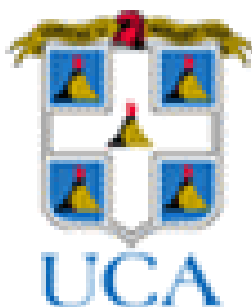


**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA**

***Facultad de Ciencias Jurídicas***



***“ELECCIÓN Y JURAMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS  
REGIONALES AUTÓNOMOS DEL CARIBE  
NICARAGÜENSE 1990-2002”***

**MONOGRAFIA PARA OPTAR AL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO**

***Por: Br. GRETTA PAIZ MALESPIN***

***Tutor: Dr. José Luis Villavicencio***

***Octubre, 2004  
Managua, Nicaragua***

## **DEDICATORIA**

A Dios;

A mis hijos Kíkurus, Steafany, y Juan por su amor, paciencia, y porque aprendieron a comprender mis lágrimas. Quiero decirles que a pesar que el camino para llegar hoy a la meta estuvo lleno de piedras y espinas, nunca dejé de amarlos.

## **AGRADECIMIENTOS**

1.- A Dios, porque nunca me abandonó y en cada caída, allí estuvo para mantenerme de pie.

2.- Al Dr. José Luis Villavicencio, mi Tutor. Hijo del Pacífico pero enamorado del Atlántico. Su compromiso con la Costa Caribe Nicaragüense lo llevaron a ser parte de este esfuerzo. ¡Gracias mil por haber sido un invaluable guía!

3.- Profundo el agradecimiento a mi madre, Vilma Malespín, porque estando muy lejos, estuvo tan cerca de mí cuando más la necesité.

4.- A Xiomara Morales, su ejemplo de trabajo y perseverancia fueron una luz en mi camino. Gracias por haber contado contigo en momentos difíciles.

5.- Infinito el agradecimiento a todos mis compañeros de trabajo, en especial a Margarita Antonio, Jahaira Omeir, Tania Rossman, Carlos Manuel Flores, Karina Willis, Julie Smith, Cristina García, José Saballos, Frank, Víctor Zúñiga (chino), Cesarín, Diego, Don Bernardo, Delfa y Lidu. Cómo olvidar las plegarias a Dios de doña Maurita y Rosita.... y las recomendaciones metodológicas de Francisco Perera y Arellys Barbeyto. ¡Gracias por su amor y solidaridad!

6.- A César Paiz Coleman, Yuri Zapata, William Schwartz y Miguel González. Sus observaciones fueron claves en la construcción final de este trabajo.

7.- A Gustavo Medina, Gerente de Atlanor. Gracias a Tabo pude viajar a Bluefields y Puerto Cabezas, para realizar entrevistas necesarias para ésta tesis.

8.- Al Dr. Owyn Hodgson, gracias a su incondicionalidad obtuve siempre información oportuna.

9.- A Juan Saballos Osorno, Presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte (RAAN), período 2002-2004 por facilitarme información concerniente al conflicto vivido en el Atlántico Norte en mayo del 2002.

10.- A Edda Moreno, porque con su ayuda pude construir las láminas en Power Point. Su conocimiento me permitió describir en mejor forma a los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas...tinki pali cuca.

11.- A mis amigos Jorge Loàisiga y Conny Tinoco, por ponerme a la disposición grabadoras que utilicé durante las entrevistas.

12.- A Nubia Cruz Ortiz, de la Secretaría Académica de la Facultad Jurídica de la UCA, porque con ella todos los “clavos”, se resolvieron.

13.- A Marxurie Pineda, del CSE, por su ternura y solidaridad.

14.- A Maritza Bustillo, CRA-RAAN, por su permanente colaboración.

15.- Al Doctor Arturo Cruz, catedrático del INCAE y reconocido analista político del país, por sus comentarios y por su ofrecimiento en leer y hacer observaciones a este trabajo.

16.- Al profesor Pauni Obregón, gracias a sus observaciones creo que finalmente pude lograr una tesis jurídica y no política. ¡No fue fácil!

17.- A todos mis entrevistados, porque me permitieron con sus insumos concluir este esfuerzo con un criterio menos sesgado que el que tenía al inicio de esta investigación.

## INDICE

INTRODUCCIÓN

II.- ANTECEDENTES

III.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

IV.- JUSTIFICACIÓN

V.- OBJETIVOS

VI.- HIPÓTESIS

### CAPITULO I

#### ASPECTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL CARIBE NICARAGUENSE

- 1.1.- Parte indivisible del territorio Nacional
- 1.2.- Caracterización
- 1.3.- Breve reseña de la Sociedad Civil en la Costa Caribe
- 1.4.- Marco Conceptual

### CAPITULO II

#### ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS EN LA COSTA ATLÁNTICA

- 2.1.- Origen de las elecciones regionales autónomas
- 2.2.- Características de las elecciones autonómicas
- 2.3.- Evolución del Proceso eleccionario en la Costa Atlántica
- 2.4.- Figuras que se destacan en el proceso de elección comunitario.

2.5.- Generalidades sobre el Sistema de Elección en el Atlántico del país

### CAPITULO III

#### LA JURAMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS Y EL PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR ESTE ACTO

- 3.1.- Marco Conceptual: Procedimiento, Juramentación, Recursos
- 3.2.- Fundamento Legal en que se sustenta el acto de Juramentación
- 3.3.- La Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos en el 2002
- 3.4.- El papel del Estado en el fortalecimiento de la Autonomía Regional
- 3.5.- Valoración de los Actores Políticos

### CAPITULO IV

#### DERECHO COMPARADO: Aspectos relevantes

- 4.1.- España
- 4.2.- Canadá

ANÁLISIS DE RESULTADOS

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

“El gran problema con el Pacífico es que es muy arrogante, por un lado; y por otro lado, el Pacífico es muy ignorante, y cree que puede ver el tema de la Costa desde el Pacífico” .

(Dr. Arturo Cruz. Analista Político)

## INTRODUCCION

La incongruencia de ciertas leyes y la ineficacia con que éstas muchas veces se aplican, conducen a que los procedimientos determinados en ellas sean vulnerados. Por ello es necesario que las instituciones encargadas de velar por que se cumpla con el ordenamiento jurídico establecido en el país le devuelvan a Nicaragua esa seguridad jurídica. Estos aspectos deben constituir elementos de suma preocupación de cara a evitar que en el caso de la Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos, la Ley Electoral diga una cosa, mientras la Ley de Autonomía mande hacer otra.

Es vital que los procedimientos jurídicos legales sean completamente claros y conduzcan a la institucionalización de regímenes autonómicos menos complicados, que contribuya en el caso del Caribe, a hacer menos tensas las relaciones entre los Gobiernos Autónomos y el Gobierno Central. Se hace necesario romper con el estereotipo de una Costa Atlántica por siglos marginada, explotada por los enclaves madereros y mineros, utilizada por la dominación inglesa, y olvidada por todos.

En Mayo del 2002, durante la Instalación de los Consejos Regionales Autónomos del Atlántico de Nicaragua, ocurrieron una serie de acontecimientos muy complejos para la Autonomía y la economía de estos pueblos. La seriedad de la crisis trastocó la institucionalidad y la credibilidad de instituciones como el Consejo Supremo Electoral, cuya Ley creadora expresamente le manda a velar porque los procesos eleccionarios del país se conduzcan de la mejor manera.



Desde esa perspectiva me propuse realizar esta Tesis cuyo título es: “**Elección y Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos del Caribe Nicaragüense 1990-2002**”, cuyo análisis aborda la problemática vivida en el seno de estas instituciones autonómicas, luego que en mayo del 2002 el Consejo Supremo Electoral (CSE) decidiera no juramentar en el Norte y si hacerlo en el Sur.

Y aunque la Ley de Autonomía establece la figura de **Promesa de Ley**, en la práctica lo que más destaca en el proceso de instalación de los Consejos Regionales Autónomos, es la Juramentación. Es por ello que voy a referirme al término con mucha familiaridad.

El análisis recoge con mucha particularidad el procedimiento que debió respetarse para juramentar a las autoridades del Atlántico Norte y Sur, analizando los preceptos que en esta materia señala la Constitución Política de la República de Nicaragua, así como las disposiciones establecidas en la Ley Electoral, la Ley 28<sup>1</sup> y el Reglamento Interno de los Consejos Regionales.

El análisis incluye la situación de “juramentación” en el Atlántico Sur, donde para resolverse la controversia, se tuvo que recurrir de amparo ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), quien finalmente emitió una sentencia.

Es por ello que en el desarrollo del tema se visualizan de forma especial, y desde el derecho constitucional y electoral los acontecimientos que se presentaron en el año 2002, priorizando en este esfuerzo, la revisión del procedimiento establecido para estos casos.

Se hace énfasis en el quórum de ley requerido para que el CSE llevara a cabo la elección del Presidente del Consejo Regional Autónomo en la RAAN, y luego juramentara en la RAAS; así como el quórum de ley necesario para que los concejales presentes eligieran al Presidente del Consejo Regional en el Atlántico Norte, de conformidad a la Ley Electoral y Ley de Autonomía.

Finalmente, el trabajo incorpora una descripción sobre legislación comparada de países como España, y Canadá que viven igual que Nicaragua experiencias similares de procesos autónomos.

**La Metodología** implementada en la elaboración de la tesis, se basó en el análisis de la legislación nacional, entrevistas, y documentos concernientes al tema.

**El tipo de investigación** utilizado fue el dogmático, Jurídico y descriptivo, ya que se analizó desde toda perspectiva, lo relacionado a la elección y juramentación de los Consejos Regionales Autónomos

**Entre los Instrumentos**, se utilizó la observación, tanto bibliográfica como de campo. Además, para perfeccionar la investigación se utilizó la entrevista dirigida a actores claves las que posibilitaron la recopilación de información permitiendo un resultado más objetivo.

Debo reconocer lo difícil que resultó conducir esta investigación sin profundizar en temas políticos y no jurídicos. Fueron las entrevistas realizadas en el Atlántico Sur, Atlántico Norte y Managua, las que imprimieron a esta tesis lo mejor de la investigación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ley No. 28, denominada Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 238 del 30 de Octubre de Mil Novecientos Ochenta y siete.

<sup>2</sup> Casi todos, por no decir todos, coincidieron en plantear que la Costa Atlántica sigue siendo vital para la autonomía; y críticamente se reconoció que las instituciones autonómicas no han alcanzado el desarrollo deseado; que ha hecho falta visionar a la Costa Caribe desde una perspectiva de Nación; que hace falta cohesionar a los costeños alrededor de un Plan común; y que ha prevalencia de los intereses partidarios y políticos por encima de los vitales de la Costa Atlántica, ha provocado serio estancamiento de estas regiones.

## II.-ANTECEDENTES

La Constitución Política de Nicaragua reconoce a las poblaciones del Atlántico del país la forma particular de organizarse, y su peculiar manera de elegir y organizar sus propias autoridades políticas. Fue el 2 de Septiembre de 1987<sup>3</sup>, que la Asamblea Nacional aprobó para estas regiones el **Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas Norte y Sur**<sup>4</sup>, instrumento jurídico que sin lugar a dudas vino a modificar el comportamiento de todo un pueblo.

Con la llegada al poder de la Sra. Violeta Barrios, en 1990, la Ley de Autonomía<sup>5</sup>, se transformó en una bandera de lucha de miles de costeños que a partir de entonces exigen que Managua,<sup>6</sup> les respete sus derechos. Los pueblos del Caribe Nicaragüense vienen reclamando a los gobiernos centrales de turno el respeto al proceso de Autonomía, que no se les discrimine y se les reconozca sus propias formas de organizarse y elegir a sus autoridades<sup>7</sup>.

Doce años más tarde, en mayo del 2002, y en un contexto totalmente diferente, y precisamente cuando a nivel mundial las economías se encontraban deprimidas a punto de colapsar, se produce uno de los conflictos institucionales más serios en la historia de los Consejos Regionales Autónomos y del mismo Consejo Supremo Electoral (CSE), éste último, cuestionado fuertemente en su credibilidad.

---

<sup>3</sup> Sin embargo, fue hasta el 30 de Octubre de 1987 que fue publicado en la Gaceta Diario Oficial.

<sup>4</sup> Y que para fines de este estudio se denominará Ley 28 o Ley de Autonomía.

<sup>5</sup> Es una Ley Ordinaria que regula en el territorio del Caribe, la existencia de un régimen político administrativo bajo la forma de gobierno propio.

<sup>6</sup> Siempre que se hace alusión a Managua los costeños se están refiriendo al Estado Nacional.

<sup>7</sup> Este sentimiento es recogido por el informe de gestión parlamentaria que durante mayo-septiembre elaboró la Junta directiva del CRA de la RAAN al sostener que "sabemos por las experiencias de los Consejos Regionales anteriores, que el ejercicio de administración regional no es fácil, ya que tenemos que lidiar frente a un Gobierno Nacional que siempre se ha opuesto a que nuestras comunidades, municipios y Región se desarrollen con el mismo equilibrio y equidad con que se desenvuelven los municipios de otros departamentos del país".

De acuerdo al calendario electoral, correspondía al Consejo Supremo Electoral llevar a cabo la instalación de las autoridades regionales autónomas tanto en el norte como en el sur, pero esto no ocurrió debido, aparentemente, a la forma diferente de interpretar la Ley de Autonomía.

De manera que de una relativa paz que vivían ambas regiones, éstas pasaron a experimentar cambios bruscos en su estabilidad y tranquilidad. Los hechos ocurridos tanto en el Sur como en el Norte, si bien no tuvieron iguales proporciones, el malestar fue el mismo: **el acto del Consejo Supremo Electoral en la figura de su Presidente de no juramentar a las autoridades en la RAAN; y de hacerlo en la RAAS resolviendo el quórum institucional, según el funcionario electoral necesario en este caso, con magistrados suplentes.**

Sin embargo, el requerimiento del quórum institucional en una región (RAAS) y no en la otra (RAAN), provocó serias dudas en la seriedad y en la imparcialidad con la que el Consejo Supremo Electoral.

Es evidente entonces, que existen vacíos e incoherencias tanto en el **Estatuto de Autonomía**, como en la misma **Ley Electoral**<sup>8</sup>, lo que provoca que se de una mala aplicación del procedimiento.

---

<sup>8</sup> Lo cierto es que un error técnico llevó a la Asamblea Nacional a redactar mal este aspecto, indicando que la Proclamación de los Electos lo dice el Presidente del Consejo Supremo Electoral. Sin embargo, por Jurisprudencia, le debe corresponder a todo el Consejo en sesión solemne, por considerarse una actividad esencial por mandato del órgano colegiado.

### III.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La imprecisión en algunos casos del procedimiento en la forma de llevar a cabo la juramentación de las autoridades de los Consejos Regionales Autónomos, una vez pasada las elecciones regionales en la Costa Atlántica de Nicaragua, constituyó un grave problema en mayo del 2002, por los efectos que de ello se deriva, dado que el acto de juramentación tiene importancia por la legitimación de las autoridades electas, pero también por el impacto negativo que provoca el no juramentar, puesto que crea vacíos de poder y por ende influye en el funcionamiento institucional, lo que conlleva a los demás problemas señalados. Si bien existen dos leyes encargadas de regular estos aspectos, resultaron poco efectivas a la hora de dirimir el conflicto.

Sin embargo, por jurisprudencia Electoral<sup>9</sup>, las **tomas de posesión** a los cargos de los electos se ha realizado siempre en sesión solemne del Consejo Supremo Electoral. Por eso es que su Presidente en nombre de esta institución que está sesionando solemnemente procede a juramentar a los electos. El presidente por sí sólo no puede juramentar, sería improcedente partiendo que la institución es un órgano colegiado.

---

<sup>9</sup> El vocablo "Jurisprudencia" proviene del latín jurisprudencia, -iae, literalmente "sabiduría, conocimiento del derecho, compuesto de ius, iuris "derecho", y prudencia, -iae "sabiduría, conocimiento", derivado de prudens, -tis "sabio, conocedor". Actualmente, se entiende por "jurisprudencia", el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitida en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa. (Diccionario Electoral; Octavio Felipe González Roura;379-380).

Ulpiano decía: "Jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto". En cambio, para Joaquín Escriche, "es la costumbre que se tiene de fallar en tal o cual manera". (Diccionario Electoral; Jorge Horacio Otaño Piñero; 391-392).

En este sentido es manifiesta la problemática que se presenta al no estar bien definidos los procedimientos. Y es que en mayo del 2002, fecha en que estando en el Atlántico Norte el CSE en pleno, con el objeto de juramentar a los miembros del Consejo Regional Autónomo y de instalar a su nueva Junta Directiva, Magistrados liberales liderados por el Presidente del Consejo Supremo Electoral validaron un reglamento que mandaba a elegir al Presidente de la Junta Directiva con una mayoría calificada y no con una mayoría simple. Sin embargo, ambas mayorías no están claramente definidas, máxime cuando el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte establece Votaciones y no Quórum.<sup>10</sup>

De acuerdo a la interpretación que se hace a la Ley de Autonomía (Ley 28), en el procedimiento para elegir al Presidente del Consejo Regional Autónomo, bastaba que estuviesen la mitad más uno de los consejales presentes, es decir 24. En tanto, el Reglamento Interno, que es precisamente el instrumento jurídico que origina el conflicto, establece “una votación” del 60 por ciento de los concejales presentes, entendida ésta como una mayoría calificada.

Otro hecho que llamó la atención, por la aparente irregularidad en que este ocurrió, fue la decisión del vicepresidente del Consejo Supremo Electoral de llevar a cabo la juramentación e instalación de las autoridades del Consejo Regional Autónomo en el Atlántico Norte.

---

<sup>10</sup> En este sentido, Guillermo Cabanellas, establece que **votación** es el “total de votos emitidos”, lo que supone que para llegar a esta parte del proceso se tuvo que pasar previamente por la conformación del **quórum**.

Si bien corresponde al vicepresidente, “sustituir al Presidente en caso de ausencia temporal”, de conformidad al artículo 14, inciso 6, literal a), de la Ley Electoral, ésta no define que se entiende como ausencia temporal y en que condiciones se plantea, convirtiéndose en otro de los grandes vacíos de la misma.

Pero también, cómo asimilar el hecho que un Reglamento Interno pueda situarse por encima de una Ley. Allí el otro conflicto. En el caso del Atlántico Norte (RAAN), tal situación provocó confusión y malestar entre su población y en ciertos concejales.

En el caso del Atlántico Sur (RAAS), el presidente del Consejo Supremo Electoral realizó la toma de posesión de las autoridades del Consejo Regional Autónomo, integrando de previo el quórum institucional con los magistrados suplentes. No obstante, y por jurisprudencia electoral el suplente se incorpora a solicitud del magistrado propietario, y esto no fue lo que ocurrió. ¿Constituyó eso una flagrante violación a la Ley Electoral?

Es necesario dejar bien claro qué fue realmente lo que ocurrió en estas regiones que se llegaron a desestabilizar política, económica y socialmente producto del congelamiento que sufrieron las partidas presupuestarias enviadas desde el Gobierno Central.

De lo ocurrido se desprenden una serie de interrogantes: ¿Es el procedimiento establecido en la Ley 28 el correcto, o podía un Reglamento estar por encima de la Ley?; Pero cuando se presentan estos tipos de conflictos, a quien realmente le corresponde dirimir?; Y si se trata de resolver, que tipo de respuesta hubo que darle: administrativa o política?, estas y otras preguntas se plantean a fin de determinar el proceso más eficaz.

#### IV.- JUSTIFICACION

El avance más significativo desde el punto de vista jurídico y político para los Pueblos del Caribe del país es sin lugar a dudas, la instalación oficial de los gobiernos autónomos regionales, el 4 de mayo de 1990. “De ahí que los especialistas en asuntos étnicos y derechos indígenas, de mayor renombre en América Latina, reconozcan el significativo avance que al respecto representa la legislación de Nicaragua”.<sup>11</sup>

Pero coincidencia o no, lo cierto es que en cada proceso eleccionario en el Atlántico del país, los Gobiernos Autónomos Regionales, están inmersos en una serie de conflictos. Fenómenos aislados o no, se registran una vez llegado el período de elecciones. De lo anterior se desprende la importancia de estudiar con suma particularidad la problemática referida a la elección y juramentación de los Consejos Regionales Autónomos<sup>12</sup>.

Para Mayo del 2002 se esperaba que los consejales electos fueran juramentados luego de agotado el período de las autoridades salientes que es de cuatro años cuando son electos nuevos concejales, sin embargo, no fue eso lo que ocurrió.

Al respecto, el Artículo 40 de la Ley de Autonomía indica que es el Presidente del Consejo Supremo Electoral a quien corresponde tomar la promesa de ley a los miembros declarados electos. No así, el artículo 12 de la Ley Electoral, establece el quórum de ley de cinco de sus magistrados, “y las decisiones se tomarán con el voto favorable de al menos cuatro de los mismos”.

---

<sup>11</sup> “Tradición, Derecho, Autonomía”, por Mario Rizo Zeledón. Revista Waní, #10, mayo-agosto, 1991.

<sup>12</sup> Estas instituciones constituyen una expresión política única en el país, porque sólo en el Caribe de Nicaragua se vive una experiencia de Regiones Autónomas.



Sin embargo, el mencionado artículo no especifica si este quórum es el mismo que se requiere para dar posesión del cargo a los miembros de los Consejos Regionales Autónomos y presidir la elección de la Junta Directiva. Si analizamos son sumo detenimiento aquí se produce una compleja contradicción entre lo emanado por una y otra ley, y por la forma en que ambos preceptos legales son interpretados.

De la situación anterior se desprende el interés por realizar un análisis crítico sobre el proceso de Juramentación de estos Consejos. Establecer si existía un Procedimiento debidamente señalado; definir que debía prevalecer: si la Ley Electoral, la Ley 28 o un Reglamento Interno? Y si la decisión del Presidente y del Vicepresidente del Consejo Supremo Electoral para resolver el caso fue jurídicamente lo correcto.

En este sentido, al realizar este trabajo se pretende conocer la problemática y visualizar los vacíos que representan en la ley y presentar alternativas a fin de superar las dificultades encontradas.

## V.- OBJETIVOS

### Objetivo General

Analizar el proceso de Elección de los Consejos Regionales Autónomos en el Caribe Nicaragüense, con énfasis en el procedimiento aplicado en la Juramentación e Instalación a fin de observar sus fortalezas y debilidades en el período 1990-2004.

### Objetivos Específicos

- ✓ Presentar Generalidades sobre las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, a fin de observar aspectos relevantes de la misma.
- ✓ Determinar el carácter especial de la Elección y Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica con el propósito de visualizar su eficacia en el período 1990/2004.
- ✓ Analizar el procedimiento que establece la Ley de Autonomía y el Reglamento Interno para la Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos, valorando el mecanismo jurídico que se implementó en el Atlántico Norte y Sur, en el 2002, a fin de determinar su coherencia y efectividad.
- ✓ Describir en Derecho Comparado aspectos relevantes relacionados con la materia de países como España y Canadá.

## **VI.- HIPOTESIS**

El acto de juramentar a las nuevas autoridades cada cuatro años se ha convertido en un proceso totalmente vulnerable. Nuestras instituciones autonómicas si bien tienen casi 13 años de estar inmersos en procesos electorarios, éstas presentan debilidades, poco desarrollo, y falta de criterio. No obstante, si bien existe un marco jurídico vinculado con la materia, este presenta incoherencia, contradicciones, y vacíos legales que provocan la ineficacia y poca efectividad de dichas normas al ser aplicadas.

# CAPITULO I

## ASPECTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL CARIBE NICARAGUENSE

### 1.1.- Parte indivisible del territorio nacional

#### 1.1.1.- Aspectos Demográficos

La Costa Caribe de Nicaragua representa el cincuenta por ciento del territorio de la nación. En su geografía se encuentra el noventa por ciento de los recursos hídricos, casi la totalidad de la biodiversidad, y los bosques y minerales más abundantes del país.

Su plataforma continental alberga un potencial de recursos petroleros, que ha llevado a países como Honduras, Colombia y Costa Rica a procurar formas de control y dominio a fin de usufructuarlo. Dicha pretensión ha derivado en un conflicto limítrofe que actualmente se ventila en la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, Holanda.

Además, los ríos Coco (o Wangkí), Prinzapolka, Grande de Matagalpa y Escondido forman sus principales cuencas hidrográficas.

Cabe señalar que las comunidades de la Costa Caribe han vivido ancestralmente del usufructo de los recursos naturales<sup>13</sup> de la zona, sin embargo, la expansión de la frontera agrícola a partir de los años cincuenta del siglo XX y la presión de colonos sobre la zona de amortiguamiento de la Reserva de Bosawás han provocado desequilibrios ambientales y la erosión de los derechos ancestrales de los Pueblos Indígenas y comunidades étnicas, garantizados en los artículos 5 y 89

---

<sup>13</sup> Estos son considerados el pilar fundamental en el que descansa la Autonomía Regional.

de la Constitución Política, y el artículo 4 del Estatuto de Autonomía que establece la garantía del ejercicio de los derechos históricos de estas comunidades.

### 1.1.2.- División Político Administrativo<sup>14</sup>

Hasta 1980, Nicaragua estuvo dividida política y administrativamente en 16 departamentos, de los cuales el de Zelaya comprendía el territorio conocido como la Costa Atlántica<sup>15</sup>. Posteriormente, a través del decreto de Regionalización de 1982, quedó nuevamente subdividido en la Zona Especial I y II.

En septiembre de 1987, cuando la Asamblea Nacional promulgó los Estatutos de Autonomía (Ley 28)<sup>16</sup>, las Zonas Especiales pasaron a constituirse en Regiones Autónomas, Norte y Sur.

---

<sup>14</sup> Se llama División Política Administrativa a la División Territorial, que en el país se hace para su identificación geográfica territorial y para su administración y dirección.

El territorio nacional tiene su fundamento legal en la constitución política del país y en los Tratados Internacionales que han ido delimitando jurídicamente la frontera. A nivel interno la división político-administrativa del país lo establece la ley de división político-administrativa que deja definida toda la división administrativa. (Villagra;40).

<sup>15</sup> Ningún otro lugar en el mundo ha tenido tantos nombres como la Costa Atlántica nicaragüense. Comenzando con el nombre de Taguzgalpa, Totogalpa, La Mosquitia, Zelaya, La Costa Atlántica, Zonas Especiales, Noreste de Nicaragua, RAAN y RAAS, finalmente, en un amplio territorio ocupado por nuestras comunidades que se extendían desde la desembocadura del Río Aguan en el Cabo Camerún, hoy República de Honduras, hasta la desembocadura del Río San Juan. (Rojas, Chow y Gómez;1995)

<sup>16</sup> Conformó el primer cuerpo jurídico que norma, de manera novedosa, las relaciones etnia-estado nacional o estado-sociedad multiétnica en la Nicaragua contemporánea. (Rizo-Zeledón;1991)

De esta manera el territorio nacional, pasaba a dividirse administrativamente en departamentos, Regiones Autónomas y Municipios, de conformidad al artículo 175 de la Constitución Política, que a su vez definía, la responsabilidad del Estado de organizar por medio de una Ley, el Régimen de Autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, de conformidad al artículo 181Cn.

Dentro de la nueva organización político-administrativa que se impuso en Nicaragua destacan dos tipos:

- ✓ El primero, mantiene en el Pacífico una división en departamentos<sup>17</sup> y municipios<sup>18</sup>, así como el régimen de gobiernos municipales asentados en la cabecera municipal.<sup>19</sup>
- ✓ El Segundo, establece en el Atlántico una división de tipo regional<sup>20</sup>, con la figura de los Consejos Regionales Autónomos<sup>21</sup>, y los Municipios.

---

<sup>17</sup> Constituido por un conjunto de Municipios. En el departamento existe una Cabecera Departamental que es en donde tiene su sede las autoridades departamentales y que es el municipio de mayor desarrollo económico-social o mayor ubicación territorial. La Ley es la que define cuál es la cabecera departamental que normalmente tiene status de ciudad. (Villagra; 41).

<sup>18</sup> Es la base de toda la división político-administrativa del país y que aglutina a una concentración poblacional normalmente alta y con un mínimo de desarrollo económico-social. La Ley define que poblados tienen rango de municipios. En el Municipio existen autoridades municipales, en la región y departamentos lo que existe son delegados de los Poderes del Estado.

Los Municipios además de la población central, pueden tener en lo rural Comarcas, Valles, Caseríos, disminuyendo cada uno en ese orden su concentración poblacional. Las Ciudades o Municipios de mayor concentración pueden dividirse en Distritos y Barrios. (Villagra;41).

<sup>19</sup> En este tipo de organización territorial el Alcalde y el Concejo Municipal son las máximas autoridades locales.

<sup>20</sup> De acuerdo al Arto. 6 del Estatuto de Autonomía, se crean dos Regiones Autónomas: La RAAN y la RAAS.

### 1.1.3.- Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas

Al respecto, cabe indicar que casi siempre que se hace alusión a las poblaciones del Atlántico del país, erróneamente se les llama etnias, sin embargo, lo que existen en las Regiones Autónomas de Nicaragua, son **Pueblos Indígenas**<sup>22</sup>, a quien la historia no les precisa fecha de cuándo poblaron el Continente, y **Comunidades Étnicas**<sup>23</sup>, que a diferencia de los primeros, a éstos la historia sí precisa fecha y causa de llegada<sup>24</sup>.

### 1.1.4.- Caracterización

En ese sentido, la Costa Caribe de Nicaragua es Multiétnica, Multilingüe y Pluricultural: tres condiciones importantes que caracterizan su **población**<sup>25</sup>, compuesta por miskitos, sumos, criollos, mestizos, ramas y garífunas (las dos últimas etnias exclusivas del Atlántico Sur del país).

A continuación se describe una caracterización de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en el Atlántico Norte y Sur del país:<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> De esta manera los gobiernos pasan a tener carácter regional y autónomo, donde el Coordinador y el Consejo son las máximas autoridades regionales.

<sup>22</sup> Caso de los Sumos-Mayagnas, Miskitos y Ramas.

<sup>23</sup> Ellos son los Criollos, Garífunas y Mestizos.

<sup>24</sup> Explicación ofrecida por la Socióloga Edda Moreno y la Rectora de URACCAN, Alta Hooker. (Mayo y Junio del 2004, respectivamente)

<sup>25</sup> Datos demográficos de la Región Autónoma del Atlántico Norte, incorporado en el **Informe de Desarrollo Humano de la Costa Atlántica 2004**, sostiene que **su población total es de 308 mil 438 habitantes**, distribuidos de la siguiente manera: 57 mil 465 en Bilwi; 53 mil 028 en Waspám; 21 mil 179 en Prinzapolka; 23 mil 849 en Bonanza; 25 mil 462 en Rosita; 80 mil 387 en Siuna; 47 mil 068 en Waslala. Del total, 174 mil 598 ( 56,64%) son mestizos; 111 mil 511 (36,18 %) miskitos; 3 mil 506 (1,15%) creole; y 18 mil 270 (5,93%) sumos-mayangnas. En el caso del Atlántico Sur, el mismo informe indica, que su población total es de 429 mil 552 habitantes distribuidos territorialmente así: 7 mil 500 en Corn Island; 47 mil 849 en Bluefields; 10 mil 628 en Peral Lagoon (Laguna de Perlas); 13 mil 200 en Kubra Hill; 5 mil 500 en la Desembocadura del Río Grande; 20 mil en La Cruz de Río Grande; 33 mil 844 en El Tortuguero; 55 mil en Bocana de Paiwas; 15 mil 196 en El Ayote; 29 mil 590 en Muelle de los Bueyes; 63 mil 245 en El Rama; y 128 mil en Nueva Guinea. Del total 386 mil 149 ( 89,90%) son mestizos; 14 mil 358 (3,334%) son miskitos; 23 mil 691 (5,52) creoles; un mil 100 (0,26%) sumo-mayangna; un mil 290 (0,3) ramas; y 3 mil 440 (0,8%) garífunas.

<sup>26</sup> Caracterización tomada de la Agenda de las Regiones Autónomas de Nicaragua; enriquecida por el Informe de Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua 2000; y reforzada por esta servidora.

### Miskitos:

Se localizan en la RAAN y en la RAAS. Se calculan unos 101 mil 950, el 18 % de la población total de las Regiones Autónomas. Muchos de ellos viven en las riveras del río Wanki, las lagunas costeras de Wounta, Haulover, Páhara, Bismuna, Karataska y Waní, a orillas de los ríos Bocay y Waspuk, y en las montañas de Saslaya. Unos 8 mil miskitos viven en la RAAS, en Laguna de Perlas y Desembocadura del río Grande de Matagalpa.<sup>27</sup>

### Creoles:

Los creoles o población negra angloparlante se sitúa en su gran mayoría en Bluefields, Corn Island, Laguna de Perlas y la zona urbana de Bilwi. Representan el 7.88% de la población regional del Atlántico Sur, y el 3.97% de la población del Atlántico Norte.

Los creoles en su gran mayoría y al contrario de lo que sucede con otros grupos étnicos costeños, especialmente los indígenas, no tienen arraigo comunitario, entendido como presencia y permanencia continua en tierras comunales.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>En años recientes la población miskita ha aumentado notablemente en las zonas urbanas de Bilwi, sede administrativa de la región norte; Bluefields y Corn Island, en el Atlántico Sur. Estos movimientos migratorios se relacionan con una mayor participación de los miskitos en las actividades pesqueras, especialmente del buceo para captura de langosta y camarón. En el Atlántico Sur se estima que existen unas 15 comunidades de mayoría miskita. Su economía se basa en la pesca, la yuca y arroz. Son hábiles tallando la madera, el coral, carey, oro y malaquita, y cestas elaboradas con agujas de pino.

<sup>28</sup>Salvo algunas familias que viven en ríos cercanos a Bluefields, Río Escondido y parte de la Cuenca de Laguna de Perlas, la mayor parte, históricamente se ha asentado en los centros urbanos de las regiones costeñas empleándose como servidores públicos (especialmente en el sistema educativo) y en actividades comerciales. Cifras del gobierno indican que hay unos 40 mil criollos, sobre todo en la RAAS.



## Sumo-Mayangna

El grueso de la población Mayangna (Hijos del Dios Sol), descende de tres grupos lingüísticos: panamahaka, twahkas<sup>29</sup>, y ulwas<sup>30</sup>. Se encuentran dispersos desde el río Grande de Matagalpa hasta la cabecera del río Patuca (Honduras). La mayoría de los sumos-mayagnas residen en Rosita y Bonanza.<sup>31</sup>

## Los Rama

Constituye uno de los Pueblos Indígenas en Nicaragua, cuya población e idioma dramáticamente se ha ido extinguiendo a lo largo de los años. En la actualidad apenas existen unos diez ancianos hablantes de Rama. Sólo habita el Atlántico Sur; la isla Rama Cay, al sur de la bahía de Bluefields.

También existen algunas familias viviendo en Bluefields y otras dispersas en los litorales de los ríos Torswani, Maíz y Punta Gorda; al sur del municipio de Bluefields.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Representan el 5.23% de la población total de la región norte, y están fundamentalmente en las zonas rurales y urbanas de municipios mineros, entre ellos Bonanza y Rosita –en la mayor parte de lo que es hoy la reserva de BOSAWAS-, con una pequeña comunidad en el Municipio de Siuna, Sikilta. También existen algunas comunidades en el municipio de Waspám, y Puerto Cabezas.

<sup>30</sup> Este último grupo solamente se ubica en la comunidad de Karawala y otras zonas cercanas, -en el municipio de la Desembocadura de Río Grande-, en el Atlántico Sur, donde forman el 0.41% de la población regional.

<sup>31</sup> Cultivan arroz, yuca, malanga, maíz, frijoles y plátanos; cazan, pescan y elaboran tapices con la corteza del árbol de tuno.

## Garifunas

Una Comunidad en extinción, que vive en la Cuenca de Laguna de Perlas, cuarenta y cinco kilómetros al norte de Bluefields. Descienden de pueblos africanos e indígenas Arahucos que entraron en contacto durante la época colonial en las Antillas menores; de ahí fueron desterrados por los ingleses a la Costa Caribe Hondureña en la segunda mitad del siglo XVIII, tras continuas rebeliones armadas.

El garífuna es un idioma extendido en la Costa Caribe de Honduras, Guatemala y Belice, sin embargo, nuestras comunidades en gran parte han perdido el uso de su lengua original y adoptado el inglés creole como idioma común. Actualmente viven un proceso de revitalización de su lengua y cultura.<sup>33</sup>

## Los Mestizos

Han ido en constante aumento desde la segunda mitad del siglo XX a causa de procesos migratorios provenientes de la región central y norte-centro del país, especialmente de los departamentos de Chontales, Boaco, Matagalpa y Jinotega.

---

<sup>32</sup> En los últimos años los rama han planteado con mayor fuerza su inconformidad por la invasión campesina de sus tierras comunales y la comercialización privada de propiedades que reclaman como propias.

<sup>33</sup> Sus actividades principales son la agricultura de subsistencia y la pesca.

La mayor parte de los mestizos es población campesina que practica una economía de subsistencia con muy pocos excedentes orientados al mercado. Las familias mestizas se encuentran asentadas en zonas rurales de los municipios de El Tortuguero, la Desembocadura de Río Grande, Paiwas, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes y Rama; todos ellos en la Región del Atlántico Sur. En el Atlántico Norte los municipios de Waslala, Siuna, Bonanza y Rosita son los que concentran la mayor parte de la población mestiza.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> En las zonas rurales las familias campesinas practican una agricultura de granos básicos con métodos de roza y quema. Durante los últimos diez años se ha observado una tendencia creciente de migración mestiza hacia los centros urbanos de ambas regiones autónomas, y a la zona minera del Atlántico Norte para dedicarse a la pequeña minería.

## 1.2.- Caracterización

### 1.2.1.- Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)

Se encuentra ubicada en la parte noreste de Nicaragua, y comprende un área de 32 mil 820 km<sup>2</sup>, equivalente al 24 por ciento del territorio nacional y al 57 por ciento de los territorios autónomos de Nicaragua. Limita al norte con Honduras, al sur con el Río Coco (o Wankí), al oeste con Jinotega y Matagalpa y al este con el mar caribe.

Comprende los municipios de **Puerto Cabezas**<sup>35</sup>; **Waspám**<sup>36</sup>, **Rosita**<sup>37</sup>, **Prinsapolka**<sup>38</sup>, **Bonanza**<sup>39</sup>, **Siuna**<sup>40</sup> y **Waslala**<sup>41</sup>, y el recientemente creado

---

<sup>35</sup> También se le conoce como Bilwi, se creó por ley en 1929.

<sup>36</sup> En 1956 de Comunidad es elevada por ley a la categoría de Pueblo y se establecieron los límites de la circunscripción municipal.

<sup>37</sup> Es un municipio eminentemente rural; sus principales actividades económicas están distribuidas entre la agricultura, ganadería en pequeña y mediana escala, pequeña minería, comercio formal e informal, la extracción de maderas considerado un área de amortiguamiento de la reserva de Bosawás. Debido a su íntima relación con el municipio de Prinzapolka, las características étnicas diversas de su población y su ubicación en el centro de la región hacen que Rosita funcione como el eje de contacto entre el sector minero y el resto de la región autónoma. El Municipio de Rosita, antes conocido como Santa Rita, tuvo sus inicios como poblado en la década de los años 40, cuando se inició la explotación en gran escala de la mina por la Rosario Mining Company. El 16 de Julio de 1971 fue designada como cabecera del municipio de Prinzapolka. A finales del año 1979, las minas de Nicaragua son nacionalizadas y pasan a manos del Gobierno Central, y en consecuencia para 1981 fueron suspendidas todas las operaciones mineras en Rosita, cuyas maquinarias fueron trasladadas a Siuna; en 1982 fue abandonada y desmantelada totalmente. Fue hasta el 6 de noviembre de 1989 que fue elevada al rango de municipio, independizándola de Prinzapolka y circunscrita en la Región Autónoma Atlántico Norte. (Alemán, y Barbeyto; 1991; 52, 53, 54)

<sup>38</sup> La antigua Ley de División Política Administrativa, estableció los límites de la circunscripción del Distrito de Prinsapolka. Y es hasta 1971 que por Ley se creó como Municipio, estableciéndose el pueblo de Rosita, como su cabecera.

<sup>39</sup> Es un territorio pequeño en relación al resto de municipios de la RAAN, con una extensión territorial de 2 mil 44 km<sup>2</sup>. En este municipio habita la mayoría de la población indígena sumu-mayangnas, dispersos en más de 22 comunidades ubicadas en tres zonas (mayangna sauni as, mayangna sauni bas y mayangna sauni bu). Fue elevado a Municipio en 1985, producto de la organización político administrativa del país. (Alemán, y Barbeyto; 1991; 44-45)

<sup>40</sup> En 1969 por Ley fue elevada de Villa a la categoría de Ciudad, constituyéndose en cabecera departamental. Posee una extensión territorial de 5 mil 162 km<sup>2</sup> y una importante población distribuida en asentamientos, cooperativas, comarcas, una única comunidad indígena mayangna (Sikilta) y fincas individuales. SE caracteriza por su actividad agrícola y pecuaria; la actividad minera artesanal y el comercio que genera algunas formas de empleo en la zona. Siuna es considerada de importancia estratégica porque está ubicada en la zona de amortiguamiento de la reserva de Bosawás. (Alemán, y Barbeyto; 1991; 48-49).

<sup>41</sup> Adscrita administrativamente a Matagalpa, constituye un Municipio nuevo cuya población y economía responden a la lógica de la frontera agrícola.

municipio de **Mulukukù**<sup>42</sup>. La ciudad principal es Bilwi, sede del Gobierno Regional Autónomo.

### 1.2.2.- Región Autónoma del Atlántico Sur

Tiene su jurisdicción sobre el territorio de la desaparecida Zona Especial II, y las Islas y Cayos adyacentes, y su sede administrativa es la ciudad de Bluefields, de conformidad al Estatuto de Autonomía. Su extensión territorial es de 27 mil 546 kms<sup>2</sup>.

Comprende los municipios de Kukrahill<sup>43</sup>; El Tortuguero<sup>44</sup>; Muelle de Los Bueyes<sup>45</sup>; El Rama<sup>46</sup>; Desembocadura de La Cruz de Río Grande<sup>47</sup>; La Cruz de Río Grande<sup>48</sup>; Paiwas<sup>49</sup>; Bluefields<sup>50</sup>; Nueva Guinea<sup>51</sup>; Corn Island<sup>52</sup>; Laguna de Perlas<sup>53</sup>, y El Ayote.

---

<sup>42</sup> Se convirtió en el municipio 153 del país. Con 70 votos a favor, la Asamblea Nacional, lo elevó a categoría de municipio, a través de una reforma a la Ley No. 59, Ley de División Política Administrativa, adscrita a la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Cuenta con un enorme potencial hidroeléctrico. Es un emporio ganadero, y la carne y leche que produce es comercializado en Boaco y Matagalpa.

<sup>43</sup> Fundada en Octubre de 1989. Hasta esta fecha era parte del territorio de Bluefields, y con la promulgación de la Ley de División Política administrativa de Nicaragua se constituyó en un municipio independiente, cuya zona presenta un alto desarrollo tecnológico agroindustrial ya que existe un complejo azucarero y un proyecto de Palma Africana para la producción de aceite industrial. El municipio es considerado como un gran productor de carbón de leña principalmente de la especie del almendro, el que es procesado artesanalmente. (Kukrahill; 1997;19)

<sup>44</sup> Fundado el 27 de mayo de 1996 fecha en que se desmembró del antiguo municipio de La Cruz de Río Grande. La ganadería es considerada una de las principales bases económicas del desarrollo local de El Tortuguero, que también dispone de un gran potencial económico de maderas no explotadas tales como Caoba, Cedro Real, Cedro Macho, Laurel, Granadillo, Leche María y Zopilote. (El Tortuguero; 1997; 15).

<sup>45</sup> Fundada el 18 de septiembre de 1942, es un municipio que nace a raíz de la explotación de la raicilla, el hule y el oro, productos que en esa época constituían bastión económico de la zona. La jurisdicción municipal está conformada por 54 comarcas y 7 poblados.

<sup>46</sup> Fundada el 28 de diciembre de 1910. Posee uno de los territorios más grandes del país, albergando aproximadamente 107 comarcas. El origen del nombre del municipio se debe a la etnia rama que antiguamente habitaban las riberas de los ríos Siquia, Mico, Rama y Escondido. Al igual que el pueblo sumo, con el que está unido en su origen, no se tiene certeza científica sobre su origen chibcha o caribe. (Rama; 1997; 24).

<sup>47</sup> Se desmembró del Municipio de La Cruz de Río Grande en mayo de 1996, luego de experimentar la falta de atención administrativa y financiera. Cuenta con más de 10 comunidades de importancia poblacional, económica y turística. Las tres comunidades más grandes del municipio son: Sandy Bay Sirpi, Karawala y Barra del Río Grande.

<sup>48</sup> Por reformas a la Ley de División Política Administrativa (Ley No. 221, del 31 de mayo de 1996), este territorio fue partido en tres diferentes municipios. La Cruz es considerado el mayor productor de arroz en la región, también se destaca por la producción del cultivo de cacao. En el municipio existe un gran potencial de recurso forestal tanto de Bosque Latifoliado como de Bosque de Coníferas (Pinus Caribea). Se estima que en Makantaka existen unas 28 mil 800 has de Sabana Pinera. También cuenta con El Bosque Húmedo Tropical, rico en especies maderables (Cedro, Caoba, Laurel, entre otros).

<sup>49</sup> Fundada el 15 de marzo de 1974. En 1988, con la modificación de los límites de Paiwas y Río Blanco, el municipio se vio afectado por la anexión de una gran parte de su territorio a los municipios de Río Blanco y el Rama. En 1993 el Municipio logró recuperar los territorios que había perdido. Y aunque legalmente pertenece a la RAAS, mantiene una relación directa con Matagalpa. Su nombre: "Dos Ríos", (may-dos; guas-corriente o río), en el idioma Chontales.

<sup>50</sup> Ubicada a 380 kms de Managua, fue fundada el 11 de Octubre de 1903, según decreto legislativo del 24 de septiembre del mismo año. En el Municipio, habitan tres de los seis grupos étnicos de la región y del país: los ramos, los criollos y los mestizos, quienes forman la mayor parte de la población. La ciudad de Bluefields es la más antigua de la Costa Atlántica.

<sup>51</sup> Fundada el 9 de noviembre de 1981. Anteriormente pertenecía al Municipio del Rama y transitoriamente a Muelle de los Bueyes (1973-1981). En su territorio, en la Cuenca de Río Punta Gorda, se encontraron vestigios arqueológicos. De

### 1.3.- Breve reseña de la Sociedad Civil en la Costa Caribe

El deterioro de la credibilidad del Estado y las organizaciones políticas, las débiles o muchas veces ausentes políticas públicas gubernamentales que incorporen con una visión de nación las necesidades y demandas vitales de las poblaciones del Atlántico del país, constituyeron condicionantes importantes que obligaron a la sociedad civil en la RAAN y la RAAS a organizarse.

Este nivel de organización alcanzado se expresa en el reclamo del derecho a la tierra, los recursos naturales, acceso a la salud, vivienda, crédito, estabilidad y seguridad. Las mujeres por su parte demandan igualdad de oportunidades, y los mineros artesanales se han organizado para defender sus intereses ante el estado y las empresas extranjeras.

Es evidente que el proceso de organización de la Sociedad Civil en las Regiones de la Costa Atlántica ha superado todo tipo de barreras, y cuya expresión podemos verla a través de estas dos etapas:

---

acuerdo a investigaciones realizadas por el Dr. Incer Barquero, ponen al descubierto signos evidentes de una civilización antigua.

<sup>52</sup> Fundada en el Siglo XVII. Este municipio está formado por las islas Great Corn Island y Litte Corn Island, situadas al noreste de Bluefields, a unas 40 millas, sobre el mar caribe. Su economía se basa fundamentalmente en la pesca, procesamiento y exportación de los productos marítimos, así como la producción de aceite de coco. Uno de los principales atractivos del municipio es el turismo, ya que las islas son de reconocimiento internacional.

En una primera etapa estos movimientos sociales se caracterizaron por la búsqueda de contactos y acuerdos con los gobiernos de manera separada, directa y sin intermediarios. Quienes más destacaron en esta etapa fueron los desmovilizados de la guerra y los incipientes partidos regionales.

En una segunda etapa estos movimientos sociales se aliaron con organismos no gubernamentales e instituciones educativas, como las universidades BICU y URACCAN, que tienen presencia en las Regiones Autónomas. Las protestas en la región (2002 por el caso de la juramentación de las Autoridades Regionales), son una expresión de esto.

Sin embargo, es una Sociedad Civil que adolece de un fuerte liderazgo regional y local autónomo en el campo de la política, que acompañe los esfuerzos de la población y del liderazgo comunitario.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Debe su nombre a la Laguna del mismo nombre, en cuya orilla está situado el municipio. Su economía, se basa en la agricultura de subsistencia y la pesca. El municipio cuenta con una Plataforma Continental al este de la Laguna de Perlas, dotada de pequeños cayos de coral, arena y franjas de arrecifes de coral de aproximadamente 50 kms<sup>2</sup>.

## 1.4.- Marco Conceptual

### 1.4.1.- Concepto de Regiones Autónomas

Son espacios que por sus propias características culturales, lingüísticas, políticas y sociales, gozan de un régimen de autonomía que les reconoce entre otras cosas, el “uso, goce y disfrute de sus recursos naturales”, y la manera genuina y particular de elegir a sus propias autoridades.

Con la definición de las Regiones Autónomas, se instauró en Nicaragua una nueva forma de concebir territorial, administrativa, y políticamente el país, donde la figura de los Gobiernos Regionales Autónomos constituyen la expresión más singular de Autonomía en el continente.<sup>55</sup>

De conformidad con lo señalado en el Arto 8 del Estatuto de Autonomía, las Regiones Autónomas, “son Personas Jurídicas de Derecho Público”<sup>56</sup>, cuyas atribuciones son las siguientes:

- 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 correspondiente.

---

<sup>54</sup> Este aspecto fue analizado por mi persona, a partir de un artículo de Agenda de las Regiones Autónomas de Nicaragua.

<sup>55</sup> Después de Nicaragua, no se conoce otra experiencia similar en Latinoamérica entera.

<sup>56</sup> De acuerdo al Dr. William Villagra, experto en Derecho Constitucional y Administrativo, las Personas Jurídicas de Derecho Público, por su naturaleza no tienen como objetivo el lucro y la acumulación de capital.



- 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.

### 1.4.2.- Órganos de Administración

De conformidad a lo establecido en el Arto 15 de la Ley 28, en cada una de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica funcionarán sujetos a la administración Política y bajo el Estatuto de Autonomía, cuatro órganos de administración:

- ✓ El Consejo Regional Autónomo
- ✓ El Coordinador Regional Autónomo
- ✓ Autoridades Municipales
- ✓ Autoridades Comunales

#### 1.4.2.1.- Consejo Regional Autónomo

En el caso de la institución Consejo Regional: existen dos, uno en el Atlántico Norte, y otro en el Atlántico Sur. Conformado por 45 consejales, y de cuyo seno son electos los miembros de la Junta Directiva y el Coordinador Regional.

##### 1.4.2.1.1.- Definición

Los Consejos Regionales<sup>57</sup>, constituyen el órgano básico de la autonomía.

Es por ello, que en cada región autónoma existe un Consejo Regional, integrado por 45 consejales regionales, más los respectivos diputados<sup>58</sup> de la región ante la

---

y los Partidos Políticos, que han sido constituidos por ley como Personas Jurídicas de Derecho Público.

<sup>57</sup> Fueron instalados por primera vez en la Costa Atlántica de Nicaragua el 4 de mayo de 1990, una vez aprobada la Ley # 28 en el mes de septiembre de 1987. Sin embargo, el funcionamiento de este órgano parlamentario, fue difícil desde su inicio por las siguientes razones:

- ✓ La falta de voluntad política del Gobierno Central de reconocer una Autonomía plena.
- ✓ La polarización existente entre los miembros del Consejo Regional Autónomo.
- ✓ La prioridad a los intereses partidarios nacionales ante los intereses de la región.
- ✓ La falta de un presupuesto adecuado para el funcionamiento del Consejo Regional.
- ✓ La aplicación mecánica de Programas y Planes nacionales en la Región, sin adecuarlos a los intereses propios de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica a como lo describe el Arto. 8, inciso 1 de la Ley 28.
- ✓ La dispersión de sus miembros a lo largo y ancho del territorio de la RAAN y la RAAS.

Todos estos elementos fueron factores adversos a la institucionalización y profundización al proceso de Autonomía.

<sup>58</sup> De acuerdo a los escaños definidos para el Atlántico Norte, corresponde a 3 diputados nacionales, y 2 para el Atlántico Sur. De manera, que al Consejo Regional Autónomo de la RAAS lo integran 47 consejales, mientras en la RAAS, 48 parlamentarios regionales.

Asamblea Nacional, quienes participan en el acto solemne de juramentación y de elección<sup>59</sup> de las nuevas autoridades.

Al respecto, es criterio del Dr. Owyn Hodgson<sup>60</sup>, que los Consejos Regionales Autónomos, “son órganos regionales de carácter normativo y colegiados, con 45 miembros por cada Región Autónoma”, y una Junta Directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales, tanto en el Norte, como en el Sur.

Por su parte, el Arto. 25 de la Ley de Autonomía, establece que “los miembros de los Consejos Regionales son electos para ejercer su mandato durante un período de cuatro años, a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral”,<sup>61</sup> y su poder se deriva del voto popular.

Los representantes de las regiones autónomas ante la Asamblea Nacional se integran también al Consejo Regional Autónomo, con voz y voto. En este sentido, se puede señalar que existe la percepción de que la incorporación de los legisladores, es que éstos sirvan de enlace entre el Poder Legislativo y los Gobiernos Regionales.

#### 1.4.2.1.2.- Composición y estructura

##### ✓ Junta Directiva

Es el órgano interno que debe estar integrada por representantes de todas los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la región<sup>62</sup>. De allí que la misma ley de Autonomía (Ley 28) mande a incorporar como miembros de esta instancia, a un

---

<sup>59</sup> Me refiero al acto de elegir de entre los concejales al Presidente del Consejo Regional Autónomo, al Gobernador, y demás miembros de la Junta Directiva.

<sup>60</sup> Entrevista telefónica Managua-Bluefields. Viernes 25 de abril del 2003.

<sup>61</sup> Gaceta, Diario Oficial, No. 238, del 30 de Octubre de mil novecientos ochenta y siete.

<sup>62</sup> De conformidad al Arto. 19 del Estatuto de Autonomía, “cada Consejo Regional Autónomo estará compuesto por 45 miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto... debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, de acuerdo con el sistema que determine la Ley Electoral”.

sumo-mayagna, miskito, rama, criollo, mestizo o garífona, según la Región Autónoma.<sup>63</sup>

La Junta Directiva es electa de los 45 consejales regionales, por un período de dos años. Y los cargos son: Presidente, primer vicepresidente, segundo vicepresidente, primer secretario, segundo secretario, primer vocal, y segundo vocal.

En este sentido, cada uno de los miembros directivos tienen funciones específicas que cumplir, las cuáles están definidas en el Reglamento Interno de los Consejos Regionales Autónomos, tanto del Norte, como del Sur.

✓ El Coordinador de Gobierno Regional<sup>64</sup>

Es electo por el Consejo Regional Autónomo entre uno de sus miembros. Tiene bajo su responsabilidad las funciones administrativas y ejecutivas de la región. Se elige de los cuarenta y cinco miembros y es **juramentado por la Junta Directiva** del Consejo Regional Autónomo, una vez que esta ha tomado promesa de ley ante la autoridad del Consejo Supremo Electoral.

Este ha sido un cargo que desde que se instalaron los Gobiernos Regionales Autónomos en Nicaragua, ha generado mayor Interés en la esfera del gobierno central y los partidos políticos, y en consecuencia, ha generado serias controversias en el funcionamiento de estas estructuras.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Recuérdese que el rama, y el garífona es exclusivo de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS); y que el sumo-mayagna es propio de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). En el caso de los mestizos, criollos y miskitos, son poblaciones representativas de ambas regiones.

<sup>64</sup> De acuerdo al Arto 16 del Estatuto de Autonomía, “el Consejo Regional Autónomo y el Coordinador de Gobierno, serán en sus respectivas esferas, las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente”, no obstante, el artículo 28 del Reglamento al Estatuto de la Ley 28 subordina la figura del Coordinador al del Consejo Regional Autónomo y se atribuye funciones definidas en la Ley para éste. Son estos roces entre la Ley y los reglamentos que los Consejos Regionales Autónomos precisamente deberán resolver.

<sup>65</sup> A criterio del presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur, Rev. Rayfields Hodgson, la controversia se suscita puesto que a Managua “le es más fácil negociar con un hombre y no con toda una junta directiva”, violentando en consecuencia la Ley 28 que establece como máxima autoridad de las Regiones Autónomas a los Consejos Regionales Autónomos.

Con relación a lo antes descrito, es evidente que la ley misma establece una doble subordinación del coordinador regional de gobierno, al Poder Ejecutivo y al Consejo Regional. Es manifiesto que en el ejercicio autonómico esto ha ocasionado graves problemas puesto que casi siempre se sienten más comprometidos con el Gobierno Central e ignoran a sus respectivos Consejos Regionales Autónomos.

De acuerdo al Arto 16 del Estatuto de Autonomía, “el Consejo Regional Autónomo y el Coordinador de Gobierno, serán en sus respectivas esferas, las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente”, no obstante, el artículo 28 del Reglamento al Estatuto de la Ley 28 subordina la figura del Coordinador al del Consejo Regional Autónomo y se atribuye funciones definidas en la Ley para éste. Son estos roces entre la Ley y los reglamentos que los Consejos Regionales Autónomos precisamente deberán resolver.

Aunque la Ley 28 hace énfasis en la condición que tiene el coordinador, responde igual que los demás miembros de la Junta Directiva a las decisiones tomadas en el seno del Consejo Regional Autónomo. Es la figura que históricamente más ha concentrado la atención de los Gobiernos Centrales de turno.

#### ✓ Comisiones Permanentes y Especiales

Como Organismo sustantivo del Consejo Regional funcionan las Comisiones Permanentes y Especiales, integradas por los miembros de los Consejos Regionales.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> De conformidad al Arto 82 del Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte (RAAN), las Comisiones Permanentes son las siguientes:

- 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

Desde la instalación de los Consejos Regionales Autónomos, las autoridades en turno, han venido creando sus instancias parlamentarias en la búsqueda de hacer eficiente la gestión.

Vale mencionar, que en el primer periodo de legislatura no había ninguna experiencia, que podría ser utilizada como referencia para crear una estructura organizativa e instancias que apoyaran la gestión y de atender la complejidad de las tareas.

Así mismo se demandaba crear una estructura organizativa que facilitara asumir las responsabilidades de dirección y administración de los asuntos autonómicos.<sup>67</sup>

El ámbito de acción de las Comisiones es de nivel regional, coordinando tareas con las municipalidades, comunidades, con la coordinación regional de Gobierno, y por mandato de la Junta Directiva con Ministerios del Nivel Central.

- 
- Comisión de salud y bienestar social
  - Comisión de gobernación, defensa y lucha contra la droga
  - Comisión de planificación, asuntos económicos y de patrimonio regional
  - 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

De acuerdo al Arto 67 del Reglamento en mención, dichas comisiones estarán integradas por un número no menor de seis miembros ni mayor de siete miembros, del Consejo Regional designado por la Junta Directiva, "la que deberá garantizar en su composición una representación pluralista".

El Arto 70 del mismo Reglamento Interno, define la responsabilidad de las Comisiones Permanentes, encargadas de elaborar y dictaminar las Resoluciones, Ordenanzas, y Declaraciones en asuntos de la Administración de la Región, así como formular, revisar y dictaminar las iniciativas de anteproyectos de Ley, para su aprobación por el Consejo Regional Autónomo.

De las Comisiones Especiales, el Arto 80 del Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo de la RAAN, establece que serán nombradas por la Junta Directiva, designando a quien deba presidirla, para desempeñar funciones específicas determinadas por la estructura parlamentaria.

<sup>67</sup> Memoria de Gestión 1998-2002, del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte. Mayo 2002. Pág. 58.

### 1.4.2.2.- Autoridades Municipales

Son electas por los ciudadanos del municipio. Estas autoridades son: el alcalde, el vice-alcalde, y el concejo municipal, éste último, máximo órgano normativo, administrativo y deliberante, de acuerdo a los artículos 17 y 28 de la Ley de Municipios y su Reglamento, respectivamente.

### 1.4.2.3.- Autoridades Comunales

#### 1.4.2.3.1.- Definición

El Arto. 4 de la Ley 445: Ley de Demarcación Territorial, define a la **Asamblea Comunal**, como la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas, advirtiendo, que es a las **autoridades comunales** a la que “le corresponde la representación legal de las comunidades”.<sup>68</sup>

El Arto. 5, también establece que las **autoridades comunales** son órganos de administración y de gobierno tradicional “que representa a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones”.

No obstante, la Ley de Autonomía (Ley 28), incluye como otras autoridades comunales; al Consejo de Anciano, el Síndico y al Juez comunal.

---

<sup>68</sup> El mismo artículo se refiere al hecho de que cada comunidad definirá qué autoridad comunal la representa legalmente. La Asamblea Territorial es la máxima autoridad del territorio y se convoca según los procedimientos establecidos por el

## 1.5.- Estatuto de Autonomía

### 1.5.1.- Concepto

Cuerpo normativo que “establece el régimen de autonomía<sup>69</sup> de las regiones en donde habitan las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua y reconoce los derechos y deberes propios que corresponden a sus habitantes, de conformidad con la Constitución Política”.

Para Miguel González Pérez, antropólogo originario de Bluefields, y autor de “*Gobiernos Pluriétnicos*”, el estatuto representa un hecho sin precedente no solo para Nicaragua y Centroamérica, sino para toda América Latina. Y “contempla el reconocimiento de un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y culturales que favorecen a la población multiétnica de las Regiones Autónomas”.<sup>70</sup>

Según las consideraciones de Judy Butler, articulista de la prestigiosa Revista Waní, “la autonomía consiste en el reconocimiento de derechos autónomos otorgados, (a partir de sus propias tradiciones), a individuos en cuanto miembros de determinado grupo, independientemente del territorio en que habitan”.<sup>71</sup>

---

conjunto de comunidades que integran la unidad territorial. En este sentido, las autoridades territoriales son órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente.

<sup>70</sup> (González, miguel; 14; 1997).

<sup>71</sup> La autora de “Autonomía para la Costa”, también se refiere a las experiencias y grados de autonomía que a nivel mundial existen.



Para Jochen Mattern, la Autonomía Regional se define “como un espacio de autodeterminación política-jurídica dentro del Estado Nacional unitario, en el cual las unidades étnicas indígenas y no indígenas, poblaciones socioculturales con base territorial, ejercen una serie de derechos fundamentales de tipo económico, educativo, cultural, ecológico y político”.<sup>72</sup>

En cambio, para otros autores constituye un régimen de carácter jurídico, político y administrativo, y cuya base legal se encuentra en la Constitución Política, y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica. Otras leyes que sirven de soporte son la Ley de División Político-Administrativo, la Ley de Municipios y la Ley Electoral.

Lo fundamental es que la autonomía se sustenta en el reconocimiento y ejercicio de los derechos y deberes propios de los habitantes de los territorios autónomos.

---

<sup>72</sup> “Las Regiones Autónomas: Un Desafío para el Proceso de la Descentralización en Nicaragua”. Revista Waní # 32, Enero-

### 1.5.2.- Aprobación

Con la aprobación de los Estatutos de Autonomía en septiembre de 1987<sup>73</sup>, luego de una amplia consulta, se gestó el devenir de una nueva forma de ejercer el derecho a elegir, y por consiguiente una novedosa manera en que el costeño se insertase en la política, convirtiéndose así en sujeto activo de los cambios políticos regionales.

De acuerdo al análisis de los sociólogos costeños Carlos Alemán C. y Arellys Barbeyto,<sup>74</sup> la aprobación del Estatuto de Ley de Autonomía en 1987, sentó las bases legales y políticas para el fortalecimiento y desarrollo de instancias sociales promovidas desde el seno de las diversas comunidades.

Un elemento interesante del análisis es que la ley en sí también propició un marco de referencia legal, para iniciar propuestas organizativas desde las comunidades étnicas e indígenas, y que definitivamente contribuyó al establecimiento de un espacio de participación política de entidades sociales.

---

Marzo 2003.

<sup>73</sup> Sin embargo, su vigencia fue a partir del 30 de Octubre de 1987, cuando se hizo efectiva su publicación en La Gaceta, Diario Oficial de Nicaragua.

<sup>74</sup> Alemán Cunningham Carlos y Barbeyto Arrellys. "Cultura Política en el Atlántico Norte". 1ª-ed.--Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Managua, Septiembre 2001. Pág. 157

### 1.5.3.- Características

Una excelente caracterización del Estatuto de Autonomía (Ley 28), es la que presenta la Dra. Mirna Cunningham<sup>75</sup>, en su libro “**La Autonomía Regional Multiétnica**”, y que recogen de manera íntegra los autores de Cultura Política en el Atlántico Norte,<sup>76</sup> al sostener que:

1.- **Es de ámbito regional y reconoce el ejercicio de los derechos en un territorio específico.** Reconoce derechos a las personas que habitan un área geográfica determinada. El antiguo departamento de Zelaya, casi 50 por ciento del territorio nacional.

2.- **Es multiétnico.** Gozan de los mismos derechos los hombres y mujeres que viven en el territorio autónomo perteneciente a pueblos indígenas y comunidades étnicas. La ley establece que los habitantes de las comunidades de la Costa Caribe tienen derecho a la absoluta igualdad de derechos y deberes entre sí, independientemente de su densidad poblacional y nivel de desarrollo. Ej.: Circunscripciones electorales, junta directiva, etc.

3.- **Reconoce derechos integrales: económicos, políticos, culturales, jurídicos, ecológicos.** No se concibe la autonomía sin el ejercicio de una serie de derechos que se articulan entre sí y permiten de esa forma que los pueblos indígenas y comunidades étnicas puedan establecer un modelo de desarrollo armónico, integral, sostenible y culturalmente aceptable. Ej.: derechos políticos, derechos económicos, derechos culturales, entre otros.

---

<sup>75</sup> Ex-rectora de la Universidad de las Regiones Autónomas (URACCAN), miembro activo de Iniciativa Indígena por la Paz liderado por la Premio Nóbel, Rigoberta Menchú, y exdiputada sandinista.

<sup>76</sup> Página 25 y 26.

4.- **Establece mecanismos e instancias de administración regional.** La Ley de Autonomía establece los órganos de administración regional. Estos son: el Consejo Regional, el Coordinador Regional, las autoridades municipales y comunales y otras correspondientes a la subdivisión administrativa del municipio.

5.- **Establece el derecho a patrimonio y presupuesto para la administración regional y el fondo de desarrollo y la sostenibilidad a través del uso racional de los recursos naturales.** En su arto. 34, la ley establece que constituye el patrimonio de la Región Autónoma todos los bienes, derechos y obligaciones que por cualquier título adquiriera como persona jurídica de derecho público. Señala asimismo que la región autónoma tiene plena capacidad para adquirir, administrar y disponer los bienes que integran su patrimonio. Estos serían los provenientes del presupuesto general de la república, un impuesto regional, y por la administración de los recursos naturales.

6.- La aprobación de la ley se alcanzó por medio de un proceso de consenso entre diversos actores al cual se llegó a través del diálogo, acuerdos, consultas; en la ley se protege y se establece que para su reforma se necesita la aprobación de las dos terceras partes de ambos consejos regionales de acuerdo con lo establecido en la constitución política, la que en la reforma del 95 amplió a 60 por ciento de sus miembros.<sup>77</sup>

7.- Mantiene el principio de unidad nacional.

8.- **Reconoce los derechos de los pueblos indígenas, sus valores culturales y formas tradicionales de organización.** El estatuto establece el rescate de sus lenguas, religiones, cultura, las tierras comunales colectivas, las organizaciones sociales y productivas conforme a sus valores, entre otras.

9.- **Derecho consuetudinario en la administración de justicia**, al señalar que la administración de justicia en las Regiones Autónomas se regirá por regulaciones especiales que reflejarán las particularidades culturales propias de las comunidades de la Costa Caribe de conformidad con la Constitución Política.

10.- **Reconoce el ejercicio de las prácticas de Medicina tradicional**, al designar como una atribución regional rescatar en forma científica y en coordinación con el sistema nacional de salud, los conocimientos de medicina natural acumulados a lo largo de su historia.

11.- **Se establece en el estatuto de autonomía la priorización de las mujeres**, al señalar como un derecho de sus habitantes promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región.

12.- **Promueve el pluralismo político** y en la ley electoral asegura la participación de grupos independientes por suscripción popular, además de los partidos políticos nacionales o locales.<sup>78</sup>

13.- **Establece la auto adscripción étnica** al señalar que los miembros de las comunidades de la Costa Caribe tienen el derecho de definir y decidir su propia identidad étnica.

14.- **En suma, la autonomía regional está garantizada y reconocida en la Constitución Política.**

---

<sup>77</sup> Se refiere al 60 por ciento de los votos de los Diputados de la Asamblea Nacional para poder reformar el Estatuto de Autonomía.

#### 1.5.4.- Reglamentación

Es evidente que a pesar que la Ley de Autonomía (Ley 28) fue aprobada en 1987, desafortunadamente su Reglamentación esperó casi 16 años<sup>79</sup>; y que su aprobación no contó con el estudio exhaustivo de la propuesta por parte de los legisladores.

Si bien la Costa Atlántica ya cuenta con su reglamento, al analizar su contenido presenta vacíos ya que carece de procedimientos, plazos, mecanismos para hacer efectivo el grado de autoridad y poder transferido a las Regiones Autónomas. Además no existe una delimitación de las competencias de parte de los gobiernos autónomos y las entidades estatales.

No obstante, da la sensación que con la reglamentación quisieron resolverse los grandes vacíos que la propia ley acarrea; falta de definición de las competencias, atribuciones y funciones de cada órgano de la administración regional, así como la precisión de su relación con el Poder Ejecutivo. De manera que, es manifiesta la ambigüedad de estos aspectos.

En este sentido, lo elemental sería que el Reglamento definiera el procedimiento correcto y claro a seguir en el caso particular de la juramentación e instalación de las autoridades autónomas en el Atlántico del país.

---

<sup>78</sup> Este aspecto fue uno de los eliminados con las reformas a la Constitución Política de Nicaragua en el 2000. La caracterización correspondió con la legislación electoral de 1995.

<sup>79</sup> La negativa por parte del Gobierno Central por reglamentar la Ley 28, dificultó seriamente el desarrollo del proceso autonómico en la Costa Atlántica. Sobre todo en la delimitación de responsabilidades y definición de atribuciones hubieron serias contradicciones con el Nivel Central, que repercutieron en inestabilidad y obstrucción del desarrollo social.

## 1.6.- Reglamento Interno de los Consejos Regionales Autónomos

### 1.6.1.- Concepto

El Reglamento interno en general, es la fuente principal del derecho parlamentario, entendiéndose éste como un derecho consensuado que establece las reglas del juego de la labor legislativa y parlamentaria. (Hodgson; 1995; 16-20)

En el caso de los Consejos Regionales Autónomos, el Reglamento Interno también tiene como fin definir las reglas del juego en el desarrollo de su labor como órgano “deliberativo y decisorio facilitando el cumplimiento de su función parlamentaria”. (Aguilar Beteta; 1997)

### 1.6.2.- Importancia

El Reglamento Interno es de vital importancia ya que establece normas de procedimiento legislativo contenidas en el Estatuto de Autonomía y en la Ley Electoral, relacionados con el funcionamiento interno de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de Nicaragua.

También regula instituciones y procedimientos que no tienen un marco específico dentro de otro cuerpo de ley, sino que se derivan del parlamento.

El Reglamento Interno regula funciones, tales como:

- 1.- La de control parlamentaria.
- 2.-La formación de ordenanzas y resoluciones.
- 3.-Los diferentes procedimientos parlamentarios para cada función del órgano legislativo.

#### 1.6.3.- Características

- 1.- Es una norma que faculta a los Consejos Regionales Autónomos crearla a fin de regular sus propias actividades.
- 2.- El Consejo puede disciplinar las partes de su propia actividad que no están normadas por el Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral.<sup>80</sup>
3. Constituye el instrumento técnico por medio del cual el proceso político se transforma en proceso jurídico.
- 4.- Es elástico, para cumplir su función de absorber y racionalizar las tensiones y las demandas del proceso político que se genera en el parlamento.

---

<sup>80</sup> Los Consejos Regionales Autónomos tienen iniciativa de ley en materia de su competencia, pero estos son aprobados por la Asamblea Nacional. Y en lo que hace a las normas internas como el Reglamento, si son de su competencia, siempre y cuando estas no superen la ley.



5.- Responde a exigencias permanentes que constituyen la razón de ser y operar del ordenamiento parlamentario. Es decir, la mayoría actúa sin impedir a las minorías desarrollar su función y las minorías deben desenvolverse sin usurpar los poderes funcionales de la mayoría.

6.- Es flexible. Significa que puede derogarse para casos concretos o por otros actos y comportamientos que también constituyen fuentes normativas del ordenamiento parlamentario. La aplicación de esta característica sirve para destrabar el funcionamiento del órgano legislativo.

7.- Las costumbres parlamentarias tienen una fuerte incidencia sobre la aplicación del reglamento interno.

#### 1.6.4.- De la Reforma

El Reglamento Interno debe establecer su procedimiento de Reforma. Esto es importante, a fin de evitar que los intereses políticos prevalezcan por encima de la lógica jurídica.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> La definición del procedimiento de reforma pasa porque en el seno de los Consejos Regionales Autónomos se llegue a un consenso, que vaya más allá de los intereses políticos-partidarios, y así evitar que los Reglamentos Internos sean

#### 1.6.4.- El Quórum:

##### 1.6.4.1.- Definición

De acuerdo al Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas, quórum es una voz latina, que ya está castellanizada y que tiene como significado los que , los cuales.

Al respecto, el **Manual de Técnica Electoral**, autoría del Dr. Owyn Hodgson, establece que quórum “es el número mínimo de consejales que deben de estar presentes para que el Consejo Regional Autónomo pueda reunirse válidamente y tomar acuerdos”.

Según el arto. 13 del Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo de la RAAS, “se hace **quórum** con la mitad más uno de sus miembros”, en caso de resoluciones normales, pues existen resoluciones que exigen una mayoría calificada.

Sin embargo, no precisa si es la mitad más uno de los consejales presentes o del total de miembros, constituyendo este aspecto otro de los grandes vacíos en la definición del quórum.

De acuerdo al exdiputado costeño, William Schwartz, “el Estatuto dice que las elecciones de la Junta Directiva deben ser con la mitad más uno del total de los consejales porque tampoco es la mitad más uno de los presentes, que esa es una mayoría relativa”.

---

reformados a “conveniencia”, como ocurrió en el año 2000 cuando estando en mayoría una de las fuerzas políticas que compone el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte, se cambiaron las reglas del juego.

A diferencia del Reglamento Interno del Consejo Regional del Atlántica Sur, el **actual Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte**, establece en su art. 13 que el quórum para sus sesiones “se formará con la presencia de más de la mitad de sus miembros”, resultando mucho más impreciso.

Constituye por tanto la única referencia en relación al quórum, lo que me hace suponer que la praxis parlamentaria los ha llevado a actuar de conformidad a las calidades arriba definidas, constituyendo por tanto, uno de los grandes vacíos en el momento de definir las reglas del juego a la hora de legislar.

#### 1.6.4.2.- Tipos<sup>82</sup>

1.- Mayoría Absoluta:

La que consta de la mitad más uno de los presentes.<sup>83</sup>

2.- Mayoría Calificada:

La que exige un porcentaje especial de votos.

3.- Mayoría Relativa:

La que consta del mayor número de votos de los consejales presentes.

---

<sup>82</sup> Corresponde a la clasificación establecida en “Manual Electoral y Técnica Parlamentaria para las Regiones Autónomas”.

## CAPITULO II ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS EN LA COSTA ATLÁNTICA

### 2.1.- Origen de las Elecciones Regionales Autónomas

Históricamente en Nicaragua, los procesos eleccionarios de la Región Atlántica, se derivan de las elecciones Nacionales Presidenciales que no provocaban ningún tipo de trascendencia en la vida de estos pueblos. Es a partir de 1990, con la instalación de los Consejos Regionales Autónomos en el país, que se implementa una forma distinta de elegir. Fue un cambio de muchas expectativas que acaparó la atención del mundo entero, pero sobretodo modificó la **cultura política**<sup>84</sup> costeña que se encontró casi siempre matizada por procesos menos complejos como la elección de sus propias autoridades comunales.

Cronológicamente a continuación se presenta cada uno de estos eventos:

✓ 1984:

Las primeras elecciones regionales organizadas en el Atlántico se realizaron en 1984 para elegir las figuras de Presidente y Vicepresidente de la nación. En el Caribe se constituyó en un acontecimiento nuevo y de poco atractivo para la población apta para votar.

---

<sup>83</sup> Corresponde al tipo de quórum establecido en el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur (RAAS).

<sup>84</sup> Se refiere al conjunto de prácticas sociales dirigidas hacia el poder y que están dotadas de una ideología. "Debe entenderse como un fenómeno político e ideológico que se construye a partir del tejido de relaciones que los grupos étnicos establecen entre sí y el Estado Nacional; entre sí y organizaciones transnacionales; entre sí y la naturaleza. Ahí se encuentra una gama de intereses que se expresa en un sistema de comunicación capaz de manifestar los contenidos de esas interacciones, donde se mezclan la vida cotidiana, el orden político, la costumbre, y la cosmovisión de la gente". (Rizo Zeledón; 1990; 28 y 44).

✓ 1990:<sup>85</sup>

Es un contexto totalmente diferente, este año se realizaron las primeras elecciones de autoridades regionales autónomas<sup>86</sup>, convirtiéndose éstas en una experiencia única en América Latina.

Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía en septiembre de 1987, las regiones del Atlántico se prepararon para realizar las primeras elecciones de Consejos Regionales Autónomos, en 1990. Este evento se constituyó en la primer y única experiencia nacional en este tipo de elección de autoridades.

✓ 1994:

Se constituyen los segundos Gobiernos Autónomos, luego de ser electos de forma directa.

✓ 1996:

Por primera vez se elegían a diputados para el Parlamento Centroamericano y Diputados por Departamentos o Regiones, durante una muy polarizada contienda electoral. Este mismo año se realizó la primera elección de alcaldes en los municipios de la Costa Atlántica, y las segundas en el 2000.

---

<sup>85</sup> A nivel nacional se llevaron a cabo las primeras elecciones de autoridades municipales.

<sup>86</sup> Así quedó establecido en el **Decreto de Instalación de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica**, Decreto No. 053, del veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y nueve.

Los municipios del Atlántico no habían participado en la elección de sus autoridades locales en el 90, debido a que “no existía una delimitación real de las áreas municipales, y debido a que el modelo de administración política de los territorios correspondían a otros criterios.”<sup>87</sup>

✓ 1998:

A ocho años de experiencia autonómica, los costeños eligen por tercera vez a sus propias autoridades, en medio de grandes promesas electoreras de que se aprobaría la reglamentación de la Ley de Autonomía. Definitivamente que se tuvo que esperar mucho tiempo para que esto finalmente ocurriera.

✓ 2002:

Para esta fecha las Regiones Autónomas del país habrían realizado cuatro elecciones de autoridades regionales.

---

<sup>87</sup> (Cultura Política; 1991; 57).

## 2.2.- Características de las Elecciones Autonómicas

La Ley Electoral y los Estatutos de Autonomía de las Regiones Autónomas del Atlántico Nicaragüense establecen y regulan un régimen de Elecciones Especiales, para elegir los miembros del Consejo Regional y el Coordinador o Gobernador de las dos Regiones Autónomas del país.

Estas elecciones se caracterizan por los siguientes aspectos: <sup>88</sup>

- 1.- Sólo son celebradas en las dos Regiones Autónomas del país.
- 2.- Se celebran cada cuatro (4) años.
- 3.- En estas elecciones se eligen 45 miembros del Consejo Regional de la RAAN y 45 en la RAAS.
- 4.- Para ejercer el derecho de sufragio hay que cumplir requisitos especiales, tales como la de tener un (1) año de residir en la respectiva Región Autónoma, inmediato anterior de las elecciones.
- 5.- Las **circunscripciones electorales** de estas elecciones difieren de las que determina la ley para las elecciones generales. <sup>89</sup>

Con las elecciones regionales, se elige al Coordinador de Gobierno, miembros de la Junta Directiva integrado por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarías y dos vocales. La Ley 28 exige que las Juntas Directivas incorporen como miembros a los diferentes Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas representadas en los concejales. <sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Corresponde a una caracterización hecha por el Dr. Owyn Hodgson, en su libro "Manual Electoral y Técnica Parlamentaria para las Regiones Autónomas".

<sup>89</sup> A diferencia del resto del país, en el Atlántico Norte y Atlántico Sur se organizan 15 circunscripciones por cada región, así definidas en el artículo 142 de la Ley 331: Ley Electoral.

<sup>90</sup> Esta representación proporcional es garantizada por la Ley Electoral: Ley 331.

### 2.3.- Evolución del Proceso Eleccionario en la Costa Atlántica

Las elecciones regionales en la Costa Atlántica de Nicaragua, producto del resultado de un proceso autonómico se convirtieron en viables en medio de un contexto de legitimación de derechos y una situación política, jurídica, económica y social, totalmente diferente a la que vivía el resto del país.

Una vez pasado todo el proceso de desmovilización, de reinserción, y de retorno a sus viejas comunidades, existían todas las condiciones para que estos pueblos comenzaran a plantear la necesidad de darle forma a los Consejos Regionales y convertirlos en beligerantes instancias que se ocuparan en resolver los problemas más acuciantes de la población.

Ello implicó que los costeños comenzaran a interesarse por el protagonismo político, modificando abruptamente la cultura política regional. A partir de este momento los habitantes del Atlántico no solo se interesaron en votar sino en perfilarse en futuro concejal, Presidente del Consejo Regional o en Coordinador de Gobierno.

Un hecho interesante es que antes de 1990, fecha en que se realizaron las primeras elecciones de autoridades regionales autónomas, los procesos electorales eran eminentemente comunitarios.

Cabe destacar que las comunidades indígenas preservaron ese derecho consuetudinario de elegir a sus Consejos de Anciano, sus Wihta Tara ( Jueces) y los Síndicos Territoriales, lo cual es un aspecto que constituye un importante nivel de autonomía local, que las comunidades gozan desde el mismo momento en que protagonizan la elección de sus propias autoridades



## 2.4.- Figuras que se destacan en el proceso de elección Comunitario

2.4.1.- El Consejo de Ancianos<sup>91</sup>, figura ancestral, encargada de la educación de la comunidad, de transmitir las costumbres a la descendencia, así como de mantener el equilibrio social, es considerado como un órgano de gobierno regional, integrado por los viejos líderes, de mucho respeto y que inspiran experiencia y sabiduría.

2.4.2.- El Síndico<sup>92</sup>, es electo directamente por la comunidad para el cuidado de los recursos naturales, y la tierra comunal. Con el tema de la demarcación territorial el síndico es una figura muy importante a la hora de emitir criterios. Ellos guardan en su poder los títulos reales, los documentos y los sellos de la comunidad.

2.4.3.- El Wihta Tara (ó Jueces)<sup>93</sup>, se les tiene como la máxima autoridad de la comunidad. Históricamente han sido los encargados del orden y de aplicar la justicia.

---

<sup>91</sup> “Es una institución milenaria que se ha mantenido hasta nuestros días de forma incólume, por lo que esta organización ancestral, hace que exista una clara diferenciación y un reconocimiento a sus propias particularidades como sociedades indígenas. Su organización se basa en la congregación de todas las comunidades reunidas en Asamblea General. Es el cabildo de la nación india. La característica principal del Consejo de Ancianos (Almuk Nani), es su papel colegiado. Aunque no tiene normas escritas definidas, tiene un carácter vitalicio. Ser anciano es un estadio de la vida no una elección. De ahí que los Consejos de Ancianos son las autoridades superiores de la comunidad pero entendidas en el sentido espiritual y moral. Su sabiduría se basa en una comunicación espiritual: existen sueños muy particulares que dirigen el comportamiento de la comunidad, son los mediadores entre el mundo espiritual y el mundo material. En consecuencia, el Consejo de Ancianos es la institución tradicional más antigua que se remonta a la época Precolombina y está constituida por comunidad. Está integrada por 3 ancianos o venerables como mínimo, con gran prestigio y honorabilidad ante la sociedad indígena. Estos tienen funciones de representación política de gobierno interno, de guías espirituales y legitima al jefe (Ta Upla) de la comunidad. Ha sido la institución más representativa, que impulsó la defensa territorial de la mosquitia frente a las pretensiones de conquista, demarcación y colonización de las potencias europeas en los siglos XV al XIX. Compartiendo junto a los reyes las políticas de gobierno y la armonía social de las comunidades. (Hodgson; 1999; 30-33).

<sup>92</sup> “Este es el representante legal de la comunidad hacia otras comunidades, regiones, además es la persona que tiene mayor responsabilidad, y a él se abocan los miembros de la comunidad para plantearle sus problemas y este emite su resolución que es de obligatorio cumplimiento por asuntos de moral entre los miembros. Dentro de las facultades que tiene el Síndico, se encuentra que distribuye o asigna parcelas para los habitantes de la comunidad con el propósito de vivir. Cuando un miembro de la comunidad se independiza de su núcleo familiar el síndico le asigna una parcela para su nueva familia. El cargo de Síndico en su forma tradicional de elección, se realiza por medio de la asamblea de la comunidad, y con votación de cada uno de los miembros. El período de duración del cargo es definido de forma temporal, y puede perderse por razón de orden contradictorio con el cargo que se ha investido”. (Hodgson; 1999; 35).

<sup>93</sup> “Ese elegido de igual forma que el Síndico, en asamblea, y se le otorga al miembro de la comunidad que tiene notoria honradez y haya actuado con rectitud y justicia. Se le confieren facultades de conocer las causas o faltas penales que se

## 2.5.- Generalidades sobre el Sistema de Elección en el Atlántico del País

### 2.5.1.- Concepto de Sistema<sup>94</sup> de Elección

Es evidente que la Ley Electoral no define el término, sin embargo la jurisprudencia electoral establece que “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público”.<sup>95</sup>

Para el autor nicaragüense Karlos Navarro, el sistema electoral puede definirse “como un conjunto de elementos de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos)”.<sup>96</sup>

De acuerdo al Diccionario Electoral, “lo que se determina a través de este sistema es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definía –principio mayoritario o proporcional- y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar”.

97

---

cometen en su jurisdicción y competencia e impone la penalidad al infractor de la acción delictiva. La misma es de obligatorio cumplimiento. Este participa en asuntos de conflictos limítrofes entre comunidades, cuando existen”. (Idem)

<sup>94</sup> La definición general del término Sistema debe entenderse como “el conjunto de elementos relacionados entre sí y armónicamente conjugados”.

<sup>95</sup> Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica. Serie Elecciones y Democracia. 1989. Pág. 694.

<sup>96</sup> Igual establece los componentes o elementos constitutivos del Sistema Electoral: a) Número de representantes a elegir; b) Distribución de las circunscripciones o distritos electorales; c) Formas de candidatura; d) Forma de expresión de voto o procedimiento de votación; e) Barreras; f) Formula Electoral y distribución de escaños.

<sup>97</sup> Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales la forma de la candidatura (individual o distintas, formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede; por ej., entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los votos computados, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional, el método de cómputo).

El diseño electoral moderno y el estudio de los sistemas electorales se remonta a mediados del siglo XIX. Sin embargo, los antecedentes históricos de los sistemas electorales en base al principio de **elección por mayoría**<sup>98</sup> y **proporcional**<sup>99</sup> son reconocibles desde antes.<sup>100</sup>

## 2.5.2.- Sistema de Representación Étnica Proporcional<sup>101</sup>

*"No existe en ninguna parte del mundo donde existan las Autonomías que la Ley garantice la Representación Proporcional de los Pueblos indígenas y Comunidades Étnicas, sólo en Nicaragua".*

*(José Luís Villavicencio)*

Al respecto, el Dr. Mariano Fiallos<sup>102</sup>, expresidente del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, sostiene que de cara a las elecciones en el Atlántico, se habían definido dos alternativas para el sistema de elección: por un lado un sistema étnico,<sup>103</sup> y por otro establecer una especie de apartheid.<sup>104</sup> En ambos casos, lo que debía prevalecer era la representación étnica, que se garantizó dividiendo al Atlántico Norte y Sur en 15 circunscripciones cada región, con 3 concejales electos por cada una de ellas, de conformidad al Arto 142 de la Ley Electoral.

Por medio de éste Sistema, se está garantizando que proporcionalmente lleguen a los círculos de poder en las Regiones del Atlántico de Nicaragua, todos los pueblos indígenas y comunidades étnicas, **en un sentido de equidad, y**

---

<sup>98</sup> Lo encontramos en la Grecia antigua, en las obras de Platón y Aristóteles; y más adelante en la Edad Media. Pero de manera más clara, el principio de mayoría en la teoría democrática, la encontramos en las obras de John Locke y Jean Jacques Rousseau. En esta última teoría, la minoría tiene la obligación de reconocer la razón de una única voluntad colectiva. En el pacto social es indispensable la supremacía de la voluntad general que no es la suma de las voluntades de la comunidad nacida a través de las leyes. Es decir, la voluntad de la comunidad determinada previamente de modo normativo y cuantitativo por la mayoría. (Navarro;2004;35-36)

<sup>99</sup> Este principio de representación, se remonta al siglo XVIII y a la filosofía de la Ilustración. No obstante, la primera formulación de este principio la realiza Mirabeau, a mediados del siglo XIX. Victor Considérant recoge la teoría del reflejo de Mirabeau, y la primera aplicación de un sistema de elección proporcional bajo la forma del voto único transferible se dio en 1855, en Dinamarca. (Navarro;2004;36).

<sup>100</sup> El Sistema de las Regiones Autónomas de Nicaragua está basado en:

- 1.- La representación;
- 2.- Las circunscripciones; y
- 3.- La proporción.

<sup>102</sup> Entrevista realizada en León. Septiembre del 2003.

<sup>103</sup> Pero que obligaría a identificar a la fuerza cada persona de acuerdo a un patrón étnico y cuyas debilidades serían ¿Cómo hacer para identificar a un miskito, que no está en un territorio definido, y que al contrario vive disperso? Cuáles serían los criterios? Quién lo iba a decidir.

**multietnicidad**<sup>105</sup>, que es un mandato establecido en los principios de la Constitución y la Ley de Autonomía. En este sentido, no puede existir otro tipo de sistema de representación electoral que el establecido en el Arto 142 de la Ley Electoral, que garantiza a través de las distintas circunscripciones la representación étnica.

De conformidad al artículo mencionado, “los cuarenta y cinco miembros de cada uno de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica serán electos en quince circunscripciones de acuerdo con las siguientes demarcaciones: <sup>106</sup>

#### Región Autónoma del 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 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.

---

<sup>104</sup> En consecuencia, cada persona sería sometido a interrogación o un sistema por el cual le adjudicaría la representación étnica. El doctor Fiallos recuerda que esta última propuesta mereció el rechazo total.

<sup>105</sup> En cambio para el Lic. César Paiz Coleman, director del Instituto de Estudio y Promoción de la Autonomía (IEPA), y exdiputado suplente, “la representación en las circunscripciones es una de las demandas con relevancia en la actualidad, puesto que la equidad en cantidad de votos versus cantidad de electos ya no se corresponde”. Y puso como ejemplo el caso de la circunscripción 4 de la RAAN donde con 500 votos se eligen 3 consejales; mientras en la circunscripción 5 (en el Litoral) para elegir esos mismos consejales se necesitan al menos 8 mil votos.

<sup>106</sup> Son Demarcaciones que deben ser encabezados por las distintas étnicas del Atlántico del país, y los partidos están obligados a presentar candidatos de acuerdo al requerimiento establecido en el Sistema de Representación Étnica, sustentado en el Arto. 142 de la Ley Electoral, como un caso especial único en Nicaragua.

**Ocho** : La zona que comprende Haulover, Ricky Point, Laguna de Perlas, Raitipura, Kakabila, Set Net y Tasbapauni. <sup>107</sup>

**Nueve**: Islas de Corn Island y Little Island. <sup>108</sup>

**Diez** : La zona de la Desembocadura de Río Grande. <sup>109</sup>

**Once** : La zona de los Garífonos que comprende: Brown Bank, La Fe, San Vicente, Orinoco, Marchall Point y Wawaschang. <sup>110</sup>

**Doce** : La zona de los Rama que comprende: Ramacy, Turwani, Dukunu, Cane Creek, Punta Águila, Monkey Point, Wiring Cay y Punta Gorda. <sup>111</sup>

Trece : La zona de la Cruz de Río Grande.

**Catorce**: La zona de El Tortuguero. <sup>112</sup>

Quince: La zona de Kukra River y El Bluff.

En tal sentido, el Arto. 142 de la Ley Electoral, establece de forma expresa que el primer candidato de toda la lista presentada en las circunscripciones ocho, nueve, diez, once, doce y catorce de la Región Autónoma Atlántico Sur, deberá ser miskito, creole, sumo, garífuna, rama y mestizo, respectivamente.

---

<sup>107</sup> De acuerdo al Arto. 142 de la Ley 331: Ley Electoral, esta circunscripción debe ser encabezada por un miskito.

<sup>108</sup> Esta circunscripción debe ser encabezada por un creole.

<sup>109</sup> Al frente de la lista debe estar un sumo-mayangna.

<sup>110</sup> La Ley Electoral garantiza al frente de esta circunscripción a un **garífuna**.

<sup>111</sup> Corresponde a un territorio habitado por población rama. Por ello la Ley 331 manda a que la lista sea encabezada por un **rama**.

<sup>112</sup> Es una circunscripción mestiza.

Para la Región Autónoma del Atlántico Norte, las circunscripciones son:

**Uno** : Río Coco Arriba.<sup>113</sup>

Dos : Río Coco Abajo.

Tres : Río Coco Llano.

Cuatro: Yulo, Tasba Prí, Kukulaya.

Cinco : Litorales Norte y Sur.

Seis : Puerto Cabezas casco urbano, sector uno.

**Siete** : Puerto Cabezas casco urbano , sector dos, Llano Norte.<sup>114</sup>

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.<sup>115</sup>

Catorce: Rosita Rural, Prinzapolka y carretera El Empalme.

Quince : Bonanza.

Asimismo establece el Arto 142 de la Ley Electoral, que en el caso de las circunscripciones uno, siete, trece y catorce de la Región Autónoma Atlántico Norte, el primer candidato de toda lista presentada deberá ser miskito, creole, sumo y mestizo, respectivamente.

---

<sup>113</sup> Corresponde a una circunscripción **miskita**.

<sup>114</sup> El primer candidato a toda lista presentada en la circunscripción siete debe ser **creole**.

<sup>115</sup> Acà el candidato de toda lista presentada debe ser un **sumo-mayangna**.

El Sistema establecido permitiría la representación étnica en el seno de ambos Consejos Regionales, y en este sentido, el primero de la lista en cada una de las circunscripciones electorales debía ser miskito, rama, garífuna o mestizo, según su población.<sup>116</sup>

Sin embargo, no siempre esta definición provoca fortalezas al sistema, dado que éste fue articulado en un contexto histórico totalmente diferente al que tenemos hoy por hoy, encontrándose totalmente desfasado en lo que respecta a la división político administrativa y territorial del país.

En otro orden, por cumplir con éste requisito establecido por Ley, se ponen al frente de las circunscripciones, o de las Juntas Directivas de los Consejos Regionales Autónomos, a personas con muchas carencias; capacidad de trabajo, lealtad, y compromiso con su pueblo.

De lo anterior se deriva que lo que urge en el momento es la condición étnica. En consecuencia, este tipo de representación constituye muchas veces una de las grandes debilidades del sistema electoral vigente, y del trabajo parlamentario de las instituciones autonómicas.

---

<sup>116</sup> De acuerdo al Dr. Fiallos, “ésta es una mezcla muy difícil de entender para los europeos y Norteamericanos, dado que va en contra de la representación proporcional, pero esa era la única manera de tener al mismo tiempo la representación y sujetar a la gente a un sistema mediante el cual se viera obligado a probar su identidad étnica”.

### 2.5.3.- Las Circunscripciones Electorales

El autor de “***La Reforma al Sistema Electoral de Nicaragua***”, Karlos Navarro define las Circunscripciones Electorales como “aquellas zonas en las cuales los votos emitidos por los electores constituyen la base para el reparto de los escaños con independencia de los votos que hayan sido otorgados en otras zonas”.<sup>117</sup>

Usualmente las circunscripciones corresponden a la división administrativa territorial del país.

#### 2.5.3.1.- Tipos

Las circunscripciones responden al sistema electoral y a los tipos de elecciones. Por ejemplo: la elección de Presidente de la República es una circunscripción nacional, que se hace mediante un Sistema de elección de mayoría simple.

La Circunscripción departamental corresponde al tipo para elegir a los diputados departamentales.

---

<sup>117</sup> En algunos lugares, las circunscripciones son conocidas como distritos electorales.



### **CAPITULO III**

## **LA JURAMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS Y EL PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR ESTE ACTO**

Es evidente que el proceso electoral en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica tiene su peculiaridad, en el sentido que el acto de la juramentación constituye un elemento vital para la validez de dicho proceso que para muchos está definido en el Arto. 40 de la Ley 28, sin embargo en su contenido solamente se define quien es el que juramenta, presentando vacíos, de manera que da pie a la creación de diferentes interpretaciones, lo que obstaculiza su eficacia al momento de aplicarse.

### 3.1.- Marco Conceptual: Procedimiento, Juramentación, Recursos.

#### 3.1.1.- Procedimiento:

Adolfo Merkl, define el procedimiento como un “conjunto de actos necesarios para conseguir un determinado fin”. En cambio, Luis Cosculluela Montaner, lo establece como la “serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico”. Para Gianini, se trata de una “serie cronológica de actos o actuaciones dirigidas a un resultado”.<sup>118</sup>

En cambio, para Guillermo Cabanellas, “es el modo de proceder en la justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos”; es decir, que es el “conjunto de actos, diligencias, y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa”.

---

<sup>118</sup> Las tres definiciones son recogidas por el Dr. Jorge Flavio, especialista en derecho municipal y Administrativo, en su libro Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial nacional, México, 1995. (Páginas 278 y 327, respectivamente).

El Dr. Jorge Flavio, experto nicaragüense en Derecho Municipal y Administrativo, es de la opinión que la jurisprudencia ha contribuido decisivamente a la construcción del concepto.

Es evidente que los cuatro conceptos, conducen a conseguir un fin determinado, o un acto esperado. Desde esta perspectiva debe verse el acto de la Juramentación, como una de las fases importantes del proceso de instalación de las autoridades de los Consejos Regionales Autónomos.

Del análisis de las leyes se desprende que evidentemente no existe un PROCEDIMIENTO claro y definido, convirtiéndose esta carencia en la más fuerte debilidad. Es por ello que se recomienda a los Consejos Regionales Autónomos trabajar este aspecto, que los obligará a emprender una reforma a la Ley 28 y su Reglamento, o trabajar en una nueva ley, si se toma en cuenta que los contextos políticos, sociales y económicos en que fue hecha, ya no son los mismos.

Como resultado de la observación de campo, de entrevistas realizadas, y el análisis de la Ley 28, se puede señalar que el procedimiento desarrollado en los últimos procesos electorarios ha sido el siguiente:

---

En la Primer Elección:<sup>119</sup>

- 1.- Una vez pasada las elecciones el Consejo Supremo Electoral convoca a los electos para su acreditación, juramentación y dar posesión de sus cargos
- 2.- El Consejo Supremo Electoral preside la elección de la Junta Directiva del seno de sus miembros, y procede a la Juramentación de la misma.
- 3.- La Junta Directiva convoca a su *Primer Sesión Ordinaria de Elección de su Coordinador de Gobierno*.
- 4.- El Presidente de cada uno de los Consejos Regionales Autónomos juramenta al Coordinador y le da posesión de su cargo.
- 5.- La instalación de las Juntas Directivas y elección de Coordinador de Gobierno se da en un mismo día según calendario electoral señalado, con la participación de las instituciones del estado.

---

<sup>119</sup> Esta corresponde a la Sesión de Instalación, para elegir la primera Junta Directiva, y ocurre cada cuatro años, de

### La Segunda Elección:

Corresponde a la **Sesión Inaugural**, y se celebra cada 2 años, el día 4 de mayo, para elegir, ratificar o revocar los cargos de Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo, y coordinador de gobierno. La preside la mesa de edad, integrada por el consejal de mayor y el de menor edad.<sup>120</sup>

De los dos procedimientos el único claro y plenamente establecido es el segundo. Sin embargo, es en la **Primer elección** que se procede a la juramentación

Ante esta situación es mi criterio que es momento que nuestros legisladores, se ocupen de solventar aspectos legales vitales como es el **Procedimiento** para la juramentación e instalación de los Gobiernos Autónomos en el Atlántico del país, superando así los vacíos e inconsistencias del marco jurídico vigente en esta materia.

### 3.1.2.- Juramentación

#### 3.1.2.1- Concepto

Establece Guillermo Cabanellas y el Diccionario Larousse, que Juramentar es “tomar juramento”. Y es eso lo que precisamente se espera que ocurra en las Regiones Autónomas cada cuatro años, luego que los nuevos concejales han sido electos, y en consecuencia proceden a la elección de la nueva Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo.

#### 3.1.2.2.- Presupuestos del acto de Juramentación:

##### 3.1.2.2.1.- Órgano Responsable

- Se debe contar con la presencia de los representantes del órgano responsable de llevar a cabo el proceso de instalación, es decir el Consejo Supremo Electoral.

Al respecto, el Arto 40 de la Ley de Autonomía establece que le corresponde al Presidente del Consejo Supremo Electoral. La interpretación que hacen los magistrados de la Institución electoral es que se requiere de la presencia de los cinco magistrados, de acuerdo al Arto. 12 de la Ley Electoral, por ser éste un órgano colegiado, y lo cual es cierto.

---

<sup>120</sup> Así establecido en el arto. 7, inciso b del Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo de la RAAN y la RAAS.

Sin embargo, a la hora de ver qué es lo que más conviene, encontramos un Consejo Supremo Electoral dividido en sus argumentos, puesto que para su presidente, la Ley de Autonomía, “en este caso”, es claro: “habla únicamente del Presidente”.<sup>121</sup>

Lo antes descrito demuestra que la existencia de grandes desaciertos dado que por un lado se observa una Ley Ordinaria que te dice de forma explícita que es la figura del Presidente: y una Ley Constitucional que establece el quórum funcional.

#### 3.1.2.2.2.- Quórum de Ley

- Se debe establecer el quórum de ley de los consejales presentes, para la elección de la Junta Directiva y su Presidente. En el desarrollo del tema se presenta un análisis referido a este aspecto, que visualiza el fenómeno planteado.

#### 3.1.2.2.3- Elección de miembros

- Se debe realizar la elección cuyo proceso final supone legitimar en su nuevo cargo a los miembros de los Consejos Regionales Autónomos.

En consecuencia, son tres momentos que deben de culminar en la instalación de las autoridades autónomas, presidido por el Presidente del Consejo Supremo Electoral, de conformidad a lo establecido en el Arto.40 de la Ley, ya referido y que ha provocado serias controversias.

---

<sup>121</sup> Pero a pesar de ello, al trasladarse al Atlántico Sur integro el quórum institucional incorporando incluso a magistrados suplentes. Dejando sin resolver la gran interrogante: ¿por qué en el norte no fue necesario el quórum funcional y sí en el Sur?. Definitivamente, lo que es bueno para el Ganso es bueno para la Gansa.

## 3.2.- Fundamento Legal en que se sustenta el acto de Juramentación

### 3.2.1.-Constitución Política

Los artículos 168 y 173 de la Constitución Política de Nicaragua, autorizan al Poder electoral en forma exclusiva, a organizar, dirigir y vigilar las elecciones, plebiscitos y referendos.

Asimismo, el Arto. 180, segundo párrafo, parte final dice: ...El Estado garantiza a las comunidades de la Costa Atlántica la libre elección de sus autoridades y sus diputados. Al respecto, en el capítulo V se enfoca el rol del Estado, en este proceso.

### 3.2.2.- Ley Electoral<sup>122</sup>

El arto. 10, inciso 1 dice: “Son atribuciones del Consejo Supremo Electoral, convocar, organizar y dirigir los procesos electorales, declarar sus resultados y la validez de las elecciones”.

El arto 12, por su parte, establece que toda decisión que vaya a tomar el Consejo Supremo Electoral debe contar con el quórum funcional que es de cinco magistrados.

Por lo que una parte de magistrados interpreta que en el caso de la juramentación de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, se requería este quórum.

---

<sup>122</sup>Ley 331. La Gaceta, Diario Oficial, No. 16, del lunes 24 de enero del 2000.

Asimismo, el arto. 14, inciso. 3, establece que es atribución del Presidente del Consejo Supremo Electoral, “cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Consejo Supremo Electoral”.

Y en consecuencia, también dice la Ley Electoral, le corresponde al Vicepresidente, “sustituir al Presidente en caso de ausencia temporal”. Sin embargo, uno de los grandes vacíos de la ley es que no se define qué se entiende como ausencia temporal y en que condiciones se plantea ésta.

De conformidad a la Ley Electoral vigente, la Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos es un acto que se lleva a cabo pasadas las elecciones regionales, y por ley le corresponde al Consejo Supremo Electoral (CSE) juramentar e instalar a las nuevas autoridades. Cabe preguntarse si el procedimiento que hasta la fecha ha sido aplicado es el correcto o no.

#### 3.2.4.- Estatuto de la Autonomía (Ley 28)

##### 3.2.4.1.- JURAMENTACIÓN:

La Ley 28, al referirse al acto de Juramentación, en el **artículo 40** establece que le concierne al Presidente del Poder Electoral juramentar. Obviamente, es el único artículo de la Ley que se refiere de manera escueta al proceso de juramentación y deja a la libre imaginación su aplicación.

Es criterio del Lic. William Schwartz, que el CSE es un órgano colegiado, razón por la que el Presidente es el que toma la promesa de Ley, ya que representa el órgano. Sin embargo, tampoco la ley establece si debe estar presente o no el CSE en pleno (quórum funcional).



### 3.2.4.2.- QUÓRUM

Cabe señalar que el **artículo 26 de la misma Ley**, expresa: “el quórum para las reuniones del Consejo Regional se formará con la presencia de más de la mitad de sus miembros y las resoluciones deberán contar con el voto favorable de más de la mitad de los presentes, salvo los casos especiales que establezca el Reglamento”.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Que el quórum referido es para reuniones y para resoluciones;
- Que más de la mitad es una cantidad imprecisa;
- Que no se entiende cuáles son los casos especiales. ¿Acaso es la elección del Presidente de la Junta Directiva?
- No se sabe a qué Reglamento se refiere, si al Interno del Consejo Regional Autónomo o al de la Ley 28.

Es notorio que este artículo constituye la única referencia al quórum, como se advierte, su redacción es imprecisa. En primer lugar, porque deja a discreción el establecimiento del quórum que es clave, para luego dar paso a la juramentación e instalación del Consejo Regional.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Sin embargo, al preguntar a mis entrevistados sobre si existía un procedimiento y un quórum para llevar a cabo la juramentación, la mayoría dijo “que la Ley de Autonomía lo establecía claro”. En el caso del exparlamentario bluefileño, William Schwuartz, “el artículo 26 lo establece claramente, y no es discrecional”.

Es obvio que el alcance de la ley y específicamente del artículo 26 es limitado, razón por la que es conveniente incorporar en el cuerpo de la Ley un acápite preciso sobre el quórum y el procedimiento para la juramentación, proporcionando su importancia en el proceso electoral.

### 3.2.5.- Reglamento Interno

La Ley permite que para el funcionamiento de cada Consejo Regional Autónomo, éste órgano elabore su propio Reglamento Interno.

En el caso de la RAAN y de conformidad a lo expresado por el Arto 58 de su Reglamento Interno, la elección del Presidente de Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo en el Atlántico Norte (RAAN), deberá realizarse con una mayoría calificada, **“los restantes miembros serán electos por mayoría absoluta”**.

De acuerdo al Capítulo IV referido a las Votaciones, (Arto 34) del Reglamento Interno, las decisiones del Consejo Regional Autónomo se tomarán por mayoría que podrán ser: absoluta, calificada y relativa.

La votación absoluta: es la que se decide con la mitad más uno de la totalidad de los miembros.

La votación calificada: Exige el 60% de la totalidad de los consejales.

La votación de mayoría relativa: La que consta del mayor número de votos de los consejales presentes.

De lo anterior se desprende que para elegir al Presidente de la Junta Directiva del Consejo Regional del Atlántico Norte, se requería el 60 por ciento de la totalidad de los consejales. Sin embargo, esto es un aspecto relacionado al quórum que no está definido por ningún lado del Reglamento.

Al respecto, Schwartz, con amplia experiencia en trabajo parlamentario, expresa que “el Reglamento lo que hace es aplicar la ley, no reformarla, ni resolver los vacíos de la misma, lo que considera pasó al aprobar el Reglamento Interno en la RAAN, tratando de superar los vacíos de la misma”.

La investigación arrojó que en el año dos mil, estando en mayoría consejales liberales, reformaron el Reglamento Interno, de lo que se deduce prevaleció una decisión política, más que la voluntad de resolver la problemática del quórum y por ende la de elección del Presidente de la Junta Directiva. Es evidente que esta actitud trastocó la legalidad y legitimidad del proceso eleccionario, y por ende la institucionalidad de los mismos Consejos Regionales.

### 3.2.6.- Recursos:

#### 3.2.6.1.- Concepto

Guillermo Cabanellas define el Recurso como “medio, procedimiento extraordinario”. Por antonomasia, en lo procesal, la reclamación que concedida por ley o reglamento formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un juez o tribunal, con el fin de que la reforme o revoque.

#### 3.2.6.2.- Tipos

En tal situación, el legislador prevé tres tipos de recursos: el de Inconstitucionalidad; el de Amparo; y el Habeas Corpus. En este caso vamos a detenernos en el Recurso de Amparo que fue al que recurrieron consejales agraviados en el Atlántico Norte y Atlántico Sur, y magistrados del Consejo Supremo Electoral.

De acuerdo al arto 23 de la Ley de Amparo, el recurso “se interpone contra toda disposición, acto o resolución y en general toda acción u omisión de autoridades no judiciales o sus agentes, a menos que las judiciales actúen en funciones administrativas, que violen o traten de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución”.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Dr. Iván Escobar Fornos, autor de Manual de Derecho Constitucional.

### 3.2.6.3.- Principios Fundamentales del Recurso de Amparo Administrativo<sup>125</sup>

- 1.- Es un mecanismo de control constitucional de los actos del Ejecutivo.
- 2.- Está regulado por la Ley de Amparo.
- 3.- Se interpone ante el tribunal de apelaciones, pero quien conoce y decide es la Corte Suprema de Justicia.
- 4.- Se interpone en contra de una Resolución administrativa que es inconstitucional.
- 5.- Debe de haberse agotado la vía administrativa, Es decir, haber recurrido anteriormente ante las instancias administrativas superiores del ejecutivo que la Ley señale.
- 6.- Debe especificarse cuáles son las disposiciones constitucionales violadas.
- 7.- Debe interponerse el recurso en tiempo y forma. El tiempo lo señala la Ley, lo normal 30 días.<sup>126</sup> En cuanto a la forma el recurso contiene:
  - a) Nombre del funcionario contra el que se recurre.
  - b) Resolución administrativa contra la que se recurre.
  - c) Disposiciones constitucionales violadas.
  - d) Informe de haber agotado la vía administrativa.
  - e) La razón del porqué la resolución violenta nuestros derechos.
  - f) Casa para notificaciones.
  - g) Fecha.
- 8.- De oficio o a solicitud de parte puede suspenderse el acto administrativo, cuando ocasionare daños irreparables de ejecutarse el acto.

---

<sup>125</sup> Es el mecanismo de control constitucional de los actos del ejecutivo.

9.- Una vez interpuesto y admitido el recurso en el término de las 72 horas se personan las partes y se pide a la autoridad contra la que se recurre que informe y remita todo lo actuado a la Corte Suprema de Justicia en el término de diez días quien resolverá en el término de 45 días.

10.- Sólo pueden ser objeto de recurso, actos que provengan de una autoridad del Estado, que sean inconstitucionales, que nos causen perjuicios, que se haya agotado la vía administrativa y que no pueda resolverse por otro procedimiento judicial este conflicto legal. Lo que puede discutirse en la vía civil, penal o laboral no puede ser objeto de Recurso de Amparo.

#### 3.2.6.4.- Materia

Para el reconocido jurista Dr. Iván Escobar Fornos, el recurso de Amparo se interpone en contra del funcionario o autoridad que emitió el acto imputado de violatorio de la Constitución, contra el agente ejecutor o contra ambos, de conformidad al arto. 24 de la Ley de Amparo.

#### 3.2.6.5.- Procedimiento para interponerlo

Se interpone por la persona natural o jurídica a quien perjudique o esté en peligro inminente de ser perjudicado, por disposición, acto, resolución, acción y omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagradas en la Constitución, de conformidad al arto 23 de la Ley de Amparo.

---

<sup>126</sup> Fuera de ese tiempo prescribe el derecho de acción para interponer el recurso.

En el caso objeto de estudio, en la RAAN por considerarse agraviado, interpusieron el Recurso de Amparo, los Consejales electos (Sandinistas y Yátamas), ya que el Presidente del CSE, deslegitimó la juramentación realizada por el Vicepresidente del mismo, dando base para que la Corte Suprema de Justicia se pronunciara reconociendo la legitimidad de esta juramentación.

De igual manera en la RAAS, los Consejales electos (Sandinistas) recurrieron de amparo por la decisión del Presidente del CSE, de hacer quórum funcional con los suplentes de los Magistrados ausentes.

Al respecto, cabe señalar que por jurisprudencia electoral se entiende que los suplentes responden a un bolsón, y asumen la el cargo del propietario siempre cuando éste así lo ha solicitado, caso contrario a lo ocurrido en el Atlántico Sur.

#### 3.2.6.6.- Competencia

Se interpone ante el Tribunal de Apelaciones, pero lo conoce y resuelve la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

### 3.3.- La Juramentación de los Consejos Regionales Autónomos en el 2002

#### 3.3.1.- Antecedentes

A través del desarrollo del trabajo se ha enfocado las debilidades del proceso de elección y especialmente de Juramentación de las Autoridades de los Consejos Regionales de la Costa Atlántica. Para ilustración a continuación se describen situaciones que de una u otra manera han desvirtuado la labor que le corresponde

desarrollar a los propios Consejos Regionales Autónomos, al margen de intereses políticos y partidarios.

#### 3.3.1.1.- MAYO - 2000

En Mayo del 2000 se presentó una situación que provocó alteraciones posteriores en el proceso electoral, al reformar lo relativo al quórum que ya se señaló en el acápite anterior.

#### 3.3.2.- Anomalías detectadas

##### 3.3.2.1.- MAYO-2002

Dos años después, para esta fecha, Magistrados liberales, intentaron validar éste reglamento<sup>127</sup> que obligaba a elegir al Presidente del Consejo Regional Autónomo con una mayoría calificada y no con una mayoría simple. Así lo establecía el artículo 58<sup>128</sup> que reza así:

“El presidente del Consejo Regional será electo por mayoría calificada, pero los restantes miembros de la directiva se elegirán por mayoría absoluta, es decir con la mitad más uno de los miembros”.

Ello provocó reacciones de rechazo y de reclamo entre los miembros del Consejo Regional de la RAAN y magistrados sandinistas, quienes calificaron el reglamento en mención de “ilegítimo” por carecer de la aprobación de la Asamblea Nacional.

Con relación a este tema, la Ley electoral establece que es la Asamblea Nacional la única que puede establecer normas y procedimientos electorales. En tanto, la Ley de Autonomía (Ley 28) faculta a los Consejos Regionales Autónomos

---

<sup>127</sup> Que en su momento fue reformado por una mayoría política, y carecía de la aprobación de la Asamblea Nacional.



únicamente establecer procedimientos para la elección del Gobernador,<sup>129</sup> y los miembros de la Junta Directiva.<sup>130</sup> De hecho no se refiere a la elección del Presidente del Consejo Autónomo.

Una vez electa la Junta Directiva le correspondía al Consejo Supremo Electoral tomar la promesa de Ley”, sin embargo, el órgano responsable de tomar la Promesa de Ley rehusó hacerlo y por el contrario declaró nulo el proceso de elección de la Junta Directiva en el Norte.

Al respecto es evidente que en ningún instrumento del cuerpo jurídico vinculado con la materia se define cual es el quórum para la juramentación del Consejo Regional, en el sentido de definir si el quórum de la mitad más uno de los Consejales presentes o del total de los Consejales.

#### 3.4.3.- Consecuencias de la Juramentación en el 2002

##### □ En el Atlántico Norte

Debido a la manera distinta de interpretar la Ley Electoral y de Autonomía, las autoridades del Atlántico Norte no fueron juramentadas por el Presidente del CSE, de conformidad al arto 40 de la Ley 28.

La situación indicada provocó que concejales de la alianza sandinista-Yátama, durante una *Sesión Extraordinaria* fueran juramentados por el Vice-Presidente del Poder Electoral, quien defendió la legalidad del acto invocando el artículo 14, inciso 6, literal A, de la Ley Electoral, que consigna al vicepresidente del CSE a

---

<sup>128</sup> Me estoy refiriendo al Reglamento Interno aprobado por concejales liberales del Atlántico Norte.

<sup>129</sup> También conocido como Coordinador de Gobierno.

<sup>130</sup> De acuerdo a la Ley de Autonomía en cada Región Autónoma habrá una Junta Directiva.

sustituir al presidente en caso de ausencia temporal.<sup>131</sup> El alto funcionario basó su decisión en el artículo 26 de la Ley de Autonomía.

Sin embargo,

□ En el Atlántico Sur

Si bien en el Atlántico Sur las autoridades fueron juramentadas, uno de los aspectos procedimentales que llamaron la atención fue la decisión del Presidente del Consejo Supremo Electoral de incorporar a magistrados suplentes para dar por resuelto el quórum de ley. ¿Fueron éstas realmente irregularidades en el procedimiento de instalación de las autoridades del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur?.<sup>132</sup>

Es evidente que el marco jurídico que regula el acto de juramentación presenta vacíos ya que existen diversas interpretaciones de los artículos 26 y 40 de la Ley de Autonomía. Tanto la Ley Electoral como la Ley 28 refieren a que es el funcionario del Consejo Supremo Electoral que debe realizar el acto.

### 3.3.4.- Mecanismos de defensa utilizadas por Consejales y Magistrados del Consejo Supremo Electoral

Según la ley, cuando se presentan anomalías, y cuando los ciudadanos se sienten afectados y vulnerados en sus derechos, les permite hacer uso del Recurso de Amparo. Estos tienen ventajas y desventajas. Por un lado permiten resolver

---

<sup>131</sup> Cuando los magistrados y los 21 concejales liberales desalojaron el local, los 27 de los partidos opositores instalaron una sesión extraordinaria y procedieron a elegir a su Junta Directiva por unanimidad, así como a su gobernador.

<sup>132</sup> A diferencia del Consejo Regional del Norte, en éste el PLC contaba con una abrumadora mayoría.

situaciones anómalas o decisiones que perjudican a la región, pero también tienen la debilidad que no se resuelven en tiempo, y paralizan las funciones, en este caso de las autoridades.

Magistrados que se mantuvieron en la RAAN, recurrieron de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, por el no quórum en la RAAS y por calificar de incorrecto el procedimiento implementado en el Atlántico Sur. A esta acción se sumó la bancada sandinista del Consejo Regional Autónomo de la RAAS, tras introducir un Recurso de Amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Bluefields, pidiendo anular con lo actuado.

En el Atlántico Norte, las autoridades que habían sido juramentadas por el Vicepresidente del Consejo Supremo Electoral, se sumaron al Recurso de Amparo Administrativo<sup>133</sup>, radicado en la Sala Civil y Laboral<sup>134</sup>. Situaciones que según los recurrentes violentan los artos: 25 Inco 3º, 27, 32, 46, 51, 131, 181, y 188 Cn, artos 23 numeral 12, 26 y 40 de la Ley No. 28 Estatutos de Autonomía de la Costa Atlántica, Artos 4 y 10 numeral 4 del Acuerdo Número Tres del Consejo Supremo Electoral del Nueve de Octubre del año dos mil uno y arto 14 numeral 6 inco a) de la Ley Electoral vigente.

#### 3.4.4.1.- Recurso de Amparo

Fue interpuesto en contra del Consejo Supremo Electoral de la República, por “la disposición de su Presidente de imponer el arto 58 del Reglamento Interno del Consejo Regional del Norte para la elección del Presidente de la Junta Directiva; por el Acto de Suspender la Sesión de Instalación del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte; por haber omitido dar cumplimiento a su deber de asistir a la

---

sesión por él mismo convocada para el día 7 de mayo del año 2002 y por la acción de desconocimiento a la Promesa de Ley efectuada por el Magistrado Vicepresidente, el día 7 de mayo del 2002; y por violar las garantías constitucionales específicamente contra la disposición de imponer el artículo 58 del Reglamento Interno del CRA(RAAN), para la elección del Presidente de la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo: el cual es inconstitucional, ilegal y diminuto”.

#### 3.4.4.- Resultados relativos al Recurso

Finalmente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), resolvió anular la Juramentación en la RAAS y ordenó juramentar de nuevo a las autoridades autonómicas de esta región<sup>135</sup>. Asimismo, legitimó la constitución y juramentación de las autoridades en el atlántico Norte.

#### 3.4.- El papel del Estado en el fortalecimiento de la Autonomía Regional

“Es la incapacidad de la Clase Dominante por resolver la crisis económica y social que vive Nicaragua, la que ha llegado a repercutir en la esfera institucional, y en ese sentido, la miopía de la clase política e histórica, es impresionante”.

(Dr. Oscar René Vargas, analista político)

Al hacer referencia al Estado, como Gobierno Central, interesa destacar cuál ha sido la influencia de éste para tratar de incidir en la solución de conflictos que atañen a los Gobiernos Regionales Autónomos, y que como consecuencia de la crisis planteada en el 2002, se llegaron a desestabilizar política, económica y socialmente.

---

<sup>134</sup> Tribunal de Apelaciones, circunscripción Atlántico Norte. Cédula Judicial del 28 de mayo del dos mil dos. Puerto Cabezas.

Analizando la Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, el Arto. 21 referido a Hacienda se refiere a la obligación que tiene este Ministerio en “administrar las finanzas públicas”; “formular y proponer el anteproyecto de Ley de Presupuesto General de la República”; “organizar y supervisar las transferencias, los desembolsos de recursos financieros corrientes y de capital, etcétera, etcétera.

Pero muy al contrario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a congelar las partidas presupuestarias destinadas a los Consejos Regionales Autónomos. Esta decisión se entendió como una respuesta política del Gobierno y no como una salida viable a la crisis de institucionalidad que llevó incluso a paralizar económicamente a las instituciones autónomas.

Para el Dr. Oscar René Vargas<sup>136</sup>, reconocido Sociólogo, el problema central es que los políticos siempre le dan la espalda a la Costa Atlántica,<sup>137</sup> y olvidan lo esencial del drama en que sobreviven los pobladores en el Atlántico; que está a merced del narcotráfico internacional, la delincuencia y la prostitución, donde los productos son tres veces más caros que en el resto del país, y donde más del 90% de su población vive en extrema pobreza.<sup>138</sup>

En este sentido, “las investigaciones de corte histórico, social, económico y político que se han desarrollado acerca de la Costa Caribe de Nicaragua, coinciden en señalar una presencia débil del Estado Nicaragüense”.<sup>139</sup>

Por su parte, el autor Mario Rizo Zeledón<sup>140</sup>, es del criterio que la Autonomía, su organización y el ejercicio efectivo de sus principios no es un tema exclusivo ni de

---

<sup>135</sup> Así lo estableció la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en su sentencia No. 69 del treinta y uno de julio del 2002.

<sup>136</sup> Entrevista realizada en Managua. Noviembre del 2003.

<sup>137</sup> “Los partidos políticos han visto la cuestión institucional como el escenario de lucha más importante por su incapacidad de resolver la crisis económica y social”, aseguró Vargas durante una entrevista con esta servidora.

<sup>138</sup> El experto, criticó el **Plan Nacional de Desarrollo**, puesto que todos los proyectos formulados están alrededor del Centro y del Pacífico. “Lo lógico hubiese sido que contemplara la construcción de las vías de comunicación a Puerto Cabezas, Bluefields y San Carlos, y que tuviese visión de nación”.

<sup>139</sup> Rizo Zeledón, “Tradicición, Derecho, Autonomía”. Wani, # 10 (mayo-agosto. 1991).

las regiones costeñas, ni del Gobierno Central, sino que tiene diversas esferas de actuación que prácticamente involucran a todas las instancias e instituciones de la vida nacional.<sup>141</sup>

### 3.4.1.- Políticas Públicas

#### 3.4.1.1.- Definición:

De acuerdo a la Dra. Amalia Mattio de Mascías,<sup>142</sup> las Políticas Públicas, “son un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos”.

Las características que se atribuyen a las mismas son: un contenido o producto, un programa o marco general de actuación, una orientación normativa, un factor de coerción consecuencia de la autoridad de los actores públicos y una competencia social que afecta a los administrados.

Felipe de Jesús Jasso Peña,<sup>143</sup> es del criterio que para que una política pueda definirse como “pública” debe haber sido generada (o por lo menos revisada) en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones Gubernamentales.

La política es un conjunto de decisiones y acciones adoptadas como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y los ciudadanos como prioritaria. Desde este punto de vista, entendemos la política como una forma específica de gestión estratégica.

---

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> Este aspecto fue una de las coincidencias planteadas por la Dra. Law durante la entrevista con esta servidora.

<sup>142</sup> VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Panamá 28-31 Octubre 2003

<sup>143</sup> Licenciado en Organización Deportiva. Maestro en Administración Pública Especialidad en Recursos Humanos. Universidad Autónoma de Nuevo León, México

De lo anterior se desprende el planteamiento de que necesitamos un Estado más beligerante a la hora de resolver los problemas, y que no los agudice. No obstante, para fortalecer este proceso es necesario que se armonicen en primer lugar las leyes y se definan políticas públicas más favorables para las poblaciones del Caribe Nicaragüense.

Es evidente, que el Gobierno Central en materia de política social en las Regiones Autónomas ha fracasado. Los datos disponibles respecto al mapa de pobreza del país en 1999, indican que las zonas rurales más densamente pobladas de la Costa Caribe se ubican entre las áreas más pobres del país. Según el INEC entre los 25 municipios más pobres de Nicaragua, 12 corresponden a municipios de las regiones autónomas. En la Costa Caribe se encuentra además el municipio más pobre de todo el país, Prinzapolka con 91 por ciento de personas en condición de pobreza.<sup>144</sup>

La escasa presencia del Estado con sus instituciones, así como las condiciones de pobreza han facilitado la penetración del narcotráfico no sólo en las aguas nacionales, sino en el tejido social de la región. Como consecuencia de este tráfico y comercio internacional de drogas proveniente del Sur –especialmente de cocaína-, las comunidades costeñas han estado sometidas a un fenómeno creciente de aumento del tráfico y comercio local; así como al uso y consumo de drogas.

Por ello, el asunto fundamental es tener la capacidad para reconstruir estas regiones que a la ausencia de gobernantes beligerantes están a merced del narcotráfico internacional. En consecuencia se hace necesario construir una nueva relación sobre la base del respeto, donde no exista la ignorancia, el prejuicio y la discriminación racial.

---

<sup>144</sup> Esta dramática realidad ha sido reflejada en el Informe de Desarrollo Humano de la Costa Caribe de Nicaragua, 2000.

El Reto fundamental para el Estado es entender que el proceso de autonomía del Caribe Nicaragüense ha dejado de ser sólo un asunto relacionado con la cultura y la producción, para convertirse en uno de carácter político, de desarrollo productivo, de bienestar social, de derechos humanos, de recursos naturales, de demarcación territorial, cuestión que compete a todas las entidades del Estado.

Carlos Tello, reconocido indigenista mexicano, es del criterio “que no existe mayor discriminación, desigualdad y pobreza que aquella que deriva de la marginación en las decisiones de carácter político. Es por ello que la nueva relación con el Estado implica construir nuevos equilibrios políticos que involucren a todos los actores nacionales. Configurar un nuevo pacto social exige incorporar a las regiones autónomas a las dinámicas del desarrollo nacional, pero desde sus propias demandas y necesidades.



### 3.5.- Valoración de los Actores políticos

“Me duele oír a muchos costeños decir: “nacé liberal, voy a morir liberal; Sandino ayer, Sandino Hoy, Sandino Siempre”, y se olvidan de lo fundamental que son los intereses vitales de la Costa”.

(Profesor Hugo Sujo - Bluefields).

Analistas políticos y miembros de la sociedad civil costeña señalan que un factor negativo que agudizó la crisis, fue la “politización” de los poderes del Estado, producto del pacto del 2000 que desarticuló la institucionalidad del país, sumado a la falta de voluntad política de los jefes de estado por resolver los conflictos en la costa, que ha incidido de forma negativa en los aspectos vinculados a la materia electoral.

Abordado sobre el tema, el ex-diputado costeño y actual director de FADCANIC, licenciado Ray Hooker<sup>145</sup>, reconoció que el Consejo Supremo Electoral “se atribuyó derechos que no le da la Ley de Autonomía, y como resultado de esa decisión arbitraria dejaron sin funcionar al Consejo Regional Autónomo por varios meses”.

Cuestionó fuertemente la actuación del CSE, tras calificarla de “viciada”, dado que incursionó en aspectos políticos que no eran de su competencia, puesto que la Ley los manda únicamente a realizar la Promesa de Ley, la toma de posesión e instalación de las autoridades regionales autónomas.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Entrevista realizada en Managua. Octubre 2003.

<sup>146</sup> Por su parte, el expresidente del Consejo Supremo Electoral, Dr. Mariano Fiallos, recuerda que en su momento se presionó para que se hiciera la Toma de Posesión porque creía que eso era beneficioso para el Atlántico, al tiempo que cuestionó el funcionamiento de los Consejos Regionales Autónomos de quien dijo “no han funcionado realmente, y ese es un problema. Y qué causas se pueden atribuir a ello: bueno, es un Sistema Parlamentario teóricamente pero no funciona así, nosotros somos presidencialista. Entonces, los Consejos Regionales primero, no han tenido la fuerza suficiente porque no están acostumbrados a trabajar en un Sistema Parlamentario; segundo, el Gobierno Central no le ha dado a los Consejos Regionales del Atlántico la importancia que deben de tener y más bien ha aprovechado (capitalizado) las dificultades internas (en el seno de los Consejos Regionales) para retirarse más todavía. Entonces, yo no creo que la elección misma haya sido el problema. El problema es largo, y tiene desde el momento en que empezaron los Consejos Regionales, y aún más atrás, desde que se hizo la Ley de las Regiones Autónomas, porque cuando se hizo la ley yo estubo en las comisiones que estuvieron negociando todo esto, y esta ley fue el resultado de una serie de compromisos y de transacciones en las cuales se introdujeron contradicciones, una de las principales es que no se plasmó de manera clara las divisiones de la jurisdicción o capacidad de los Gobiernos Regionales y del Gobierno Central. Usted lee la Ley de las Regiones Autónomas y se va a encontrar con que el artículo con el cual se enumera sus facultades es un artículo muy mal redactado, no había capacidad y así se hizo, no había otra manera.

Coincidiendo con la posición de Hooker, el Profesor Hugo Sujo<sup>147</sup>, reconocido luchador por la autonomía, sostiene que “el problema de este proceso de Autonomía es el de lealtades”. Para él “dirigentes, políticos, y funcionarios costeños han demostrado ser mucho más leales a sus partidos, anteponiendo los intereses de la región.”<sup>148</sup>

Es criterio del Dr. Owin Hodgson, que el Reglamento Interno nunca puede estar por encima de una Ley Ordinaria (Ley 28) y si fuese así ya no tendría ningún valor dicha ley. Muchas veces se comete el error jurídico de querer reglamentar aspectos que fueron omitidos en la Ley. Sólo se puede reglamentar lo que ya está normado en la ley.<sup>149</sup>

Al respecto, la Dra. Hazel Law, es de la opinión que la Constitución Política de Nicaragua establece que ningún funcionario del Estado tiene más atribuciones que las que la ley le confiere, señalando que con la crisis de los Consejos Regionales lo que se demostró es “la politización extrema dentro del Consejo Supremo Electoral”.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Entrevista realizada en Bluefields, Septiembre del 2003.

<sup>150</sup> “Se vio claramente que el Presidente del CSE estaba empeñado en imponer esta norma inferior, que no es válida, por razones políticas, porque ya, mucho antes de que se fuera a dar la Toma de Posesión al Consejo Regional, se había reunido con Brooklin Rivera, y le había dicho que el Partido Liberal Cn aspiraba a tener al Coordinador de Gobierno. El (Rivas) puede tener muy su partido político pero no podía ir más allá de la Ley. Entonces allí se demostró la politización extrema dentro del Consejo cuya actitud creó una inestabilidad en la región porque las dos bancadas aliadas junto con su base de apoyo tuvo que hacer toda una jornada de protesta para que se reconociera, para que la Corte Suprema de Justicia

Una posición dentro del mismo Consejo Supremo Electoral, es la del magistrado José Luis Villavicencio,<sup>151</sup> quien manifiesta que el conflicto surgido se debió a la decisión inconsulta del Presidente del CSE, de no respetar la resolución que le daba luz verde a la elección del Presidente del Consejo Regional Autónomo, con el 50% más uno de los concejales presentes.

Como resultado de lo antes expuesto, se puede expresar que el marco jurídico relativo al proceso de juramentación de las autoridades regionales, es impreciso, y debido a los vacíos e inconsistencias que presentan la Ley de Autonomía, constituye una debilidad de la ley misma y su propio reglamento, y provoca una ineficacia de la misma.

En cambio para Hodgson, “la falta de dominio y de conocimiento de la Ley de Autonomía, tanto de funcionarios del Gobierno Central como de los mismos Consejos Regionales desencadenó la crisis, sumado al problema de polarización política y partidaria que del nivel nacional se ha trasladado a la región.

Otro aspecto que afecta, admite el autor costeño, es que los Consejos Regionales fueron diseñados para una democracia étnica y no para una democracia de partidos políticos. No obstante, en el sistema autonómico la democracia de partidos políticos se puede tolerar, “pero no es la esencia del sistema, y lo están manejando como la esencia del sistema”.

---

emitiera una resolución de que era válido, si un Reglamento diminuto o el arto 26 de la Ley 28. Por supuesto que la Corte Suprema se iba a pronunciar por lo que era la Ley, ya el colmo es que iba a decir esto otro es lo válido”. (Law; 2004).

<sup>151</sup> Entrevista realizada en marzo del 2003.

## CAPITULO IV

### DERECHO COMPARADO: Aspectos relevantes

En Nicaragua, al igual que en otros países con regiones autónomas, la defensa nacional, la constitución de las fuerzas armadas, la planificación de la economía nacional y las relaciones exteriores, son responsabilidad del Estado Nacional, lo que presupone un proceso permanente de consultas a los gobiernos autónomos.

En este capítulo presento información referida a legislación de países como España y Canadá, que viven igual que Nicaragua experiencias similares de Regiones Autónomas.

#### 4.1.- ESPAÑA

Fue con la Constitución Política de 1978 que se crearon las diez y siete (17) **Comunidades Autónomas**<sup>152</sup>, y las dos (2) **Ciudades Autónomas**; Ceuta y Melilla, en España.

---

<sup>152</sup> Corresponden a:

- 1.- País Vasco
- 2.- Cataluña
- 3.- Galicia
- 4.- Andalucía
- 5.- Principado de Asturias
- 6.- Cantabria
- 7.- La Rioja
- 8.- Región de Murcia
- 9.- Comunidad Valenciana
10. Aragón
11. Castilla – La Mancha
- 12.-Islas Canarias
13. Navarra
14. Extremadura
15. Islas Baleares
16. Comunidad de Madrid
17. Comunidad de Castilla - León

Sin embargo, fue con la Constitución del 31 que se estableció el término de Comunidad Autónoma, basada en la conformación del Estado Integral, compuesto de Regiones.

✓ Constitución de 1931:

Llamada la “*Constitución de Los Profesores*”, fue inspirada en la Constitución de Checoslovaca.

✓ Constitución de 1978:

Fue con esta Constitución que España establece la creación de un Estado de Comunidades Autónomas, voluntarias.

De acuerdo al cónsul y consejero cultural de la Embajada de España en Nicaragua, Sr. Manuel Fellas, “la Constitución española de 1978 no obligó a ningún territorio de España constituirse en Comunidad Autónoma, pero permitió que cualquiera en una determinada circunstancia lo consiguiera”.

El funcionario fundamenta la conformación de las Comunidades Autónomas sobre la base de que “la Constitución permitía varios accesos a la Autonomía, siendo uno de ellos el **acceso privilegiado a las llamadas Comunidades Históricas**, que eran aquéllas que habían sido comunidades del Estado Integral de 1931, como el país *Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía*.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Un criterio importante era que éstas también ya habían **elaborado un Estatuto de Autonomía** durante los trabajos de la Constitución de 1931; y porque ya habían **desarrollado lo que se llamaba Entes Pre-autonómicos** basados en esa experiencia histórica que fue la Constitución del 31”.

Para el resto del territorio se arbitraron el sistema de **votación entre las diputaciones provinciales** con un numero determinado de votos sobre la población, es decir, que votara  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de una Asamblea constituida por diputados y senadores de cada una de las Provincias.<sup>154</sup>

De estas dos maneras se consiguió llegar al Estado de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

## **CONSTITUCIÓN**

Su **Capítulo Tercero** está referido expresamente a la creación de las Comunidades Autónomas, y deja establecido el Arto. 143, el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido plenamente en el arto. 2 de la Constitución del país.

Por su parte, el Arto 145 plantea los supuestos requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios, así definidos en los Estatutos de dichas comunidades.

De acuerdo al Arto 146Cn, el proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevada a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

---

<sup>154</sup> Entonces ellos votaban y con esa mayoría de  $\frac{3}{4}$  partes que representara al menos a una importante cantidad de la población de los Municipios. Entonces participaron esas Asambleas para generar la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el Arto. 147, inciso 1, establecen el carácter de norma institucional básica de cada comunidad autónoma los **Estatutos**<sup>155</sup>, y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de un ordenamiento jurídico. En caso de querer reformarlos, la propia Constitución establece que deberá definirse antes el procedimiento establecido, mediante ley orgánica.

El Arto. 148 define de forma taxativa el grado de Competencia de las Comunidades Autónomas, en materia de:

- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Las obras públicas de interés de las Comunidades Autónomas en su propio territorio.
- Aprovechamiento forestal.
- Gestión en materia de protección del medio ambiente.
- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- Patrimonio
- Cultura
- Asistencia Social
- Sanidad e higiene

El inciso 2 prevé, que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo149”.

---

<sup>155</sup> El inciso 2 del mismo arto define los elementos que deberán contener los Estatutos:

- a) La denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Asimismo, el inciso 3, plantea que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

### Competencia:

En consecuencia, a nivel competencial, la Constitución Española, define tres tipos de competencias.

#### 1.-Competencias exclusivas:<sup>156</sup>

Se refiere a las competencias que sólo son del Estado Central, o sólo son de las Comunidades Autónomas.

#### 2.- Competencias concurrentes:<sup>157</sup>

Significa que las comunidades autónomas pueden tomar esas competencias si así lo creen conveniente, pero tampoco es obligatorio hacerlo.

---

<sup>156</sup> La Constitución española establece como competencias exclusivas del Estado la emisión de monedas, la política exterior, la política de defensa, y la política de seguridad que comparte con las Comunidades Autónomas. Al respecto, existe una Policía Nacional y una Guardia Civil como elemento militar, y paralelamente existen Policías Autónomas con el mismo nivel competencial que la Policía Nacional. Lo interesante de este tipo de descentralización se manifiesta en el hecho que donde hay Policía Autónoma no se coloca Policía Nacional. (De conformidad al Arto 149 de la Constitución Española vigente).

<sup>157</sup> "Que ha ocurrido?, que al final las comunidades autónomas han decidido tomar todas esas competencias concurrentes en bloques, lo cual no es malo, porque está permitido que lo hagan.



### 3.- Competencia restringida

#### Modelo de las Autonomías

**El Título Octavo de la Constitución Española** establece un esquema básico para las Comunidades Autónomas<sup>158</sup>: un Presidente del parlamento regional que también funge como delegado Ordinario del Jefe del Estado en cada una de las Provincias<sup>159</sup>.

#### Procedimiento

- ✓ A nivel institucional

Le corresponde al Parlamento, elegir al Presidente de la Comunidad Autónoma, y éste a su vez, nombrar a sus Consejeros. De manera que es la figura del Presidente el que se rodea de los consejeros, y no es que son nombrados por el Parlamento.

- ✓ En su división político administrativa

España tiene la forma de diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas, y cada Región tiene una denominación específica.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Esta es una copia del actual Estado Español.

<sup>159</sup> El Presidente de la Comunidad Autónoma tiene una dualidad que es un funcionario del Estado, porque es el delegado ordinario del Jefe del Estado en la Comunidad Autónoma y además, es el Presidente de la Comunidad Autónoma.

<sup>160</sup> Por ejemplo: la Comunidad Autónoma Castilla La Mancha, se llama Parlamento de "Castilla La Mancha", en Cataluña se llama Parlamento de Cataluña, en Aragón se llaman "Las Cortes de Aragón". Todos nombres históricos, algunos de la edad media, otros de la edad moderna.

## Ceuta y Melilla: dos únicas Ciudades Autónomas españolas

La Constitución estableció 2 excepciones para estas dos ciudades que siendo territorio de España, en el Norte de África, no ocupan más espacio que la ciudad, y en cuanto acaba la ciudad empieza la frontera con Marruecos. Por eso se llaman Ciudades Autónomas.<sup>161</sup>

## El Tribunal Constitucional<sup>162</sup>

Creado por la Constitución española, es la institución encargada de dirimir los conflictos que en cualquier materia (de educación, puertos y aeropuertos, tributos<sup>163</sup>, etc.) se puedan presentar entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus laudos son de obligatorio cumplimiento.

---

<sup>161</sup> Esas ciudades en la época anterior habían pertenecido a Provincias Españolas que estaban al otro lado del mar: Melilla pertenecía a Málaga y Ceuta a Cádiz.

<sup>162</sup> De acuerdo al Arto. 159 constitucional, inciso 1, el Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El inciso 2, por su parte, establece que los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidades y Funcionarios del Poder Judicial.

<sup>163</sup> Otras competencia exclusiva del estado, es la imposición de tributos, pero no el cobro ni su gestión, entendiéndose que sólo el Estado puede crear tributos, pero puede ceder su cobro y gestión a las comunidades autónomas.

## 4.2.- CANADA

Interesa presentar una perspectiva de asuntos relativos a los pueblos aborígenes de Canadá, diferente al que viven nuestras poblaciones. En este particular, es fundamental poner de relieve aspectos que definen la relación que existe actualmente entre el Gobierno de Canadá y las Primeras Naciones, los inuits y los habitantes del Norte.

En ese sentido, en los esfuerzos de los pueblos aborígenes de Latinoamérica por obtener formas de autonomía indígena, incluyendo de Autogobierno, el ejemplo que ofrecen los pueblos indígenas canadienses es muy significativo. De aquí que se considere importante presentar la experiencia de estos pueblos.

### Panorama Histórico

**Los pueblos aborígenes** fueron los primeros habitantes de Canadá. Poblaron ese país del norte, desde hacía miles de años cuando los colonos europeos empezaron a llegar hace menos de 400 años. Muy diversificados en sus estilos de vida, estructuras políticas, costumbres y creencias, elaboraron y mantuvieron sus propios sistemas de gobierno y de economía sustentable, idiomas propios, una sólida espiritualidad y una variedad de culturas.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> La Proclama Real de 1763 prohibió la adquisición de tierras aborígenes por ninguna persona o entidad que no fuese la Corona y sentó las bases para la negociación de acuerdos con los pueblos aborígenes sobre una gran variedad de asuntos. Más adelante y con el objeto de facilitar el asentamiento de los europeos, los tratados se convirtieron en el principal mecanismo que se utilizó para definir la relación con las Primeras Naciones. Entre 1763 y 1923, se firmaron varios tratados históricos con las Primeras Naciones en muchas regiones del país.

La Ley constitucional de 1867 creó la Confederación canadiense y dio al Gobierno federal la autoridad legislativa sobre "los indígenas y las tierras reservadas para los indígenas". La Ley relativa a los indígenas, promulgada en 1876, proporcionó el marco para administrar esa relación; estableció un número de obligaciones del Gobierno federal, y reguló la gestión de las reservas indígenas. En muchos casos, la extensión de las tierras que se destinaron a reservas era menor que lo convenido en el proceso de los tratados. Las interpretaciones y resoluciones a que actualmente dan lugar las reivindicaciones de tierras se originan en ese contexto histórico.

Sucesivos gobiernos impusieron leyes y políticas destinadas a asimilar a los pueblos aborígenes a una sociedad no aborígen, lo cual socavó los poderes y funciones de los gobiernos tradicionales de esos pueblos. Muchos niños aborígenes fueron enviados a escuelas de internado para aborígenes, separados de sus familias y culturas para ser educados según

## Cronología de hechos importantes...

### ✓ 1969:

El Gobierno de Canadá dio a conocer la Política indígena del Gobierno de Canadá, conocida como el Libro Blanco. Proponía eliminar el Ministerio de Asuntos Indígenas y la Ley relativa a los indígenas, transferir a las provincias la responsabilidad por los pueblos indígenas. Esta iniciativa gubernamental mereció la oposición del liderazgo indígena, lo que obligó al Estado retirar el Libro Blanco.

### ✓ 1973:

Se creó la Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes para administrar el proceso de resolución de reivindicaciones territoriales globales en regiones no incluidas en los tratados históricos.

### ✓ 1975:

Se firmó el primer tratado moderno sobre reivindicaciones territoriales, la Convención de la Bahía James y del Norte de Québec.

✓ 1982:

El Canadá repatrió su Constitución. Los líderes aborígenes desempeñaron un enérgico papel en las negociaciones que precedieron a su aprobación. Como resultado, la Ley Constitucional de 1982 contiene artículos que reconocen los derechos existentes ancestrales y dimanantes de los tratados.

✓ 1985:

Este año el Gobierno de Canadá promulgó su política sobre la aplicación del derecho inherente de los pueblos aborígenes a la **autonomía gubernamental**<sup>165</sup> y la negociación de esa autonomía. Esa política permite la negociación de acuerdos durables y prácticos sobre autonomía gubernamental que estarían protegidos por la Constitución.

✓ 1991:

El Gobierno de Canadá creó la Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes. Se la mandató para que examinara la historia de las relaciones entre la población aborígen y no aborígen de Canadá y formulara recomendaciones para mejorar la calidad de vida de los pueblos aborígenes.

---

<sup>165</sup> Que determinan modalidades prácticas y funcionales para permitir a los pueblos aborígenes poner en práctica su derecho inherente al autogobierno.

Esos acuerdos les permiten también asumir la responsabilidad y el control sobre asuntos internos de sus comunidades, así como cuestiones propias de sus culturas, identidades, tradiciones, idiomas e instituciones.

Las negociaciones sobre la autonomía gubernamental, los grupos aborígenes pueden discutir arreglos que tengan en cuenta y protejan sus necesidades, culturales y valores; por ejemplo, asuntos relacionados con la salud, bienestar infantil, educación y vivienda.

✓ 1996:

La Comisión publicó su informe final, que contenía 440 recomendaciones sobre una amplia gama de asuntos aborígenes. Proponía un programa de cambio escalonado a lo largo de 20 años, con el objeto de desarrollar una nueva relación entre los aborígenes y los no aborígenes, basada en el reconocimiento y el respeto mutuos, la participación y la responsabilidad.

✓ 2000:

El Gobierno de Canadá ratificó el Tratado Nisgaa<sup>166</sup>. Este acuerdo histórico otorga al pueblo nisgaa 2 mil kilómetros cuadrados de tierras y la suma de 225 millones de dólares a lo largo de 15 años. Asimismo, prevé el establecimiento de un sistema de autogobierno.

---

<sup>166</sup> La implementación del Tratado Nisgaa ha facilitado el fortalecimiento de capacidades económicas y la creación de infraestructura, el aumento de posibilidades y asociaciones, y la inversión en el desarrollo sostenible para las generaciones futuras.

## Los pueblos aborígenes<sup>167</sup> y la Constitución Canadiense

- En virtud de la distribución de poderes legislativos establecida en la Ley Constitucional de 1867, el artículo 91 (24) otorgó al Parlamento de Canadá jurisdicción sobre “los indígenas y las tierras reservadas para los indígenas”.
- La Ley relativa a los indígenas (1876) proporcionó el marco para administrar esa relación.
- La Ley constitucional de 1982 establece que se reconocen y confirman los derechos existentes – ancestrales o dimanantes de los tratados – de los pueblos aborígenes de Canadá (artículo 35 (1)).
- La Ley constitucional de 1982 declara que los pueblos aborígenes del Canadá incluyen a los indígenas, a los inuits y a los metis (artículo 35 (2)). Además, establece que la Carta de Derechos y Libertades no afecta a los derechos y libertades – ancestrales o dimanantes de los tratados- de los pueblos aborígenes.
- En 1983, se modificó el artículo 35. Se estableció el reconocimiento constitucional de los derechos dimanantes de acuerdo sobre reivindicaciones territorial existentes y futuros. Se estipuló que los derechos –ancestrales o dimanantes de tratados – se garantizan por igual a las personas de los dos sexos. Asimismo, se estableció el compromiso de consultar a los pueblos aborígenes antes de hacer cualquier modificación constitucional que los afecte.

---

<sup>167</sup> Están entrando en un Nuevo ciclo demográfico a medida que la población joven se integra a la fuerza de trabajo. Según las previsiones, la población indígena en edad de trabajar (15 a 54 años) crecerá un 67% para 2006, lo cual tendrá consecuencias importantes para las características de la población activa y la competitividad en las economías de varias regiones. Por ejemplo, se prevé que en los próximos 10 años la población aborígen representará el 30% de la fuerza de trabajo de la provincia de Saskatchewan. Estos cambios demográficos redundarán en importantes ventajas sociales y económicas para Canadá, a la vez que ejercerán una mayor demanda en el sistema social y la atención de la salud. (Medidas para el cambio; 2003; 8).

## Tendencia a la autonomía y autogobierno indígena en Canadá

En Canadá, como consecuencia de una serie de eventos internacionales,<sup>168</sup> y como producto de su propio desarrollo socio-cultural y evolución política, el asunto de la autonomía de sus pueblos aborígenes se ha ido convirtiendo en tema central. De acuerdo al Profesor de Antropología de la Universidad de British Columbia, en Vancouver, Canadá, Bernardo Berdichewsky,<sup>169</sup> dicha autonomía se basa en el derecho de autodeterminación de los pueblos, que, en el caso canadiense, se centra en el derecho al autogobierno.

---

<sup>168</sup> Como la Cumbre de Río en Brasil en 1992 que produjo la Agenda 21; la Creación del Consejo Mundial Indígena en Canadá, en 1975, con secciones regionales, que internacionaliza al movimiento indígena; las declaraciones del grupo ad hoc de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde los años 80 sobre los trabajadores y los indígenas y sus derechos, conocida como Convenio 169. Igualmente, es importante en este sentido la Conferencia de la ONU sobre Derechos Humanos, en Viena en 1993, incluyendo los derechos de las poblaciones indígenas. También, la Conferencia Mundial de las Mujeres, en Beijing en 1995, que agrega demandas sobre las mujeres indígenas. La conferencia posterior sobre Derechos Humanos en Ottawa en 1998, completa esas demandas. La proclamación de la ONU en 1993, como el año de los aborígenes del mundo y la reunión especial de la Asamblea de la ONU ese año, para recordar a dichos pueblos, les dio tribuna mundial a los representantes oficiales de más de 300 millones de aborígenes, incluyendo a los pueblos indígenas de las Américas. En dicha reunión fue aceptado denominarlos, si no Primeras Naciones (First Nations) como ellos pretendían, por lo menos Pueblos Nativos o Aborígenes, en vez de simples poblaciones o comunidades indígenas, como eran llamados oficialmente. Esto fue de gran importancia, puesto que los Pueblos, por su propia naturaleza como entidades étnicas, poseen Derechos. (Revista Futuros; 2004; 1).

<sup>169</sup> Artículo Autonomía Indígena en las Américas: el caso de Canadá. Revista Futuros No.5. Vol. II. 2004.



## Terminología sobre los pueblos aborígenes de Canadá

### **Pueblos aborígenes<sup>170</sup>**

La Constitución canadiense (Ley constitucional de 1982) reconoce tres grupos aborígenes –indígenas, métis e inuits-. Son tres pueblos separados, que se distinguen por su patrimonio, idioma, prácticas culturales y creencias espirituales.

### **Indígena**

Término que designa a todas las personas aborígenes de Canadá que no son ni inuits ni métis.

Existen tres definiciones legales que se aplican a los indígenas de Canadá:

- ✓ **Indígena inscrito (indígena de estatuto legal)** – Persona indígena que tiene derecho a inscribir su nombre en el Registro de Indígena, lista oficial que lleva el Gobierno federal. El derecho a inscribirse se determina según ciertos criterios. Solamente los indígenas de estatuto legal son reconocidos como tales en virtud de la Ley relativa a los indígenas, que define un indígena como una “persona que, de acuerdo a la presente Ley, está inscrita a título de indígena o tiene derecho de estarlo”. Los indígenas inscritos gozan de ciertos derechos y ventajas por ley.

---

<sup>170</sup> El vocablo aborígen que se usa en el contexto canadiense tiene el mismo significado que indígena en el contexto internacional.

- ✓ **Indígena no inscrito** – Persona que se considera indígena o miembro de una Primera Nación, pero que el Gobierno de Canadá no reconoce como indígena según los términos de la Ley relativa a los indígenas, ya sea porque no puede probar su estatuto de indígena o porque ha perdido el derecho a ese estatuto. Los indígenas no inscritos no tienen los mismos derechos y ventajas que los indígenas inscritos.

En 1985, se hicieron varios cambios a la Ley relativa a los indígenas al adoptarse el Proyecto de ley C-31. Antes de la modificación, la Ley contenía varias disposiciones relativas al estatuto y afiliación indígena que eran discriminatorias contra las mujeres. Uno de los objetivos de la modificación fue abolir los artículos que no respetaran los derechos a la igualdad enunciados en la Carta de Derechos y Libertades (Constitución de 1982). Según la enmienda de 1985, las mujeres que perdieron el estatuto indígena por haber contraído matrimonio con un hombre no indígena, pueden solicitar el restablecimiento del estatuto.

- ✓ **Indígena sujeto a un tratado** – Indígena inscrito perteneciente a una Primera Nación que firmó un tratado con la Corona.

**Inuit**<sup>171</sup> – Persona aborígen del Ártico canadiense, que vive principalmente en Nunavut, en los Territorios de Noroeste, en el Norte de Québec o en Labrador.

---

<sup>171</sup> **Nunavut: nacimiento de un nuevo Territorio.**

El Gobierno de Canadá negocia diferentes tipos de reivindicaciones territoriales, que se basan en el concepto del mantenimiento de los derechos y títulos ancestrales que no han sido resueltos por tratados u otros medios jurídicos. En esas circunstancias, el mapa de Canadá cambió el 1º de abril de 1999, con la creación del nuevo Territorio de Nunavut en la región este del Ártico. Nunavut fue el resultado de la negociación de una reivindicación territorial. Los inuits, que componen el 85% de la población, optaron por un gobierno popular en el nuevo territorio. (Medidas para el cambio;2003;23).

**Métis** – persona de ascendencia mixta – que posee antepasados europeos y procedentes de una Primera Nación – que se designa a sí misma como métis, distinguiéndose de los indígenas, inuits y de las personas no aborígenes.

**Reserva** – Extensión de tierra cuyos títulos de propiedad están a nombre de la Corona y que está reservada para uso y beneficio de una comunidad indígena. Algunas comunidades tienen más de una reserva.

**Primera Nación** – Término que se hizo de uso común en la década de 1970 para reemplazar la palabra “indio”, que muchas personas consideraban ofensiva. Aunque el uso de la expresión “Primera Nación” está muy extendido, no tiene una definición oficial. En particular, se utiliza la expresión “miembros de una Primera Nación” para designar a los indígenas que viven en Canadá, posean o no el estatuto de indígena. Para designar el nombre de su comunidad, muchos indígenas han adoptado el término “Primera Nación” en reemplazo de la palabra “banda”.

## **ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Después de abordar aspectos teóricos, jurídicos y doctrinarios vinculados con el tema, se pueden señalar aspectos importantes que responden a los objetivos planteados en la investigación y que se constituyen en los principales hallazgos durante la elaboración de esta investigación, siendo los más relevantes los siguientes:

### **ESTRUCTURA POLÍTICA ADMINISTRATIVA DEL CARIBE NICARAGÜENSE**

Respecto a la Autonomía Regional, ésta se fundamenta en El Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28) aprobada en 1987, es evidente que fue un avance positivo en su momento, con sus fortalezas y debilidades, desafortunadamente su reglamentación esperó casi 16 años, aprobado en contextos políticos, económicos y sociales totalmente distintos, lo que provocó inconsistencias, incoherencias, entre ellos, que unido a la falta de voluntad política en su aplicación ha creado incertidumbre en el empuje de dicha autonomía.

## **ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES AUTÓNOMOS DE LA COSTA ATLÁNTICA.**

De la investigación se desprende que a partir de 1990, se implementa una forma distinta de elegir a sus autoridades, con la particularidad que estas se realizan de forma independiente a las elecciones nacionales, de manera que los habitantes de las Regiones Autónomas tienen la oportunidad de participar de forma activa en las elecciones y son motivados a ser protagonistas de estos procesos. Esta dinámica modificó abruptamente la cultura política costeña que se encontró casi siempre matizada por momentos menos complejos como la elección de las autoridades comunales.

Cabe destacar que este nuevo sistema no rompió con los esquemas tradicionales y hegemónicos de elección de sus autoridades comunales como el Síndico, El Juez y el Concejo Anciano, que desde sus ancestros han puesto en práctica.

En lo que se refiere a las Circunscripciones Electorales, se observó el establecimiento de un sistema especial de representación étnica considerando la participación de las diferentes poblaciones con presencia en las Regiones, de conformidad con lo señalado en el Arto. 142 de la Ley Electoral.

Sin embargo, corresponde a un Sistema que debe ser analizado puesto que constituye la principal demanda de reforma en amplios sectores del Atlántico del país, a fin que garantice además de la representación étnica, equidad poblacional y territorial.

## JURAMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Del análisis de ordenamiento jurídico vinculado con la materia se desprende que no existe un PROCEDIMIENTO claro y preciso para la elección y juramentación de los Consejos Regionales, convirtiéndose esta carencia en la más fuerte debilidad.

Con respecto al quórum para elección y juramentación de los Consejos Regionales el cuerpo legal relacionado con este proceso no define en qué consiste este y tampoco señala como funciona, lo que da pie a distintas interpretaciones, prevaleciendo posiciones políticas y partidarias que obstaculizan el proceso.

Además se visualizó que los vacíos legales referidos al procedimiento y al establecimiento del quórum, en el Reglamento Interno de los Consejos Regionales, en el caso particular del proceso electoral del año 2002 en la RAAN se intentó validar lo regulado en dicho Reglamento, violentando así la pureza del proceso.

Evidentemente, el Estado entendido como gobierno central ha mostrado poco interés al momento de incidir en la solución de los conflictos, acentuando las contradicciones que históricamente se han presentado.

Asimismo se visualizó su abandono a las Regiones Atlántica en el sentido de no definir políticas públicas que beneficien a éstas promoviendo el desarrollo integral y estratégico del país, como una sola nación.

## **LEGISLACION COMPARADA**

Del análisis conseguido se desprende que la Autonomía de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua comparte con otras experiencias como la de Canadá y España, el deseo de autodeterminación de comunidades étnicamente diferenciadas, que reclaman un derecho de dirigir sus propios asuntos por una serie de razones históricas, y de una relación de dominio de parte de los Estados en las que están inmersas. Este es su fundamentación política.

En relación al modelo de autonomía, Canadá tiene territorios y primeras naciones; tienen sus juntas de gobierno y en la mayoría de los casos no son territorios plurales, sino monoétnicos.

En España ocurre una situación similar a la de Canadá; tienen juntas de gobierno regional, pero no existe mucha diversidad en su composición.

Nicaragua es el único caso de composición multiétnica, con todos los desafíos que eso implica.

## CONCLUSIONES

- ✓ Que artículos como el 40 y 26 de los Estatutos de Autonomía; el 12 de la Ley Electoral; y el 58 del Reglamento Interno de los Consejos Regionales, presentan inconsistencias, incongruencias e indefinición a la hora de establecer el procedimiento para llevar a cabo la conformación del quórum, la elección y la juramentación de los miembros de los Consejos Regionales Autónomos, lo que da pie a distintas interpretaciones, prevaleciendo posiciones políticas y partidarias que obstaculizan el proceso.
- ✓ Que la elección y juramentación de los Consejos Regionales han llevado casi siempre a la paralización de los Gobiernos Regionales Autónomos, y a la deslegitimación de instituciones como el mismo Consejo Supremo Electoral.
- ✓ Que en materia de Derecho Comparado, es evidente que el proceso autonómico nicaragüense a pesar de ser todavía débil constituye una experiencia única e histórica en el Continente.
- ✓ El que exista un Estatuto con su Reglamento que regule la Autonomía Regional es un avance, pero se necesita hacerla efectiva.
- ✓ El Reglamento al Estatuto de la Autonomía Regional es ultra petito, ya que se pretendió superar los vacíos que presenta la Ley 28.
- ✓ El Reglamento Interno de los Consejos Regionales han sido manipulados de conformidad a intereses políticos partidarios.



- ✓ Es positivo que al Caribe Nicaragüense se le reconozcan derechos históricos consignados en la Constitución Política del país, en la Ley 28, y en otra serie de cuerpos normativos como la propia Ley de Lenguas, y la Ley 445: Ley de Demarcación Territorial. Sin embargo, y desde la instalación de las primeras autoridades regionales, el tema de la Autonomía y los problemas ligados a su puesta en práctica continúan siendo manejados por los gobernantes con aparente discrecionalidad y sigilo.

## **RECOMENDACIONES**

- ✓ Es momento que los Consejos Regionales sobre de la base de la consulta presenten una propuesta de Reforma a la Ley 28 y su Reglamento, o trabajar una nueva Ley, a fin de superar las inconsistencias e incoherencias que presenta el ordenamiento jurídico.
- ✓ En este sentido, se hace necesario incorporar en el cuerpo de la Ley 28 un acápite relacionado al quórum y al procedimiento debido a la importancia que reviste en el proceso electoral.
- ✓ Que en una eventual reforma a la Ley Electoral se establezca de forma clara que la elección y juramentación de los Consejos Regionales Autónomos deba realizarla el Consejo Supremo Electoral en sesión solemne, por su condición de órgano colegiado, igual como se hace en la toma de posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, y los diputados de la Asamblea Nacional.
- ✓ Es importante que las instituciones y órganos vinculados en la aplicación del cuerpo legal de la materia se despoliticen a fin de evitar que los intereses partidarios priven por encima de los intereses vitales de las poblaciones de la Costa Atlántica.

- ✓ No basta el reconocimiento de las reivindicaciones históricas de los pueblos de la Costa Atlántica, habrá que construir una nueva relación entre estas regiones y el resto de la nación nicaragüense.
  
- ✓ La Costa Atlántica de Nicaragua requiere de Políticas Públicas mucho más congruentes con su realidad, y que en este sentido, los Gobiernos Autónomos logren una efectiva participación en el proceso de formulación y definición de esas políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

### A) Bibliográficos:

- Aguilar Samantha, Canales Colindres Francisco, Guthrie Mena Aracelya. **“Análisis Jurídico del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua y la necesidad de su reglamentación”**. Monografía para optar al título de licenciado en derecho. De Universidad Centroamericana (UCA), 1997. Pág. 181.
- Alemán Cunningham Carlos y Barbeyto Arellys. **“Cultura Política en el Atlántico Norte”**. 1ª.ed.--Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Managua, Septiembre 2001. Pág. 157 .
- Escorcía, Jorge Flavio, **“Derecho Administrativo”**, primera edición, editorial jurídica, 2000, Managua.
- Fornos Escobar, Iván. **Manual de Derecho Constitucional**. Editorial Hispamer, 1998. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos. Pág. 350.
- Fornos Escobar, Iván. **Constitución y Derechos Humanos**. Managua. Editorial UCA. 1996. 197 Pág.
- González Pérez, José Miguel. **“Gobiernos Pluriètnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua”**. 1ra. Edición: abril de 1997. Co-editado por Editorial Plaza y Valdez y la Universidad de las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua (URACCAN). 1997. Pág.479.

- Hodgson Argüello Oscar, Marengo Aguilar Leonel. **“El Espíritu del Régimen Autónomo de la Costa Atlántica”**. Monografía para optar al título de Licenciado en Derecho. Por. Universidad Centroamericana (UCA), 1999. Pág.
  
- Hodgson Blandford Owyn. **“Manual Electoral y Técnica Parlamentaria para las Regiones Autónomas”**. Centro de Investigación Jurídica de la Bluefields Indian & Caribbean University (BICU). Bluefields, Enero 1995. Pág.
  
- Hodgson Blandford, Owyn. **Historia y Autonomía del Caribe Nicaragüense**. Tomo I. Bluefields. Centro de Investigación Jurídica de la Bluefields Indian Caribbean University (Bicu). 1995. 162 Pág.
  
- Jenkins Molieri, Jorge. **El Desafío indígena en Nicaragua: el caso de los Miskitos**. Managua. Editorial Vanguardia, 1986. 480 Pág.
  
- Navarro Karlos **¿Quiénes Representan y Para Quiénes Legislan los Diputados?** Crisis de Representatividad en la Asamblea Nacional. FORO DEMOCRÁTICO. 1ra. Edición, Managua: Imprimatur, 2004. Pág. 165.
  
- Navarro Karlos. **La reforma al sistema electoral de Nicaragua**. FORO DEMOCRÁTICO. Managua, enero del 2004. Pág. 166
  
- Rojas Armando, Chow Jaime y Gómez Sandra. **“La demarcación territorial eje fundamental del fortalecimiento institucional del sistema autónomo”**. Conferencia. Octubre de 1995, Puerto Cabezas. Instituto para el desarrollo de la democracia (IPADE). 12 Pág.
  
- Rizo Mario. **“Derechos Territoriales Indígenas en Nicaragua, a la luz de las políticas gubernamentales”**. Ponencia. Octubre de 1995. (Instituto para el desarrollo de la democracia) IPADE.

- Rizo Oyanguren, Armando. **Manual elemental de Derecho Administrativo**. Editorial Universitaria, León, Nicaragua. 1992. Pág. 435.

- Villagra G, William. **Elementos de Derecho Administrativo**. Editorial BITECSA. Pág. 86.

## B) Hemerográficos

- **“Autonomía para la Costa. Ni magia ni tabú”**, por Judy Butler. Waní, # 2-3 dic-mayo 1985.

- **“Autonomía y Recursos Naturales”**, por Rainiero Romero y Mirna Cunningham. Waní #12, junio 1992. Constitución Política de la República de Nicaragua

- **“Argumentos jurídicos del conflicto”**. Xiomara Chamorro, La Prensa, viernes 10 de mayo del 2002.

- Acta Número 104: **Sesión de Instalación del Consejo Regional Autónomo y Elección de la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo de la Región Autónoma del Atlántico Norte**. Período 2002-2006. (5 de Mayo del 2002. Puerto Cabezas. Pág. 7)

- Acta Número 105: **Promesa y Posesión de la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo de la Región Autónoma del Atlántico Norte**. (7 de mayo del 2002. Puerto Cabezas. Pág. 4)

- **Constitución Política de la República de Nicaragua**. Publicación Oficial de la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua. Editorial Parlamento. Abril del 2000.

- **Constitución de España**. 1997. Páginas 118. (Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica. Embajada de España, Managua 11 de Agosto del 2003)
  
- **Cédula Judicial del Tribunal de Apelaciones Circunscripción Atlántico Norte**. (28 de mayo del 2002. Puerto Cabezas)
  
- **“Consejos Regionales dividen al CSE”**. La Prensa, martes, 7 de mayo, 2002. Comunicado del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte.
  
- Decreto No. 3585: **Reglamento a la Ley 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”**. 9 de Julio del 2003.
  
- Decreto 71-98: **Reglamento a la Ley No. 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo**. Bitecsa. Edición 2001.
  
- **Decreto de Instalación de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica**. Decreto Asamblea Nacional No. 054. La Gaceta Diario Oficial, del jueves 5 de Octubre de 1989. Managua.
  
- **Declaración de Electos**. Certificación del Consejo Supremo Electoral. La Gaceta Diario Oficial, del lunes 8 de abril del 2002.
  
- Disposición Administrativa No.2. Puerto Cabezas. 16 de Junio del 2002.
  
- **“En la Costa, ¿la frustración mediatizará la democracia?”** Roberto Fonseca. Revista Waní # 9. Enero-Abril 1991. Pág. 76.
  
- **“El Proceso de Autonomía: Realidades, desafíos y alternativas”**. Artículo de Rainiero Romero. Revista Waní # 10. Mayo-Agosto 1991. Pág. 103.

- Escrito introducido por los consejales Juan Saballos, Presidente del Consejo Regional Autónomo y Hurtado García Becker, Coordinador de Gobierno, ante el Tribunal de Apelaciones circunscripción Atlántico Norte. 22 de mayo del 2002.
  
- **Informe de actividades de la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo de la RAAN** correspondiente al período de Mayo a Septiembre del año 2002. (Documento de 13 Páginas). Puerto Cabezas, 20 de septiembre del 2002.
  
- **Informe Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua 2004.** (Información preliminar suministrada a esta servidora por el Lic. Yuri Zapata, equipo investigador).
  
- **Informe Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua 2000.** Una publicación del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). Managua, Nicaragua 2001. Pág. 63.
  
- **“Identidad Étnica y Elecciones: El caso de la RAAN”**, por Mario Rizo Zeledón. Revista Waní, No. #8 (julio-dic 1990).
  
- Ley No. 28, denominado **Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua**, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 238 del 30 de Octubre de Mil Novecientos Ochenta y siete.
  
- Ley No. 331: **Ley Electoral**. La Gaceta, Diario Oficial, del lunes, 24 de Enero del 2000. Managua.
  
- Ley No. 290: **Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo**. Bitecsa. Edición 2001. Pág. 223.



- Leyes 40 y 261 **Reformas e incorporaciones a la Ley 40 “Ley de Municipios”**. La Gaceta, Diario Oficial No. 162, del 20 de agosto de 1997. Managua.
  
- Ley 159: **Ley de División Político Administrativa de Nicaragua**. Del 31 de mayo de 1996.
  
- 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**. La Gaceta Diario Oficial, No. 16 del 23 de enero del 2003.
  
- **“Las Regiones Autónomas: Un Desafío para el Proceso de la Descentralización en Nicaragua”**. Jochen Mattern. Revista Waní Enero-Marzo 2003. Pág.76.
  
- **“Medidas para el cambio”**. Información relacionada a los pueblos aborígenes de Canadá y su autonomía. Documento facilitado por cancillería de la República del Nicaragua.
  
- **Memoria de Gestión 1998-2002**, del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte. Mayo 2002.
  
- **Memoria de Gestión e Informe del Período 2002-2004**, del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte. Mayo del 2004.
  
- **Pronunciamiento** del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte. Puerto Cabezas, 29 de Julio del 2002.
  
- **“PLC se impone en Bluefields”**. La Prensa, lunes 6 de mayo del 2002.

- **“Paralización casi total en la RAAN”**. El Nuevo Diario, viernes 21 de Junio 2002.
  
- **Pronunciamiento No.1** del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte. Puerto Cabezas, 17 de Junio del 2002.
  
- **Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte**. 27 de mayo del 2000. Puerto Cabezas. Pág. 34
  
- **Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur**. Bluefields, Octubre 1998.
  
- **Reglamento a la Ley de Municipios**.
  
- **Revista KukraHill**. Una publicación del Instituto de Fomento Municipal (INIFOM). 1997.
  
- **Revista El Tortuguero**. (INIFOM -1997)
  
- **Revista El Rama**. (INIFOM – 1997)
  
- **Revista Muelle de los Bueyes**. (INIFOM – 1997)
  
- **Revista La Cruz de Río Grande**. (INIFOM – 1997)
  
- **Revista Bluefields**. (INIFOM – 1997)
  
- **Revista Nueva Guinea**. (INIFOM – 1997)
  
- **Revista Corn Island**. (INIFOM - 1997)

- **Revista Laguna de Perlas.** (INIFOM - 1997)
  
- **“Tradición, Derecho, Autonomía: El ordenamiento consuetudinario en las comunidades indígenas de la RAAN”.** Mario Rizo Zeledón. Revista Waní # 10. Mayo-Agosto 1991. Pág. 103.
  
- **“Trasladan a la RAAN conflicto del Pacífico”.** La Prensa, domingo, 5 de mayo, 2002.
  
- **“Tensa Juramentación”.** La Prensa, miércoles 8 de Mayo, 2002.

## **Entrevistas**

- ✓ Dr. Mariano Fiallos Oyanguren, Ex-Presidente del Consejo Supremo Electoral en Nicaragua.
- ✓ Sr. Manuel Fellas, Cónsul y Consejero Cultural de la Embajada de España.
- ✓ Dr. Oscar René Vargas, reconocido Sociólogo y Analista político.
- ✓ Dra. Hazel Law, exdiputada y protagonista de la Ley 28 y Demarcación Territorial.
- ✓ Msc. Miguel González, autor de “Gobiernos Pluriètnicos”.
- ✓ Licenciado Ray Hooker, Presidente de FADCANIC y ex diputado.
- ✓ Licenciado William Shuartz, ex-diputado sandinista.
- ✓ Profesor Hugo Sujo, reconocido luchador por la Autonomía.
- ✓ Dr. Owyn Hodgson, experto en Autonomía e Historia de la Costa Atlántica.
- ✓ Rev. Rayfield Hodgson, Presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur.
- ✓ César Paiz Coleman, director del Instituto de Estudio y Promoción de la Autonomía (IEPA-URACCAN).