Cabrero M, Enrique. *“Las Políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”*. En Descentralización, Reformas e Instancias Locales (Venezuela: Nueva Sociedad, No.142, marzo-abril, 1996) citado por: Montenegro. Sofía. Y Cuadra. Elvira. *“La descentralización en Nicaragua: Diagnóstico del proceso”*. Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO). Managua, Nicaragua, Diciembre 2003. Pág.54.

Por ejemplo, la aprobación del Decreto de la Asamblea Nacional No. 3584 16 años después de la aprobación de la Ley que pretende reglamentar es por sí sola una prueba de la falta de interés, no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Nacional, de verdaderamente fortalecer las instituciones regionales y promover la descentralización de la administración pública en Nicaragua, ya que, de conformidad con la reforma constitucional de 1995, la reglamentación de las leyes dejó de ser una potestad exclusiva del Ejecutivo para que después de 60 días de aprobada una ley, sea ésta reglamentada por la misma Asamblea Nacional (Arto. 150 Inc. 10).

Y es que, en Nicaragua, existe una tendencia de los partidos políticos en el poder de no apoyar la descentralización administrativa de las municipalidades y regiones autónomas; sin embargo, cuando estos mismos están en la oposición, entonces fomentan la descentralización de estas instituciones, según ellos para debilitar al Ejecutivo de turno, ya que tienen una percepción distorsionada de la descentralización.

La tardía reglamentación de la Ley 28 generó la polémica entre varios sectores políticos costeños, y YATAMA.³⁸ Este último propuso reformar la Ley 28 o crear una nueva ley de autonomía en vez de reglamentarla, pues con el paso del tiempo se ha llegado a conocer sus limitaciones técnicas. Reglamentar la actual Ley no llenaría los vacíos de la misma, ya que por su propia naturaleza el Reglamento no puede ir más allá de lo que establece la Ley que pretende reglamentar. Pero las autoridades regionales y la Asamblea Nacional prefirieron: pedir la aprobación, los primeros y, aprobar, los segundos, la reglamentación de la Ley 28 y no su reforma.

La aprobación, tanto del Decreto de la Asamblea Nacional No. 3584, Reglamento de la Ley No. 28, como la de la propia Ley 28, aunque en muy diferentes circunstancias, guardan algunas similitudes, ya que en ambos casos estos instrumentos legales fueron aprobados más para cumplir con exigencias internacionales que por un genuino compromiso estatal de fortalecer el proceso autonómico de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. El *Reglamento* fue elaborado a partir

³⁸ Siglas en miskitu del Partido Político Regional “*Yapti Tasba Maskrita Aslatakanka*” Hijos de la Madre Tierra.

de iniciativas de la sociedad civil costeña y de ambos Consejos Regionales Autónomos que se encontraban en la Asamblea Nacional desde hace varios años, de lo que resultó aprobado un documento bastante extenso (63 artículos), aunque muy poco técnico al no ofrecer los mecanismos de implementación que este tipo de leyes requieren y que, por su naturaleza jurídica, de ser un instrumento jerárquicamente inferior a la misma ley, no puede ir más allá de lo establecido por ésta, ni subsanar las limitaciones y omisiones de la propia Ley 28. A este respecto, Jochen Mattern Comenta:

“Inicialmente se debe destacar, que esta versión de reglamento no cumple con las altas esperanzas que son vinculadas a la aprobación del mismo. Eso en parte es debido a vacíos en la Ley 28, pero en muchos casos la misma propuesta tiene sus propias debilidades como las anteriores. La más grande es, que el anteproyecto no cumple con la función de un reglamento, que es la implementación de las normas generales contempladas en la ley y proponer mecanismos para operativizar las normas establecidas. Pero la propuesta en su mayoría no parece un reglamento sino una extensión del marco general, que se lee como una continuación de la ley, sin establecer mecanismos para reglamentarla...”³⁹

El contenido final del Reglamento de la Ley 28 es como toda la función legislativa nacional: responsabilidad de la Asamblea Nacional, independientemente de cómo haya surgido la iniciativa, por lo que, al identificar la falta de técnica legislativa y jurídica del Decreto A. N. No. 3584, Reglamento de la Ley No. 28, debemos responsabilizar por ésta a la Asamblea Nacional. Sin embargo, la falta de cuidado en presentar un documento técnicamente adecuado por parte de las ONGs y los Consejos Regionales Autónomos generó la pérdida de una importante oportunidad para fortalecer la efectiva implementación de la Ley 28. A pesar de esto, debemos destacar que la aprobación del Reglamento viene a terminar con el mito de que la Ley 28 no se puede aplicar, porque no está reglamentada⁴⁰, ya que la falta de una

³⁹ Mattern, Jochen. *Autonomía Regional en Nicaragua: Una Aproximación Descriptiva. Informe Final*. PRO-FODEM/GTZ. Componente Fortalecimiento del Proceso de Descentralización. Managua, Nicaragua, Abril 2002. Pág. 23.

⁴⁰ Ley 28. Arto. 44. *El presente Estatuto será reglamentado y ampliamente divulgado en todo el territorio nacional, en español y en las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica*. Y Arto. 45. *El presente estatuto entrará en vigor a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial*.

efectiva aplicación de la Ley 28 nunca ha obedecido a su falta de reglamentación, sino más bien a sus propios vacíos y a la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos de Nicaragua; en este sentido, la reforma de la Ley 28, propuesta por YATAMA como punto de acuerdo para realizar la alianza política con el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) durante las elecciones presidenciales del 2002, sigue teniendo vigencia.

B. Comentarios al Texto del Decreto A.N. 3584

La Gaceta, Diario Oficial, No. 186 del 2 de octubre de 2003

Decreto A.N. No. 3584

El Presidente de la Republica de Nicaragua

Hace saber al pueblo nicaragüense que:

La Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua

En uso de sus facultades;

Ha Dictado

El siguiente:

Decreto

REGLAMENTO A LA LEY No. 28 “ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS REGIONES DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA”

Título I

Disposiciones Generales

Capítulo I

Objeto y del Alcance del Reglamento

Arto. 1. Las presentes disposiciones tienen por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley No. 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 238 del 30 de Octubre de 1987.

El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua es una norma especial que establece un régimen de autonomía multiétnica y territorial, para la Costa Caribe de Nicaragua.

La creación del régimen autonómico de la Costa Atlántica se deriva de las provisiones contenidas en los artículos 5 y 181 de la Constitución Política de Nicaragua al establecer: “El Estado organizará, por medio de una Ley el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las Comunidades étnicas de la Costa Atlántica...” “Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución”. Y el Arto. 1 del Estatuto de Autonomía a este respecto expresa: “El presente Estatuto establece el Régimen de Autonomía de las Regiones ...de conformidad con la Constitución Política”.

Por lo que, el promulgar la Asamblea Nacional la Ley 28, constituyó la implícita modificación a la naturaleza del Estado, y lo convirtió en un estado descentralizado por territorios con dos Regiones Autónomas, ya que la misma Constitución en su artículo 175 establece: “El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales”. Nicaragua es, por tanto, una República unitaria, descentralizada administrativa y políticamente en Regiones Autónomas y Municipios.

Aunque el Estatuto de Autonomía no es considerado una ley constitucional (la misma Constitución en el artículo 184 enuncia cuáles son las leyes constitucionales, siendo estas: la Ley de Amparo, la Ley Electoral y la Ley de Emergencia), en el Título I de la Constitución Política de Nicaragua, al enunciar los Principios Fundamentales del Estado, en su artículo 5, se lee: “Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución”, lo que instituye el régimen de autonomía como uno de los principios fundamentales del Estado nicaragüense.

Además, la reforma constitucional de 1995 establece que la ley de autonomía para su reforma “requerirá de la mayoría establecida para la reforma en las leyes constitucionales” o sea, del voto favorable del 60 por ciento de los diputados. Esta amplia mayoría del 60 por ciento establece claramente la necesidad de la expresión democrática de la mayoría popular, por lo que, para las leyes constitucionales, como para la reforma de la Ley 28, no se puede aplicar el veto presidencial, pues la Constitución coloca en una posición de suprema protección al Estatuto de Autonomía, haciendo su reforma más difícil que la de las leyes ordinarias. Otra protección adicional al Estatuto de Autonomía la constituye el hecho de que tengan iniciativa de reforma exclusivamente “las dos terceras partes de ambos Consejos Regionales”.⁴¹

Por lo anterior se podría argumentar que la enumeración de las tres leyes constitucionales se convirtió en enunciativa y no taxativa, al introducir la Reforma Constitucional de 1995 los cambios para que la reforma de la ley de autonomía se haga igual a la reforma de las leyes constitucionales, y al introducir el establecimiento del Régimen Autónomico en el capítulo de los Principios Fundamentos del Estado. Pero, aunque el legislador no le dio expresamente a la ley de autonomía el rango de ley constitucional, el Régimen de Autonomía está establecido en la misma Constitución y manda que la ley que lo crea, sea reformada de la misma forma que lo son las leyes constitucionales, equiparando de esta forma al Estatuto de Autonomía para su reforma a las tres leyes constitucionales.

⁴¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía y en los artículos 28 literal “k” y 62 de su Reglamento.

Además, el mismo artículo 181 crea una reserva de ley al establecer que al reformar el Estatuto de Autonomía la nueva Ley de Autonomía “deberá contener... las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos” atribuyéndole la misma Constitución las materias que esta Ley debe regular, excluyendo así a cualquier ley ordinaria la potestad de legislar sobre estas materias.

Ambito de Aplicación

Arto. 2. La aplicación del presente Reglamento será el territorio de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y sus islas y cayos adyacentes.

El Estatuto de Autonomía establece en su artículo 6° la creación en la Costa Atlántica de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS)⁴² como entes jurídicos territoriales, personas jurídicas de derecho público diferentes del Estado. La Ley 28 establece además los límites geográficos de ambas regiones, los que fueron precisados en 1996 por la Ley de División Política Administrativa Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur.⁴³

⁴² Ley No.28 Arto. 6. *Para el pleno ejercicio del derecho de Autonomía de las Comunidades de la Costa Atlántica, se establecen dos Regiones Autónomas en lo que comprende el Departamento de Zelaya:*

1. *"La Región Autónoma Atlántico Norte" tiene su jurisdicción sobre el territorio de la Zona Especial I, y las Islas y Cayos adyacentes. Su sede administrativa es la ciudad de Puerto Cabezas.*

2. *"La Región Autónoma Atlántico Sur" tiene su jurisdicción sobre el territorio de la Zona Especial II, y las Islas y Cayos Adyacentes. Su sede administrativa es la ciudad de Bluefields." En circunstancias extraordinarias las administraciones regionales podrán funcionar en otras partes de sus respectivos territorios.*

⁴³ Publicación Oficial de los Derroteros Municipales de la República de Nicaragua. Anexo I de la Ley de División Política Administrativa Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 183, del 27 de septiembre de 1996.

DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA REGION AUTONOMA ATLANTICO NORTE

La Región Autónoma Atlántico Norte está situada en el sector noreste del país. Limita al Norte con la República de Honduras, al sur con la Región Autónoma Atlántico Sur, al este con el Océano Atlántico (Mar Caribe) y oeste con los departamentos de Matagalpa y Jinotega.

Tiene como cabecera regional la ciudad de Bilwi. Consta de 7 municipios:

<i>MUNICIPIOS</i>	<i>CABECERA MUNICIPAL</i>
<i>1.- Waspan</i>	<i>Waspan</i>
<i>2.- Bonanza</i>	<i>Bonanza</i>
<i>3.- Rosita</i>	<i>Rosita</i>

La naturaleza de las normas emanadas de los Consejos y Gobiernos Regionales son reglamentarias y administrativas de jurisdicción regional, cuyas competencias están establecidas en los artículos 8, 9, 11, 23 y 30 del Estatuto de Autonomía y son de competencia exclusiva sobre las Regiones Autónomas, por lo que no guardan una relación jerárquica con las normas emanadas de los órganos administrativos o legislativos centrales, como sí lo guarda el Estatuto de Autonomía y su Reglamento.

Por lo que, debido a la naturaleza constitucional del Régimen Autonómico desarrollado por el Estatuto de Autonomía, y a la particularidad de la materia de su competencia en la jurisdicción territorial de sus normas, cuando existan conflictos en su aplicación y las leyes ordinarias o especiales, que contengan normas generales, la aplicación de la Ley 28 debe primar sobre cualquier otra ley.⁴⁴ Sin embargo, de los conflictos de competencia que sur-

4.- Puerto Cabezas	Bilwi
5.- Waslala	Waslala
6.- Siuna	Siuna
7.- Prinzapolka	Prinzapolka

DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA REGION AUTONOMA ATLANTICO SUR

La Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) está situada al sureste del territorio nacional. Limita al norte con la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN); al sur, con el Departamento del Río San Juan; al este con el Océano Atlántico (Mar Caribe) y oeste con los Departamentos de Matagalpa, Boaco y Chontales.

La Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) está conformada por 11 Municipios:

MUNICIPIOS	CABECERA MUNICIPAL
1.- Paiwas	Bocana de Paiwas
2.- La Cruz del Río Grande	La Cruz del Río Grande
3.- Desembocadura de Río Grande	Karawala
4.- El Tortuguero	El Tortuguero
5.- Laguna de Perlas	Laguna de Perlas
6.- Muelle de los Bueyes	Muelle de los Bueyes
7.- El Rama	El Rama
8.- Kukra Hill	Kukra Hill
9.- Corn Island	Corn Island
10.- Nueva Guinea	Nueva Guinea
11.- Bluefields	Bluefields

⁴⁴ Las disposiciones de una ley relativa a cosas o negocios particulares, prevalecerán sobre las disposiciones generales de la misma ley, cuando entre las unas y las otras hubiere oposición. Título Preliminar del Código Civil de Nicaragua. Efectos de la ley XIII.

jan entre las Regiones Autónomas y el Gobierno Central, conocerá la Corte Suprema de Justicia.⁴⁵

Capítulo II

De las Definiciones

Arto. 3. Para los efectos del presente Reglamento se establecen las siguientes definiciones:

Régimen de Autonomía: *Es el sistema o forma de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado que dentro de la unidad del Estado nicaragüense establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, consignadas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley 28 y demás leyes de la República.*

La autonomía regional orgánica significa:

Autonomía Jurídica: *En tanto las competencias y facultades se derivan de la Constitución Política y la Ley 28.*

Autonomía Política: *Es la facultad de elegir a sus propias autoridades mediante el voto universal, igual, directo, libre y secreto.*

Autonomía Normativa: *Es la potestad de regular materias de su competencia mediante resoluciones y ordenanzas de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción.*

⁴⁵ Arto. 164 numeral 13 CPN.

Autonomía Económica – Financiera: *Es la facultad de administrar su patrimonio, los recursos financieros que le son suministrados por el Estado y los que obtengan por otras fuentes nacionales e internacionales, para el desarrollo de los planes, programas y proyectos económicos regionales.*

Autonomía Organizativa: *Es el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas propias de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.*

Autonomía Cultural: *Es el derecho de las Regiones Autónomas de preservar y promover su cultura multiétnica.*

Autonomía Administrativa: *Es la capacidad de crear su propio aparato administrativo a fin de cumplir con las atribuciones que le son propias y de establecer sus propias políticas y normas respecto a los asuntos que les competen.*

El régimen jurídico de las Regiones Autónomas creado por la Ley No. 28 comprende autonomía administrativa, política y financiera; los funcionarios de éstas no están sujetas a la autoridad y jerarquía del Poder Ejecutivo que ejerce el gobierno central, ya que las autoridades político-administrativas de los órganos de las regiones autónomas, Consejos y Gobiernos Regionales son elegidas directa e indirectamente por los habitantes de estas regiones, debido a la autonomía política establecida por las elecciones regionales creada por la Ley 28 y regulada por la Ley Electoral, así como las autoridades comunales tradicionales, que también son elegidas directamente por los miembros de sus comunidades de conformidad a sus usos y costumbres, por lo que las autoridades regionales y comunales no están sujetas a la jerarquía política o administrativa del Poder Ejecutivo, sino que al mandato directo de sus electores.

En cambio, el artículo 4 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo⁴⁶, define la Descentralización Administrativa dentro de este poder del estado como una forma de organización que confiere, a

⁴⁶ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 102 del 3 de junio de 1998.

través de una ley, a un órgano, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinada competencia administrativa; patrimonio propio y personalidad jurídica, existiendo control o tutela del Presidente de la República o del Ministerio al que estén vinculados. El Director del ente es nombrado por el Presidente de la República o por la autoridad establecida de acuerdo a la Ley Creadora.

Con estas dos definiciones vemos que la administración pública del Gobierno Central es jerárquica y el nombramiento de sus funcionarios es potestad directa e indirecta del Presidente de la República; mientras que la administración regional es autónoma, por lo que el nombramiento de los Concejales Regionales es realizada directamente por medio de elecciones populares.

La creación de una ley especial para las Regiones Autónomas y de su Reglamento presupone la descentralización territorial de la administración pública de Nicaragua dentro de la unidad nacional. Lo anterior debido al reconocimiento que hace la Constitución Política de Nicaragua, de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas de la Costa Caribe para cuyo ejercicio crea el régimen de autonomía regional multiétnica, lo que tiene un profundo impacto en la consolidación de la democracia y en el funcionamiento descentralizado de las instituciones de la administración pública.

- **Las Características del régimen legal de autonomía en las Regiones Autónomas**

Las características más relevantes de la Ley 28, creadora del régimen legal de autonomía multiétnica en las Regiones Autónomas, son las siguientes:

- 1.- La Ley 28 está subordinada al principio de legalidad y jerarquía normativa consagrados en la Constitución Política de Nicaragua;**

El régimen autonómico de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua está enmarcado dentro del ordenamiento jurídico nacional; de conformidad con el artículo 182 de la Constitución⁴⁷, el Estatuto de Autonomía está subordinado jerárqui-

⁴⁷ Constitución Política de Nicaragua Arto. 182.- La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones.

camente a la Constitución por lo que éste no puede alterar u oponerse a los mandatos Constitucionales. La Constitución prima sobre esta o cualquier otra ley.

2.- La Ley 28 establece la descentralización por territorio modificando la organización territorial del Estado;

Las Regiones Autónomas son creadas debido al reconocimiento estatal de las diferencias que existen en esas regiones y que demandan un trato particular por parte del Estado hacia estas regiones, que en los años ochenta se les había designado acertadamente como "zonas especiales". La creación de dos Regiones Autónomas implica un otorgamiento de personería jurídica de derecho público que les da capacidad de ejercer derechos, contraer obligaciones y ejercer jurisdicción como ente público territorial; con la potestad de crear actos legislativos regionales (resoluciones u ordenanzas) para ser aplicadas dentro del territorio de las Regiones Autónomas en las materias que competen a las mismas; y tener una organización administrativa pública propia. Todo lo anterior es novedoso para el ordenamiento jurídico nicaragüense que, como república unitaria, tradicionalmente había dividido el territorio nacional únicamente en Departamentos y Municipios, sin que los Departamentos sean aún entes jurídicos territoriales. Ejerciendo una administración centralizada.

3.- La Ley 28 establece la descentralización administrativa dentro de un estado unitario;

Como consecuencia de la descentralización por territorio, se encuentra la descentralización administrativa de las Regiones Autónomas, cuyas características son: personería jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y autonomía orgánica. El Estatuto de Autonomía (arto. 8) determina la calidad de personas jurídicas de derecho público de las Regiones Autónomas. El patrimonio de las Regiones Autónomas está contemplado en los artículos 34 a 37 del Estatuto.

La autonomía técnica y orgánica se desprende del artículo 8 cuando establece las atribuciones de "Los órganos administrativos" de las regiones. Con el poder de organizarse independientemente del Gobierno Central y crear su administración

regional, las Regiones pueden por medio de su Coordinador Regional crear un aparato técnico capaz de asesorar al Gobierno Regional en sus funciones.⁴⁸

4.- La Ley 28 establece una concepción de dirección colegiada, plasmada en la ley a través de los Consejos Regionales como autoridades de más relevancia conjuntamente con los Coordinadores Regionales;⁴⁹

El Consejo Regional se encarga de establecer los reglamentos y definir los lineamientos políticos, planes y orientaciones dentro de la competencia de la Región.⁵⁰ El Coordinador Regional ejerce las funciones ejecutivo-administrativas, porque es el órgano encargado de ejecutar las resoluciones y ordenanzas emitidas por el Consejo Regional.⁵¹

Al ser el Consejo Regional un órgano colegiado y pluri-personal de elección directa por voto universal, igual, directo, libre y secreto, por parte de los habitantes de la Costa Atlántica, para asegurar su origen democrático, su autonomía es condición *sine quanon* de esta institución. Al respecto de este tipo de órgano y con relación a la jerarquía de las instituciones del Estado en la Administración Pública, el Profesor Rizo Oyanguren explica:

"Es necesario advertir que los órganos colegiados de la Administración Pública, dadas las funciones deliberantes o consultivas que le son asignadas y a la indudable incompatibilidad de su estructura (órganos pluri-personales) con una relación jerárquica, no quedan sujetos a la "relación de jerarquía", aunque, naturalmente, estén integrados en el "ordenamiento jerárquico" correspondiente (el énfasis es original).⁵²

⁴⁸ Ley 290. Arto. 11... Una Secretaría de la Presidencia será la instancia responsable de establecer la relación de coordinación entre los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica y los distintos Ministerios de Estado, madatados en el Artículo 8, numeral 2 de la Ley 28.

⁴⁹ El Estatuto de Autonomía en su artículo 16 expresa: El Consejo y el Coordinador Regional serán, en sus respectivas esferas, las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente.

⁵⁰ Arto. 23 del Estatuto de Autonomía establece las funciones del Consejo Regional.

⁵¹ El artículo 8 del Estatuto de Autonomía establece las funciones del Coordinador Regional al referirse al "órgano administrativo" de la Región.

⁵² Rizo O, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. León 1992. Págs. 251-252.

De la naturaleza democrática del Consejo Regional, al ser éste elegido con el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto de los ciudadanos costeños, se desprende la autonomía político-administrativa consagrada para las Regiones Autónomas en la Ley 28.

5.- La Ley 28 establece, para las Regiones Autónomas, la función de normar las materias que afecten sus derechos.

El numeral 1 del artículo 23 del Estatuto de Autonomía establece que los Consejos Regionales pueden reglamentar las materias que le competen de conformidad con el artículo 8 del mismo. Las materias de la competencia de la Ley 28 pueden ser reglamentadas por medio de reglamentos de organización, basados en la potestad organizativa, propia de la autonomía de las entidades autónomas, por medio de resoluciones y ordenanzas; y por medio de un decreto legislativo, como el Decreto de la Asamblea Nacional No. 3584 que actualmente reglamenta la Ley 28. Sobre este último, las Regiones tienen iniciativa de ley ante la Asamblea Nacional.

Título II

Del Régimen Político – Administrativo y División Territorial Interna

Capítulo Unico

Arto. 4. Las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur tienen sus sedes administrativas en la ciudad de Bilwi y Bluefields, respectivamente, donde funcionan de manera ordinaria; pudiendo establecerse en otras partes del territorio nacional en circunstancias extraordinarias, siendo éstas las siguientes:

- a. Por catástrofe natural.*
- b. Por situaciones de guerra.*
- c. Por disposición del Consejo Regional Autónomo respectivo.*

Una vez que desaparezcan las circunstancias extraordinarias, la administración regional volverá a funcionar en la sede que por ley corresponde.

El artículo 4 del Reglamento de la Ley No. 28 establece que, a pesar que las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur tienen sus sedes administrativas en la ciudad de Bilwi y Bluefields, respectivamente, éstas en circunstancias extraordinarias podrían establecerse en otras partes del territorio nacional: por catástrofe natural, guerra o por disposición del Consejo Regional Autónomo respectivo.

Desde hace algunos años, los Consejos Regionales han adoptado la modalidad de sesionar fuera de sus sedes administrativas, en comunidades indígenas, étnicas o campesinas, dentro de sus regiones y hasta en Managua. Aunque la Ley 28 no establecía esta posibilidad, tampoco la prohibía, por lo que, el desarrollo y la implementación de la Ley específicamente en el trabajo parlamentario ha permitido la evolución de la norma, que ahora viene a oficializarse por medio del Reglamento.

Título III

De las Atribuciones de las Regiones Autónomas

Capítulo I

Arto. 5. Para el efectivo ejercicio de las atribuciones de las Regiones Autónomas, se establece lo siguiente:

- a) Elaborar y ejecutar un plan estratégico de desarrollo regional integral tomando en cuenta a la sociedad civil, organismos bilaterales y multilaterales, gubernamentales, no gubernamentales y autoridades municipales y comunales de la Costa Atlántica, para armonizarlos con los planes y programas nacionales. La Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas semestralmente presentará al pleno de la Asamblea los avances en la elaboración o ejecución del Plan de desarrollo Regional.*

El Reglamento de la Ley 28 pretende establecer los mecanismos necesarios para la implementación de la Ley 28 en el literal “a” del Arto. 5 al tomar la iniciativa en la elaboración de un Plan Estratégico Regional, como un paso concreto para que las regiones definan políticas públicas propias; tomar en cuenta a la sociedad civil organizada, y a otros organismos que pueden proveer financiamiento para los mismos, es también un paso importante en la creación de alianzas estratégicas. El mandar a una comisión de trabajo del Consejo Regional la elaboración del mismo es también un paso muy concreto en el desarrollo de las competencias regionales.

Ya existe un precedente en la RAAS, con la creación, en el 2001, de la “Agenda Regional Costa Caribe”, proponiendo una visión de desarrollo de las regiones autónomas autosostenible. Además, en la RAAS, por medio de la Resolución del Concejo Regional No. 214-24-09-2001 se creó la Comisión de Planificación Regional como una instancia de apoyo para consulta y formulación de propuestas e iniciativas para el desarrollo, que permitiría optimizar las inversiones, articular políticas y leyes sectoriales en la Región.

A partir del mes de noviembre del 2003 y, una vez aprobada por el Consejo Regional la propuesta de Estrategia Regional de Desarrollo de la RAAN, se inició la fase de elaboración del Plan Estratégico partiendo con la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Regional; la conformación de las distintas Comisiones Sectoriales, quienes elaborarán el diagnóstico sectorial, validarán y completarán las líneas estratégicas sectoriales e identificarán los programas y proyectos sectoriales por territorio, ya que cuando el Gobierno Central elaboró su propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo, la sometió a consulta de los actores claves de las Regiones Autónomas, a fin de presentar un documento consensuado ante el Grupo Consultivo de Donantes, a realizarse en Nicaragua en el mes de octubre del 2003.

Las Regiones Autónomas elaboraron entonces una visión regional de su propio desarrollo, que permitió articular sus intereses con los de la nación. En esta propuesta se incluyeron los aportes de los actores regionales que participan en la Comisión Regional de Planificación, como son: la Empresa Privada, Universidades y Organismos no Gubernamentales, Comunidades Indígenas, Consejo y Gobierno Regional, Alcaldías Municipales e Instituciones del Estado con presencia en la Re-

gión. En este sentido, el modelo de desarrollo regional se concibió como un aporte a la Estrategia Nacional de Desarrollo.⁵³

Por lo que vemos que el Reglamento de la Ley No. 28 ha ido recogiendo experiencias ya realizadas en las Regiones, para institucionalizarlas.

- b) Recibir del gobierno central los recursos y medios necesarios para administrar los programas de salud, educación, cultura, transporte, servicios básicos, deportes e infraestructura en coordinación con las instancias o ministerios correspondientes tomando en cuenta las condiciones particulares de la Costa Atlántica, los que deben ser incluidos en el Presupuesto General de la República.***

El literal “b” del Arto. 5 del Reglamento de la Ley 28 enfatiza que el Gobierno Central deberá proveer a las regiones con los recursos económicos para realizar las acciones. Sin embargo, la transferencia de fondos continúa siendo el ‘talón de Aquiles’ del proceso autonómico, al mantener el Gobierno Central el control sobre los recursos económicos y al no transferirlos en la forma en que prescribe la misma Ley 28. Además, el mencionado literal prescribe que la administración de los programas, en coordinación con los ministerios correspondientes, deberán considerar las condiciones particulares de la Costa Atlántica, en una clara alusión a los gastos de transporte que son particulares a las Regiones Autónomas debido a la falta de infraestructura vial, a la extensión del territorio y lo retirado y lejos que se encuentran las poblaciones y comunidades entre sí.

- c) Garantizar conjuntamente los consejos regionales, gobiernos municipales y gobierno central la aprobación de proyectos de inversión, concesión, contrato, licencia y permiso que se programe desarrollar en las Regiones Autónomas y en sus áreas de competencia.***

⁵³ Región Autónoma del Atlántico Norte. *Plan de Desarrollo Regional*. 2003. Bilwi. RAAN. Nicaragua. Región Autónoma del Atlántico Sur. *Plan de Desarrollo Regional*. 2003. Bluefields. RAAS. Nicaragua

El literal “c” reproduce lo establecido en la Ley 28, la Ley de Municipios y en la Ley General del Medioambiente y los Recursos Naturales con respecto a los contratos de concesión y explotación de los recursos naturales y adhiere a éstos los proyectos de inversión, en una clara alusión a los procesos de coordinación entre estas instituciones en esos procedimientos, pero sin establecer procedimiento alguno.

d) *Participar en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES).*

De la misma manera, el Arto. 5, literal “d” del Reglamento de la Ley 28 reitera para las Regiones Autónomas la oportunidad de participar con la formulación de la política social y económica del país; apoyando al Poder Ejecutivo en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), reproduciendo lo que establece el numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política de Nicaragua.

e) *El territorio de cada región autónoma se dividirá para su administración en municipios, que deberán ser establecidos, hasta donde sea posible, conforme a sus tradiciones comunales y se regirán por la ley de la materia. La subdivisión administrativa de los municipios será establecida y organizada por los Consejos Regionales correspondientes, conforme a sus tradiciones.*

El literal “e” reproduce el numeral 7 del artículo 23 de la Ley 28, que establece en el Consejo Regional la potestad de crear un anteproyecto de ley para efectuar la delimitación y organización municipal en las Regiones Autónomas. Las Regiones Autónomas presentaron sus anteproyectos sobre la Ley de División Político-Administrativa Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur, aprobada en 1996.

f) *Proponer iniciativas de ley en materia propia de su competencia de acuerdo al artículo 140 de la Constitución Política.*

El literal “f” recoge expresamente el mandato Constitucional del artículo 140, numeral 3, de proponer iniciativas de ley en materia propia de su competencia.

El Plan de Arbitrio Regional puede ser presentado a la Asamblea Nacional para su aprobación, ya que la reforma constitucional de 1995 estableció que solamente la Asamblea Nacional puede crear tributos; aunque el artículo 23, numeral 2 de la Ley 28 en 1987 le daba esta competencia expresa a los Consejos Regionales, sin que éstos la hubieran ejercido.⁵⁴

Como complemento a la presentación del “Anteproyecto de Ley Orgánica que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS”, presentada en octubre de 1998 por el Señor Presidente de la República, ambos Consejos Regionales presentaron a la Secretaría de la Asamblea Nacional la “Resolución Conjunta No.08-06-09-2000, Aval de los resultados de las consultas realizadas a los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, las cuencas de los ríos Bocay, Coco e Indio Maíz” en septiembre del 2000.

A pesar de que los Consejos Regionales tienen iniciativa de ley en los asuntos de su competencia, los Consejos Regionales no presentaron iniciativa legislativa para la aprobación de la ley de demarcación, sino un aval a los resultados de la consulta realizada a las comunidades indígenas y étnicas sobre el anteproyecto de ley del Ejecutivo que, según los asesores legales de la Asamblea Nacional, debía servir de “insumo” para la creación del dictamen que debía presentar la Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas al plenario de la Asamblea Nacional para su aprobación. El Aval de los Consejos Regionales versaba sobre la consulta que se realizó entre las comunidades indígenas y étnicas de ambas regiones autónomas y sobre la que estos imprimieron la visión indígena de la necesidad de demarcación y titulación de sus territorios.⁵⁵ Sin embargo, el documento fue tomado como la base para el proyecto de ley y casi en su integridad los diputados lo aprobaron convirtiéndolo en la Ley 445 sin gran discusión o debate el 13 de diciembre del 2002.

⁵⁴ Ley 28. Arto. 23. *Serán atribuciones del Consejo Regional:*

1. Regular mediante resoluciones y ordenanzas los asuntos regionales que le competen, de acuerdo con el Arto.8, de este Estatuto.
- 2.- Elaborar el Plan de Arbitrios de la Región.
- 3.- Participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afecten o conciernen a su Región...

⁵⁵ Jarquín, Lillian. “*Ley que regula el régimen de propiedad comunal. Análisis comparativo del proyecto de ley del Ejecutivo y la propuesta de los Consejos Regionales Autónomos*”. En WANI. Revista del Caribe Nicaragüense. No.26. Enero-Junio. 2001. Managua, Nicaragua. Pág. 6-20. Pág. 7.

- g) **Fomentar el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia.**

Posteriormente a lo establecido en el literal “g”, el mismo Reglamento dedica el Capítulo VII “Del Intercambio Tradicional con el Caribe” a enfatizar la necesidad de fomentar el intercambio comercial con las naciones del Caribe.

Capítulo II

De la Administración de Programas Regionales

Arto. 6. *Los diferentes ministerios del Estado y entes autónomos señalados expresamente en el numeral 2 del artículo 8 del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua coordinarán con los Consejos Regionales Autónomos todos los aspectos relacionados a la administración de los programas de salud, cultura y abastecimiento, transporte, servicios comunales y otros, así como las gestiones requeridas para la descentralización que implica la administración autonómica regional para garantizar las relaciones de coordinación. Entes autónomos conjuntamente con las Regiones Autónomas deberán constituir una Comisión coordinadora integrada en forma paritaria entre cada Ministerio o ente autónomo y los Consejos Regionales. Dichas Comisiones deberán conformarse o más tardar 60 días después de aprobado el Reglamento.*

Desde la promulgación del Estatuto de Autonomía, cualquier acto administrativo producido unilateralmente por el Gobierno Central, en cuya creación el Estatuto (Arto. 8) requiere la participación de los Coordinadores Regionales, debe ser considerado ilegítimo y puede ser reclamado a través de recursos administrativos; igualmente si fuera creado unilateralmente por los Delegados de los Ministerios de Estado en las Regiones Autónomas, los Ministros o por la propia Presidencia de la República.

Sin embargo, la Ley 28 es ambigua y débilmente desarrolló el tema, cuando, en su Arto. 8, habla de “participación” en la elaboración y ejecución de los planes y programas y de administrarlos en “coordinación” con los Ministerios de Estado

correspondientes, pero sin definir las atribuciones de cada una de estas entidades; además de “promover y fomentar” acciones de su competencia.⁵⁶ Por lo que este ha sido uno de los puntos que más problemas ha suscitado en la Ley 28, los traslapes de y la falta de claridad en las competencias de las Regiones por lo que se ha considerado esta una de las principales razones por la que las atribuciones de las mismas no han podido ser desarrolladas a plenitud.

La consecuencia jurídica del numeral 2 del Artículo 8 del Estatuto de Autonomía es que cada acto administrativo emitido, en las materias mencionadas, tendrá que ser la expresión del poder conjunto del Estado y la Región, y las partes deberán conjuntamente crear un procedimiento para la promulgación y ejecución de estos actos. Aunque cualquier acto emitido unilateralmente es legalmente reprochable y existan recursos para buscar su anulación, es más importante encontrar un procedimiento viable para evitar conflictos y que la “coordinación” establecida en el Arto. 8 de la Ley 28 sea posible.

Para lograr la viabilidad de la aplicación de las competencias establecidas en el Arto. 8 de la Ley 28, el presente Reglamento, en su artículo 6, establece la creación de una comisión coordinadora integrada en forma paritaria entre cada ministerio o ente autónomo y los Consejos Regionales para garantizar las relaciones de co-

⁵⁶ Ley No.28 Arto. 8. *Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público que siguen en lo que corresponde, las políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales:*

- 1.- *Participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica.*
- 2.- *Administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc., en coordinación con los Ministerios de Estado correspondientes.*
- 3.- *Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios.*
- 4.- *Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico.*
- 5.- *Promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las Comunidades de la Costa Atlántica, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultural.*
- 6.- *Promover la cultura nacional en las Comunidades de la Costa Atlántica.*
- 7.- *Fomentar el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia.*
- 8.- *Promover la articulación del mercado intrarregional e interregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional.*
- 9.- *Establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.*

ordinación necesarias en la descentralización que implica la administración autonómica regional. Además, el mismo Reglamento mandata que dichas Comisiones sean conformadas dentro de los 60 días de aprobado el Reglamento.

Arto. 7. *La atribución a que se refiere el inciso 2 del Artículo 8 de la Ley No. 28 relativo a la administración regional en coordinación con los ministerios de Estado correspondientes, se desarrollará de la forma siguiente:*

- a) *Las instituciones estatales correspondientes proveerán asesoría técnica- administrativa y material a las instituciones regionales.*
- b) *Elaborar, ejecutar, administrar y evaluar los presupuestos correspondientes, incluyendo los aspectos de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros.*
- c) *Elaborar, administrar, ejecutar, dar seguimiento, controlar y evaluar el Plan de Inversiones de la Región, en coordinación con los respectivos ministerios del Estado y los gobiernos municipales.*
- d) *Definir y ejecutar, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo y Mantenimiento de la Infraestructura existente y su equipamiento necesario, a fin de brindar las condiciones básicas para la prestación de los servicios a la población, en coordinación con las respectivas instituciones del gobierno central y el gobierno municipal correspondiente.*
- e) *Gestionar y administrar los recursos provenientes de la cooperación externa para la ejecución de los proyectos de inversión regional, informar sobre el aprovechamiento de estos recursos al organismo de cooperación y al Consejo Regional.*
- f) *Mantener estrecha colaboración con los organismos de cooperación externa para la ejecución de los proyectos de inversión regional, informar sobre el aprovechamiento de estos recursos.*

- g) *Fomentar la participación social y comunitaria en los proyectos de desarrollo de los servicios básicos y en las campañas que se impulsen para su beneficio.*
- h) *Coordinar acciones con el gobierno central, los gobiernos municipales y autoridades comunales, a fin de que se realicen con efectividad los programas y proyectos en las regiones autónomas.*

Que la región gestione los recursos provenientes de la cooperación externa para la ejecución de los proyectos de inversión regional es una tarea muy importante, sobre todo si tomamos en cuenta que muchos de los programas y proyectos que se ejecutan en las Regiones Autónomas se realizan con fondos de agencias de cooperación para el desarrollo, provenientes de países amigos. Estas no sólo trabajan con las autoridades regionales, sino con las Universidades URACCAN y BICU, las ONGs y las comunidades indígenas y étnicas.

- i) *Realizar regularmente estudios e investigaciones de base que retroalimenten la prestación de servicios, el desarrollo de la producción y el comercio.*
- j) *Promover y desarrollar programas y acciones de capacitación de los funcionarios regionales, para que éstos cumplan de una mejor manera sus objetivos y metas.*

El Arto. 7 del Reglamento de la Ley 28 pretende también establecer procedimientos para desarrollar las atribuciones del inciso 2 del Arto. 8 de la Ley 28, relativo a la administración regional, y repite que las instituciones estatales proveerán asesoría técnica, administrativa y material a las instituciones regionales; sin embargo, el artículo presenta una larga lista de 9 acciones que más bien describen nuevas acciones que pueden desarrollar conjuntamente las Regiones y los Ministerios de Estado, pero sin lograr desarrollar un esquema de normas que efectivamente reglamenten el numeral 2 del Arto. 8 de la Ley 28.⁵⁷

⁵⁷ La atribución a que se refiere el inciso 2 del Artículo 8 de la Ley No. 28 relativo a la administración regional en coordinación con los ministerios de Estado correspondientes, se desarrollará de la forma siguiente:

- **Planes y programas de educación para las Regiones Autónomas**

La Constitución Política de Nicaragua establece que “La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad...”⁵⁸ Sin embargo, nuestro sistema de educación nacional ha sido tradicionalmente etnocéntrico y los programas para la educación adolecen de una visión integral de la educación. Los programas de educación son creados en Managua con la idea del nicaragüense mestizo, católico y que habla solamente español, dejando por fuera consideraciones de género o étnicas.

También, establece que “La educación es un proceso único...que se fundamenta en nuestros valores nacionales; en el conocimiento de nuestra historia; de la cultura nacional...”⁵⁹ Pero, cuando se nos pretende enseñar lo “nacional”, realmente lo que aprendemos en los colegios y hasta en las universidades es una versión mutilada

a) Las instituciones estatales correspondientes proveerán asesoría técnica- administrativa y material a las instituciones regionales.

b) Elaborar, ejecutar, administrar y evaluar los presupuestos correspondientes, incluyendo los aspectos de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros.

c) Elaborar, administrar, ejecutar, dar seguimiento, controlar y evaluar el Plan de Inversiones de la Región, en coordinación con los respectivos ministerios del Estado y los gobiernos municipales.

d) Definir y ejecutar, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo y Mantenimiento de la Infraestructura existente y su equipamiento necesario, a fin de brindar las condiciones básicas para la prestación de los servicios a la población, en coordinación con las respectivas instituciones del gobierno central y el gobierno municipal correspondiente.

e) Gestionar y administrar los recursos provenientes de la cooperación externa para la ejecución de los proyectos de inversión regional, informar sobre el aprovechamiento de estos recursos al organismo de cooperación y al Consejo Regional.

f) Mantener estrecha colaboración con los organismos de cooperación externa para la ejecución de los proyectos de inversión regional, informar sobre el aprovechamiento de estos recursos.

g) Fomentar la participación social y comunitaria en los proyectos de desarrollo de los servicios básicos y en las campañas que se impulsen para su beneficio.

h) Coordinar acciones con el gobierno central, los gobiernos municipales y autoridades comunales, a fin de que se realicen con efectividad los programas y proyectos en las regiones autónomas.

i) Realizar regularmente estudios e investigaciones de base que retroalimenten la prestación de servicios, el desarrollo de la producción y el comercio.

j) Promover y desarrollar programas y acciones de capacitación de los funcionarios regionales, para que éstos cumplan de una mejor manera sus objetivos y metas.

⁵⁸ Arto. 116 CPN.

⁵⁹ *Idem*. Arto. 117.

de Nicaragua: la versión del Pacífico del país, omitiendo lo que significa ser un país con un pueblo multicultural y plurilingüe, obviando a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas (historia, valores, costumbres y su situación actual). Las universidades, y específicamente las facultades de Derecho en Nicaragua, muy poco estudian o investigan la aplicación práctica de los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica, su lengua, cultura, derecho consuetudinario, derechos a la tierra y a su medioambiente; los derechos de las minorías étnicas y el derecho a la diferencia y a su régimen especial o *sui generis* sobre sus tierras comunales tradicionales; ni el actual régimen autonómico de las dos Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Afortunadamente la Constitución también reconoce que “Los pueblos indígenas y las Comunidades étnicas de la costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en lengua materna de acuerdo a la ley”.⁶⁰ En desarrollo de este principio constitucional, el Decreto Ley 571, Ley sobre la Educación en Lenguas de la Costa Caribe, promulgado en 1980⁶¹ y la Ley 162, Ley de Uso Oficial de las Lenguas de la Costa Caribe de Nicaragua en 1993⁶², apoyan la creación de programas de educación intercultural y bilingüe, permitiendo que los niños puedan tener acceso a una educación que aprecia su propia realidad y que transmita los valores culturales propios en su lengua materna. En la Costa Caribe no es extraño encontrar indígenas que hablan varios de sus idiomas autóctonos (mískitu, Mayangna, garífuna, rama, inglés creol y español), a pesar de que a principio de siglo, y a raíz de la incorporación de la Mosquitia al territorio nacional, el Estado prohibió la enseñanza en Inglés y se trató de imponer la enseñanza exclusivamente en Español en la Costa Caribe.

Lo sesgado del sistema de educación nacional genera desconocimiento de la realidad nacional y, como consecuencia, los técnicos educados en nuestro sistema y los políticos nacionales a menudo crean “políticas nacionales” sin considerar las diferencias particulares de los habitantes de la Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. La creación de políticas desconociendo la realidad nacional genera inconformidad e ineficacia o hasta el fracaso en la implementación de las mismas.

⁶⁰ *Ídem* Arto. 121.

⁶¹ Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, del 3 de diciembre de 1980.

⁶² Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 132 del 15 de julio de 1996.

La educación debe realmente ser integral, formadora, transmisora de valores de tolerancia y de respeto a la diferencia por lo que no podemos continuar ignorando que estos pueblos –por medio de sus conocimientos de medicina tradicional, convivencia con el medioambiente, derecho consuetudinario y cosmovisión– son actores sociales de la cultura nacional, la que, a su vez, es plural y heterogénea. Y para verdaderamente cumplir con el mandato constitucional, los programas de educación nacional deben educar para construir las bases del respeto mutuo, abandonando la idea de “conquistar” la Costa Atlántica para usurpar sus tierras y recursos naturales o bien, la idea de que los pueblos indígenas son retrasados y de que algún día se van a convertir en mestizos como el resto de los habitantes del país. Estos pueblos son pueblos milenarios con sus propios valores, y uno de sus derechos fundamentales es el derecho a conservar y desarrollar su propia cultura.

Por lo que, de conformidad con lo establecido con el artículo 121 de la Constitución Política de Nicaragua “Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna de acuerdo a la ley” por lo que la Ley 28 en su artículo 5 establece: “El español, idioma oficial del Estado, y las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica serán de uso oficial en las Regiones Autónomas”, y el artículo 23, numeral 3, cuando establece las competencias de los Consejos Regionales le instituye la atribución de participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicas sociales y culturales que afecten o conciernen a su Región. Y, reafirmando estos principios, el Reglamento de la Ley 28 en sus artículos 8 a 13 constituyen una verdadera política pública de educación desde el punto de vista regional. Esta política enfatiza el carácter multiétnico, multilingüe, pluricultural de la nación nicaragüense y el desarrollo de modelos alternativos que armonizan las tecnologías y valores tradicionales con el desarrollo científico–técnico de la nación.

Arto. 8. *La definición de contenidos y enfoque de los planes y programas de educación para las regiones autónomas se enmarcan en el Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR) consignado en el Plan Nacional de Educación cuyos ejes fundamentales son: La autonomía, la interculturalidad, la pertenencia, la calidad, la solidaridad y la equidad de género.*

Arto. 9. *El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes e instituciones afines acompañarán a las instituciones educativas regionales en el diseño y definición de los contenidos de los planes y programas educativos ordinarios y especiales tomando en consideración los siguientes aspectos:*

- a. *El carácter multiétnico, multilingüe, pluricultural de la nación nicaragüense.*
- b. *La incorporación de los elementos culturales, históricos y socioeconómicos propios de las Regiones Autónomas y sus comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua.*
- c. *Las necesidades particulares en materia de educación de las Regiones Autónomas y sus comunidades indígenas y étnicas.*
- d. *Un apropiado balance teórico–práctico y una adecuada vinculación con las culturas y experiencias productivas de las comunidades multiétnicas de la Costa Atlántica.*
- e. *El desarrollo de los modelos alternativos que armonicen las tecnologías y valores tradicionales con el desarrollo científico–técnico de la nación. El contenido de dichos planes y programas debe garantizar el derecho de los habitantes de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, a la educación en su lengua materna y en Español, recogiendo su patrimonio histórico, su sistema de valores, las tradiciones y las características de su medio ambiente.*

Arto. 10. *En las Regiones Autónomas se impulsarán los planes y programas educativos de carácter bilingüe e intercultural y se desarrollará la formación y capacitación bilingüe de los profesores participantes en estos planes y programas, de conformidad con las leyes de la materia.*

Arto. 11. *Para hacer efectiva la descentralización territorial se crearán comisiones mixtas integradas paritariamente por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y los Consejos Regionales Autónomos cuya función principal será el diseño de implementación y monitoreo del proceso de descentralización educativa y transferencia de competencia y recursos a las Regiones Autónomas.*

El Arto. 11 del Reglamento específicamente establece que para hacer efectiva la descentralización territorial se crearán comisiones mixtas integradas paritariamente por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y los Consejos Regionales Autónomos, cuya función principal será el diseño de implementación y monitoreo del proceso de descentralización educativa y transferencia de competencia y recursos a las Regiones Autónomas.

Arto. 12. *En aras de lograr una educación más integral y pertinente, el Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR) incorpora a sus planes y programas, las tradiciones y valores de la educación indígena. Será obligación del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes garantizar los recursos y medios necesarios para la implementación de este nuevo modelo educativo.*

Arto. 13. *Las Regiones Autónomas podrán solicitar a las universidades regionales, nacionales y extranjeras el apoyo necesario para diseñar, organizar y ejecutar planes y programas encaminados a la formación, capacitación y profesionalización de sus habitantes en el ámbito superior y apoyo en áreas o especialidades de interés para el desarrollo regional.*

Es de notar que el Instituto de Promoción e Investigación Lingüística y Rescate Cultural (IPILC) de la Universidad URACCAN asesoró a las Comisiones de Educación de los Consejos Regionales Autónomos de la RAAN y de la RAAS y a las secretarías de los Gobiernos Regionales en la elaboración del SEAR. El SEAR fue presentado al Ministro de Educación nacional por la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, como la Propuesta de Educación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Y sobre aspectos de políticas públicas de salud en las regiones autónomas, el Reglamento de la Ley 28, en sus artículos 14, 15 y 16, establece:

Arto. 14. *Los servicios de salud, serán prestados teniendo como base las políticas y normas, definidas por el Ministerio de Salud, rescatando en forma científica el uso, desarrollo y difusión de los conocimientos de medicina tradicional de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.*

Arto. 15. *El plan de inversiones del sector en las Regiones Autónomas debe de orientarse hacia el fortalecimiento de la capacitación de los recursos humanos, la infraestructura física y a mejorar el equipamiento y los suministros médicos y no médicos.*

Arto. 16. *Las Regiones Autónomas, en coordinación con el Ministerio de Salud, elaborarán e impulsarán una estrategia de desarrollo global en dicho sector, que contribuya al fortalecimiento de servicios de atención primaria, medicina preventiva, rehabilitación de la salud, incorporando la promoción de la participación comunal e intersectorial.*

El Reglamento de la Ley 28, en su artículo 3, define el Modelo Regional de Salud de la forma siguiente:

Modelo Regional de Salud: Es el conjunto de principios, normas, disposiciones, regímenes, planes, programas, intervenciones e instrumentos adoptados por las regiones autónomas por medio de resoluciones de carácter vinculante y obligatorio, que orientan y dirigen la acción de salud en sus respectivas regiones autónomas.

Estableciendo con esta definición las bases para la elaboración de una política pública regional de salud. Asimismo, la Ley General de Salud en su capítulo IV establece que las Regiones Autónomas definirán un modelo de atención en salud de acuerdo a sus tradiciones, culturas, usos y costumbres. Tal modelo plantea una articulación entre la medicina tradicional y la “occidental” y promueve el respeto y el desarrollo de la medicina tradicional.

De conformidad con el planteamiento del Instituto de Medicina Tradicional y Desarrollo Comunitario (IMTRADEC) de la Universidad URACCAN, el respeto a la interculturalidad por medio de relaciones equitativas y respetuosas por parte de las políticas de Estado; el respeto a la cosmovisión indígena es fundamental en el proceso de articulación entre la medicina tradicional y la occidental impulsada por el Ministerio de Salud (MINSa), planteamiento plenamente consistente con los acuerdos multilaterales suscritos por el Estado con la OPS, OMS y la OIT sobre salud de pueblos indígenas, visto desde el punto de vista de la salud integral, que comprende elementos físicos, mentales, socioeconómicos y espirituales.

Pasos muy importantes fueron dados en este sentido al haber reconocido el MINSa el aporte fundamental de la medicina tradicional en el caso de la epidemia de Grisi Siknis, o “histeria colectiva” que sufrieron los Miskitus por varios meses en las Regiones Autónomas, donde los médicos del MINSa se declararon impotentes para erradicarla, ya que la misma se origina en creencias culturales basadas en la cosmovisión indígena.⁶³

Capítulo III

Del Impulso de los Proyectos Propios

Arto.17. Dentro de las atribuciones consignadas en el inciso 3 del Artículo 8 del Estatuto de Autonomía, de impulsar proyectos económicos, sociales y culturales propios, las Regiones Autónomas están facultadas para:

- a. Definir e impulsar su propio modelo de desarrollo socio-económico y cultural de acuerdo a su propia realidad presente y perspectivas, garantizando la vigencia de los principios e ideales democráticos desarrollando los siguientes proyectos: pesca, mi-

⁶³ García, Claudia. “Creencias y actitudes tradicionales de los Miskitus en torno a ciertas enfermedades”. En WANI, Revista del Caribe Nicaragüense. No. 16. 1995. Mangua, Nicaragua. Dennis. Phillip A. “Grisi Siknis entre los Miskitus”. En WANI, Revista del Caribe Nicaragüense. No. 24. 1999. Managua, Nicaragua.

Cox M., Avelino. *Sukias y Curanderos. Insigni en la espiritualidad*. URACCAN. 2003. Managua, Nicaragua.

nería, agricultura orgánica, medicina natural, turismo comunitario, artesanía, fuentes de energía, producción de oxígeno, reproducción de fauna y flora exóticas, parques zoológicos, bancos, comercio, industria en general, zona franca y ensambladores.

La aprobación de los proyectos económicos se hará mediante solicitud que presentará al Consejo Regional el proponente, acompañado del estudio de factibilidad económica, de impacto social y ambiental. Para lo cual el Consejo Regional Autónomo resolverá en sesión ordinaria o extraordinaria.

- b. Preparar e implementar programas de asistencia técnica y capacitación por lo cual se deberá solicitar apoyo a todos los niveles nacionales e internacionales. Creando las capacidades de almacenamiento de los productos y el establecimiento del mercado para éstos.
- c. Impulsar programas y acciones que promuevan y fomenten el incremento de la producción agrícola, la actividad artesanal, la pequeña y micro empresa y la actividad agroindustrial, al igual que el ecoturismo en el ámbito regional.
- d. Impulsar el desarrollo industrial de la región, de acuerdo al Plan Estratégico.
- e. Aprobar a través de ordenanzas las normas y procedimientos para el diseño de estrategias regionales sobre el uso y usufructo de los recursos naturales, renovables y no renovables y que además posibilite el fortalecimiento y desarrollo institucional, para garantizar el proceso de normación, regulación, control, análisis, planificación, administración, aprovechamiento, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales.
- f. Desarrollar y controlar la industria turística en las Regiones Autónomas.

Sin embargo, la Ley 306, Ley de Incentivos para la Industria Turística de la República de Nicaragua⁶⁴, trata de otorgar incentivos y beneficios a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la actividad turística, y específicamente autoriza al Poder Ejecutivo para que, a través del Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR), otorgue concesiones turísticas en terrenos e islas propiedad del Estado por 20 o hasta 59 años sin diferenciar la participación de los Consejos Regiones Autónomas cuando se trate de tierras e islas en las Regiones Autónomas. Por lo que, de pretender aplicar esta Ley en las Regiones Autónomas sin tomar en cuenta a los Consejos Regionales, estarían en franca violación a lo establecido en el artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua, que establece la necesidad de que los Consejos Regionales aprueben las concesiones en sus jurisdicciones.

Y la única mención que hace esta Ley de los pueblos indígenas es en su artículo 27, de la forma siguiente: “El Estado tomará en cuenta a las reservas indígenas como zonas de desarrollo turístico y promoverá el folklore y la cultura por ser atracción turística”. Por lo que la Ley 306 se queda corta en su apreciación de lo que son los pueblos indígenas y comunidades étnicas, al mal llamarlas reservas indígenas y presentar una versión atomizada de las mismas al considerarlas atracción turística, pero guardando silencio sobre los derechos que, como dueños de las tierras y como sujetos activos en el desarrollo del turismo en sus tierras y territorios, pueden aportar.

Por lo que, tanto en los casos de las concesiones turísticas, como en la declaración de zonas de desarrollo turístico, en las Regiones Autónomas el INTUR deberá tomar en cuenta a los Consejos Regionales y consultar a las autoridades comunales, según lo establece la Ley 445, para desarrollar conjuntamente la industria turística en ambas Regiones.

- g. *Crear y mantener actualizada una base de datos de la Región de acceso público.*

⁶⁴ Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 117 del 21 de junio de 1999.

La información es poder, y saber con qué cuentan las Regiones Autónomas y cómo se puede acceder a ello es un elemento de suma importancia para promover el desarrollo. Por lo que para los Consejos y Gobiernos regionales Crear y mantener actualizada una base de datos de la Región de acceso público es definitivamente una iniciativa plausible; pero éste al igual que los otros proyectos propios propuestos por el Legislador para las Regiones Autónomas necesitan de asistencia técnica y económica para realizarse, por lo que el impulso de los proyectos propios de las Regiones Autónomas se ha visto limitado por la falta de capacidad técnica local en las regiones y por la falta de producción y manejo de recursos económicos propios. Sin embargo, la presencia de las diferentes ONGs y de las universidades costeñas: URACCAN y BICU ha solventado esta carencia de asistencia técnica en las Regiones Autónomas, y fomentado capacidades locales; aunque la falta de fondos propios resulte ser el punto más álgido del proceso de implementación de la Ley 28, ya que las Regiones aún no producen ni cuentan con recursos económicos propios, por lo que continúan dependiendo del Gobierno Central para financiarse.

Capítulo IV

El Uso Racional de Aguas, Bosques y Tierras Comunales y de la Defensa de su Sistema Ecológico

Arto. 18. Las Regiones Autónomas establecerán, conforme al numeral 4 del Artículo 8 del Estatuto de Autonomía, las regulaciones adecuadas para promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico, tomando en consideración los criterios de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua y las normas que al respecto establezcan los organismos competentes.

Este es un artículo interesante en cuanto a que destaca tomar “en consideración los criterios de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua” para el uso racional de los recursos naturales de la región junto con las políticas de las entidades gubernamentales, lo que eleva el perfil de los conocimientos tradicionales de las comunidades con respecto a sus territorios.

Arto. 19. *Las atribuciones establecidas en el artículo anterior comprenden las facultades siguientes:*

- a. *Establecer centros de investigación que permitan diagnosticar la base material real en las Regiones Autónomas que contribuyan a la definición de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos requeridos para el desarrollo socioeconómico regional. Dichos estudios estarán encaminados a determinar el potencial productivo regional, los ecosistemas existentes, la infraestructura disponible y necesaria, la tecnología apropiada para el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, los recursos humanos calificados existentes e indispensables internos y externos, las inversiones que deberán ser realizadas para aumentar las posibilidades de aprovechamiento y otros.*
- b. *Definir y poner en práctica, en coordinación con los ministerios e instituciones estatales pertinentes, normas específicas para regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las Regiones Autónomas, sin perjuicio de las normas nacionales y lo dispuesto en las leyes relativas al uso racional y conservación de los mismos en la región.*

El artículo 5 de la Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, establece la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) encargada de aprobar la política forestal formulada y elaborada por el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR); Conocer de las concesiones forestales que otorga el Estado; Recibir del INAFOR un informe trimestral sobre el otorgamiento, suspensión y cancelación de los permisos de aprovechamiento; Recibir del Comité Regulador del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO) un informe trimestral sobre el uso de dicho fondo; y las otras funciones que establezca el Reglamento de la Ley 462. Y un representante de cada uno de los Consejos Regionales forma parte del mismo. Además, en las Regiones se conformarán Comisiones Forestales con el objetivo de coordinar con la CONAFOR la ejecución, seguimiento y control de las actividades de conservación, fomento y desarrollo en los respectivos territorios.

Así mismo, los artículos 10 y 11 de la Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, establecen la creación de la Comisión Nacional de la Minería como órgano consultor y asesor del MIFIC en materia de política minera. Entre sus integrantes se encuentran los Presidentes de cada uno de los Consejos Regionales Autónomos. La Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva a cargo del Director Ejecutivo de la Administración Nacional de Recursos Geológicos (AdGeo) del MIFIC. La Comisión analizará y propondrá políticas mineras al Ejecutivo y asesorará al Ministro del MIFIC en todos los asuntos del sector minero que sean sometidos a su conocimiento.

- c. *Determinar y definir en conjunto con las entidades estatales competentes, cuotas de aprovechamiento de los recursos naturales con el objeto de garantizar su uso sostenido. Igualmente, un sistema regional de regulación, control y evaluación, para cuyo funcionamiento se contemple la participación comunal y tenga un fuerte contenido educativo.*

Nuevamente este literal clama por la participación comunitaria conjuntamente con las agencias de gobiernos en la regulación y el control de la preservación de los recursos naturales y del medioambiente en las Regiones Autónomas.

- d. *Administrar, definir y aplicar medidas encaminadas a la educación ambiental referidos a los recursos pesqueros, forestales, recursos no renovables y sobre todo la aplicación de las leyes nacionales, resoluciones y ordenanzas regionales vigentes o que se emitan en materia de recursos naturales.*
- e. *Formular y ejecutar, en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) y otras entidades, un programa encaminado al ordenamiento del territorio de las Regiones Autónomas para el aprovechamiento de sus recursos naturales.*

- f. *Diseñar y poner en práctica, en coordinación con el Gobierno Central, las modalidades de explotación racional, intercambio y pagos, que beneficien al máximo el desarrollo de las comunidades donde existen estos recursos y contribuyan a la eliminación de posibles conflictos por el uso y explotación de los mismos, entre instancias nacionales, regionales, municipales y las comunidades.*

Sin embargo, las perspectivas económicas y de desarrollo de los diferentes gobiernos, basando sus políticas hacia las Regiones Autónomas en la inversión extranjera directa, no parece variar. Aunque el proceso autonómico plantea la perspectiva de un desarrollo sostenible por medio del reconocimiento de los derechos colectivos de propiedad de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, y del potencial humano y de la diversidad que estos pueblos representan para Nicaragua, se debe generar un proceso de negociación exhaustivo y transparente entre el Gobierno Central, las entidades regionales y municipales, los pueblos y comunidades y los inversionistas extranjeros, todo dentro de un esquema de desarrollo desde la perspectiva regional.⁶⁵ Se requiere entonces un mecanismo que le dé primacía o protección a los intereses regionales de sostenibilidad sobre aquellos proyectos de inversión extranjera directa que se opongan a tales fines sostenibles o bien, se necesita un mecanismo que permita por lo menos armonizar ambos sentidos, por lo que la creación de un Plan de Desarrollo Regional no se puede hacer esperar.

- g. *Garantizar el respeto a la vigencia de las formas tradicionales de tenencia de la tierra y a la concepción práctica del uso y aprovechamiento sostenido del suelo por parte de las comunidades.*
- h. *Promover la realización de investigaciones sobre las tecnologías tradicionales y apropiadas empleadas por las organizaciones productivas comunales, las distintas formas de aplicación y transferencia de los resultados obtenidos.*

⁶⁵ Williamson C, Dennis. *Análisis Económico de la Inversión Extranjera Directa en la Costa Atlántica de Nicaragua 1969-1978*. CIDCA-UCA. Managua, Nicaragua.

- i. *Regular el uso de tecnología por parte de las unidades económicas que operan dentro de su jurisdicción, a fin de posibilitar un adecuado manejo y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. Las empresas deberán transferir tecnologías y conocimientos a las organizaciones productivas comunales que estén en su entorno y rescatarán de éstas, para incorporarlos a sus propios procesos productivos, aquellos elementos tecnológicos particularmente vinculados al adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.*
- j. *Promover la introducción de tecnologías apropiadas para las condiciones del medio y de la cultura local. Para ello, los Consejos Regionales Autónomos, prepararán y gestionarán en coordinación con el Gobierno Central proyectos especiales de apoyo consistentes en lograr exoneraciones de gravámenes diversos para la introducción de estas tecnologías a las distintas formas de organización productiva y facilidades para el desaduanaje de los bienes de capital.*
- k. *Promover políticas para incentivar el establecimiento y desarrollo de la acuicultura, zoolocriaderos, viveros y microviveros, plantaciones boscosas y otros, por parte de las empresas, cooperativas, comunidades y particulares.*
- l. *Promover, establecer y sostener parques nacionales y áreas protegidas de los recursos naturales existentes en las Regiones Autónomas y cuyo nivel de explotación los pone en peligro de extinción. Los parques nacionales y áreas protegidas creadas por el gobierno central en las Regiones Autónomas pasarán bajo la administración de las mismas, garantizando la transferencia de los recursos materiales, financieros y técnicos con que cuenten al momento de la entrega.*
- m. *Proteger, en coordinación con los órganos especializados, las cuencas hidrográficas con el conveniente manejo de suelos y*

aguas, a fin de obtener su desarrollo integral y múltiple y los beneficios de la conservación y aprovechamiento de sus recursos naturales.

La Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales⁶⁶, establece que el sistema de permisos y Evaluación de Impacto Ambiental deberá ser administrado por el MARENA, en coordinación con la autoridad que administra o autoriza la actividad, obra o proyecto, y con el Consejo Regional, cuando las obras se tengan que ejecutar en las Regiones Autónomas.⁶⁷ Y más aún, establece que, sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual, todo aquél que realice una investigación o trabajo sobre el ambiente y los Recursos Naturales entregará un ejemplar o copia de la investigación o estudio al MARENA y en el caso de estudios realizados en las Regiones Autónomas se remitirá copia del mismo al Consejo Regional Autónomo respectivo.⁶⁸

Además, el Arto. 17, segundo párrafo del literal “a” del Reglamento de la Ley 28, establece:

“La aprobación de los proyectos económicos se hará mediante solicitud que presentará al Consejo Regional el proponente, acompañado del estudio de factibilidad económica, de impacto social y ambiental. Para lo cual el Consejo Regional Autónomo resolverá en sesión ordinaria o extraordinaria”.

Así mismo, el Arto. 16 de la Ley 217 también establece que el MARENA en coordinación con los Consejos Regionales Autónomos se encargará de realizar

⁶⁶ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No 105 del 6 de junio de 1996.

⁶⁷ Ley 217. Arto. 27.-*El sistema de permisos y Evaluación de Impacto Ambiental será administrado por el Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales, en coordinación con las instituciones que corresponda. El MARENA estará obligado a consultar el estudio con los organismos sectoriales competentes así como con los Gobiernos Municipales. En el caso de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, el sistema será administrado por el Consejo Regional respectivo, y en coordinación con la autoridad que administra o autoriza la actividad, obra o proyectos en base a las disposiciones reglamentarias, respetándose la participación ciudadana y garantizándose la difusión correspondiente.*

⁶⁸ *Ídem.* Arto. 33.- *Sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual, todo aquel que realice una investigación o trabajo sobre el ambiente y los Recursos Naturales entregará un ejemplar o copia de la investigación o estudio al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. En el caso de estudios realizados en las Regiones Autónomas se remitirá copia al Consejo Regional Autónomo respectivo.*

la normación del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, el monitoreo, control de calidad y el uso adecuado de los mismos.⁶⁹ También esta Ley establece que la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento del territorio que son responsabilidad de las autoridades municipales, en el caso de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, será competencia de los Consejos Regionales Autónomos.⁷⁰ Y el literal “e” del artículo 17 del Reglamento de la Ley 28 establece en el INETER la responsabilidad de realizar en coordinación con los Consejos Regionales los planes de ordenamiento del territorio de las Regiones Autónomas.

La Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, establece que el INAFOR con la participación de representantes de las municipalidades y los Gobiernos Regionales aprobará o denegará, previa audiencia pública, los planes de manejo forestales en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

Para las áreas donde los suelos presenten niveles altos de degradación o amenaza de la misma, el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR),⁷¹ en coordinación con el MARENA y con los Consejos Municipales y las Regiones Autónomas respectivas, podrán declarar área de conservación de suelos dentro de los límites definidos, estableciendo normas de manejo que tiendan a detener su deterioro y aseguren su recuperación y protección. Y también la Ley 217 establece la competencia compartida entre la Presidencia de la República, a propuesta del Ministro del MARENA, de los Consejos Regionales Autónomos de

⁶⁹ *Ídem.* Arto. 60.- *Es facultad del Ministerio de Economía y Desarrollo la administración del uso de los recursos naturales del dominio del Estado que le hayan asignado o se le asignen por ley, garantizando el cumplimiento de las normas técnicas y regulaciones establecidas por el Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales. En las Regiones Autónomas esta administración se hará en coordinación con los Consejos Regionales Autónomos.*

Arto. 61.- *Es facultad del Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales, la normación del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, el monitoreo, control de calidad y el uso adecuado de los mismos. En las Regiones Autónomas esta normación se hará en coordinación con los Consejos Regionales Autónomos.*

⁷⁰ *Ídem.* Arto.16.-*La elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento del territorio será responsabilidad de las autoridades municipales quienes lo harán en base a las pautas y directrices establecidas. En el caso de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, será competencia de los Consejos Regionales Autónomos con la asistencia técnica de las Instituciones especializadas.*

⁷¹ *Ídem.* Arto. 97.- *En aquellas áreas donde los suelos presenten niveles altos de degradación o amenaza de la misma, el Ministerio de Agricultura y Ganadería en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recur-*

la Costa Atlántica y los Consejos Municipales respectivos, para declarar zona de emergencia ambiental o contaminadas ante la ocurrencia de un desastre.⁷²

La Ley 445, en su artículo 14, prohíbe a las municipalidades declarar parques ecológicos municipales en tierras comunales que estén ubicadas en su jurisdicción. Y en los artículos 26, 27 y 28 la misma Ley 445 establece que para la declaración de áreas protegidas en tierras comunales tradicionales deberá realizarse un proceso de consulta con las comunidades afectadas; y de ser declaradas las áreas protegidas en tierras comunales, éstas deberán ser comanejadas entre las comunidades indígenas o étnicas y el MARENA.⁷³

Todas esas funciones otorgadas por la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales para los Consejos Regionales son plenamente consistentes con lo establecido en los artículos 8 y 23 del Estatuto de Autonomía que establece que las Regiones Autónomas deberán participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo y en la promoción del racional aprovechamiento de sus recursos naturales, debido a que, de esta forma, las

...s Naturales y con los Consejos Municipales y las Regiones Autónomas respectivas, podrán declarar área de conservación de suelos dentro de los límites definidos, estableciendo normas de manejo que tiendan a detener su deterioro y aseguren su recuperación y protección.

(Aunque la Ley habla del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de conformidad a raíz de la promulgación de la Ley 290, la competencia del MAG la asumió el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR)).

⁷² Ley 217. Arto. 51.-*La Presidencia de la República, a propuesta del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica y los Consejos Municipales respectivos, podrá declarar zona de emergencia ambiental ante la ocurrencia de un desastre, por el tiempo que subsista la situación y sus consecuencias.*

Arto. 53.- *La Presidencia de la República, a propuesta del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica y los Consejos Municipales respectivos, podrá declarar como áreas contaminadas las zonas cuyo índice de contaminación sobrepasan los límites permisibles y en las mismas se aplicarán las medidas de control que correspondan.*

⁷³ Ley No. 445. **Arto. 26.** - *Para declarar áreas protegidas en propiedades comunales, el Estado deberá acordar con los representantes legales de la comunidad indígena la emisión del decreto legislativo correspondiente para emitir tal declaración. En el caso de que las comunidades se opongan al procedimiento, éste deberá realizarse de conformidad con lo establecido en los artículos 15, 16 y 17 de la presente Ley.*

Arto. 27. -*La administración de áreas protegidas en tierras comunales será bajo el sistema de manejo conjunto con las comunidades indígenas y el Estado. Para ello, las comunidades indígenas podrán auxiliarse de las organizaciones no gubernamentales ambientales que elijan, sin perjuicio del apoyo técnico que deberá brindarles el MARENA.*

Arto. 28. -*El Plan de Manejo de las áreas protegidas en tierras comunales indígenas y étnicas se hará en conjunto con las comunidades indígenas involucradas y el MARENA, para lo cual se tomarán en cuenta las formas de uso tradicional de los recursos naturales que emplean las comunidades.*

Regiones Autónomas aseguran la administración y preservación de los recursos naturales de la Costa Atlántica de Nicaragua. Sin embargo, en la práctica, la débil institucionalidad y la limitada capacidad técnica y financiera de los Consejos Regionales ha reducido su función a sellar y firmar lo decidido por los Ministerios de Estado correspondientes, ya que se les han transferido competencias a las Regiones Autónomas sin que se fortalezca su autonomía financiera transfiriendo los fondos necesarios.

Capítulo V

De las Culturas Tradicionales

Arto. 20. *Conforme lo establece el inciso 5 del artículo 8 del Estatuto de Autonomía, es atribución de las Regiones Autónomas, promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultural.*⁷⁴

Estas atribuciones comprenden:

- a. *Garantizar que la educación promueva, rescate y conserve los valores y cultura de sus habitantes, sus raíces históricas y tradiciones, y desarrolle una concepción de la unidad nacional en la diversidad multiétnica y pluricultural y que éstos sean incorporados al sistema educativo regional.*
- b. *Realizar estudios e investigaciones y divulgaciones relacionados con la cultura autóctona existente en las Regiones Autónomas.*

⁷⁴ Estatuto de Autonomía Arto. 12.- *Los miembros de las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho de definir y decidir su propia identidad étnica.*

Arto. 21.- *Para ser Miembros del Consejo Regional se requiere: haber nacido en la Costa Atlántica o ser hijo de padre o madre nacido en la Región; haber cumplido veintiún años de edad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber residido en la respectiva Región por lo menos un año inmediato anterior a las elecciones; los nicaragüenses de otras regiones deberán haber residido en la respectiva Región Autónoma al menos cinco años consecutivos inmediatamente anterior a la elección.*

- c. *Elaborar e impulsar un programa de investigación, rescate y preservación de las lenguas maternas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.*
- d. *Desarrollar programas encaminados a conservar, promover y fomentar las actividades culturales y deportivas, el fortalecimiento de la infraestructura regional necesaria en todos los niveles y la participación del pueblo en las actividades deportivas, culturales que se lleven a cabo, tanto en el nivel comunal, municipal, regional, nacional e internacional.*
- e. *Los Consejos Regionales garantizarán el apoyo necesario para continuar con las series deportivas del Atlántico con la participación de representaciones de las Regiones Autónomas.*
- f. *Cada Consejo Regional establecerá en su respectiva región, el museo, la biblioteca, la escuela de bellas artes, la academia de lenguas, medios de comunicaciones social (hablados, escritos, visuales y otros).*

El artículo 20 clama por la revalorización de lo propio. Del respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas y étnicos de la Costa Caribe de Nicaragua, de su cultura y de su historia. La promoción de los valores locales debe realizarse primordialmente por medio de los programas de educación, como lo establece el SEAR. El Centro de Documentación e Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA) ha publicado las gramáticas de las lenguas Rama, Mayangna (Sumu) y Miskitu, así como diccionarios Miskitus,⁷⁵ y programas de rescate cultural Garífunas, promovidos por la Comunidad y asesorados por el CIDCA y la universidad URACCAN con fondos de la cooperación externa.⁷⁶

⁷⁵ Centro de Documentación e Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA). (1987). *RAMA KUUP. Gramática Rama*. Managua, Nicaragua.

⁷⁶ Ver *supra* notas 14 y 16. Matamoros, Jorge. *Diccionario Miskitu-Miskitu/Español-Miskitu*. CIDCA. 1996. Managua, Nicaragua.

Capítulo VI

De la Cultura Nacional

Arto. 21. *La atribución de promover la cultura nacional en las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua, señalada en el inciso 6, artículo 8 del Estatuto de Autonomía, se hará efectiva mediante el impulso de programas y actividades basados en la concepción de unidad nacional en la diversidad multiétnica y pluricultural, participando en eventos nacionales, promoviendo el intercambio de experiencias culturales.*

Para promover la cultura nacional en las Regiones Autónomas, habrá que partir del hecho que Nicaragua es multiétnica, pluricultural y multilingüe. Y que nuestro pueblo nicaragüense es diverso, y de esta forma promover el respeto a diferentes formas de vida y a diferentes formas de relacionarnos con el medioambiente y los recursos naturales.

Capítulo VII

Del Intercambio Tradicional con el Caribe

Arto. 22 *La atribución general de fomentar el intercambio comercial y cultural con las naciones y pueblos del Caribe consignados en el inciso 7 del artículo 8 del Estatuto de Autonomía, se realizará de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia.*

- a. *Para hacer práctico el intercambio comercial y cultural con el Caribe, los aeropuertos de Bluefields, Bilwi y Corn Island, serán acondicionados y declarados aeropuertos internacionales. Los otros puertos de la región serán acondicionados para el intercambio comercial tradicional con el Caribe, este intercambio comercial con el Caribe incluye el acondicionamiento de los puertos fluviales existentes en las Regiones Autónomas. Las entidades competentes en esta materia apoyarán a través de programas*

especiales en los aspectos técnicos y financieros a los Gobiernos Regionales Autónomos en el cumplimiento de esta atribución.

Los Consejos Regionales participarán en un cincuenta por ciento de los beneficios que produzcan los aeropuertos regionales; éstos serán invertidos en el mejoramiento del sector salud y educación de la región.

- b. Para fortalecer el intercambio tradicional con el Caribe, los Gobiernos Regionales impulsarán la creación de zonas francas y puertos libres.*
- c. En las representaciones diplomáticas y consulares de Nicaragua en los países del Caribe se tomará en cuenta, por parte del Ministerio del Exterior, a ciudadanos de las regiones autónomas.*

Las Regiones Autónomas son una vasta región de la República de Nicaragua, con enorme potencial para el desarrollo sostenible; sin embargo, está carente de políticas públicas y económicas propias coherentes para el desarrollo de la región; además, tiene un alto grado de empobrecimiento caracterizado por una alta presión externa sobre los recursos naturales y una economía de subsistencia. La principal oportunidad para el desarrollo de la región lo constituye su ubicación geográfica, recursos naturales y biodiversidad; los recursos humanos de capital pluricultural, multiétnico y multilingüe; puerta natural de Nicaragua hacia los mercados del Sur y Este de los Estados Unidos, del Norte y Este de América Latina, de Europa, y hacia los países caribeños son estas Regiones Autónomas del país.

El comercio de la Costa Caribe de Nicaragua con las naciones de la cuenca del Mar Caribe tiene raigambres históricas, ya que la Mosquitia comercializó extensivamente con Jamaica y Belice. Por lo que un eventual ingreso de Nicaragua al Mercado Común del Caribe (CARICOM) podría influir de manera significativa en el desarrollo de las Regiones Autónomas de Nicaragua. En los años 80', se nombró un embajador itinerante para el Caribe, que se encargaba de promover las relaciones entre Nicaragua y los países de la Cuenca del Caribe. Países como Cuba, República Dominicana y Colombia han comercializado con el Caribe nicaragüense en las últimas décadas; pero, a raíz del diferendo entre Nicaragua

y Colombia sobre la definición de la frontera entre ambos en el Mar Caribe, este último retiró, hace un par de años, el consulado que operaba en Bluefields. Sin embargo, actualmente el interés y los esfuerzos, tanto del Gobierno Central como de la Asamblea Nacional, están concentrados en la negociación y la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y los demás países de Centroamérica con los Estados Unidos.

Capítulo VIII

De la Articulación del Mercado Intrarregional e Interregional

Arto. 23. *La atribución consignada en el inciso 8 del artículo 8 del Estatuto de Autonomía de promover la articulación del mercado intrarregional e interregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado regional y nacional, comprende:*

- a. Garantizar la participación de los Consejos Regionales en la discusión de políticas de mercado que tengan que ver con la Costa Caribe de Nicaragua.*
- b. Formular y ejecutar con la colaboración técnica y financiera de la entidades competentes regionales, nacionales, proyectos, planes y programas propios teniendo en cuenta los aspectos siguientes: La capacidad de las Regiones Autónomas en materia de producción e infraestructura productiva, nivel de la oferta y la demanda de bienes y servicios, capacidad de almacenamiento, formas y mecanismos de intercambio tradicional, las características de las vías de comunicación y otros.*
- c. Participar en la discusión para el diseño e implementación de los programas de crédito de fomento que impulse el gobierno e impacten en las Regiones Autónomas considerando sus particularidades productivas.*

La falta de infraestructura productiva y de vías de transporte terrestre en la Costa Caribe desincentiva la producción; ya que no existen medios para sacar los productos hacia los mercados locales, hacia otras partes del país o hacia el extranjero. Actualmente, los bienes de consumo básico de los habitantes de las ciudades de las Regiones Autónomas son transportados desde el Pacífico de Nicaragua, encareciendo su costo de manera desproporcionada.

Capítulo IX

De la Explotación Regional de los Recursos Naturales

Arto. 24. *Las facultades de las Regiones Autónomas respecto a la explotación racional de los recursos naturales en su territorio, contenidas en el artículo 9 de la Ley 28⁷⁷, comprende:*

- a. *Establecer convenios interregionales (RAAN – RAAS), relativos a las políticas y estrategias de aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales.*

El Estatuto de Autonomía en su artículo 23, numeral 10, establece la potestad en los Consejos Regionales de “elaborar un anteproyecto de ley relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de la Región”. Sin embargo, los Consejos Regionales aún no lo han elaborado, ni han preparado resoluciones u ordenanzas que comprendan de manera general el uso racional y conservación de los recursos naturales de la Región. Pero, con la elaboración de las estrategias de desarrollo regional podrían haber dado el primer paso para ordenar el asunto de los recursos naturales y para elaborar convenios interregionales en tal sentido, lo que resulta una política recomendable para ambas regiones.

⁷⁷ Ley No. 28. Arto. 9.- *En la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central.*

- b. *Formular e implementar medidas de promoción y fomento de actividades orientadas al aprovechamiento sostenido y conservación de los recursos naturales que beneficien a los distintos sectores de propiedad, priorizando a las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua. Estas medidas deberán contemplar el financiamiento de esas actividades por medio de planes y programas que al efecto determine el Banco Central de Nicaragua y mediante los recursos financieros existentes en el Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, la prestación de la asistencia técnica, el suministro de equipos con créditos, preferencias, la dotación de suministros de modo priorizado y la capacitación de las comunidades.*
- c. *Delegar dos miembros del Consejo Regional a los Comités de Licitaciones y Adjudicaciones de las Licencias, Concesiones, Contratos o Permisos para el Aprovechamiento de los recursos naturales, existentes en el territorio que desarrollen las entidades correspondientes. Asimismo, regular el ejercicio del deporte de caza y pesca, la realización de estudios y la observación de los recursos naturales y el intercambio de productos.*

La delegación de “dos miembros del Consejo Regional a los Comités de Licitaciones y Adjudicaciones de las Licencias, Concesiones, Contratos o Permisos para el Aprovechamiento de los recursos naturales...” del Gobierno Central puede resultar ser una práctica beneficiosa para lograr la coordinación entre las Regiones y el Ejecutivo. A este respecto, el artículo 7 de la Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, establece que el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), adscrito al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR), tiene la función de vigilar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, aprobar los Permisos de Aprovechamiento y conocer, evaluar y fiscalizar los planes de manejo forestal. El INAFOR desarrollará sus actividades a través de distritos forestales desconcentrados en los cuales deberán participar representantes de ambos Consejos Regionales en coordinación con las autoridades municipales.

- d. Llevar un registro de las personas naturales y jurídicas autorizadas, mediante concesión, licencia o permiso, para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la Región.
- e. Para el aprovechamiento de los recursos naturales en tierras comunales, se reconoce el derecho de propiedad de las comunidades sobre los mismos y los beneficios se distribuirán conforme lo establecido en la Ley No. 445 "Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

Las Regiones en la medida de las posibilidades económicas, de común acuerdo, con el Gobierno Central podrán ir aumentando esos montos hasta llegar al cien por ciento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 445,⁷⁸ los tributos recaudados por el Fisco por concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas serán distribuidos de la manera siguiente: 25 por ciento para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar; 25 por ciento para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena; 25 por ciento para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente; y 25 por ciento para el Gobierno Central.

1. La Competencia y la Coordinación en el Estatuto de Autonomía

El Estatuto de Autonomía establece las competencias, en todas las materias y dentro de la jurisdicción de las Regiones Autónomas, versan prácticamente sobre todos los temas y siendo estas competencias compartidas con las municipalidades y principalmente con el Gobierno Central. Sin embargo, la falta de claridad de la Ley 28 en este tema ha sido utilizado para que el régimen autonómico haya sido limitado en su implementación, ya que los Ministerios de Estado tienen competencias en todo el territorio nacional, y aunque para las Regiones Autónomas los Ministerios

⁷⁸ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 23 de enero de 2003.

de Estado deben crear una política particular dentro de las políticas de aplicación nacional para éstas, en la mayoría de los casos esta obligación es obviada.

La misma Ley 28 establece funciones compartidas también con los Gobiernos Municipales que, como las Regiones, gozan de autonomía, con la salvedad que la ley municipal reconoce que en caso de conflicto entre el Estatuto de Autonomía y la Ley Municipal deberá primar el Estatuto. La Ley Municipal en el inciso segundo del artículo 64 prescribe que la "Ley Municipal se deberá aplicar en las Regiones Autónomas, en lo que no contravenga al Estatuto de Autonomía".

Además el Arto. 15 del Estatuto de Autonomía reconoce a las "Autoridades Comunales" como órganos de administración en las Regiones Autónomas. El artículo literalmente expresa:

"En cada una de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica funcionarán, sujetos a la Constitución Política de Nicaragua y a este Estatuto, los siguientes órganos de administración:

- 1.- Consejo Regional.
- 2.- Coordinador Regional.
- 3.- Autoridades Municipales y Comunales.
- 4.- Otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios".

Y el Reglamento de la Ley 28, en su artículo 3, define autoridad comunal de la forma siguiente:

***Autoridad Comunal Tradicional:** Es la autoridad tradicional de las comunidades indígenas y étnicas electas en asambleas según sus costumbres y tradiciones para que los represente y los gobierne.*

Y aunque es generalmente aceptado que la asamblea comunal es la máxima autoridad de la comunidad indígena y étnica, y que las elecciones se realizan de conformidad a sus usos y costumbres tradicionales como un reconocimiento a su derecho consuetudinario; sin embargo, existe aún mucho desconocimiento fuera

de las comunidades en qué consisten esos usos y costumbres y también existe una gran tentación por parte de los políticos de las municipalidades y de los Consejos Regionales de intervenir para manipular las elecciones comunales o de desconocer y tratar de deslegitimar esa autoridad cuando les es políticamente adversa.

Esto a pesar que la competencia de las autoridades comunales tradicionales es exclusiva de las demás autoridades, sean éstas nacionales, regionales o municipales; ya que su derecho a un gobierno interno es un derecho constitucional establecido en los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua. Estos artículos establecen:

Arto. 5.- "...que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales..."

El Arto. 89.- "...Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones..."

Y el Arto. 180.- "Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales..."

Por lo que nos encontramos con que en las Regiones Autónomas coexisten las competencias del Gobierno Central, Regional, Municipal y Comunal, creando una administración de tres niveles administrativos, sobre las formas ancestrales de gobiernos de los pueblos indígenas, los que se han constituido en una enorme carga burocrática y política sobre estos pueblos. Y al no estar claramente definidas las funciones de cada una, se ha creado confusión en la implementación de la Ley. Habiendo sido una de las fuentes de conflicto el de falta de definición y de alcance de la coordinación entre las Regiones Autónomas y los diferentes Ministerios de Estado, el Reglamento de la Ley 28, en su artículo 3, define el concepto de coordinación de la manera siguiente:

Coordinación: Es el deber del Estado nacional, de establecer relaciones armónicas entre la administración autonómica regional y las demás administraciones públicas del país, en tanto administraciones públicas y reflejo de los principios constitucionales.

Es la facultad de coordinar la administración local y en especial de las Regiones Autónomas en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo a los alcances establecidos por la Ley, con los ministerios de Estado y entes autónomos, así como con las demás autoridades de la región.

La coordinación contribuye a la unidad y coherencia de la gestión pública en cumplimiento de la Ley. Es una relación horizontal que deriva del orden constitucional y del espíritu y letra de la Ley.

Implementar plenamente el Estatuto de Autonomía o Ley 28, debido a lo impreciso de ésta en aspectos tan cruciales como las competencias entre el Gobierno Central y las Regiones, ha sido una de las tareas más difíciles para los Consejos y los gobiernos de las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua; principalmente porque la Autonomía es un proceso recién iniciado, y debido a la tradicional centralización del Gobierno de Nicaragua, que tiene como consecuencia la hegemonía sobre los recursos naturales de la Región. La autonomía ha implicado profundos cambios jurídicos y políticos y las Regiones Autónomas carecen de los medios económicos para crear un aparato administrativo que responda a las exigencias administrativo-técnicas planteadas en el Estatuto de Autonomía. A esto debe sumársele la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos centrales para iniciar o continuar desarrollando, de forma efectiva, el proceso de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua.

1.1 El otorgamiento de Concesiones en las Regiones Autónomas

La Constitución, en el artículo 102, establece que los recursos naturales son patrimonio nacional; o sea, que pertenecen a todos los nacionales, y el interés nacional al que se refiere el artículo debe ser interpretado como el interés de los ciudadanos representados por el Estado. El artículo 102 reitera la obligación estatal de preservarlos y de explotarlos de manera racional. Además, establece la

potestad estatal de otorgar concesiones, la misma que no es una potestad absoluta ya que la deberá ejercer el Estado solamente en los recursos naturales estatales y de conformidad con las normas técnicas, constitucionales y legales contenidas en el ordenamiento jurídico nacional.⁷⁹

Los Gobiernos y los Consejos Regionales tienen la representación política de los habitantes de las Regiones Autónomas, como a nivel nacional la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional la tiene para todos los habitantes de Nicaragua; sin embargo, así como los demás ciudadanos conservamos nuestros derechos a la propiedad privada, las comunidades étnicas y pueblos indígenas, en las Regiones Autónomas, conservan sus derechos colectivos de propiedad sobre sus tierras y recursos naturales. Por lo que solamente estos pueblos tienen el derecho de disponer de ellos y de sus frutos y productos económicos.

Las concesiones, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, son contratos que suscribe el Estado, por medio del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio

⁷⁹ La Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, refuerza esta línea de pensamiento con sus artículos 4, 25, 27, 54 y 109 que en sus partes pertinentes establecen: Arto.4.- *El desarrollo económico y social del país se sujetará a los siguientes principios rectores: el ambiente es patrimonio común de la nación y constituye una base para el desarrollo sostenible del país.* El artículo 4 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales habla de "patrimonio común de la nación" reforzando el sentido de que lo nacional establecido en el artículo 102 de la Constitución se refiere a la colectividad nacional y no solamente al Estado; porque, en ese caso, el legislador hubiera utilizado la palabra "estatal". Así mismo el artículo 4 establece que los recursos naturales en general constituyen una base para el desarrollo sostenible de nuestro país. Y el artículo 54 de la misma Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales desarrolla el principio de que el derecho del Estado de otorgar concesiones no es absoluto y lo establece de la forma siguiente: Arto. 54.-*Los recursos naturales son patrimonio nacional, su dominio, uso y aprovechamiento serán regulados por lo que establezca la presente ley, las leyes especiales y sus respectivos reglamentos. El Estado podrá otorgar derecho a aprovechar los recursos naturales por concesión, permisos, licencias y cuotas.* Así mismo, el artículo 109 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales refuerza el poder normador del Estado sobre la protección y preservación de los recursos naturales cuando manda: Arto. 109.- *El Estado tiene el deber de garantizar la prevención de los factores ambientales adversos, que afectan la salud y la calidad de vida de la población, estableciendo las medidas o normas correspondientes.* También los artículos 25 y 27 de la misma ley establecen la obligación estatal de requerir estudios y evaluaciones ambientales, como requisitos para que el estado pueda otorgar contratos de concesiones o permisos de aprovechamiento sobre los recursos naturales del país. Los Estudios y Evaluaciones de Impacto Ambiental deben ser aprobados por el MARENA, los que deben realizarse previamente a la ejecución de cualquier tipo de obras. Además, estos artículos obligan al MARENA a consultar con organismos sectoriales, promover la participación ciudadana, garantizar la difusión del contenido del proyecto; y a coordinar a los Consejos Regionales y a las municipalidades de dónde se encontrarán ubicadas las obras para la realización del mismo. Todo lo anterior son algunas de las normas que contienen medidas preventivas y de protección aplicables a la

(MIFIC), con terceros para que estos últimos utilicen o aprovechen, de manera sostenible, un bien o un recurso natural de propiedad estatal.

Sin embargo, el Estado, en ninguna de sus instancias: Gobierno Central, Gobiernos y Consejos Regionales o Municipales se puede interponer al pleno goce de los derechos constitucionales de las comunidades y pueblos indígenas sobre los recursos naturales ubicados en sus tierras.

Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado nicaragüense no puede otorgar concesiones de ningún tipo sobre recursos naturales ubicados en tierras ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas, aun si las comunidades carecen de título real⁸⁰, ya que ellas tienen el derecho de usufructo sobre las tierras que tradicionalmente han, y continúan ocupando. Por lo que, en todo caso, el Estado debe consultarles o negociar con ellas.

En caso de conflictos entre las Regiones Autónomas, y las comunidades étnicas y pueblos indígenas de la Costa Caribe, sobre el acceso, la administración y el usufructo de los recursos naturales ubicados en tierras comunales, prima el derecho de las comunidades étnicas o pueblos indígenas sobre la Región o cualquier otro ente estatal.

Además, en materia medioambiental, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 217, para el sistema de permisos y Evaluación de Impacto Ambiental, el MARENA está obligado a consultar el estudio con las Municipalidades y, en el caso de las Regiones Autónomas, el sistema será administrado por el Consejo Regional respectivo, conjuntamente con la autoridad que administra o implementa el proyecto o actividad.

Y la misma Ley 217, en su artículo 3, establece como un objetivo particular la participación de las Municipalidades y las Regiones Autónomas como garantes del

⁸⁰ Comunidad Mayangna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto del 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. protección del medio ambiente en la ejecución de cualquier tipo de las obras; y de manera directa, estas normas desarrollan, regulan y controlan el poder estatal del artículo 102 CPN de otorgar concesiones sobre los recursos naturales de la nación.

aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.⁸¹ El Arto. 64 de la Ley de Municipios establece expresamente como requisito previo al otorgamiento de la aprobación de concesiones por parte del Consejo Regional que la Municipalidad emita su opinión; lo anterior, en una clara facultad del Municipio o de las Regiones para oponerse a las concesiones que pretenda otorgar el Estado, cuando el caso lo requiera. Y de todos ellos para establecer las coordinaciones correspondientes entre el MIFIC, las Regiones Autónomas y las municipalidades.

El artículo 102 de la Constitución establece que..."Los recursos naturales son patrimonio nacional..." y que ..."El Estado podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos..." esta disposición, puede ser aplicada solamente tomando en cuenta previamente la opinión de las municipalidades y con la aprobación de las Regiones Autónomas, por lo que a los recursos naturales estatales ubicados en las Regiones Autónomas no se aplica solamente el Arto. 102, sino que se debe aplicar en concordancia con los Artos. 181⁸² y 177⁸³, pues la aprobación de aprovechamiento de todo recurso natural estatal ubicado dentro de la jurisdicción de las Regiones Autónomas deberá ser de competencia de los Consejos Regionales Autónomos, norma que se encuentra reproducida en el artículo 4, numeral 7 de la Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales. Esa misma ley establece además la necesidad de coordinación entre las Regiones Autónomas y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), para garantizar el cumplimiento de las normas técnicas y regulaciones establecidas por el MARENA en la explota-

⁸¹ Ley No. 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en su artículo 3 establece:

Arto. 3.- Son objetivos particulares de la presente Ley:...Establecer los medios, formas y oportunidades para una explotación racional; de los recursos naturales dentro de una Planificación Nacional fundamentada en el desarrollo sostenible, con equidad y justicia social, y tomando en cuenta la diversidad cultural del país y respetando los derechos reconocidos a nuestras regiones autónomas de la Costa Atlántica y Gobiernos Municipales.

⁸² Arto. 181.-...Las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica deberán contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente...

⁸³ Arto.177 CPN.- ...En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de autorizarlos.

ción racional de recursos naturales en las Regiones Autónomas⁸⁴, ya que aún para el otorgamiento de concesiones sobre los recursos naturales estatales, el Gobierno Central debe reconocer la jurisdicción territorial de las Regiones Autónomas. Los Ministerios de Estado deben tomar en cuenta que las Regiones Autónomas son "Personas Jurídicas de Derecho Público"⁸⁵ con atribuciones especiales establecidas en el ordenamiento jurídico nacional, y que todo poder otorgado por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía constituyen las atribución otorgadas a un ente público distinto del Estado y como tal no pueden ser transferidas a otro ente público, ya que en el ordenamiento jurídico nicaragüense no se admite la delegación de poderes de parte de un ente público en favor de otro, pues la Región Autónoma no puede delegar al Estado, o sus Ministerios, ninguno de los poderes que la Constitución y el Estatuto de Autonomía le otorgan. Por lo tanto, cualquier concesión o permiso de aprovechamiento de recursos naturales extendido por el MIFIC dentro del territorio de las Regiones Autónomas, sin el expreso consentimiento de las Regiones Autónomas, resultaría ilegítimo por incompetencia y podría ser reclamado por medio de un

⁸⁴ Ley 217. Arto. 4, numeral 7.- El desarrollo económico y social del país se sujetará a los siguientes principios rectores...Las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica deberán contar con la aprobación del Consejo Autónomo correspondiente. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en los municipios respectivos, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales, antes de autorizarlos.

Art. 60.- Es facultad del Ministerio de Economía y Desarrollo, la administración del uso de los recursos naturales del dominio del Estado que le haya asignado o que se le asignen por ley, garantizando el cumplimiento de las normas técnicas y regulaciones establecidas por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. En las Regiones Autónomas esta administración se hará en coordinación con los Consejos Regionales Autónomos.

(A raíz de la promulgación de la Ley 290, Ley Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 de junio de 1998, la competencia del MEDE la asumió el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) creado por ésta).

⁸⁵ El Estatuto de Autonomía, artículo 8 numerales 1 y 4, expresa:

Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público A través de sus órganos administrativos tienen entre otras las siguientes atribuciones que encontramos en los numerales 1 y 4 del mismo artículo: 1.- Participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica. 4.-Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico.

Recurso de Amparo⁸⁶ por cualquier ciudadano que se considere afectado en uno de sus derechos constitucionales o por la misma Región Autónoma.

La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua ha dicho que el Arto. 181 requiere que los Consejos Regionales Autónomos en pleno y por mayoría de voto, y no las Juntas Directivas de los mismos o el Coordinador Regional, deban "aprobar las concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales otorgados por el Estado en las Regiones Autónomas".⁸⁷ Estas aprobaciones deben ser de recursos naturales estatales, por lo que no incluye a los bosques ubicados en las tierras comunales.

La Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, establece que en los casos de aprovechamiento de recursos naturales del subsuelo en territorios indígenas o en el caso de concesiones forestales en tierras estatales dentro de las Regiones Autónomas, el Estado, por medio de las Municipalidades y los Consejos Regionales, debe iniciar procesos de consulta y negociación con los pueblos indígenas y comunidades étnicas para tener acceso a tales recursos.⁸⁸

⁸⁶ Ley No. 49, Ley de Amparo, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 20 de diciembre de 1988.

⁸⁷ En sentencia del 27 de febrero de 1997, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió otorgar Amparo Administrativo a los Señores Alfonso Smith Warman y Humberto Thomson Sang, quienes en su calidades de Diputado Nacional, el primero, y diputados regionales ambos, recurrieron de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, el 29 de marzo de 1996, en contra del otorgamiento de la Concesión de 62,000 Hcts. de bosque por parte del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) a la empresa coreana Sol del Caribe, S.A. (SOLCARSA). Los demandantes alegaron que el aval otorgado por la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) a MARENA era inconstitucional, ya que dicha concesión nunca fue discutida ni evaluada en el pleno del Consejo Regional; los recurrentes pidieron a la Corte la suspensión de la implementación de la Concesión firmada y la anulación de la misma, ya que los funcionarios del MARENA no cumplieron con los requisitos establecidos por el artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua para otorgarla. La Corte estableció que en este caso el Arto. 181 fue violado, ya que dicha concesión no fue aprobada por el Consejo Regional Autónomo en pleno, sino por la Junta Directiva del mismo y el Coordinador Regional, quienes no están facultados para otorgar la aprobación establecida en el artículo 181 de la Constitución. La aprobación ha debido darse por el Consejo Regional, una vez ésta fuera discutida y evaluada por el Consejo en pleno, y no solamente por su Junta Directiva y el Coordinador Regional.

⁸⁸ Ley No. 445. Arto. 16. - En los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos del subsuelo por parte del Estado en tierras de las comunidades indígenas y étnicas, el Consejo Regional correspondiente emitirá la resolución previa consulta a las comunidades en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales.

Sin embargo, en el caso de aprovechamiento de los bosques, el dueño de la tierra es el dueño del bosque, por lo que las comunidades indígenas y étnicas en cuyas tierras hayan bosques deben ser tratadas como cualquier otro dueño, sin discriminación alguna, por lo que el Estado no puede otorgar concesiones forestales sobre bosques en tierras indígenas.

1.1.1. Concesiones Forestales

La Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, en su artículo 2⁸⁹, reitera lo establecido por el Reglamento Forestal en 1993⁹⁰: que el dueño de la tierra es el dueño del bosque y, como actualmente en las Regiones Autónomas no existe la certeza jurídica de cuáles son las tierras estatales, mientras no se realice la demarcación de las tierras comunales, el Estado no podrá disponer de tierra alguna, aunque el artículo 41 de la Ley 462 establece que "se consideran tierras forestales nacionales las que no tienen dueño". El hecho que los pueblos indígenas y las comunidades étnicas no tengan títulos de propiedad sobre sus tierras comunales

Las comunidades, como resultado de la consulta, deberán responder positiva o negativamente a la solicitud del Consejo Regional Autónomo. Arto. 17. - En los casos en que la comunidad se oponga a la realización del proyecto, al otorgamiento de la concesión o del contrato de aprovechamiento, el Consejo Regional deberá iniciar un proceso de negociación con la comunidad.

En el proceso de negociación, las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales las que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por ellas mismas.

En todo caso, la negociación del Consejo Regional deberá prever la indemnización por eventuales daños a la comunidad, sin perjuicio de su participación en el proyecto; y en ningún caso se contemplará el desplazamiento o traslado de la comunidad.

En cada uno de estos procedimientos y con el fin de ofrecer una mayor protección a los recursos naturales, el Gobierno Central tendrá participación directa para favorecer a las comunidades en sus negociaciones.

Arto. 18.- Concluido el proceso de consulta, para la realización del proyecto o el otorgamiento de la concesión o contrato, la comunidad, el Consejo Regional Autónomo respectivo y la entidad o empresa interesada deberán firmar un convenio especificando los términos técnicos y la participación en los beneficios económicos de la comunidad.

Este proceso de negociación deberá comprender los siguientes aspectos: conservación ambiental y derecho a una indemnización con independencia de la participación en los beneficios que reporten las utilidades.

⁸⁹ Arto. 2.- Al propietario del suelo le corresponde el dominio del suelo forestal existente sobre él y de sus beneficios derivados, siendo responsable de su manejo, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

⁹⁰ Decreto No. 45-93. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 197 del 19 de octubre de 1993.

tradicionales no significa que estas tierras no tengan dueño, ya que la Constitución⁹¹ y la Ley 445 establecen y regulan de manera exclusiva el derecho de propiedad de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sobre las tierras que tradicionalmente han utilizado, por lo que, para lograr una aplicación efectiva de cualquier política estatal sobre concesiones forestales en las Regiones Autónomas, el Estado deberá antes de terminar la titularidad jurídica de tales tierras y por tanto de los bosques por lo que, primero, o simultáneamente, se deberá realizar la delimitación de las tierras comunales para evitar conflictos entre las comunidades indígenas y étnicas y el Estado.

Así mismo, el artículo 13 de la Ley 445 hace eco de lo señalado en la Ley y en el Reglamento Forestal⁹² al establecer que “en los casos de aprovechamiento forestal en tierras comunales, la autoridad municipal podrá extender el aval correspondiente sólo cuando la comunidad lo solicite o ceda sus derechos a terceros”, en un claro reconocimiento de la propiedad del bosque por parte de las comunidades indígenas y étnicas de las Regiones Autónomas.

El artículo 49 de la Ley 462, como otro claro reconocimiento de la propiedad del dueño de la tierra sobre el bosque, establece que el pago del “monto de las recaudaciones que el Estado recibe en concepto de pagos por derecho de aprovechamiento, multas, derechos de vigencia, subastas por decomiso...” en las Regiones Autónomas serán distribuidos: 25 por ciento para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar; 25 por ciento para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena; 25 por ciento para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente; y 25 por ciento para el Gobierno Central.

Este artículo debe ser aplicado en el sentido que las comunidades indígenas reciben el 25 por ciento de lo señalado cuando se determine que las tierras sobre las cuales se encuentran los bosques a ser aprovechados son tierras estatales. De otra forma, la comunidad debe ser tratada como cualquier otro dueño de bosque; pagársele el tronconaje, etcétera.

⁹¹ Arto. 5, 89 y 180 CPN.

⁹² El Reglamento Forestal en su Arto. 4, literales e y f, literalmente expresa: *En la aplicación del Reglamento, las instituciones encargadas de ello deberán: ... Proteger los derechos de los dueños de la tierra sobre el suelo forestal de su propiedad y velar porque se respete el recurso forestal de propiedad privada o estatal... Prohibir la extracción de productos forestales sin autorización del dueño del bosque.*

1.1.2. Concesiones Mineras

De conformidad con lo establecido por la Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas,⁹³ una vez recibida la solicitud de concesión por parte de la Dirección General de Recursos Naturales del MIFIC, y en un plazo de tres días hábiles, el MIFIC remitirá copia de la misma al Consejo Regional Autónomo de donde se encuentre ubicada geográficamente el área solicitada en concesión, por lo que el Consejo Regional respectivo le deberá dar el trámite correspondiente a la solicitud para su eventual aprobación, ya que el MIFIC tiene un total de 120 días para emitir Acuerdo Ministerial dando respuesta al solicitante, periodo que incluye el tiempo en que el Consejo Regional dará o denegará su aprobación.⁹⁴

Además, la Ley 445 en su artículo 12 establece que en los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad deberá emitir su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Consulta que no agota la consulta establecida por la misma Ley para los Consejos Regionales.

1.1.3. Licencias Pesqueras

El 31 de octubre de 1996, la Asamblea Nacional aprobó en lo general un proyecto de Ley de Pesca y Acuicultura, dictaminado en ese entonces por la Comisión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Sin embargo, a solicitud de varios Diputados, el mismo Plenario aprobó regresar el Proyecto a la Comisión Dictaminadora para que se realizara una revisión en lo particular y se tomaran en consideración las observaciones señaladas durante el debate en lo general. La Comisión inició además un proceso de consulta.⁹⁵

⁹³ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 151 del 13 de agosto del 2001.

⁹⁴ Ley No. 387, Arto. 15.- *La concesión minera constituye derechos reales, distintos al de la propiedad de la tierra o fundo superficial en que se encuentre, aunque ambos pertenezcan a una misma persona. El derecho real que emana de una concesión minera es oponible a terceros, transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y en general de todo acto o contrato, excepto el de constitución de patrimonio familiar.*

⁹⁵ En el esfuerzo de la Comisión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales ha participado: la Cámara de la Pesca de Nicaragua, CAPENIC; la Federación Nicaragüense de la Pesca Artesanal, FENICPECA; la

El proyecto de ley de pesca ya consultado regula las pesquerías que se encuentran en régimen de acceso limitado con el objeto de asegurar la sostenibilidad, estableciendo una Cuota Global Anual de Captura por unidad de pesquería, y estableciendo a su vez el número permisible de embarcaciones autorizadas a faenar en cada pesquería por temporada de pesca, para lo cual previamente deberá dar traslado de la propuesta técnica, para el caso del Mar Caribe, a los Consejos Regionales Autónomos del Atlántico Norte y Sur, para su aprobación respectiva.

Actualmente el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) es el rector de la política medioambiental y de la protección de la diversidad biológica en el país.⁹⁶ El MIFIC, por su parte, administrará el uso y explotación de los recursos naturales mediante la aplicación del régimen de concesiones y licencias. El MARENA, a su vez, deberá coordinar sus acciones con la Administración Nacional de Pesca y Acuicultura (ADPESCA), un ente desconcentrado del MIFIC, encargado de la regulación y el control de la captura del producto marino, de la talla y en las cantidades permitidas, y de las inspecciones a las plantas maquiladoras y exportadoras de mariscos; todo en la coordinación con los Gobiernos Municipales y los Consejos Regionales Autónomos.⁹⁷

La Ley 445, que entró en vigencia en enero del 2003, establece una excepción al principio de que son de dominio exclusivo del Estado las aguas Marítimas hasta 200 millas náuticas, que encontramos en la Ley 217⁹⁸, al establecer en su Arto. 33 que: “las comunidades indígenas y étnicas del

Asociación de Acuicultores de Nicaragua, ANDA; Cooperativa de Pescadores de San Juan del Sur; la Unión de Cooperativas Camaroneras de Nicaragua; Consejos Regionales Autónomos; Asociaciones de Municipios (AMUNIC y AMURACAN); Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC; Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, MARENA. Sin embargo, la Ley aún no ha sido aprobada.

⁹⁶ Actualmente, una nueva Ley de Pesca ha sido aprobada por la Asamblea Nacional sin que haya sido sancionada por el Ejecutivo. Esta Ley reemplazaría a la ley de pesca emitida en 1961. El Arto. 71 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece que el MARENA es el ente gubernamental encargado de preservar la diversidad biológica del recurso acuático. Arto. 22, literal c. y Arto.122 del Reglamento.

⁹⁷ Arto.125 y 126 del Reglamento de la Ley 290, Decreto 71-98 publicado en *La Gaceta, Diario Oficial*, No. 205 y 206 de 31 de octubre de 1998.

⁹⁸ Ley 217. Arto. 54.- Los recursos naturales son patrimonio nacional, su dominio, uso y aprovechamiento serán regulados por lo que establezca la presente ley, las leyes especiales y sus respectivos reglamentos. El Estado podrá otorgar derecho a aprovechar los recursos naturales por concesión, permisos, licencias y cuotas. Arto. 88.- Son de dominio exclusivo del Estado, las Aguas marítimas hasta doscientas millas náuticas, contadas a partir de la línea de bajamar a lo largo de la costa en el Océano Pacífico y Mar Caribe, así como los espacios

litoral, islas y cayos del Atlántico tienen derecho exclusivo para el aprovechamiento de los recursos marítimos para pesca comunitaria y artesanal, dentro de las tres millas adyacentes al litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes”. Lo anterior, por el régimen legal *sui generis* de los pueblos indígenas y comunidades étnicas en nuestro ordenamiento jurídico; basado en la dependencia de éstos en los recursos naturales como la pesca, para su subsistencia como pueblos,⁹⁹ elemento que deberá ser tomado en cuenta al otorgar licencias y concesiones pesqueras en la Regiones Autónomas,¹⁰⁰ ya que actualmente no se han creado las condiciones para desarrollar una flota pesquera nacional y esta se encuentra en manos de inversionistas extranjeros.¹⁰¹

marítimos incluyendo la Plataforma Continental, hasta donde ésta se extienda, y sobre las áreas adyacentes a esta última sobre la que existe o pueda existir jurisdicción nacional, de conformidad con la legislación nicaragüense y las normas del Derecho Internacional.

⁹⁹ Acosta, María L. “*Análisis Jurídico sobre la Compra-Venta de los Cayos Perlas*”. En *Revista del Caribe Nicaragüense, WANI*. No. 29. 2002. CIDCA-UCA. Managua, Nicaragua.

¹⁰⁰ “Los sistemas costeros son también más propicios para la pesca artesanal, la cual muchos gobiernos tienden a ignorar porque parece menos provechosa que la pesca industrial en mar abierto. Sin embargo, la relación costo-beneficio para las prácticas de pesca artesanal en otras partes del mundo es impresionante. Por ejemplo, la FAO (1984) estima que las pesquerías a pequeña escala usan la quinta parte del capital, la quinta parte del combustible por tonelada descargada y crean 100 veces más puestos de trabajo que pesquerías a larga escala con inversiones similares. Como resultado, las pesquerías artesanales pueden jugar un rol importante en la recuperación económica de la costa. Actualmente, los pescadores artesanales son responsables del 95 por ciento de la captura de peces 50 por ciento de langosta y 15 por ciento de camarones en las aguas costeras nicaragüenses, aunque solo reciben una fracción de la asistencia que el gobierno dedica a la flota industrial”.

Rayan, J. “*Medioambientes Marinos de la Costa Caribe de Nicaragua*” (Primera Parte) En *Revista del Caribe Nicaragüense, WANI*. No. 12. Junio 1992. Managua, Nicaragua. Pág. 39.

¹⁰¹ En el año 2000, el *Anuario Estadístico de la Administración Nacional de la Pesca y Acuicultura (ADPESCA)* refleja que 38% de la captura de escama, el 85% de la captura de camarón y el 95% de la captura de Langosta a nivel nacional se realiza en la Costa Caribe.

2. Recursos Administrativos

Cuando sea denegada o cancelada una concesión forestal o minera, reguladas por las leyes 462 y 387, respectivamente, estas leyes remiten a los ciudadanos a los recursos de Reposición y Apelación establecidos por los artículos 39 a 46 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo¹⁰², con los que se agota la vía administrativa ante entidades administrativas de los diferentes Ministerios del Estado; así como en el caso del procedimiento de demarcación de las tierras indígenas; contra las acciones y omisiones de los funcionarios públicos de las entidades que participan en el proceso (la CONADETI, las CIDTs, los Registros Autónomos de Autoridades Comunes y Territoriales y la Comisión de Demarcación del Consejo Regional), la Ley 445, en sus artículos 60 y 61,¹⁰³ también remite a los ciudadanos a los recursos de Reposición y Apelación establecidos por los artículos 39 a 46 de la Ley 290.

La Ley 387 establece el silencio administrativo positivo a favor de los solicitantes de concesiones, por lo que se entenderá que se les ha aprobado la concesión en los casos en que la administración no se pronuncie en los términos señalados por la Ley.

Además, la Ley de Municipios¹⁰⁴ establece que los actos y disposiciones del Alcalde y del Concejo Municipal podrán ser impugnados por los pobladores mediante la interposición del recurso de Revisión ante los mismos; y de Apelación, ante el Concejo Municipal¹⁰⁵, en un plazo de ocho días hábiles desde que fue notificado el acto o disposición que se impugna en las Regiones Autónomas. El Alcalde deberá

¹⁰² Publicado en la Gaceta, Diario Oficial, No. 104 del 2 de junio de 1999.

¹⁰³ Ley 445. **Arto. 60.-** Los recursos administrativos establecidos en los artículos 39 al 45 de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, podrán ser invocados por las autoridades comunales, territoriales y cualquier otro ciudadano que considere que sus derechos han sido violados dentro del proceso de demarcación y titulación.

Arto. 61.- Una vez agotada la vía administrativa, de conformidad con los procedimientos que para ello establece la Ley No. 290, los ciudadanos podrán recurrir de amparo, de conformidad con la Ley de Amparo vigente, ya que los derechos a la tierra para los pueblos indígenas son derechos constitucionales.

¹⁰⁴ Ver *supra* nota 82.

¹⁰⁵ *Ídem* Arto. 40.

pronunciarse en el período de 30 días y el Concejo Municipal, en 45 días. El plazo para interponer el recurso de Apelación ante el Concejo Municipal será en las Regiones Autónomas también de ocho días hábiles más el término de la distancia después de notificado¹⁰⁶ y el Concejo Municipal resolverá en el período de 30 días, con lo que se agota la vía administrativa. Agotada la vía administrativa, podrán ejercerse las acciones judiciales por medio del Recurso de Amparo administrativo.

También, la ley establece el silencio administrativo positivo a favor de los recurrentes al establecer que si tanto el Alcalde como el Concejo Municipal no se pronuncian dentro de los términos establecidos, se entenderá como ejecutado, resolviendo el recurso a favor del recurrente.¹⁰⁷

Y la Ley 217, en asuntos de protección del medioambiente y los recursos naturales, establece la creación de la Procuraduría para la Defensa del Medioambiente y los Recursos Naturales, y de acciones populares, así como su Reglamento establece sanciones a infracciones administrativas que impone el MARENA.

En cambio, la Ley 28, Estatuto de Autonomía y su Reglamento, no establece recurso administrativo en contra de las Resoluciones u Ordenanzas, acciones u omisiones de sus funcionarios públicos, miembros de los órganos de las Regiones Autónomas como: los Consejos y Gobiernos Regionales, el Coordinador Regional, la Junta Directiva del Consejo Regional y específicamente, el Coordinador Regional, el Presidente del Consejo o alguno de los Concejales o cualquier otro funcionario de la Región Autónoma en la aplicación de la Ley 28 y su Reglamento, por lo que, al no existir recurso administrativo alguno que agotar ante esta misma instancia, los ciudadanos pueden recurrir directamente a la vía judicial por medio de un Recurso de Amparo administrativo cuando se les haya violado, se les esté violando o se les trate de violar sus derechos constitucionales, de conformidad con la establecido en la Ley de Amparo vigente.¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ídem* Arto 65.

¹⁰⁷ *Ídem* inc. 4.

¹⁰⁸ Ver *supra* nota 85.

3. Recurso de Amparo

De conformidad con la Ley de Amparo, cualquier persona que considere que uno de sus derechos constitucionales¹⁰⁹ va a ser violado, lo está siendo o fue violado por un funcionario público o un agente de éste, puede recurrir de amparo ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los 30 días de haber sido notificado del acto reclamado o dentro de los 30 días posteriores al haber conocido de la violación si ésta no le fue notificada.¹¹⁰

El Recurso de Amparo se presenta en papel común, personalmente o por medio de apoderado especialmente facultado para ello ante la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones correspondiente.¹¹¹ Para la RAAS, es el Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Sur, que se encuentra ubicado en Bluefields, y para la RAAN, es el Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, ubicado en la ciudad de Bilwi, Puerto Cabezas.

Aunque la Corte Suprema de Justicia es la que conoce del fondo del asunto, el Tribunal de Apelaciones tiene la potestad de suspender el acto reclamado, de oficio o a solicitud de la parte interesada, dentro de los 3 días siguientes a la presentación del recurso.¹¹² La posibilidad que brinda la Ley de que el Tribunal pueda suspender el acto reclamado da una ventaja al recurrente, de tal forma que lo puede prevenir de sufrir daños irreparables si las violaciones constitucionales continúan o se consuman totalmente.¹¹³

Sin embargo, si el Tribunal rechaza el Recurso, la posibilidad de la suspensión del acto reclamado desaparece hasta que el recurso sea revisado por la Corte si el Recurrente por vía del Recurso de Hecho interpone directamente el Recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁰⁹ Arto 60 CPN.- *Los nicaragüenses tiene derecho de habitar en un ambiente saludable. Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medioambiente y de los recursos naturales.*

¹¹⁰ Ley de Amparo Artos. 23, 24, 25, 26.

¹¹¹ Los requisitos del escrito de presentación del Recurso de Amparo se encuentran en el Arto. 27 de la Ley de Amparo.

¹¹² *Ídem* Artos. 31 a 36.

¹¹³ La Ley de municipios en su artículo 41 también contempla la posibilidad de la suspensión del acto reclamado.

La Ley de Amparo también establece, para evitar que el Tribunal declare la suspensión del acto reclamado, la posibilidad de que *un tercero interesado* rinda una caución suficiente para restablecer al quejoso al estado en que se encontraba antes de sufrir el agravio o para pagar los daños y perjuicios que resulten al Recurrente, en caso que el Recurso se declare con lugar.

Si el Recurso es aceptado por el Tribunal, éste envía las diligencias a la Corte Suprema de Justicia y el recurrente debe apersonarse ante la Corte en Managua, en el término de tres días hábiles más el término de la distancia, so pena de que le sea tenido como no presentado el Recurso por parte del Tribunal.¹¹⁴

Si el Recurso no es aceptado, el Tribunal dará 5 días al Recurrente para que lo subsane. Pero si el Recurso le es rechazado, el Recurrente puede recurrir directamente ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por la vía del Recurso de Hecho, de conformidad a lo establecido para este tipo de recursos por el Código de Procedimiento Civil.¹¹⁵ Entonces la Corte conocerá del caso directamente hasta dictar la sentencia de fondo.¹¹⁶

Cuando sea un Alcalde el acusado de estar violando los derechos constitucionales de algún ciudadano, o cualquier otro funcionario público, como un delegado de algún ministerio, un Ministro o el propio Presidente de la República, al ser notificado del acto, el ciudadano debe agotar la vía administrativa interponiendo los recursos correspondientes de: Revisión, Reposición y Apelación, de conformidad con la Ley de Municipios en el caso del Alcalde, o de la Ley 290 en los casos de cualquier funcionario público del Gobierno Central, los delegados o Ministros. Aunque en el caso del Presidente de la República, procederá directamente con el Recurso de Amparo.

El Recurso de Amparo es un recurso extraordinario, por medio del cual los ciudadanos pueden oponerse a las ilegales acciones de funcionarios públicos, y cuya finalidad es que la Corte Suprema de Justicia preserve el ordenamiento jurídico constitucional y el Estado de Derecho, mediante la preservación de las garantías constitucionales de los ciudadanos.

¹¹⁴ Ley de Amparo Arto. 38.

¹¹⁵ *Ídem* Arto. 25 y 41, y Artos. 477 a 487 Pr.

¹¹⁶ *Ídem* Arto. 44 50.

El Recurso de Amparo en contra de funcionarios de los Ministerios del Estado, las Regiones Autónomas o la Municipalidades no solamente puede ser utilizado por las comunidades indígenas y étnicas para defender sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales,¹¹⁷ sino que por cualquier ciudadano en caso de explotación irracional que cause deterioro y destrucción del medio ambiente y de los recursos naturales, con base en el derecho constitucional de los nicaragüenses a habitar en un ambiente saludable.¹¹⁸

Además, al considerarse los recursos naturales un bien estatal, los ciudadanos también pueden presentar quejas ante la Dirección de Auditoría Ambiental y Recursos Naturales de la Contraloría General de la República de Nicaragua.

La Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece la creación de la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y crea acciones populares, por medio de las cuales cualquier ciudadano puede interponer acciones para la protección del medio ambiente; acciones administrativas y judiciales ante el juez civil para lograr el pago de los daños y el resarcimiento de los perjuicios contra los infractores a la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

4. La Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales

La creación por parte de la Ley General del Medio Ambiente de las acciones en manos de los particulares y del Procurador del Medio Ambiente es un instrumento novedoso de gran importancia para la protección del medioambiente y es un instrumento de gran importancia para el involucramiento de la sociedad civil en la vigilancia y el control de los recursos naturales.

¹¹⁷ Reglamento de la Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales Decreto 9-96. Artos. 12 a 17.

¹¹⁸ Acosta, María L. *“El Estado y la Tierra Indígena en las Regiones Autónomas: El caso de la Comunidad Mayangna de Awás Tingni”*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. (IWGIA). No. 4. 1998. Copenhague, Dinamarca. Acosta, María L. *“Usurpación Estatal de Tierras Indígenas: El Caso de las Comunidades de Monkey Point y Rama en la Costa Atlántica de Nicaragua”*. En Revista del Caribe Nicaragüense, WANI. No. 25. 2000. CIDCA-UCA. Managua, Nicaragua.

A este respecto, el artículo 2 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece:

“...Toda persona podrá tener participación ciudadana para promover el inicio de acciones administrativas, civiles o penales en contra de los que infrinjan la presente ley”.

Este artículo faculta a cualquier persona para promover acciones administrativas o judiciales en contra de cualquier violador de las normas establecidas en la Ley, y el artículo 9 crea la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente y los Recursos Naturales para ejercer las acciones y representación del interés público en todo juicio promovido contra los infractores de esta ley.

Y el artículo 9 literalmente expresa:

“Se crea la Procuraduría para la Defensa del Ambiente y de los Recursos Naturales, como rama especializada de la Procuraduría General de Justicia. Esta ejercerá la representación y defensa de los intereses del Estado y la sociedad en esta materia”.

Las funciones de la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son las de recibir las denuncias por faltas administrativas y las denuncias por la comisión de delitos contra el ambiente y los recursos naturales y remitirlas a la autoridades competentes y constituirse como parte en los procedimientos administrativos y judiciales que den origen; e interponer las acciones judiciales por daños y perjuicios en contra de las personas naturales o jurídicas, privadas o estatales, violadores de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.¹¹⁹

A. La Acción Civil

La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales¹²⁰ establece la responsabilidad civil de reparar los daños y perjuicios causados mediante el pago

¹¹⁹ Ver *supra* nota 104.

¹²⁰ *Ídem* Artos. 141 a 147.

de indemnizaciones económicas, por el ocasionamiento de daños a los recursos ambientales, al equilibrio del ecosistema, a la salud y calidad de vida de la población; y en el caso de personas jurídicas, se investigará para establecer la responsabilidad penal de las personas involucradas. Además, la Ley extiende la responsabilidad solidariamente al funcionario público que, por acción u omisión, autorice acciones que resulten en daños al medio ambiente.

La demanda se presenta ante el Juez Civil del Distrito del lugar donde se encuentran los recursos naturales deteriorados o destruidos o donde se produce la infracción contra el medio ambiente; el juez podrá, de oficio o a petición de la parte, decretar medidas cautelares, como el embargo, y medidas preventivas, para detener o evitar un daño inminente e irreparable; y puede mandar detener la obra o empresa mientras se dirime el conflicto. En virtud de esta Ley, la demanda puede ser presentada por cualquier persona y pedir la cooperación de la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente durante los procedimientos en el juzgado.

B. Infracciones y Sanciones Administrativas

La Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece infracciones y sanciones administrativas para sus infractores.¹²¹ Será el MARENA en su calidad de ente regulador y normador de la política ambiental del país la entidad competente para conocer, resolver y aplicar las sanciones administrativas correspondientes.¹²² Las infracciones, la Ley las clasifica como faltas leves, faltas graves y faltas muy graves.¹²³

Las infracciones o faltas leves serán sancionadas con advertencia que, por la vía de notificación, hará el MARENA.¹²⁴ Las infracciones o *faltas graves* serán sancionadas con multas de un mil a cincuenta mil córdobas dependiendo de la capacidad económica, del daño causado y la reincidencia del infractor; también podrá ser aplicable simultáneamente la sanción de retención o intervención.¹²⁵

¹²¹ *Idem* Artos. 148 a 151.

¹²² *Idem* Artos. 4 y 106.

¹²³ *Idem* Artos. 103, 104 y 105.

¹²⁴ *Idem* Arto. 108.

¹²⁵ *Idem* Arto. 109.

Las infracciones o faltas muy graves serán sancionadas con suspensión temporal o cancelación de los permisos, autorizaciones, licencias, concesiones y/o cualquier otro derecho para la realización de la actividad. Podrá aplicarse también la suspensión parcial, total, temporal o definitiva de actividades o clausura de instalaciones dependiendo de la gravedad del daño ocasionado.¹²⁶

Contra las Resoluciones Administrativas conteniendo sanciones administrativas para los infractores de la Ley, existe el derecho de éstos –en el término de 3 días, más el de la distancia– a interponer los recursos de Reposición ante el funcionario que emitió la sanción, y el recurso de Revisión ante el mismo funcionario para que lo remita a su superior respectivo; ambos funcionarios tiene 8 días para decidir; estos recursos agotan la vía administrativa.¹²⁷

Además de las sanciones administrativas y judiciales civiles, existen algunas normas en el Código Penal de Nicaragua que pueden ser aplicadas a los infractores del medio ambiente, ya que protegen a los ciudadanos y a los recursos naturales del peligro y la depredación.

C. Delitos que Pueden Ser Aplicados en Materia Medioambiental

Habiendo sido la Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales una iniciativa ciudadana, fue asimismo consensuada con el sector industrial y comercial nacional, por lo que, en las negociaciones, el concepto de delito ecológico fue suprimido de su contenido. Sin embargo, hay varias conductas que son consideradas delito en el ordenamiento penal nicaragüense, que bien pueden ser aplicadas en este ámbito.

El Delito de Exposición de Personas al Peligro ha sido una de las conductas tipificadas como delito que ha tenido mayor aplicación en el ámbito de protección a los recursos naturales y al medio ambiente. Este delito está tipificado en el

¹²⁶ *Idem* Arto. 110.

¹²⁷ *Idem* Arto. 139.

artículo 154 del Código Penal, que establece: “El que pusiere en peligro la vida o a salud de alguna persona” para el que contempla una pena de entre 6 meses y 3 años. Este delito ha sido utilizado para denunciar contaminaciones de fuentes de agua, ríos, incendios forestales, o cualquier forma de destrucción de cosechas, materiales agrícolas, industriales de labranza, destrucción de medios de protección contra cuerpos de aguas, etcétera, en la que el medio ambiente y algunos recursos naturales han sido dañados o inutilizados y de esta forma se ha expuesto la salud y hasta la vida de personas que utilizan esos recursos naturales y medios para realizar sus tareas cotidianas.

D. Otros delitos que pueden ser utilizados en la salvaguarda del medio ambiente:

- 1.- Los Delitos contra la Propiedad, como el Hurto, cuando el hecho constituyere merodeo por ser la cosa hurtada productos agrícolas o enseres de fincas;¹²⁸
- 2.- El Delito de Usurpación de Dominio Privado, cuando alguien sin permiso o título que lo autorice represare, desviare o retuviere las aguas de algún río;¹²⁹
- 3.- El Delito de Usurpación en Domino Público, cuando, sin autorización legal, explorare bosques nacionales, vetas, yacimientos, mantos y demás depósitos minerales y cuando los actos antes descritos se hicieren en nombre o por instrucciones de una empresa, la responsabilidad penal se imputará al gerente de la misma y los daños civiles recaerán también sobre la sociedad o compañía;¹³⁰
- 4.- El Delito de Daño cuando éste se efectúe empleando electricidad o sustancias venenosas o corrosivas; o produciendo infección o contagio en animales domésticos de cualquier especie;¹³¹
- 5.- Los Delitos contra la Economía Nacional, la Industria y el Comercio, cuando alguien destruya materias primas o productos agrícolas o industriales o

¹²⁸ Código Penal de Nicaragua. Arto 264 numeral 5.

¹²⁹ *Idem* Arto. 288 numeral 8.

¹³⁰ *Idem* Arto. 289 y 290.

¹³¹ *Idem* Arto.294 numeral 2.

instrumentos de producción, causando perjuicios a la riqueza del país o a los consumidores; o cuando falsifique o altere productos agrícolas o industriales y los ponga en venta o haga circular en mercados o el que maliciosamente difunda una enfermedad en animales o plantas;¹³²

- 6.- Los Delitos contra la Seguridad Común en los casos en que se causare incendios en edificios, cercados, pastos o cultivos, plantaciones, bosques ajenos o en barcos, aeronaves, en templos, cines, circos, teatro, durante los oficios religiosos o las funciones y pongan en peligro a las personas o al destruir o inutilizar diques o cualquier obra destinada a la protección contra las fuerzas naturales que hiciere surgir el peligro de que se produzca un desastre;¹³³
- 7.- Los Delitos contra la Seguridad de los Medios de Transporte, como carreteras, caminos, puertos o aeropuertos, y medios de comunicación, como teléfonos, telégrafos, semáforos, e instrumentos utilizados en vías ferroviarias y de navegación aérea o marítima; al inutilizarlo, obstruirlos o destruirlos;¹³⁴
- 8.- El Delito contra la Salud Pública, al envenenar, adulterar agua potable, bebidas, comestibles o sustancias medicinales los vendiere o pusiere en circulación; realizare actos capaces de propagar o propagare una enfermedad peligrosa o contagiosa para las personas;¹³⁵
- 9.- Los Delitos contra el Orden Público, tales como: el terrorismo, amenazando con dañar o saboteen instituciones, maquinarias, servicios públicos o privados; o amenacen a funcionarios o a particulares con ese tipo de acciones; importen, vendan, fabriquen, retengan, transmiten, transporten o usen armas, artefactos o materias explosivas, gases asfixiantes, venenosos o lacrimógenos en lugares de reunión, calles, iglesias, edificios públicos, parques u otros lugares semejantes;¹³⁶

¹³² *Idem* Artos. 307, 308 y 309.

¹³³ *Idem* 317, 318, 320, 321, 322, 324.

¹³⁴ *Id.* Artos, 325, 326, 327 y 329.

¹³⁵ *Id.* Artos. 331, 332, 333, 335, 336, 337, 338 y 339.

¹³⁶ *Id.* Arto. 499.

10.- Los Delitos contra la Seguridad Interior del Estado cuando en los casos de rebeldía y sedición se generen incendios, saqueos, envenenamiento de fuentes o depósitos de agua¹³⁷ y

11.- Las Faltas contra el Orden y la Tranquilidad Pública, especialmente cuando se trata de la violación de reglamentos y por medio de ruidos nocturnos, alto volumen de radios, roconolas, altoparlantes u otros medios análogos.¹³⁸

Todos los delitos y las faltas antes señaladas tienen como componente la destrucción del medio ambiente saludable a que tienen derecho todos los ciudadanos y al menoscabo de los recursos naturales como medios económicos de producción, y a la seguridad ciudadana, por lo que se consideran conductas negativas censurables y, por lo tanto, los que las cometan, son acreedoras a una sanción.

5. Jurisprudencia sobre Recursos Naturales en las Regiones Autónomas

Sobre aspectos administrativos en el aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua ha emitido algunas decisiones interesantes, cuyo contenido principal esbozamos a continuación:

Por medio de la Sentencia No. 12 de las 8:30 a.m. del día 27 de febrero de 1997, la Honorable Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró inconstitucional la concesión otorgada por el Ministro del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) a la empresa coreana Sol del Caribe S.A. (SOLCARSA), por haber violado el Arto. 181 CPN en el sentido de no haber sido otorgada la aprobación de la concesión a SOLCARSA por el pleno del Consejo Regional Autónomo de la RAAN, sino que el MARENA obtuvo un aval simplemente de la Junta Directiva y del Coordinador Regional, quienes no tienen facultad para otorgar tal aprobación, según lo estableció la Corte Suprema de Justicia.

¹³⁷ Id. Artos. 502, 504 y 507.

¹³⁸ Id. Artos. 588 incisos 11, 12, 17 y 27.

Por medio de la Sentencia No. 28 de las 2:00 p.m. del 24 de febrero del 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el permiso de operaciones otorgado por el Consejo Regional de la RAAN a la empresa PRADA S.A. La Corte en su decisión consideró: “La Ley de Medio Ambiente y sus Recursos Naturales nos remite a su Reglamento y éste a su vez nos remite al Reglamento de Permiso y Evaluación Ambiental, en que se señala expresamente los casos en que se requiere para su permiso, desprendiéndose con ello, que cualquier tipo de operación que se realizare deberá contar con el permiso del MARENA y del Municipio, requisitos que no fueron cumplidos por PRADA S.A., y que el Consejo Regional Autónomo, aprobó su operación sin los mismos...dicha aprobación requería de previo que PRADA cumpliera con los requisitos que la ley establece para ello, acatando el principio de legalidad, violándose por ello lo preceptuado en los artículos 130, 102 y 60 de la Constitución Política”.

Las dos sentencias de la Corte antes citadas demuestran que el otorgamiento de concesiones y permisos en las Regiones Autónomas requieren de la observancia de un proceso administrativo entre las Municipalidades, las Regiones y los Ministerios del Estado correspondientes, y que ninguna fase del mismo puede ser obviado, so pena de ser declarado nulo todo el proceso. En el caso de SOLCARSA, fue el MARENA el que no cumplió con el requisito de que la concesión fuera aprobada por el pleno del Consejo, y en el Caso de PRADA, fue el Consejo Regional Autónomo el que no cumplió con el requisito de obtener los permisos del Municipio y del MARENA correspondientes.

Además, el 31 de agosto del 2001, en un fallo sin precedentes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA condenó al Estado de Nicaragua por violar los Derechos Humanos de la Comunidad Mayangna (Sumo) de Awás Tingni de la RAAN al haber otorgado la concesión maderera a SOLCARSA en tierras comunales tradicionales sin consentimiento de la comunidad; y por la omisión en la que incurrió de no haber demarcado las tierras comunales tradicionales ocupadas por Awás Tingni, ya que ésta carece de título de propiedad. La Corte estableció que la protección a la propiedad de la Convención Americana de Derechos Humanos protege a la propiedad comunal, y la reconoce como una forma de propiedad basada en los propios usos y costumbres de los pueblos indígenas.¹³⁹

¹³⁹ Ver *supra* nota 79.

Título IV

De los Acuerdos entre los Gobiernos Regionales Autónomos y el Gobierno Central

Capítulo Unico

Arto. 25 Los acuerdos entre los gobiernos regionales y el gobierno central serán de estricto cumplimiento y garantizados por los ministerios e instituciones correspondientes. En caso contrario, los afectados podrán asumir los procedimientos administrativos y legales que estimen pertinentes para asegurar tal cumplimiento.

Desde mediados de la década de los 90, las Regiones Autónomas firmaron convenios interinstitucionales con los diferentes Ministerios del Estado y entes autónomos para regular el manejo de la transferencia que las diferentes leyes establecen para las Regiones Autónomas por concepto de aprovechamiento de los recursos naturales en estas regiones. Sin embargo, tales acuerdos son frágiles desde el punto de vista jurídico, lo que genera inseguridad y dependencia para las regiones. En caso de incumplimiento, existen recursos administrativos en la Ley 290 y, judiciales, en la Ley de Amparo, de los que la administración regional puede hacer uso. Sin embargo, en muchos de los casos, este tipo de discrepancias han sido ventiladas por medio de negociaciones políticas entre las partes.

Título V

De los Derechos, Deberes y Garantías de los Habitantes de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua

Capítulo Unico

Arto. 26. La elección, destitución y período de mandato de las autoridades comunales se harán de acuerdo a lo establecido en la ley No. 445 Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y de los ríos Bocay, Coco e Indio, Maíz.

Corresponderá a los Consejos Regionales asegurar, reconocer, certificar la elección de las Autoridades Comunales de su jurisdicción.

El Estatuto de Autonomía en sus artículos 10 y 11 enfatiza la igualdad de derechos de todos los nicaragüenses en las Regiones Autónomas y los derechos de los habitantes de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua. Además, reitera los derechos establecidos por la Constitución a su lengua, religión, cultura, tierras y recursos naturales. Expresamente establece el derecho de estos pueblos y comunidades a usar, gozar y disfrutar de las aguas, bosques y tierras comunales y de las formas comunales, colectivas o individuales de propiedad y transmisión de las mismas. Así mismo, el derecho de estas comunidades a desarrollar libremente sus organizaciones sociales y productivas conforme a sus propios valores.

El derecho a “administrar sus asuntos locales de conformidad a sus tradiciones”¹⁴⁰ es parte del derecho consuetudinario que reconoce la constitucional a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como elegir de entre sus miembros a sus autoridades comunales tradicionales es su potestad, de conformidad a esas “tradiciones”, como lo establece la Constitución Política de Nicaragua y la Ley 445.¹⁴¹

¹⁴⁰ Arto. 89 CPN.

¹⁴¹ Ley 445. Arto. 6.- Las elecciones, reelecciones, destituciones y periodos de mandato de las autoridades

La presencia del delegado del Consejo Regional no es indispensable para realizar la elección de autoridades comunales, ya que el papel del delegado del Consejo Regional es únicamente “como testigo comisionado para tal efecto, por la Junta Directiva de dicho órgano” como lo manda la Ley.¹⁴² Testigo o fedatario de las elecciones de autoridades en las comunidades indígenas y étnicas de las Regiones Autónomas.

El delegado del Consejo Regional debe abstenerse de intervenir en el proceso de elección propiamente dicho, ya que cualquier intervención foránea en la designación de candidatos o en la elección misma, sería extralimitarse en sus funciones; y los resultados de las elecciones en tales circunstancias podrían ser susceptibles de impugnaciones y desembocar en la anulación de la misma, ya que ésta debe ser realizada en su totalidad por los comunitarios.

Históricamente, las ingerencias externas en las elecciones de las comunidades indígenas y étnicas han causado debilitamiento y deterioro en el liderazgo y hasta

comunales y territoriales, se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas.

Arto. 7.- Las elecciones de las autoridades comunales se llevarán a cabo, con la presencia de un miembro de las autoridades territoriales, donde existieren, y un representante del Consejo Regional respectivo, quien certificará la elección de la autoridad correspondiente.

Arto. 8.- Las elecciones de las autoridades territoriales se llevarán a cabo por lo menos con la presencia de un representante del Consejo Regional Autónomo correspondiente, como testigo comisionado para tal efecto, por la Junta Directiva de dicho órgano. El Secretario de la Junta Directiva del Consejo Regional emitirá la debida certificación en un plazo no mayor de ocho días posteriores a la elección.

En caso de ausencia de la autoridad señalada, la asamblea territorial remitirá el acta de elección al Consejo Regional para su registro y certificación.

En caso que el Secretario no extienda la Certificación en el plazo señalado, la deberá extender de mero derecho, el Presidente del Consejo Regional correspondiente.

Arto. 9.- Cada Consejo Regional Autónomo deberá llevar un registro actualizado de las autoridades comunales y territoriales electas. Para tal efecto capacitará a un funcionario responsable del registro el que deberá al menos dominar dos idiomas de las regiones.

En el caso de las autoridades regionales, fuera de las regiones autónomas, será un representante del Consejo Regional quien comparezca a las elecciones.

El municipio correspondiente deberá llevar un Libro de Registro de Autoridades Regionales y será el responsable de emitir la certificación, en un plazo límite de ocho días, después de efectuada la elección. Las autoridades regionales podrán además inscribir las actas de elección en el Registro del Consejo Regional Autónomo correspondiente.

Autorizaciones serán otorgadas para tal fin, del mandato expreso de la Asamblea Territorial.

¹⁴² *Idem* Arto.8.

en la pérdida del patrimonio de las comunidades, por lo que la intervención de los delegados de los Consejos Regionales en este caso debe ser apegada a la Ley.

Arto. 27. *La organización y transmisión del uso y disfrute entre sus miembros de las formas comunales de propiedad en las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua serán normadas por las propias autoridades comunales de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, de acuerdo con la Ley.*

Parte del derecho consuetudinario de las comunidades indígenas y étnicas de las Regiones Autónomas lo constituye también el derecho a regular internamente el uso comunitario de la tierra y la adjudicación de parcelas a sus miembros, lo que forma parte de esas maneras de regular el uso y usufructo de su tierra dentro de las comunidades. Una vez que el comunitario ya no usa la parcela o la tierra asignada, la propiedad de la tierra regresa a la comunidad.

De esta misma manera, la Ley 28 en su artículo 36, numeral 2, establece: “Los habitantes de las comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado”, y el artículo 10 de la Ley 445, a este respecto, expresa:

“Las autoridades comunales tradicionales podrán otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales y de los recursos naturales a favor de terceros, siempre y cuando sean mandados expresamente para ello por la Asamblea Comunal. Para realizar actividades de subsistencia, no se requerirá de dicha autorización.

Cuando se tratare de aprovechamiento de recursos naturales de uso común de las comunidades miembros del territorio, las autorizaciones serán otorgadas para tal fin, del mandato expreso de la Asamblea Territorial.

El Consejo Regional Autónomo correspondiente apoyará técnicamente a las comunidades en el proceso de aprobación y aprovechamiento racional de sus recursos regionales”.

Todas estas normas tienden a regular el uso y usufructo de las tierras comunales tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas; sin embargo, la última palabra en la administración de sus tierras y territorios la tienen las autoridades comunales tradicionales y las territoriales en los lugares que existan.

Título VI

De la Administración Regional

Capítulo I

Del Consejo Regional Autónomo

El Reglamento de la Ley 28, en las definiciones contenidas en su artículo 3, expresa:

Consejo Regional Autónomo: *Es la instancia máxima de autoridad del Gobierno Regional Autónomo en cada una de las regiones autónomas, la constituye el Consejo Regional Autónomo presidido por su Junta Directiva y los demás órganos de administración en la Región. En base a lo establecido en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.*

El Consejo Regional es un cuerpo legislativo formado por 45 miembros, más los 2 y 3 Representantes ante la Asamblea Nacional de la RAAS y de la RAAN, respectivamente. El Consejo Regional tiene como principal atribución la función legislativa regional al regular, mediante resoluciones y ordenanzas, los asuntos regionales que le competen, de acuerdo con los Artos. 8 y 23 de la Ley No.28.

El Coordinador del Gobierno Regional es elegido entre los 45 miembros del Consejo Regional, por ellos mismos. Todos los concejales son elegidos por 4 años por medio de elección popular de los habitantes de las Regiones Autónomas, que eli-

gen por medio del voto universal, igual, directo, libre y secreto.¹⁴³ La Junta Directiva del Consejo Regional es elegida por un periodo de dos años.¹⁴⁴ La Ley Electoral regula la materia y establece que en circunscripciones donde la mayoría étnica son los miskitos, Mayangnas (sumos) ramas, garífunas o creoles, el candidato que encabece la lista electoral debe pertenecer a cada una de las etnias mayoritarias de la respectiva circunscripción.¹⁴⁵ Esto para asegurar la representatividad étnica de cada zona en el Consejo Regional Autónomo, el que es un ente político multiétnico compuesto por representantes de todas las etnias de cada una de las regiones. La

¹⁴³ Ley No.28 Arto 19; Arto. 22.- Tendrán derecho a votar en la elección de Miembros del Consejo Regional todos aquellos ciudadanos que además de llenar los requisitos de la Ley Electoral, tenga tres meses de residir en la Región respectiva con anterioridad a las elecciones, cuando sean nacidos en la misma, o de padre o madre de la Región; o tener un año como mínimo de residir en la respectiva Región inmediatamente anterior a las elecciones, cuando sean nicaragüenses de otras regiones del país.

¹⁴⁴ Ver *infra* nota 134.

¹⁴⁵ Ley Electoral. Arto. 142.- Los cuarenta y cinco miembros de cada uno de los Consejos Regionales Autónomas de la Costa Atlántica serán electos en quince circunscripciones de acuerdo con las siguientes demarcaciones:

Región Autónoma Atlántico Sur:

1) Dentro del casco urbano de Bluefields, las circunscripciones:

Uno: Barrios Beholden, Pointeen y Old Bank.

Dos: Barrios Pancasán, 19 de Julio, Ricardo Morales y Tres Cruces.

Tres: Barrios Santa Rosa y Fátima.

Cuatro: Barrios Punta Fría, el Canal y el Central.

Cinco: Barrios Nueva York, San Mateo, San Pedro y Teodoro Martínez

2) fuera de dicho casco urbano, las circunscripciones:

Seis: Zona de Paiwas.

Siete: Zona de Kukra Hill y Río Kama.

Ocho: La zona que comprende Haulover, Ricky Point, Laguna dePerlas, Raitipura, Kakabila, Set Net y Tasbapouni.

Nueve: Isla de Corn Island y Little Island

Diez: La zona de la Desembocadura del Río Grande

Once: La zona de los garífunas que comprende: Brown Bank, La Fe, San Vicente, Orinoco, Marshall Point y Wawashang.

Doce: La zona de los Rama que comprende: Ramacay, Turswany, Dukuno, Cane Creek, Punta Aguila, Monkey Point, Wiring Cay y Punta Gorda.

Trece: La zona de la Cruz del Río Grande.

Catorce: La zona del Tortuguero.

Quince: La zona de Kukra River y El Bluff.

En las zonas ocho, nueve, diez, once, doce y catorce, el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo, garífuno, rama y mestizo, respectivamente.

Para la Región Autónoma Atlántico Norte, las circunscripciones son:

Junta Directiva de cada Consejo tiene también que tener representatividad étnica de cada una de las etnias de la región, según el Estatuto de Autonomía.¹⁴⁶

Las Regiones Autónomas tienen amplias competencias en su jurisdicción estipuladas en el Arto. 8 del Estatuto de Autonomía.¹⁴⁷ El Coordinador Regional ejerce

Uno: Río Coco Arriba.

Dos: Río Coco Arriba Abajo.

Tres: Río Coco Llano.

Cuatro: Yulu, Tasba Pri, Kukalaya.

Cinco: Litorales del Norte y Sur.

Seis: Puerto Cabezas casco urbano, sector uno.

Siete: Puerto Cabezas casco urbano, sector dos Llano Norte.

Ocho: Puerto Cabezas casco urbano, sector tres.

Nueve: Siuna sector uno.

Diez: Siuna sector dos.

Once: Siuna sector tres.

Doce: Siuna sector cuatro.

Trece: Rosita urbano.

Catorce: Rosita Rural, Prinzapolka y carretera El Empalme.

Quince: Bonanza.

En las circunscripciones uno, siete, trece y catorce, el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo y mestizo, respectivamente.

¹⁴⁶ Ley No. 28. Arto. 27. La Junta Directiva de cada Consejo Regional estará integrada por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales, debiendo estar representadas en ella cada una de las comunidades étnicas de la respectiva Región Autónoma. Su período será de dos años y tendrá las funciones que determine el presente Estatuto y el Reglamento respectivo.

¹⁴⁷ *Ídem* Art. 8. Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público que siguen en lo que corresponde, las políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales:

- 1.- Participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica.
- 2.- Administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc., en coordinación con los Ministerios del Estado correspondientes.
- 3.- Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios.
- 4.- Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de sus sistema ecológico.
- 5.- Promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las Comunidades de la Costa Atlántica, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultural.
- 6.- Promover la cultura nacional en las Comunidades de la Costa Atlántica.
- 7.- Fomentar el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia.

las funciones ejecutivas y administrativas de la región. Ambas competencias son verdaderamente amplias y están consignadas en los artículos 8 y 30 del Estatuto.¹⁴⁸ El Consejo Regional Autónomo ejerce las funciones legislativas de la región a través de resoluciones y ordenanzas que tienen como finalidad normar las materias de competencia de las Regiones Autónomas en su jurisdicción,¹⁴⁹ para lo que los Consejos Regionales Autónomos se han organizado en comisiones de trabajo,

8.- Promover la articulación del mercado intraregional e interregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional.

9.- Establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.

¹⁴⁸ *Ídem*, Art. 30. Serán funciones del Coordinador Regional:

1.-Representar a su Región.

2.-Nombrar a los funcionarios ejecutivos de la administración regional.

3.-Organizar y dirigir las actividades ejecutivas de la región.

4.-Gestionar asuntos de su competencia ante las autoridades nacionales.

5.-Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y disposiciones del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el presente Estatuto, leyes y reglamentos.

6.-Administrar el fondo especial de desarrollo y promoción social, de acuerdo a la política establecida por el Consejo Regional, y rendirle informes periódicos de su gestión, a través de la Junta Directiva.

7.-Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas del Consejo Regional.

8.-Las demás que el presente Estatuto y las leyes le confieran.

¹⁴⁹ Art. 23. Serán atribuciones del Consejo Regional:

1.-Regular mediante resoluciones y ordenanzas los asuntos regionales que le competen, de acuerdo con el Arto. 8 de este Estatuto.

2.- Elaborar el Plan de Arbitrios de la Región.

3.- Participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos sociales y culturales que afecten o conciernen a su Región.

4.- Resolver los diferendos de límites dentro de las distintas Comunidades de su respectiva Región.

5.- Elaborar el anteproyecto de Presupuesto Regional.

6.- Velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo y promoción social de la región, que se establecerá a través de recursos internos y externos y otros fondos extraordinarios.

7.- Elaborar el anteproyecto de Demarcación y Organización Municipal para la correspondiente región, tomando en cuenta las características sociales, culturales y económicas de la misma.

8.- Elegir de entre sus miembros al Coordinador Regional y sustituirlo en su caso.

9.- Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su Región.

10.- Elaborar un anteproyecto de ley relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región.

11.- Pedir informes o interpelar según el caso a los Delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales.

12.- Elegir de entre sus miembros a su Junta Directiva.

13.- Conocer y admitir, en su caso, de las renunciaciones que presenten sus Miembros o los de la Junta Directiva.

14.- Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida *polí-*

reguladas por sus respectivos Reglamentos Internos.¹⁵⁰ El Consejo Regional Autónomo de la RAAS emitió su Reglamento Interno, en octubre de 1998, por medio de la Resolución No. 148-3-10-98; y el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte fue emitido en el 2000, por medio de la Resolución No. 001-2000.

Arto. 28. *Corresponde a cada Consejo Regional Autónomo las siguientes atribuciones:*

tica, social, cultural y económica de la región.

15.- Elaborar y aprobar su propio Reglamento Interno.

16.- Las demás que le otorgue el presente Estatuto y otras leyes.

¹⁵⁰ De conformidad con los artículos 82 y 80 de los reglamentos internos de los Consejos Regionales de la RAAN y de la RAAS respectivamente, las Comisiones del Consejo Regional de la RAAN son:

Comisión de Población, Desarrollo Comunal, Asuntos Indígenas y Étnicos

Comisión de Asuntos Laborales, Justicia y Derechos Humanos

Comisión de Asuntos Agrarios, Ordenamiento y Demarcación Territorial

Comisión de Educación

Comisión de Cultura y Deporte

Comisión de Infraestructura

Comisión de Salud y Bienestar Social

Comisión de Gobernación, Defensa y Antidroga

Comisión de Planificación, Asuntos Económico y de Patrimonio

Comisión de la Mujer, Juventud, Niñez y la Familia

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Comisión de Relaciones del Exterior e Intercambio Tradicional con el Caribe

Las Comisiones del Consejo Regional de la RAAS son:

Comisión de Asuntos Étnicos

Comisión de Asuntos Laborales

Comisión de Asuntos Agrarios

Comisión de Educación, Cultura y Deporte

Comisión de Infraestructura

Comisión de Salud y Bienestar Social

Comisión de Gobernación y Defensa

Comisión de Asuntos Económico

Comisión de la Mujer y la Niñez

Comisión de Autonomía

Comisión de Antidrogas

Comisión del Patrimonio

Comisión de Demarcación Comunal

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Comisión de Ética y Disciplina

- a. *La conducción y dirección del Gobierno Regional Autónomo y de cada uno de sus órganos de administración regional.*
- b. *Elaborar y presentar a la Asamblea Nacional el anteproyecto de Ley del Plan de Arbitrio Regional.*
- c. *Participar efectivamente en los procesos de elaboración, planificación y seguimiento de políticas y programas económicos, sociales y culturales, regionales y nacionales, que afecten o conciernen a su región, integrando el Consejo Nacional de Planificación y las diferentes instancias que para tal efecto se crean de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Estatuto de Autonomía y el presente Reglamento.*
- d. *Resolver diferendos limítrofes entre las comunidades de su región, previo análisis y dictamen de la Comisión correspondiente del Consejo Regional Autónomo correspondiente.*
- e. *Establecer la política administrativa y velar por la correcta utilización del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, de conformidad con el inciso 6, del Artículo 30 del Estatuto de Autonomía.*
- f. *Nombrar a los delegados institucionales regionales de la Costa Atlántica en coordinación con los Ministerios del Estado.*
- g. *Pedir informes periódicamente e interpelar, según el caso lo amerite, a los delegados de los ministerios y otros entes gubernamentales y a los funcionarios regionales, conforme el procedimiento establecido en el reglamento interno del Consejo Regional Autónomo.*
- h. *Definir y aprobar a través de la Junta Directiva la estructura de organización y dirección ejecutiva de la administración regional en coordinación con el coordinador regional.*

i. *Crear en cada Consejo Regional Autónomo una instancia que asegure:*

i.1. La participación efectiva y sistemática de las organizaciones regionales, municipales y comunales de mujeres en el proceso de definición de políticas, elaboración, ejecución y evaluación de planes y proyectos que se desarrollen en las Regiones Autónomas.

i.2. Promover una participación igualitaria de la mujer en los cargos directivos de las distintas instancias del Gobierno Regional Autónomo y demás órganos de administración regional.

i.3. Promover una participación igualitaria de la mujer en los cargos directivos de las distintas instancias del Consejo y Gobierno Regional Autónomo.

i.4. Establecer mecanismos que aseguren un sistema de divulgación, educación, control y seguimiento de la aplicación en las Regiones Autónomas de las leyes que se dictaminen en beneficio de la mujer, juventud, niñez y familia en el ámbito nacional.

El artículo 28 del *Reglamento* de la Ley 28, antes de reglamentar la competencia del Consejo Regional, en su lugar describe atribuciones de su competencia.

Y en el literal “i”, el artículo 28 del Reglamento pretende establecer como función del Consejo Regional “Crear en cada Consejo Regional Autónomo una instancia que asegure...” una serie de funciones para la participación ciudadana y los derechos de la mujer y la niñez en la región; sin embargo, crear instancias de este tipo no es la forma adecuada de realizar este loable fin, ya que esas funciones corresponden a las comisiones de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia del Consejo Regional de la RAAN, y de la Mujer y la Niñez del Consejo Regional de la RAAS, según el Estatuto de Autonomía y el Reglamento Interno de los Consejos Regionales Autónomos, a menos que a eso es que se refiera el artículo, aunque no está claro que así sea. De ser así, las Comisiones se deben organizar y encargar de

realizar esas tareas, como funciones complementarias a la realización de la función legislativa que les encomienda la Ley 28.

La observación anterior se hace sin perjuicio de reconocer que los literales “i” acertadamente enfatizan la protección de los derechos de la mujer en las Regiones Autónomas, ya que las mujeres en estas regiones sufren de una triple discriminación: étnica, de género y por su condición socioeconómica. Por la extrema pobreza en que viven, las mujeres de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense sufren de los mayores índices de analfabetismo, mortalidad materna cancer del utero y de contagio del VIH-SIDA.

La discriminación que sufre la mujer indígena y creol es especialmente grave cuando es ella quien tradicionalmente ha transmitido los valores sociales, la cultura y la lengua a las nuevas generaciones. Y además, contribuye al desarrollo de la familia por medio de su aporte económico, y a la seguridad y calidad alimentaria y nutricional con: huertas familiares, aves de corral y ganado menor.

A este respecto, la Declaración de la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de América manifiesta:

"Reafirmamos que la riqueza ancestral de los Pueblos Indígenas tiene sus orígenes en la transmisión de sus valores culturales a través de la educación familiar y comunitaria, donde las mujeres han jugado un rol importante como comadronas, consejeras y guías espirituales, propiciando la permanencia de nuestros conocimientos, valores y saberes, así como el desarrollo de modelos de salud pertinentes a nuestra cultura y tradiciones. Reconocemos también avance en la educación bilingüe intercultural con el aporte de los propios Pueblos Indígenas.¹⁵¹

Por lo que existe la necesidad de algún instrumento legal regional que combine oportunamente la teoría de género con el tema étnico en favor de los derechos de las mujeres, de estas comunidades étnicas y de los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas.

¹⁵¹ Fundación Rigoberta Menchu Tum. *Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de América*. MEMORIA. México D.F., México. 2003. Pág.7.

La falta de empleo en las Regiones Autónomas ha desencadenado principalmente en el área urbana una fuerte tendencia a la migración fuera del país para luego sostener la economía familiar por medio de remesas enviadas desde el exterior; sin embargo, algunas veces la ausencia por largos periodos de la madre genera la desintegración familiar. La mayor parte de las mujeres que emigran en busca de empleo al mercado laboral de los Estados Unidos pertenecen a la etnia creol, ya que sus conocimientos del idioma inglés les favorece la emigración hacia aquel país. Las mestizas emigran preferentemente a Costa Rica.

De todas maneras, en cuanto se agudiza la pobreza en el país, ésta también se feminiza, ya que las mujeres en general tienen salarios más bajos y menores oportunidades crediticias y económicas, en comparación con los hombres, por lo que, para mejorar la situación de la mujer en el país, durante el I Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas “Por el Fortalecimiento de la Etnicidad” éstas pidieron a la Asamblea Nacional la inmediata aprobación de la “Ley de Igualdad de Oportunidades”.

Es importante señalar que el Centro de Estudios de Información de la Mujer Multiétnica (CEIMM), adscrito a la URACCAN, trabaja como una institución de acompañamiento al tema de género y multiétnicidad en las Regiones Autónomas y ha apoyado la organización de los encuentros antes mencionadas.¹⁵²

- j. Elaborar su reglamento interno, aprobarlo y reformarlo con el voto favorable de la mayoría de los miembros que conforman el Consejo Regional Autónomo.*
- k. Aprobar, ambos Consejos Regionales Autónomos en forma conjunta y con el voto favorable de las dos terceras partes, el anteproyecto de reformas a la Ley de Autonomía que sean necesarias.*

¹⁵² *Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Anuario 2002.* URACCAN. Managua. Nicaragua 2003.

- l. Aprobar, dar seguimiento y controlar el Plan Anual de Desarrollo Regional que se elabore en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Regional, al igual que los programas y proyectos a ser ejecutados en la Región.*
- m. Gestionar apoyo financiero, técnico y material, en el ámbito nacional e internacional para el desarrollo de los sectores económicos y sociales de la Región.*
- n. Otras atribuciones establecidas en el Estatuto de la Autonomía en el presente Reglamento, en su respectivo reglamento interno y en las demás leyes de la República.*
- ñ. Administrar el Patrimonio de la Región.*

El Estatuto de Autonomía establece que cada uno de los Consejos Regionales elaborará, en coordinación con el Ministerio del Estado correspondiente, el proyecto de presupuesto de la Región, proveniente de los impuestos regionales, de conformidad con el Plan de Arbitrio Regional y los fondos provenientes del Presupuesto General de la República y establece el Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, proveniente de recursos internos, externos y extraordinarios.

El Reglamento de la Ley 28 en su Arto. 28, literal “l”, establece: “Aprobar, dar seguimiento y controlar el Plan Anual de Desarrollo Regional que se elabore en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Regional, al igual que los programas y proyectos a ser ejecutados en la Región” creando estos planes como reflejo de la elaboración de políticas públicas propias de la región. Sin embargo, en la práctica muy poco se ha adelantado en materia de fortalecimiento económico regional y financiero y la mayor parte de los ingresos de ésta se destinan a gastos burocráticos y no a proyectos de desarrollo.

En los literales “a, h y ñ” del artículo 28 del mismo Reglamento, pretenden establecer como atribución del Consejo Regional “La conducción y dirección del Gobierno Regional Autónomo y de cada uno de sus órganos de administración regional...” y además otorgarle al Consejo la potestad de “Administrar el Patrimonio de la Región”, lo que es contrario a lo establecido en el Estatuto de Autonomía,

pues generaría una invasión al ámbito de acción a las competencias administrativas del Coordinador Regional, porque, según el Arto. 16 de la Ley 28, el Consejo y el Coordinador son “en sus respectivas esferas” las máximas autoridades de la Región, por lo que cada uno debe permanecer dentro de sus competencias, por lo que el orden en el que el artículo 15 enumera a las autoridades regionales no establece orden jerárquico alguno. Además, el artículo 30, numerales 2 y 3 del Estatuto de Autonomía, expresamente establece que corresponde al Coordinador Regional “Nombrar a los funcionarios ejecutivos de la administración regional ... Organizar y dirigir las actividades ejecutivas de la Región”, por lo que es claro que la función del Consejo Regional es primordialmente normativa-administrativa al emitir resoluciones y ordenanzas que definan la política regional para que el Coordinador las ejecute y, además, ejercer regulación, control y vigilancia sobre la administración que éste realiza, ya que así lo establece el artículo 23 de la Ley 28 y específicamente el numeral 6 del mismo artículo 23, cuando mandata al Consejo Regional “Velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo y promoción social de la región, que se establecerá a través de recursos internos y externos y otros fondos extraordinarios” y no la de ejercer la administración del mismo, ya que la función administrativa y ejecutiva de la región autónoma le corresponde al Coordinador Regional, según los artículos 8 y 30 del Estatuto de Autonomía.

Capítulo II

De la Junta Directiva del Consejo Regional

Arto. 29. *La Junta Directiva del Consejo Regional es el órgano de coordinación y administración del Consejo Regional Autónomo. Sus atribuciones, además de las contenidas en la Ley 28, serán reguladas por el Reglamento Interno del Consejo Regional y demás leyes.*¹⁵³

¹⁵³ Según el Arto. 27 de la Ley de Autonomía, la Junta Directiva estará integrada por:

Un Presidente
Dos Vice-Presidentes (1er. y 2do. Vice-Presidente)
Dos Secretarios (1ro. y 2do. Secretario)
Dos Vocales.

Capítulo III

Del Coordinador Regional

Arto. 30. *El cargo de Coordinador Regional es de naturaleza ejecutiva y administrativa y su función estará determinada por resoluciones y ordenanzas del Consejo Regional Autónomo.*

Además de las atribuciones contenidas en la Ley 28, le corresponde al Coordinador Regional cumplir las funciones siguientes:

- a. *Presentar al Consejo Regional informes semestrales relativos al cumplimiento de sus funciones.*
- b. *Elaborar y presentar, a través de la Junta Directiva, al pleno del Consejo Regional Autónomo, la propuesta de organización y dirección del aparato ejecutivo de la administración regional para su debida aprobación.*
- c. *Dirigir las actividades ejecutivas de la Región Autónoma, de conformidad con las políticas de organización y aprobada por el pleno del Consejo Regional Autónomo.*
- d. *Gestionar asuntos de su competencia ante las autoridades nacionales e internacionales.*
- e. *Elaborar y presentar ante el Consejo Regional Autónomo, en conjunto con la comisión respectiva del mismo, el plan operativo anual de desarrollo y presupuesto regional.*
- f. *Las demás que le confieren el Estatuto de Autonomía, el presente Reglamento, el Reglamento Interno del Consejo y demás leyes de la República.*

Los artículos 28 y 30 del Reglamento de la Ley 28 se concentran en reproducir las atribuciones de los Consejos Regionales y del Coordinador Regional, sin aportar ningún procedimiento o regulación de las funciones que estos órganos deben realizar en el ámbito de su competencia y dentro de su jurisdicción.

• La Sustitución del Coordinador Regional

El Reglamento de la Ley 28, e igualmente el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur, omite abordar la forma en que deben ser destituidos los Coordinadores Regionales y las causales para ello. Este vacío jurídico ha causado desestabilidad en las Regiones Autónomas al producirse las crisis políticas que no han encontrado salida jurídica.

Sin embargo, el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte sí aborda el tema de manera amplia. El Arto. 103 del mismo establece expresamente que el Coordinador Regional será electo por el periodo de cuatro años.

Esta norma es importante, ya que, aunque el Estatuto de Autonomía establece expresamente que las juntas directivas de los Consejos Regionales son elegidas por periodos de dos años, guarda silencio sobre el periodo para el cual es elegido el Coordinador Regional. Consecuentemente, las soluciones a este vacío legal han tenido un desarrollo diferente en las dos regiones, debido a que cada vez que un Coordinador Regional pretendió ser destituido antes de que terminara su periodo como concejal, por 4 años, éste interpone un Recurso de Amparo administrativo ante los Tribunales de Apelaciones.

Sin embargo, mientras la RAAS contaba con un Tribunal de Apelaciones en la ciudad de Bluefields, donde también está localizada la sede del Gobierno Regional, el Tribunal mandó a suspender el acto reclamado: la destitución del Coordinador por parte de la Junta Directiva y de los Miembros del Consejo Regional, por lo que los Coordinadores Regionales de la RAAS han cumplido periodos de 4 años en sus cargos.

Sin embargo, la RAAN no contó con un Tribunal de Apelaciones en Bilwi, su sede administrativa, sino hasta 1999; por lo que, desde 1990, cuando se conformaron

los primeros gobiernos regionales, y el Tribunal de Apelaciones estaba ubicado en la ciudad y en el Departamento de Matagalpa, fuera de la RAAN, éste no concedió el amparo a ninguno de los dos Coordinadores Regionales, que en ese momento lo solicitaron, lo que tuvo como consecuencia que ambos fueran destituidos antes de los 4 años en que expiraba su mandato como concejales.

De ahí, el hecho que ahora el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo de la RAAN establezca expresamente el término de 4 años para el mandato del Coordinador Regional, que viene a reglamentar esa situación y, de alguna manera, abona a la estabilidad política de la Región.

Este mismo Reglamento, en su artículo 110, establece el voto de censura y la suspensión del cargo del Coordinador; aspectos que el *Reglamento* de la Ley 28 y el Reglamento Interno del Consejo Regional de la RAAS dejan por fuera.

Capítulo IV

De las Autoridades Comunes

Arto. 31. La Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas, corresponde a las autoridades comunales la representación legal de las comunidades.

Arto. 32. Las autoridades comunales son órganos de administración y de gobierno tradicional, que representan a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

Los artículos 31 y 32 del Reglamento de la Ley 28 prácticamente reproducen algunas de las definiciones establecidas en los artículos 4 y 5 de la Ley 445,¹⁵⁴ resultando en la unificación de los términos y el lenguaje utilizados por la legislación nacional en el tema indígena.

¹⁵⁴ Ley 445. Arto. 4. **La Asamblea Comunal** constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Corresponde a las autoridades comunales la representación legal de las comunidades. Cada comunidad definirá qué autoridad comunal la representa legalmente.

El lenguaje mismo de la Constitución Política de Nicaragua ha evolucionado desde su creación en 1987, particularmente a partir de la reforma constitucional de 1995. Mientras la Constitución de 1987 se refería simplemente a “las Comunidades de la Costa Atlántica”, a partir de la reforma constitucional de 1995 por primera vez y de manera expresa “el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas”¹⁵⁵, consecuentemente, se refiere a los mismos como a “los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Caribe”¹⁵⁶

El concepto de pueblos trae consigo el reconocimiento de derechos colectivos, tales como: el derecho a su cultura, lengua y territorios, para que sus miembros y comunidades los disfruten y, por lo tanto, no solamente se les reconocen los derechos humanos y garantías fundamentales individuales; por lo que, a partir de 1987,¹⁵⁷ la Constitución y la Ley No. 28, de manera particular, reconoce los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, que tradicional e históricamente han habitado la Costa Caribe, con el fin de erradicar la discriminación de la que estos pueblos han sido objeto, por medio del reconocimiento a su diversidad étnica,

La Asamblea Territorial es la máxima autoridad del territorio y se convoca según los procedimientos establecidos por el conjunto de comunidades que integran la unidad territorial.

Arto. 5. **Las autoridades comunales** son órganos de administración y de gobierno tradicional que representan a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

Las autoridades territoriales son órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente.

¹⁵⁵ Constitución Política de Nicaragua . Arto. 5 .-*El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución.*

¹⁵⁶ *Ídem* Arto. 121.- *Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna de acuerdo a la ley.*

¹⁵⁷ *Ídem* Arto. 6 .- *Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible.*

Art.175 .- *El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.*

cultural, lingüística y derechos de propiedad comunal; y a su derecho a participar en la vida democrática de la nación, por medio del ejercicio de sus derechos históricos y políticos.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Ley No. 28. *CONSIDERANDO: I* Que en América latina y otras regiones del mundo, las poblaciones indígenas sometidas a un proceso de emprobecimiento, segregación, marginalidad, asimilación, opresión, explotación y exterminio exigen una transformación profunda del orden político, económico y cultural, para el logro efectivo de sus demandas y aspiraciones. *II* Que la Región Atlántica nicaragüense constituye aproximadamente el 50% del territorio patrio, y con cerca de trescientos mil habitantes representa el 9.5% de la población nacional, distribuida en: ciento ochenta y dos mil Mestizos de habla hispana; setenta y cinco mil Miskitos con su propia lengua; veintiséis mil Creoles de habla inglesa; nuevemil Sumus con su propia lengua; mil setecientos cincuenta Garifonas, la mayoría de los cuales han perdido su lengua y ochocientos cincuenta Ramas de los cuales sólo treinta y cinco conservan su lengua. *III* Que la identidad multiétnica del pueblo nicaragüense está firmemente inspirada en las hazañas de héroes indo-americanos como Diriangén, Cuauhtemoc, Caupolicán y Túpac Amaru que nunca claudicaron, y en la gesta de Augusto C. Sandino quien sembró de esperanzas y determinación a los indígenas del Río Coco con sus cooperativas agrícolas y mineras, y quien orgullosamente al mundo proclamó: "Soy nicagüense y me siento orgulloso porque en mis venas circula, más que todo, la sangre india, que por atavismo encierra el misterio de ser patriota, leal y sincero." *IV* Que la lucha revolucionaria del pueblo nicaragüense por construir una nación nueva, multiétnica, pluricultural y multilingüe, basada en la democracia, el pluralismo, el antiimperialismo y la eliminación de la explotación social y la opresión en todas sus formas, demanda la institucionalización del proceso de Autonomía de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua en tanto se reconocen los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes; garantiza la igualdad en la diversidad; fortalece la unidad nacional y la integridad territorial de la nación; profundiza los principios democráticos de la Revolución y trastoca en sus aspectos más profundos la esencia misma de la sociedad dependiente y explotadora que nos heredó el pasado. *V* Que el proceso de Autonomía enriquece la cultura nacional, reconoce y fortalece la identidad étnica; respeta las especificidades de las culturas de la Comunidades de la Costa Atlántica; rescata la historia de las mismas; reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras comunales; repudia cualquier tipo de discriminación; reconoce la libertad religiosa y, sin profundizar diferencias; reconoce identidades diferenciadas para construir desde ellas la unidad nacional. *VI* Que la experiencia acumulada a través del proceso de Autonomía está demostrado que sólo en la medida en que se mantenga indisoluble la lucha por las reivincaciones específicas de las comunidades étnicas con la de los trabajadores y demás sectores explotados y oprimidos de las naciones podrá alcanzar una solución genuina. *VII* Que la Autonomía hace posible el ejercicio efectivo del derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a participar en el diseño de las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales de la región y de la forma en que los beneficios de la misma serán reinvertidos en la Costa Atlántica y la nación, creándose la base material que garantice la sobrevivencia y desarrollo de sus expresiones culturales. *VIII* Que el nuevo orden constitucional de Nicaragua establece que el pueblo nicaragüense es de naturaleza multiétnica; reconoce los derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica a preservar sus lenguas, religiones, arte y cultura; al goce, uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales; a la creación de programas especiales que coadyuven a su desarrollo y garantiza el derecho de estas Comunidades a organizarse y vivir bajo las formas que corresponden a sus legítimas tradiciones (Artos. 8, 11, 49, 89, 90, 91, 121, 180 y 181 Cn.).

Aunque es generalmente aceptado que la Asamblea Comunal¹⁵⁹ es la máxima autoridad de la comunidad indígena y étnica, y que las elecciones de autoridades comunales se realizan de conformidad a sus usos y costumbres tradicionales, como un reconocimiento a su derecho consuetudinario; saber, sin embargo, en qué consisten esos usos y costumbres es aún muy ignorado fuera de las comunidades.

La competencia de las autoridades comunales tradicionales es exclusiva de otras autoridades, sean estas nacionales, regionales o municipales; ya que su derecho a un gobierno interno es un derecho constitucional de los pueblos indígenas y comunidades étnicas establecidos en los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua y reconocido y desarrollado en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía al establecer a las "Autoridades Comunales" como órganos de administración en las Regiones Autónomas.

El reconocimiento constitucional de las Autoridades Comunales como órganos de administración de las Regiones Autónomas es expreso al enunciar: "el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a "sus tradiciones históricas y culturales... administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones" y a "la libre elección de sus autoridades". De la misma manera, el Estatuto de Autonomía establece en los Jueces, en las Regiones Autónomas, la obligación de reconocer y respetar a las autoridades comunales tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas como tales.¹⁶⁰ Autoridades que son elegidas consuetudinariamente por medio de sus maneras tradicionales. Luego, su poder se lo otorgan los mismos miembros de la comunidad y no de ninguna autoridad externa.

Además, la Corte Suprema de Justicia, por medio de la *Sentencia* No. 123 de la 1:30 p.m. del 13 de junio del 2000 sobre el Recurso de Amparo presentado por un miembro de la comunidad indígena de Rama Cay en contra del Delegado del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA) en la RAAS, reconoció la representación

¹⁵⁹ El artículo 3 del Reglamento de la Ley No.28 la define de la forma siguiente: **Asamblea Comunal:** Es la reunión de los miembros de la comunidad, congregados para tomar decisiones sobre asuntos que le son de interés. De conformidad con sus costumbres y tradiciones.

¹⁶⁰ Ley No. 28. Arto.18.

que hacen las autoridades comunales tradicionales de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe,¹⁶¹ como parte de sus particularidades culturales y, por ende, que estas Autoridades Comunales son elegidas tradicionalmente sin más formalidades que las observadas dentro del seno de sus tradiciones comunales.

Encontramos en las Regiones Autónomas un pluralismo jurídico establecido por la Constitución al reconocer las formas consuetudinarias de los pueblos indígenas para manejar sus asuntos internos, de conformidad con sus usos y costumbres tradicionales, a la par del ordenamiento jurídico que le ha sido impuesto por el Estado.

La Ley de Municipios y la elección de las autoridades comunales

La elección de los miembros de una Junta Directiva, Consejo de Ancianos, Síndico, Witas, Jueces Comunales o la de cualquier otra autoridad tradicional comunal o territorial en las comunidades indígenas y étnicas no obedece a alguna norma del derecho escrito, legislado o codificado, sino a su propio derecho consuetudinario. Reconocimiento que se encuentra en nuestra Constitución, como un derecho fundamental de estos pueblos. En las comunidades indígenas de Nicaragua, los miembros mayores de edad se constituyen en Asamblea Comunal y de consenso nombran y destituyen sus autoridades comunales, las que en su mayoría no son elegidas por términos preestablecidos, sino que, dependiendo de las circunstancias y necesidades de la comunidad, y de forma indefinida. En su gran mayoría, las comunidades no levantan actas, sino que el compromiso mutuo del elegido y de los electores constituye la validez y la seguridad del respeto a la elección realizada.

Así mismo, desarrollando el principio constitucional antes mencionado, la Ley de Municipios establece que, en las Regiones Autónomas, los Municipios se registrarán por el Estatuto de Autonomía y por la Ley de Municipios. Y la Ley de Municipios, en sus Artos. 67 a 69, establece que: "Los Municipios reconocerán la existencia

¹⁶¹ El artículo 3 del Reglamento de la Ley No.28 define de la forma siguiente: **Autoridad Comunal Tradicional:** Es la autoridad tradicional de las comunidades indígenas y étnicas electas en asambleas según sus costumbres y tradiciones para que los represente y los gobierne. **Autoridad Territorial:** Es la autoridad intercomunal, electa en asambleas que representa a un conjunto de comunidades indígenas que forman una unidad territorial y cuyos miembros son electos por las autoridades comunales de conformidad con los procedimientos que adopten.

de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente constituidas o en estado de hecho... Así mismo respetarán sus autoridades formales y tradicionales... Son autoridades tradicionales en las comunidades indígenas, aquellas que se rigen por la tradición y la costumbre... cuya elección o nombramiento no tiene previsto un reglamento oficial". Y, según la misma Ley de Municipios, el reconocimiento de las autoridades comunales "cuya elección o nombramiento no tiene previsto un reglamento oficial" debe ser todavía considerada como autoridades comunales por las características propias de las mismas.

Y específicamente sobre los Municipios en las Regiones Autónomas el Título VI, De los Municipios y las Comunidades Indígenas, Capítulo I, De los Municipios en las Regiones Autónomas, en su Arto. 63, establece:

“ Los Consejos Municipales de los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, al aprobar la creación de las instancias administrativas u órganos complementarios de administración en sus ámbitos territoriales, *reconocerán y respetarán los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a organizarse socialmente en las formas que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales* (énfasis adherido).

Y aunque la Ley de Municipios cita las Leyes Indígenas de 1914 y 1918 (el Arto. 67, bajo el Capítulo II "De los Municipios con Pueblos Indígenas en su Territorio" se refiere a los municipios del resto del país y no al de las Regiones Autónomas, que están bajo el Capítulo I de la misma Ley, donde encontramos el Arto. 63); la Constitución y el Estatuto de Autonomía derogaron tácitamente las Leyes Indígenas de 1914, 1918, ya que las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe se rigen por el régimen *sui generis* creado especialmente para ellas en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y su Reglamento, y por la Ley 445, por razones de ser este un régimen de mayor jerarquía, especial y posterior en el tiempo a las normas establecidas en las Leyes Indígenas de 1914 y 1918. Por tanto, estas últimas no pueden ser aplicadas no sólo en las regiones autónomas por haber sido derogadas por la normas citadas. Estas normas de 1914 y 1918 tampoco pueden ser aplicadas a las comunidades indígenas del Pacífico, Centro-Norte de Nicaragua, ya que el artículo 5, introducido a la Constitución en la reforma constitucional de 1995,

al reconocer "la existencia de los pueblos indígenas en Nicaragua" y su derecho a "administrar sus asuntos locales de conformidad a sus tradiciones" no hace diferencia entre los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas y los del resto del país. Por lo que, tanto el reconocimiento a su existencia, como su inherente derecho a administrar sus asuntos locales de conformidad a sus tradiciones, prima sobre la aplicación de las normas establecidas en las Leyes Indígenas de 1914 y 1918, promulgadas a principios del siglo pasado y que han causado estragos a las comunidades indígenas del Pacífico, Centro-Norte de Nicaragua, por su ingerencia en los asuntos internos de las comunidades, al dirigir las alcaldías las elecciones comunales y al expropiar sus tierras comunales, ya que estas normas tratan a los pueblos indígenas del Pacífico, Centro-Norte, como simples dueños de comunidades de bienes, reguladas por el Código Civil, negándoles con esto sus derechos étnicos y culturales como pueblo indígena.

La elección y nombramiento de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua son potestad exclusiva de las Asambleas Comunales y Territoriales, donde las haya, y están reguladas por los artículos 5 a 9 de la Ley No. 445.¹⁶²

Las funciones que han de ejercer las autoridades Municipales o Regionales, de ser ese el caso, ya que su presencia no es indispensable para la realización de las elecciones de autoridades comunales tradicionales, son meramente las de testigos o de fedatarios, puesto que los funcionarios del Consejo Regional o de las Municipalidades no eligen a las autoridades, sino que simplemente presencian el proceso y dan fe del mismo.

Arto. 33. *Las autoridades comunales administran justicia dentro de las comunidades y entre los comunitarios, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.*

El Arto. 33 del *Reglamento* de la Ley No. 28 reconoce expresamente la potestad legal de las autoridades comunales de administrar justicia como parte de la administración de sus asuntos locales dentro de las comunidades y entre los comunitarios, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.

¹⁶² Ver *supra* notas 54 y 59.

Este artículo reitera el derecho constitucional de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a aplicar su derecho consuetudinario o conjunto de prácticas culturales indígenas, que generan usos y costumbres consideradas como obligatorias por sus miembros, por medio del cual los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua regulan sus asuntos locales; usos y costumbres que se caracterizan por no encontrarse escritos o codificados y ser transmitidos oralmente y preservado en la memoria colectiva de estos pueblos.

Dentro del marco de lucha de las naciones civilizadas en contra del racismo y la protección universal de los derechos humanos, Nicaragua, en su Constitución, instituye el pluralismo jurídico en los Artos. 5, 89 y 180 al reconocer el derecho consuetudinario de estos pueblos y al garantizarles constitucionalmente el “mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales...conforme a sus tradiciones...así como mantener las formas comunales de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas...” De igual manera, el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, en su Arto. 18, establece: “La Administración de Justicia en las Regiones Autónomas se regirán por regulaciones especiales que reflejarán las particularidades culturales propias de las Comunidades de la Costa Atlántica, de conformidad con la Constitución Política de Nicaragua”. Las regulaciones especiales de las que habla el artículo 18 para que reflejen las particularidades culturales propias de las Comunidades de la Costa Atlántica vincula al Poder Judicial en una clara referencia al derecho consuetudinario que incluye la forma tradicional de propiedad sobre las tierras que ocupan y la organización interna, que comprende las formas tradicionales de elegir a sus Autoridades Comunales.

A este respecto, la Ley de Municipios y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua (LOPJ) reiteran el mandato del Arto. 18 del Estatuto de Autonomía, estableciendo que las autoridades municipales y el Poder Judicial respeta, promueve y garantiza el Régimen de Autonomía de las Regiones donde habitan los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, reforzando así el régimen *sui generis* de estos pueblos, regidos por su derecho consuetudinario.

No obstante el reconocimiento constitucional, legal y jurisprudencial¹⁶³ del derecho consuetudinario, todavía no existe, en nuestro ordenamiento jurídico, un procedimiento específico para regularlo. Pero este vacío legal, causado por omisiones del mismo Estado, no debe ser utilizado para negarle a las comunidades étnicas y a los pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua sus derechos constitucionales; porque, aunque el Estado no haya creado un reglamento, las normas constitucionales y legales siguen siendo normas de obligatorio cumplimiento para el Estado y sus funcionarios. Es además una pena que el *Reglamento* de la Ley 28 no haya abordado el tema, y aprovechado la oportunidad legislativa para reglamentar estas normas.

Título VII

De las Relaciones entre las Regiones Autónomas y Municipios

Capítulo I

De las Resoluciones y Ordenanzas Conjuntas

Arto. 34. Los Consejos Regionales Autónomos a través de sus juntas directivas, establecerán entre sí las relaciones necesarias para el fortalecimiento del proceso de la autonomía, con el objeto de resolver asuntos de interés regional, intercambiar experiencias y establecer mecanismos de cooperación mutua para desarrollar proyectos y ejecutar obras de carácter intrarregional.

Para regular asuntos de mutuo interés, las Regiones Autónomas adoptarán a través de resoluciones y ordenanzas las decisiones pertinentes.

El *Reglamento* de la Ley 28 aborda el tema de la coordinación intrarregional que debe existir entre las Juntas Directivas de ambos Consejos Regionales Autónomos

¹⁶³ Sentencia No. 123 de la 1:30 p.m. del 13 de junio del 2000 de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

y sobre las resoluciones conjuntas, una modalidad que ha resultado de la implementación de la Ley 28 y del proceso de la autonomía regional en estos años. Cuando ambos Consejos han abordado temas y situaciones de mutuo interés, por razones de economía, política y administrativas, han resuelto emitir resoluciones conjuntas, como: la presentación del anteproyecto del Reglamento de Ley No. 28 y la presentación del aval a la consulta realizada a los pueblos indígenas sobre el anteproyecto de la Ley 445, Ley de Régimen de la Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, para demarcación de las tierras indígenas ante la Asamblea Nacional.

Capítulo II

Las Regiones Autónomas y los Municipios

Arto. 35. Las Regiones Autónomas a través de sus Consejos Regionales establecerán con los municipios y comunidades indígenas y étnicas comprendidos en su territorio, relaciones de cooperación y apoyo mutuo para la gestión y el desarrollo municipal y regional, respetándose la autonomía a ambos niveles de gobierno. Los municipios de las regiones autónomas se regirán por el Estatuto de Autonomía Regional y las leyes 40 y 261, leyes de la materia.

La Ley de Municipios, 40 y 261, expresamente hace referencia a la competencia compartida con las Regiones Autónomas. Existe, pues, una relación de coordinación horizontal entre ambos entes que, por derecho constitucional, gozan de autonomía dentro de la administración pública de nuestro Estado unitario.

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía a este respecto establece que la administración municipal se regirá por el Estatuto y la Ley de Municipios “Las otras autoridades se regirán por las resoluciones que al efecto dicte el Consejo Regional correspondiente”, por lo que la Ley de Municipios la deberán aplicar los municipios en las Regiones Autónomas en lo que no contravenga al Estatuto de Autonomía, y ambas leyes serán complementarias de la gestión pública en las Regiones; y, en materia de conflictos limítrofes entre Municipios y las Regiones Autónomas, previa

consulta del Consejo Regional, decidirá la Corte Suprema de Justicia.¹⁶⁴ De la misma forma, el artículo 62 de la *Ley de Municipios*, establece:

“Los municipios de las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur se regirán por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y por la presente ley.

En virtud de la autonomía regional y municipal, y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios de la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia...”

De este modo, la relación que existe entre las Regiones Autónomas y las Municipalidades en su territorio no es jerárquica, y por lo tanto, el manejo y la gestión de asuntos que les competen a ambas debe ser de común acuerdo, ya que existen competencias compartidas y de coordinación entre ambas instituciones. Los conflictos que se presenten entre los Municipios o el Municipio y el Gobierno Central, por actos y disposiciones que lesionen su autonomía, serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia.¹⁶⁵

Arto. 36. Los municipios y comunidades indígenas y étnicas participarán, por medio de sus alcaldes o consejos municipales o sus representantes en la elaboración, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo regional en la forma que se establezcan en el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo.

Arto. 37. Los asuntos municipales que no están normados por la Ley de Municipios serán tratados conjuntamente por las autoridades municipales y los Consejos Regionales.

¹⁶⁴ Ley de Municipios. Arto. 66.

¹⁶⁵ *Ídem* Arto 39.

Arto. 38. *Para el desarrollo de sus competencias, los municipios de las Regiones Autónomas establecerán las coordinaciones necesarias con el Consejo Regional.*

Los municipios de las Regiones Autónomas deberán rendir informe cada seis meses a los Consejos Regionales Autónomos.

Cualquier actividad que pretendan realizar la Regiones y las Municipalidades deberán resultar del consenso y de la coordinación, ya que cada una tiene su esfera de jurisdicción y competencias autónomas sin que medie relación jerárquica entre cada una de las leyes No. 40 y 261 y No. 28, por lo que el reglamento de ninguna de ellas podría imponer obligaciones a estas instituciones.

El último párrafo del artículo 38 del Reglamento de la Ley 28 pretende establecer que los municipios en las Regiones Autónomas rindan informe cada seis meses a los Consejos Regionales Autónomos. Sin embargo, con tal exigencia, el mismo se extralimita en su competencia, pues, siendo tanto las Municipalidades como las Regiones Autónomas entidades territoriales de derecho público, con personería jurídica y con autonomía propia, no existe relación jerárquica entre ellas; de tal forma que ninguna puede exigir la rendición de informes a la otra, ya que no existe relación de subordinación alguna entre ambas. En este caso, el tipo de relación que debe existir es el de coordinación, como lo menciona la primera parte del artículo o el artículo 37 del mismo, por lo que si se desea obtener tal informe debe ser el fruto de mutuo acuerdo entre ambas instituciones.

Arto. 39. *La Asamblea Comunal podrá delegar en sus miembros o en órganos reconocidos dentro de la organización de la comunidad, la atención, tratamiento y gestión en los asuntos propios y particulares de las comunidades ante el municipio.*

A raíz de la creación en 1996 de los municipios en la Costa Caribe de Nicaragua por medio de la Ley de División Política Administrativa de la Región Autónoma Atlántico Norte y Sur,¹⁶⁶ y más directamente a raíz de la elección popular de alcal-

¹⁶⁶ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No.183 del 27 de septiembre de 1996.

des y vicealcaldes, se están produciendo algunos conflictos entre las autoridades municipales y los Síndicos, Consejo de Ancianos, Junta Directiva y demás autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Los conflictos están basados en la administración de las tierras y principalmente sobre la madera de los bosques comunales localizados dentro de la jurisdicción de las municipalidades. Lo anterior, a raíz de la falta de títulos sobre las tierras de parte de algunas comunidades indígenas y étnicas, a pesar de que actualmente los municipios de la Costa Atlántica no tienen certeza legal de poseer tierras, ya que el Estado no ha delimitado las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas, tierras ocupadas aún antes de la conformación de estos municipios.

De conformidad con el artículo 89 de la Constitución Política de Nicaragua "... Las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones..." lo que en la práctica se traduce en la protección constitucional a la existencia de autoridades comunales con la representación que los miembros de las comunidades les han otorgado históricamente.¹⁶⁷

En cambio, la autoridad de los alcaldes y vicealcaldes depende de la Ley de Municipios; aunque los municipios son entes de derecho público, territoriales, personas jurídicas, con plena capacidad para adquirir y contraer obligaciones. Los municipios y sus autoridades no tienen la potestad legal de desconocer los derechos de propiedad que sobre sus tierras comunales, recursos naturales y bosques tienen las comunidades indígenas y étnicas. El artículo 44 de la Ley de Municipios, cuando expresa "...Los terrenos ejidales son propiedad municipal, de carácter comunal..." utiliza la palabra "comunal" como derivada de sociedad en general pero no se refiere a la comunidad indígena. Se refiere a que son bienes de la sociedad: los pobladores o habitantes del municipio y son administrados por éste; que no pertenecen a propietario privado alguno. Lo que es muy distinto del concepto de propiedad comunal perteneciente a una comunidad indígena o étnica, institución

¹⁶⁷ Ver *supra* notas 82 y 83.

que tiene su reconocimiento jurídico en la Constitución como ente cultural, social y político, diferente del municipio o de cualquier otro ente jurídico estatal, y que el artículo 3 del Reglamento de la Ley 28 define como :

Comunidades de la Costa Atlántica o Caribe de Nicaragua: Se entiende como las entidades jurídicas – sociales – políticas, constituidas por Miskitos, Mayangnas o sumus, ramas, creoles, garifonas y mestizos que habitan en la Regiones Autónomas con jurisdicción para administrar sus asuntos bajo sus propias formas de organización conforme a sus tradiciones y culturas, reconocidas en la Constitución Política y la Ley 28.¹⁶⁸

Y cuyo concepto de propiedad comunal indígena está definido por el artículo 36 de la Ley 28, Estatuto de Autonomía, como "...las aguas, tierras y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de la Costa Atlántica..."¹⁶⁹

Aunque los bienes municipales y los comunales tengan la similitud de ser ambos inalienables son, no obstante, plenamente diferenciables por su naturaleza y titularidad jurídica y sentido social. Las tierras municipales son bienes estatales; las comunales indígenas pertenecen colectivamente a la comunidad para el uso exclusivo de sus miembros. Y mientras la propiedad municipal se rige por la Ley 40 y 261; la propiedad comunal está bajo un régimen *sui generis* definido por los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución; la Ley 28, Estatuto de Autonomía y su Reglamento; y la Ley 445.

¹⁶⁸ *Ídem* **Comunidad Étnica:** Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia y/o africana que comparten una misma conciencia étnica fácilmente identificable por su cultura, valores y tradiciones de convivencia armónica con la naturaleza, vinculados a sus raíces culturales y formas de tenencias y uso comunal de la tierra.

Comunidad Indígena: Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación, vinculados a su pasado aborígen y que mantienen rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de tenencias y uso comunal y de organización social propias.

¹⁶⁹ *Ídem* **Tierra Comunal:** Es el área geográfica en posesión de una comunidad indígena y/o étnica, ya sea bajo título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, religiosas y espirituales, incluyendo la caza, pesca y agricultura, los cementerios y otros lugares sagrados de la comunidad. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Propiedad Comunal: Es la propiedad colectiva, constituida por las tierras comunales y los recursos naturales y otros contenidos en ella, conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones que pertenecen a una o más comunidades indígenas o étnicas.

Además, la misma Ley de Municipios, en su artículo 63, establece:

“Los Consejos Municipales de los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas en la Costa Atlántica, al aprobar la creación de instancias administrativas u órganos complementarios, de administración en sus ámbitos territoriales, reconocerán y respaldarán el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a organizarse socialmente en las formas que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales”.

Por lo que, probablemente, la confusión radica en la falta de tradición y de coexistencia de los municipios y las comunidades indígenas en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua y en la simple asunción de los alcaldes de que, al ser autoridad en el municipio, ello lo autoriza a disponer de las tierras y recursos naturales que se encuentran en el mismo, sin reconocer que las comunidades indígenas y étnicas son un ente diferente del municipio, cuya existencia, en muchos casos, es anterior a la del mismo municipio en las Regiones Autónomas; y que las autoridades tradicionales comunales indígenas son sus representantes legales, por lo que la jurisdicción y competencia de la autoridad municipal es meramente administrativa y política en sus territorios; por tanto, está obligada a reconocer el derecho de propiedad de los demás ciudadanos, de los pueblos indígenas y comunidades étnicas que habitan el municipio.

Capítulo III

De las Relaciones entre las Regiones Autónomas y las Representaciones de los Poderes del Estado

Arto. 40. *Las regulaciones especiales en materia de administración de justicia, que reflejan las particularidades propias de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua se establecerán sobre la base de coordinaciones del Poder Judicial con los Consejos Regionales Autónomos y otras autoridades competentes. De igual manera se establecerán las coordinaciones necesarias con las representaciones de los Poderes del Estado, a fin de armonizar la aplicación de las leyes nacionales y de la Ley de Autonomía de la Costa Atlántica.*

El artículo 40 del *Reglamento* de la Ley 28, en su primera parte reitera lo prescrito en el artículo 18 del *Estatuto de autonomía*, que establece:

“La Administración de Justicia en las Regiones Autónomas se regirán por regulaciones especiales que reflejarán las particularidades culturales propias de las Comunidades de la Costa Atlántica, de conformidad con la Constitución Política de Nicaragua”.

Las regulaciones especiales a la que se refiere el artículo 18 del Estatuto de Autonomía que reflejan las particularidades culturales propias de las Comunidades de la Costa Caribe es una clara referencia al derecho consuetudinario de estos pueblos. A este respecto, la Ley de Organización del Poder Judicial (LOPJ) establece que el Poder Judicial respeta, promueve y garantiza el Régimen de Autonomía de las Regiones Autónomas¹⁷⁰ y que los Juzgados Civiles Locales deben coordinar la administración de justicia con los jueces electos por las Comunidades de la Costa Caribe una vez que ésta cree las regulaciones especiales.¹⁷¹ Y de la misma forma reconoce que la administración de justicia en las Regiones Autónomas se regirá “además por regulaciones especiales que reflejarán las particularidades culturales propias de las Comunidades”,¹⁷² para lo que crea una Comisión de Trabajo formada por las instituciones del Estado, misma que, previa realización de un estudio encaminado a precisar la naturaleza, objetivos y funciones de los jueces comunales, deberá formular propuestas de regulaciones especiales para la impartición de justicia de la Corte Suprema de Justicia.¹⁷³

Así mismo, el Reglamento de la LOPJ establece que, para la elección de los jueces en las Regiones Autónomas, Jinotega y Nueva Segovia, será mérito preferente para el nombramiento de miembros del Poder Judicial que conozcan las lenguas de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua.¹⁷⁴

¹⁷⁰ LOPJ. Arto. 61.

¹⁷¹ *Idem* Arto. 55 numeral 3 y Reglamento LOPJ. Art. 12.

¹⁷² *Idem* Arto. 62.

¹⁷³ *Idem* Art. 226

¹⁷⁴ Reglamento LOPJ. Arto.10.

Y de conformidad con lo estipulado en el Arto. 19 de la Ley 162, Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua,¹⁷⁵ la LOPJ establece que las actas, resoluciones y demás documentos redactados en las lenguas de las comunidades, que conste en expediente judicial, tendrán plena validez, sin necesidad de traducción al español; lo anterior sin perjuicio de que el documento se traduzca si alguno de los intervinientes en el proceso no conozca la lengua o si en el caso del expediente, éste deba ser remitido a un Juez o a un Tribunal fuera de las Regiones Autónomas.¹⁷⁶

La Legislación de Familia y los Pueblos Indígenas

El Código de la Niñez y Adolescencia de la República de Nicaragua en sus artículos 8 y 9 hace una interesante mención de los derechos de los adolescentes, niños y niñas pertenecientes a las comunidades indígenas y étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, al establecer que el Estado deberá garantizar los derechos a tener su propia vida cultural, educativa, religiosa e idioma, todos derechos colectivos de los miembros de estas comunidades. Lo que deberá redundar en el principio primordial de favorecer el interés superior del niño, niña y adolescente. Esta distinción es importante porque en los procesos de adopción, por ejemplo, se tendrá en cuenta que los niños dados en adopción permanezcan con personas de su misma cultura preferiblemente o en los casos en que el adolescente sea enviado a un lugar de rehabilitación se le tome en cuenta su cultura, religión e idioma o la permanencia del mismo en su área geográfica.

La Ley 230, Ley de Reforma y Adiciones al Código Penal para Prevenir y Sancionar la Violencia Intrafamiliar en su artículo 2, numeral 10, establece que en el caso de las comunidades de la Costa Caribe las medidas de seguridad serán aplicadas por el Juez Comunal de acuerdo a los procedimientos tradicionales de las leyes vigentes. Este artículo parece crear una contradicción, porque una cosa es el procedimiento tradicional comunal y otras son las leyes vigentes, esto no necesariamente significa que ambos sean incompatibles, pero tampoco que sean

¹⁷⁵ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 132 del 15 de julio de 1996.

¹⁷⁶ LOPJ. Arto.11.

la misma cosa, como lo hace aparecer a primera vista el artículo; a menos que la norma solamente se refiera a que el Juez Comunal aplicará la ley escrita, pero esto desvirtuaría la función y naturaleza del Juez Comunal, ya que estos aplican las normas consuetudinarias de los pueblos indígenas y no las leyes nacionales; habrá que ver qué aplicación tiene en la práctica esta norma.

Es interesante que el ordenamiento jurídico nacional se interese en el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, pero esto debe hacerse respetando los principios fundamentales del derecho consuetudinario y respetando también que el derecho a sus costumbres y tradiciones en esta materia es un derecho constitucional de los pueblos indígenas, según el mismo ordenamiento constitucional nacional y de conformidad con normas internacionales vigentes.

El artículo 40 del Reglamento de la Ley 28 nuevamente reitera la necesidad de la coordinación entre los diferentes poderes del Estado y la implementación del Estatuto de Autonomía, pero sin establecer procedimiento alguno.

Título VIII

Del Patrimonio y el Presupuesto Regional

Capítulo I

Del Patrimonio de las Regiones Autónomas

Arto. 41. El patrimonio de las Regiones Autónomas está constituido por sus bienes de dominio público.

La Ley 28 establece en sus artículos 34 y 35 que: “Constituye el patrimonio de la Región Autónoma todos los bienes, derechos y obligaciones que por cualquier título adquiera como Persona Jurídica de Derecho Público...La Región Autónoma tiene plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes que integran su patrimonio, de conformidad con este Estatuto y las leyes”.

Arto. 42. Forman parte del patrimonio de las Regiones Autónomas:

- a. El Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social.*
- b. Sus bienes muebles e inmuebles adquiridos bajo cualquier título.*
- c. El producto de las tasas por servicios y aprovechamientos, arbitrios, contribuciones especiales, multas, rentas, cánones, transferencias y demás bienes que se establezcan en el Plan de Arbitrio Regional de la ejecución o leyes especiales.*
- d. El producto de la recuperación de sus inversiones y el ahorro resultante de la ejecución de las mismas.*
- e. Las donaciones y legados que se reciban provenientes de fuentes externas e internas.*
- f. Las utilidades de las actividades económicas de las empresas en las cuales tenga participación.*
- g. Las transferencias asignadas en el Presupuesto General de la República.*
- h. También es patrimonio de las Regiones Autónomas, sus lenguas, culturas, artes y patrimonio histórico.*
- i. Las demás que les sean atribuidas por la ley.*

Aunque formalmente las Regiones Autónomas son Personas Jurídicas de Derecho Público con patrimonio propio, en la práctica son dependientes económicamente del presupuesto que les asigna anualmente el Gobierno Central y de las transferencias que recibe por el aprovechamiento de los recursos naturales. Sigue siendo este el aspecto menos desarrollado de la autonomía, ya que en materia política este sí se ha ido desarrollando.

De conformidad con la competencia de coordinación entre los Ministerios del Estado, el artículo 32 del Estatuto de Autonomía expresamente establece: "El Consejo Regional elaborará, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, el presupuesto de su Región Autónoma para el financiamiento de los proyectos regionales..." Este presupuesto se elabora anualmente y se somete a consideración de la Asamblea Nacional con el resto del Presupuesto General de la República. Sin embargo, dicho presupuesto resulta exiguo para las necesidades regionales, en contraste con los impuestos que recibe el Gobierno Central proveniente de la explotación de los recursos naturales de las Regiones. Es necesario entonces modificar la ley o implementar otros mecanismos, en el sentido de dejar en claro la política fiscal que determine proporciones porcentuales fijas para las Regiones Autónomas, a partir de lo recaudado en la Región.

Es de notar que el mismo artículo 32, en su numeral 1, expresa que "Los impuestos regionales de conformidad con el Plan de Arbitrios que incluirá gravámenes sobre los excedentes de las empresas que operan en la región..." formarán parte del presupuesto regional, pero dichos impuestos regionales no han sido establecidos por los Consejos Regionales al no haber propuesto un Plan de Arbitrio Regional, a pesar de que el Estatuto de Autonomía los facultó en 1987 para ello. Sin embargo, la reforma constitucional de 1995 dejó exclusivamente en manos de la Asamblea Nacional la competencia de crear tributos en Nicaragua.

Los diferentes gobiernos de Nicaragua –desde la reincorporación de la Mosquitia en 1984– han considerado primordialmente a la Costa Caribe como productora de materia prima. El siguiente es un extracto del Memorial Presentado por los Ciudadanos Indios y Criollos del Departamento de Zelaya al Honorable Congreso Nacional en 1934.

"...Desde su reincorporación a la República, este Departamento no ha hecho progreso en ningún sentido. Por el contrario, ha retrocedido completamente...El Presidente Zelaya trasladó a la capital las entradas aduaneras que se invertían aquí, violando de esta manera la Convención Mosquita...concedió a sus amigos gran cantidad de tierra, por medios de denuncios acomodados a las leyes dictadas ad hoc...el resultado actual es que ahora los nativos de este departamento no tienen terrenos para sus trabajos de agricultura y otros fines...Desde la Reincorporación de la

Mosquitia aquí ha existido la más destructiva explotación de los recursos naturales por concesiones extranjeras que han operado en la región y astutos especuladores que han venido del interior de la República...Grandes empresas extranjeras han violado las leyes de muchas maneras. Esto ha sido especialmente notado en los cortes de madera en donde los inspectores forestales eran sobornados para que no cumplieran con las obligaciones que la ley les imponía...Este Departamento carece de buenos caminos, puertos modernos, de sistema telefónico y servicio adecuado de hospitales...sin embargo, produce la tercera parte de las rentas nacionales".

A pesar de la exuberancia de los recursos naturales de las Regiones Autónomas, el retraso económico de las mismas es evidente y se pone de manifiesto aún en la actualidad en la falta de infraestructura, como carreteras, servicios públicos de energía eléctrica, o comunicaciones, educación y salud; así como el alto índice de desempleo y la carencia de bienes materiales por parte de sus habitantes, generan los índices más bajos sobre desarrollo humano de todo el país.¹⁷⁷

Capítulo II

Del Presupuesto Regional

Arto. 43. *Los Consejos Regionales presentarán a más tardar el 31 de julio de cada año a la Presidencia de la República por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el anteproyecto de Presupuesto Regional para financiar los planes y programas que impulsarán los Consejos Regionales a través de sus aparatos ejecutores, establecerán los procedimientos y formas de participación de cada uno de los organismos regionales que intervienen en este proceso.*

¹⁷⁷ González, P. Miguel. *Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Documento de trabajo para el Primer Informe sobre Desarrollo Humano de Nicaragua 2000.* Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). 2001. Managua, Nicaragua.

Arto. 44. *Una vez aprobado el proyecto de presupuesto presentado, los Consejos Regionales Autónomos serán informados sobre el mismo por el Poder Ejecutivo, para éstos a su vez informar a las respectivas instituciones regionales sobre el presupuesto, las políticas, planes y programas que se impulsarán por ley en el año siguiente en la Región respectiva.*

Arto. 45. *Los procesos de ejecución, seguimiento, control y evaluación del presupuesto, las políticas, planes y programas regionales y los nacionales con incidencias regionales, se realizarán conjuntamente a través de las coordinaciones periódicas con los organismos gubernamentales de la región, en el marco de lo previsto en la Ley de Régimen Presupuestario, sin perjuicio de la iniciativa que para tal efecto adopten los Consejos Regionales Autónomos.*

Arto. 46. *Los ingresos regionales pueden ser tributarios, particulares, financieros transferidos por el Gobierno Central y cualquier otro que determinen las leyes, decretos o resoluciones.*

Arto. 47. *Los ingresos tributarios se regularán conforme la necesidad de prestar y mejorar los servicios a las comunidades, la capacidad económica de los pobladores y las políticas económicas de la nación, previo estudios técnicos realizados.*

Arto. 48. *Los ingresos tributarios procederán de las tasas por servicio y aprovechamiento, arbitrios, contribuciones especiales y en general todas las fuentes previstas en el inciso d) del artículo 43 de la presente Ley.*

Arto. 49. *La asignación de gastos en el presupuesto debe estar de acuerdo con los ingresos previstos. No pueden comprometerse gastos que no estén previstos en el presupuesto. El presupuesto regional comienza el 1 de enero y concluye el 31 de Diciembre de cada año.*

Arto. 50. *El presupuesto regional deberá ser aprobado por el Consejo Regional antes del 31 de Julio del año precedente al presupuesto y remitido a la Presidencia de la República, a fin de que sea contemplado en el*

proyecto del Presupuesto General de la República, todas las partidas que deban de ser transferidas a las Regiones Autónomas.

Arto. 51. *Aprobada la Ley Anual de Presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público entregará a los Consejos Regionales Autónomos, los fondos correspondientes a las partidas presupuestarias para los gastos de las Regiones Autónomas siguiendo las disposiciones de las normativas de ejecución presupuestaria que se establezcan.*

Arto. 52. *El control y la evaluación del presupuesto de las Regiones Autónomas se sujetan a las normas dictadas por los Consejos Regionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República.*

El presupuesto regional se obtiene anualmente de partidas presupuestarias que les son asignadas a través de la Ley del Presupuesto General de la República, ya que el Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social para las regiones “proveniente de recursos internos y externos y otros ingresos extraordinarios no presupuestados”,¹⁷⁸ cuya creación mandata el artículo 33 de la Ley 28, después de 17 años de entrada en vigencia de la Ley aún no ha sido establecido. Con el establecimiento de este Fondo, el legislador pretendía complementar las partidas presupuestarias asignadas por la Ley del Presupuesto General de la República anualmente a las Regiones Autónomas y darle autonomía financiera en sus funciones presupuestarias y de planificación. La falta de conformación de este Fondo sitúa a las regiones en una posición totalmente dependiente del Gobierno Central y menoscaba en gran medida el proceso al desarrollo del Régimen Autonomo Regional.

Las partidas presupuestarias que asigna el Gobierno Central a las regiones se dividen en: gastos corrientes y gastos de capital, estos últimos provenientes del Plan de Inversiones Públicas previstos para la Costa Caribe. Sin em-

¹⁷⁸ Ley No.28. Arto. 33.- *Se establece un fondo especial de desarrollo y promoción social, proveniente de recursos internos y externos y otros ingresos extraordinarios no presupuestados, el que será destinado a inversiones sociales, productivas y culturales propias de las Regiones Autónomas.*

bargo, para obtener de estos fondos, las regiones deben elaborar y presentar los proyectos de desarrollo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pero, debido a la falta de voluntad o de visión política y capacidad técnica de las regiones en este último periodo, principalmente la RAAS,¹⁷⁹ no se ha hecho un uso óptimo de las mismas por lo que siempre quedan fondos sin serles asignados.¹⁸⁰

Como una forma de sustitución de hecho al establecimiento del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social para las regiones y debido a: la presión de las regiones, a la firma de convenios institucionales y al mandato de algunas leyes promulgadas recientemente (Leyes No. 40 y 261, No. 387, No. 445 y No. 462), el Gobierno Central por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido entregando algunos ingresos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales de las regiones.

La Ley de Municipios en 1996 fue la primera que estableció para las municipalidades “un 25 por ciento de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio”. Posteriormente, la Ley de Minas incrementó esta cantidad y le otorgó a las municipalidades un 35 por ciento, y un 20 por ciento a las Regiones Autónomas, pero no otorgó porcentaje alguno a las comunidades indígenas. Mas, recientemente, la Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, y la Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal les otorgaron a las Municipalidades, a las Regiones Autónomas y a las comunidades indígenas un 25 por ciento.¹⁸¹

¹⁷⁹ Silva José A. y León C. Sergio. *Saqueo en Bluefields*. Diario La Prensa. 13 de abril del 2004. Primera Plana y Pág. 6 y 7 A.; León C. Sergio y Treminio Walter. *Costeños Elegirán Autoridades para directivos de Consejos Regionales*. Diario La Prensa. 2 de mayo del 2004. Pág. 4 A.; León C. Sergio. *Denuncia a autoridades costeñas por despilfarro*. Diario La Prensa. 25 de mayo del 2004. Pág. 8B.

¹⁸⁰ Ver *supra* nota 39.

¹⁸¹ El literal “b” del numeral 8, del artículo 7 de la Ley de Municipios, expresa: Percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se

La posterioridad de la Ley 445 modifica a la Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, en cuanto que la Ley 445 establece porcentajes diferentes al aprovechamiento de todos los recursos naturales de las comunidades indígenas y étnicas y a las Regiones Autónomas, al ser una ley especial con jurisdicción sobre el territorio de las Regiones Autónomas en la materia de aprovechamiento de los recursos naturales y en tierras indígenas, por lo que, en materia de aprovechamiento minero, en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 445, tanto las Regiones Autónomas, como las comunidades indígenas y étnicas deben recibir cada una su 25 por ciento respectivo de “Los tributos recaudados por el Fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales”, ya que la explotación minera siempre produce limitaciones al acceso de otros recur-

recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio.

La Ley No. 387, establece: *los ingresos generados por la exploración y la explotación de la actividad minera sea distribuida de la manera siguiente:*

el 15% para la investigación minera;

el 20 % para el gobierno regional;

el 30% para el gobierno central y

el 35% para el municipio.

El Arto. 34 de la Ley 445 establece: *Los tributos recaudados por el Fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales. La distribución de estos recursos será así:*

Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar;

Un 25% para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena;

Un 25% para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente; y

Un 25% para el Gobierno Central.

Estos fondos deberán ser entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Representante legal de cada una de las instancias señaladas.

El uso de estas reservas, será supervisado por el Gobierno Central conjuntamente con las autoridades regionales.

Artículo 50 de la Ley 462.

El monto de las recaudaciones que el Estado recibe en concepto de pagos por derecho de aprovechamiento, multas, derechos de vigencia, subastas por decomiso, conforme a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, deberán enterarse en una cuenta especial que para tal efecto llevara la Tesorería General de la República, la que a su vez distribuirá lo recaudado en un plazo no mayor de treinta días de la siguiente forma:

tos naturales y contaminación en el medioambiente, principalmente en los ríos de los que dependen grandemente las comunidades indígenas y étnicas para su subsistencia.

Es importante señalar que esta nueva legislación tiene necesariamente que impactar de forma positiva a las Regiones Autónomas en la transferencia de recursos por el aprovechamiento de sus recursos naturales. Sin embargo, todavía se debe trabajar en obtener mayor transparencia en el traslado y el uso de estas transferencias. Pues los Ministerios del Estado, ni las Regiones Autónomas en Nicaragua han tenido la tradición de informar públicamente el monto de los beneficios provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales, rendir cuentas o informar la cantidad, ni del origen de los mismos.

La práctica de falta en la institucionalización en la entrega y manejo de los fondos ha generado dificultades en la planificación en las regiones, ya que las cantidades varían en sus montos año con año y la entrega de los desembolsos es también irregular en el tiempo. La falta de institucionalización en la entrega de estos fondos ha generado, además, excesiva discrecionalidad y poca transparencia en este proceso, debido a la ausencia de procedimientos y controles administrativos y financieros sobre la finalidad y el destino de los fondos.¹⁸²

1.- En las Regiones Autónomas se estará a lo dispuesto en la Ley No.445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, publicada en la Gaceta, Diario Oficial Numero 16 del 23 de enero del 2003 que establece:

- a. Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar.
- b. Un 25% para el municipio en donde se encuentra la comunidad indígena.
- c. Un 25% para el Consejo y Gobierno Regional correspondiente.
- d. Un 25% para el Tesoro Nacional.

2.- En el resto del país:

- a. El 35% directamente a las Alcaldías donde se origina el aprovechamiento.
- b. El 50% al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO).
- c. El 15% de remanente al Tesoro Nacional.

Téngase incorporado a los beneficios establecidos en el artículo 50 a las Comunidades Indígenas del resto del país, lo señalado en el numeral 1 incisos a y b”.

¹⁸² Ver *Supra* nota 39.

Desafortunadamente, el Reglamento de la Ley 28 tampoco crea controles administrativos y financieros para promover la transparencia en el uso de los fondos asignados a las regiones autónomas provenientes del presupuesto de la región dejando por fuera una oportunidad muy importante para hacerlo.

Capítulo III

Del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social

Arto. 53. *Se entiende por Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, el conjunto de recursos financieros destinadas a inversión social, productiva y culturales propias de las Regiones Autónomas.*

Arto. 54. *El Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social se hará de común acuerdo entre las Regiones Autónomas y el Gobierno Nacional, se constituirán con recursos originados del Presupuesto General de la República y otros ingresos extraordinarios.*

*Corresponde al Coordinador Regional administrar este fondo de acuerdo a la política establecida por el Consejo Regional y rendirá informe semestral al mismo, sobre su utilización, a través de la Junta Directiva.*¹⁸³

Los mayores problemas identificados por los Consejos Regionales y por la Sociedad Civil, causados por la omisión legal de establecer el Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social para las regiones, resulta ser la dependencia económica del Gobierno Central por parte de las Regiones, utilizada por aquél, para someter a las regiones a su voluntad en casos de conflicto entre ambos. Es obvio que tal omisión genera que las regiones reciban menos de los fondos que el legislador previó cuando estableció el régimen legal de la autonomía por medio de la Ley 28.¹⁸⁴

¹⁸³ Esta función del Coordinador Regional se repite en el Arto. 28, literal “ñ” del Reglamento.

¹⁸⁴ Ver *supra* nota 102. Págs. 30 y 31.

El establecimiento del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social: incrementando el patrimonio regional, reforzaría la autonomía financiera de las Regiones Autónomas y su consolidación y confianza pública al ampliar sus oportunidades de realizar el impulso y la ejecución de proyectos y programas propios.

El artículo 53 del Reglamento de la Ley 28 aborda el tema del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social para las Regiones Autónomas, prácticamente repitiendo lo que establece el artículo 33 de la Ley 28; en su artículo 54, el Reglamento se limita a expresar que: “El Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social se hará de común acuerdo entre las Regiones Autónomas y el Gobierno Nacional”, acuerdo que en 17 años, desde la promulgación de la Ley 28, no se ha dado. Y en su parte final reitera que es el Coordinador Regional el encargado de administrarlo.

Arto. 55. El objetivo del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social es que las Regiones Autónomas dispongan de un mecanismo que sustente financieramente el sistema regional de planificación como instrumento básico para su reactivación, reconstrucción y transformación económica y social.

El artículo 55 presenta el objetivo del Fondo. Medida con la cual estamos totalmente de acuerdo, pero el mismo Reglamento omitió establecer los mecanismos legales que deben utilizar las regiones para gestionar su establecimiento ante el Gobierno Central.

Arto. 56. Las regulaciones relacionadas con la autorización del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social, sus objetivos, la definición de su capital, el aumento y los aportes de capital, sus órganos directivos, ejecutivos y otros, se establecerán en ordenanza que al efecto dictará el Consejo Regional Autónomo, a más tardar tres meses después de la entrada en vigencia del presente Reglamento.

El artículo 56 establece que el Consejo Regional Autónomo por medio de una ordenanza dictará las regulaciones relacionadas con la autorización del “Fondo

Especial de Desarrollo y Promoción Social, sus objetivos, la definición de su capital, el aumento y los aportes de capital, sus órganos directivos, ejecutivos y otros”, ordenanza que deberá ser dictada “a más tardar tres meses después de la entrada en vigencia del presente Reglamento”. Y los fondos los deberá entregar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, no conocemos que tal Ordenanza se haya emitido. Y es que, en estos casos, los partidos políticos nacionales, que tienen gran impacto en los miembros de Consejos Regionales, lo que han hecho sistemáticamente ha sido negociar políticamente normas como estas en violación a la misma ley.

Arto. 57. La fijación del capital inicial del Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social se ajustará al monto legal que se establezca en las leyes de la materia y será aportado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como parte del patrimonio de las Regiones Autónomas, el Estatuto de Autonomía establece la creación de un Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social para las Regiones Autónomas. El artículo 33, literalmente expresa:

“Se establece un fondo especial de desarrollo y promoción social, proveniente de recursos internos y externos y otros ingresos extraordinarios no presupuestados, el que será destinado a inversiones sociales, productivas y culturales propias de las Regiones Autónomas”.

Sin embargo, en el 2004 el establecimiento del fondo no ha sido implementado, a pesar de que la Ley de Autonomía lo mandata desde 1987. De la misma manera, la Ley 445, en sus artículos 62 y 63, establece la creación del “Fondo Nacional de Demarcación y Legalización de Tierras Comunes” por medio de partidas incluidas en el Presupuesto General de la República de cada año, mientras dure el proceso de demarcación y legalización. Sin embargo, las leyes del Presupuesto General de la República del 2003 y 2004 no incluyeron tales partidas presupuestarias. Por lo que parece ser una constante sistemática por parte del Gobierno Central no implementar los mandatos legales que establecen la creación de fondos para desarrollar acciones específicas en las Regiones Autónomas.

Título IX

Disposiciones Finales

Capítulo I

Arto. 58. *Las atribuciones, ejercidas por ministerios e instituciones estatales y gubernamentales en materia de salud, educación, cultura y deporte que en virtud de la Ley 28, corresponden a las Regiones Autónomas serán asumidas por éstas, en lo correspondiente a su administración y demás conforme artículo 8, inciso 2 de la Ley 28, así mismo, se transferirán los recursos financieros y materiales necesarios para su ejecución.*

Arto. 59. *Se establecen los siguientes mecanismos de coordinación interinstitucional:*

- a. *El gabinete regional estará compuesto por los representantes ministeriales e instituciones estatales, gubernamentales y regionales, presidido por el coordinador regional para fines de planificación, monitoreo y evaluación.*
- b. *El coordinador regional en coordinación con los ministerios, instituciones estatales dará seguimiento al cumplimiento de lo consignado en cada uno de los representantes y remitirán los planes e informes evaluativos a la Presidencia de la República.*
- c. *Los representantes de ministerios e instituciones estatales también estarán subordinados a los ministerios e instituciones de nivel central y rendirán informaciones a su entidad correspondiente.*

Arto. 60. *El Reglamento Interno Regional será adecuado a las disposiciones contenidas en el presente Reglamento.*

Este artículo se debe referir a la adecuación al presente *Reglamento* de cada uno de los Reglamentos Internos de los Consejos Regionales Autónomos, ya que aquél es jerárquicamente superior a éstos.

Arto. 61. *Las dos terceras partes de los miembros que conforman ambos Consejos Regionales Autónomos podrán elaborar la iniciativa de Ley para la reforma parcial o total del presente Reglamento.*

El *Reglamento* de la Ley 28 en su artículo 28, literal "k", y su artículo 38 reproduce esta norma, al reiterar la atribución de los Consejos Regionales Autónomos de aprobar en forma conjunta y con el voto favorable de las dos terceras partes el anteproyecto de reformas a la Ley de Autonomía que sean necesarias.¹⁸⁵ Normas que a su vez refuerzan el contenido del artículo 181 de la Constitución, que establece que para la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía se requiere de "la mayoría establecida para la reforma de las leyes constitucionales" o sea, las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Lo anterior hace aún más difícil la reforma de esta Ley.

Arto. 62. *El presente Reglamento será divulgado en español y en las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.*

Arto. 63. *El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de su publicación en cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de su ulterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial.*

Dado en la ciudad de Managua, Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los nueve días del mes de julio del año dos mil tres.

En virtud de que el Reglamento de la Ley 28 está contenido en un Decreto de la Asamblea Nacional, el Decreto A. N. 3584, éste no necesitó ser sancionado por el

¹⁸⁵ Reglamento de la Ley No. 28. Arto. 28 literal k.- *Aprobar, ambos Consejos Regionales Autónomos en forma conjunta y con el voto favorable de las dos terceras partes, el anteproyecto de reformas a la Ley de Autonomía que sean necesarias.*

Ley 28. Arto. 38. *Las dos terceras partes de ambos Consejos Regionales podrán conjuntamente solicitar la reforma del presente Estatuto conforme los mecanismos establecidos por la Constitución Política de Nicaragua, el Estatuto General de la Asamblea Nacional y su Reglamento Interno.*

Presidente de la República para su divulgación y entrada en vigencia, por lo que entró en vigencia a partir de su publicación en cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de su ulterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial, como lo expresa el artículo 63 del mismo.

Conclusiones

A pesar de las limitaciones que implican los vacíos de la Ley 28 y de su tardía reglamentación, el proceso autonómico se ha fortalecido en los últimos años, principalmente en el contexto de la política estatal de descentralización del Estado nicaragüense, mediante la creación de nuevas leyes –que han consolidado funciones de las Regiones Autónomas, particularmente en las áreas del Medio Ambiente y Recursos Naturales–; la reafirmación de los derechos indígenas sobre sus lenguas, culturas y derechos de propiedad sobre sus tierras comunales tradicionales; la creación de las universidades costeñas URACCAN y BICU; y el apoyo técnico y económico de agencias de cooperación internacional a las ONGs y a las Regiones Autónomas en el fortalecimiento a su proceso de desarrollo de la autonomía.

Sin embargo, el marco jurídico institucional de Nicaragua en el ámbito administrativo no es muy desarrollado, y aunque existen normas a nivel constitucional y legal, sobre la descentralización en la administración pública, éstas adolecen de grandes vacíos a nivel reglamentario que frustran su efectiva aplicación. Los Ministerios del Estado no reglamentan ni definen muchas de sus competencias, y los Consejos, Municipalidades y las Regiones Autónomas tampoco ejercen plenamente sus poderes reglamentarios. Por ejemplo, según el Arto. 23, numeral 18, de la Ley 28, los Consejos Regionales deben elaborar un anteproyecto de ley relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de las Regiones Autónomas –que todavía no elaboran–, a pesar de ser los recursos naturales la base fundamental del desarrollo de las Regiones Autónomas, por lo que, al no estar claramente definidas las competencias entre las diferentes entidades administrativas, se produce la inacción estatal.

El proceso de descentralización impulsado por el gobierno de Nicaragua en el contexto de su política de modernización del Estado, en la práctica, se ha traducido en la transferencia de mayores competencias para las Regiones Autónomas

principalmente en las áreas de regular y controlar el medioambiente, pero sin que de la misma forma se haya fortalecido la autonomía financiera de las Regiones, lo que ha generado la insatisfacción de los usuarios de los servicios por la ineficiencia de la prestación de los servicios, y en una precaria actuación de tales instituciones.

Además, existe falta de divulgación, regulación y control sobre los fondos que recibe el MIFIC por concepto de pago del aprovechamiento de los recursos naturales, y de las transferencias que traslada a las Regiones Autónomas. Se necesitan, pues, mecanismos administrativos para promover la divulgación, la transparencia y prevenir la excesiva discrecionalidad en el uso de estos fondos por parte de los funcionarios públicos e instituciones que los entregan y las que los reciben. También existe una excesiva centralización por parte del Gobierno Central en sus oficinas en Managua, por lo que las instituciones ministeriales, regionales y municipales aducen falta de presupuesto y recursos humanos técnicamente calificados para realizar las funciones desconcentradas y descentralizadas de regulación y control sobre el aprovechamiento de los recursos naturales impuestas por la Ley.

Pero aún queda mucho camino por andar, ya que el texto del *Reglamento* de la Ley 28 no cumplió su cometido principal, de verdaderamente reglamentar la Ley 28, por dos razones principales: Primero, porque la misma Ley 28 adolece de vacíos que el Reglamento por su naturaleza jurídica no podía subsanar; y Segundo, porque el Reglamento es un documento pobre desde el punto de vista técnico.

Actualmente el planteamiento de YATAMA de crear una nueva Ley de Autonomía o de reformar la existente cobra vigencia, ya que para verdaderamente consolidar el régimen legal de autonomía en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua, la Ley de Autonomía “deberá contener entre otras normas: las atribuciones de su órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales”.

La creación y la reforma de las leyes, y principalmente la reforma de una ley como el Estatuto de Autonomía, no es tarea fácil –debido a todo lo que implica desde el punto de vista político y económico para el Estado–; consecuentemente, habría que buscar un buen momento para hacerlo.

En suma, el proceso autonómico de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense es un proceso que vigoriza la identidad étnica de los costeños; por lo que es irreversible de grandes raigambres populares y democráticas que se ha desarrollado no solamente por la vía legal, sino que por la vía jurisprudencial, administrativa y política desde su creación en 1987.