



Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas  
CADPI

# Autonomías indígenas en Meso América

---

*Desde una perspectiva local*

*Dennis Mairena Arauz  
Eileen Mairena Cunningham  
- Compiladores*

---

# CREDITOS

El Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas – CADPI – agradece profundamente a los compañeros indígenas, líderes de Oaxaca, Panamá, Honduras y Nicaragua por su aporte a la producción de este documento.

Entre ellos se destaca la participación de Matiaz Baltazar y Neftalí Diego, ambos de SERvicio del Pueblo Mixe A.C., de Oaxaca; Atencio López, del Congreso General Guna de Panamá; Orlando Calderón Manuel de la organización MASTA en la Muskitia hondureña y Eileen Mairena C. y Myrna Cunningham del Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en Nicaragua.

Este documento es producto de análisis regionales realizados durante dos visitas de intercambio efectuadas por líderes indígenas de Panamá, Nicaragua y Honduras hacia Oaxaca en el 2013 y posteriormente ya en el 2014 los mismos participantes viajaron a la ciudad de Bilwi, Región Autónoma Costa Caribe Norte de Nicaragua, en octubre del 2014.

Estos intercambio y la producción de este libro se lograron gracias al subsidio de la Oficina de Seguimiento y Asesoría (OSA) proyecto No 2011 0701 / 2011 1501 de Pan Para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD).

Para realizar la presente publicación se contó con el apoyo de la organización Culturas y Desarrollo en Centro América – CUDECA.

Muchas de las actividades que el CADPI realiza en el tema de derechos de pueblos indígenas, cambio climático, gobernanza y otros están en marcadas en un programa global en donde la organización Tebtebba facilita el enlace de 17 organizaciones indígenas de Asia, Africa y America Latina.

Esta es una publicación de

Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos indígenas  
CADPI

Casa Museo Judith Kain, Barrio Aeropuerto

Ciudad de Bilwi, Municipio Puerto Cabezas.

Región Autónoma Costa Caribe Norte – NICARAGUA

Teléfono: +505 27922225; +505 86290197

Facebook: CADPI Nicaragua.

[www.cadpi.org](http://www.cadpi.org)

# Contenido

5.	Prologo.
7.	EXPERIENCIAS DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS DESDE LA EXPERIENCIA LOCAL EN MESOAMERICA
9.	La autonomía de la comarca Gunayala.
19.	La autonomía comunitaria en la región Mix.
29.	La autonomía del pueblo indígena Miskitu de Honduras.
39.	La autonomía multiétnica en Nicaragua.
49.	CONCLUSIONES

## PROLOGO

El presente documento ha sido posible gracias al apoyo por la Oficina de Seguimiento y Asesoría, proyecto N° 2011 0701 / 2011 1501 de Pan Para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD) en el contexto del programa: “Asesoramiento e intercambio para comunidades indígenas y campesinas con respecto al cambio climático, los programas internacionales para la protección del medio ambiente y servicios ambientales”.

En el marco del mencionado proyecto se realizaron dos intercambios en el que participaron líderes indígenas de Honduras, Panamá, México y la Costa Caribe de Nicaragua, intercambio que dieron como resultado un espacio de discusión enriquecedor alrededor de la importancia de acciones de adaptación ante el cambio climático y el aprendizaje de diferentes respuestas que estos pueblos indígenas están teniendo frente a este fenómeno climático. Una de las medidas de adaptación más importantes que los pueblos indígenas están realizando, y que resultan también parte de la lucha por los derechos es el aseguramiento a la territorialidad y a la gobernanza del mismo, marco en el cual la autonomía resulta ser altamente relevante. Esta discusión se da en un contexto ambiental cambiante, dinámico que en sí mismo como cambio climático – no logra ser comprendido en su totalidad, y que por eso se hace necesario entender que los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos humanos más vulnerables, no solo porque se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad ambiental, sino porque la falta de reconocimiento de sus derechos ancestrales tiene como consecuencia la falta de oportunidades para un ejercicio pleno de toma de decisión sobre sus territorios, aspecto importante al hablar de acciones de adaptación.

Es por ello, que se inicia la discusión sobre los avances en materia de reconocimiento de los derechos sociales, económicos y territoriales de los pueblos indígenas, para revisar y realizar un balance de como este reconocimiento o falta del mismo ha influido en la gobernanza de los territorios, y cuáles podrían ser los aprendizajes para tomar el control del territorio frente a una amenaza como es el cambio climático.

El presente documento cuenta con dos partes. La primera parte presenta los cuatro análisis de las experiencias de construcción de procesos de autonomía en Meso América, con los ejemplos del pueblo Miskitu en Honduras, el pueblo Guna Yala en Panamá, el pueblo Mixe en México y la autonomía multiétnica en Nicaragua. Estos documentos son una revisión de los antecedentes de la reivindicación de los derechos de los pueblos, así como los avances que han tenido hasta la actualidad. Los documentos presentan una visión desde dentro de los procesos de autonomía que estos pueblos han vivido, con una perspectiva del impacto real que ha tenido para los pueblos y el reconocimiento de sus derechos.

La segunda parte del documento, presenta las conclusiones generales y comparativas de los cuatro casos de los procesos de autonomía, así como los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas actualmente al reclamar sus derechos a la autodeterminación.

# PARTE 1



**EXPERIENCIAS DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS  
DESDE LA EXPERIENCIA  
LOCAL EN MESOAMERICA**

**Introducción**

Cuando se habla de autonomías indígenas de diferentes partes del mundo, sale a relucir el proceso autonómico Guna o Dule (de la comarca Gunayala). Este esquema de autonomía se desarrolla en una región de la República de Panamá. La población total en la comarca es de treinta mil personas, de un total de ochenta mil indígenas en todo el país. A inicios de la época colonial y la llegada de los europeos al continente Abya Yala<sup>1</sup>, uno de los primeros pueblos que se cruzó en el camino de los invasores fue el pueblo Dule<sup>2</sup>.

En los comienzos de la llegada europea al continente Abya Yala, uno de los primeros pueblos indígenas que se cruzó en el camino de los invasores fue el pueblo Dule, quienes tradicionalmente habitaban los márgenes de los ríos en las selvas del Darién, zona que fue un paso obligatorio para cruzar el istmo hacia el pacífico y de ahí a la “conquista” del sur, del “nuevo continente”. Desde esa época hasta la actualidad, los indígenas Gunas nunca fueron sometidos y mantuvieron su cultura y modo de administrar su territorio casi intacto. Aun así se vivieron momentos de incertidumbre y desplazamiento continuo para evitar ser esclavos de los hombres blancos que llegaron del otro lado del océano. Los españoles llamaron San Blas, a la región que hoy se conoce como Guna Yala.

Durante la época colonial, el pueblo Dule avanzó desde las tierras que habitaban (zona que actualmente es Colombia) hasta la zona de Darién, para después asentarse en la parte continental e islas de la actual Comarca Guna Yala. Es en esta zona donde la autonomía Guna se ha desarrollado en su máxima expresión. El Estado Panameño, ha reconocido legalmente la autonomía de las comarcas indígenas como son: Guna Yala, Guna de Wargandi (la cual anteriormente estaba anexada a la provincia de Darién) y la comarca Guna de Madungandi (que anteriormente formaba parte de la provincia de Panamá); sólo un territorio no se ha reconocido legalmente y sigue formando parte de la provincia del Darién, que son las comunidades gunas de Dagargunyala. Asimismo, existen otras comunidades gunas transfronterizas que se encuentran asentadas en Colombia (Resguardos Arquí y Caimán - Makilagundiwala y Ibgigundiwala).

Todas estas comunidades gunas tienen el mismo origen histórico y tradiciones, pero por razones de persecución fueron estableciendo sus asentamientos en diferentes partes del actual territorio de los países de Panamá y Colombia. Además, ejercen el mismo esquema político administrativo de autodeterminación, con algunas diferencias sociales y de ubicación, así como diferentes reconocimientos legales por parte de los Estados dentro de los cuales se ubican estos territorios indígenas.

La autonomía Guna, define en la capacidad de este pueblo a dirigir su propio destino de manera independiente de la República de Panamá, basado en su cultura ancestral, con un propio idioma, formas de administración y leyes internas, sin obviar las leyes nacionales existentes. Esta autonomía data desde la época colonial, y ha pasado por distintas etapas e incluso estuvo en peligro de desaparecer a comienzos del siglo XX, pero fue rescatada o afianzada por los acontecimientos de la revolución Guna de 1925.

---

<sup>1</sup> Abya Yala, es el nombre que el pueblo Guna le da al continente Americano.

<sup>2</sup> Pueblo Dule o Tule, es el pueblo que actualmente se conoce como Guna.

## Antecedentes

La Comarca Gunayala<sup>3</sup>, se localiza en el noreste de la República de Panamá, extendiéndose sobre un área de 3.220 km<sup>2</sup> en la frontera con Colombia. De acuerdo a la Constitución Política de la República de Panamá, se reconoce legalmente a los territorios indígenas conocidas como Comarcas indígenas. La historia oral, sostiene que el pueblo guna tuvo su origen en el sitio que se conoce actualmente como Río Atrato en Colombia, Golfo de Urabá, teniendo como su santuario el Cerro Dagargunyala, de donde el pueblo guna se han dispersado a distintos lugares que ocupan los actuales indígenas gunas en Panamá y Colombia.

Desde que Rodrigo de Bastidas llegó a Panamá en 1501 y después que Vasco Núñez de Balboa atravesara el Istmo hasta el Pacífico en 1513, se encontraron a los gunas en su camino, con una población calculada en casi un millón de personas, organizados de manera política, religiosa e incluso militar. Desde esa época, la lucha ha sido cruenta y hubo matanzas sistematizadas de parte de los colonizadores españoles hacia el pueblo guna, sin embargo no pudieron someterlos o exterminarlos.

Para protegerse de las bárbaras incursiones de los españoles, los gunas demostraron su gran capacidad de negociación y búsqueda de alianzas con otros actores históricos de esa época, algo inusual en otros pueblos indígenas, se aliaron a los bucaneros, piratas o corsarios ingleses, escoceses y franceses, que eran los enemigos temidos de muchos conquistadores españoles. A pesar de que trabajaron y abastecieron a los barcos piratas, tampoco fueron sometidos ni conquistados por estos, más bien utilizaron tales alianzas para su protección y resistencia.

Históricamente se ha conocido a los gunas, como un pueblo rebelde y eso ha hecho que se le diera cierto trato de respeto, que se mantuvo desde los primeros siglos de la conquista. Esa misma rebeldía, hizo que Colombia (cuando Panamá formaba parte de ella), le diera la primera autonomía legal, al reconocer por medio de la Ley 4 de junio de 1870, la creación de la “Comarca Tulenega”, con un comisario general nombrado por el poder ejecutivo de la Unión.

Al independizarse Panamá de Colombia en 1903, desconoció por completo esa Ley, lo cual causó gran descontento en la comunidad guna. Y el territorio guna quedó dividido por las nuevas fronteras de los dos países. La parte mayoritaria quedó en la “nueva nación” panameña, mientras que otra pequeña porción quedó en Colombia. Las familias gunas, al igual que otros pueblos indígenas, quedaban divididas por las fronteras imaginarias de los Estados.

A partir de ahí surgieron otros problemas de colonización o de invasión de parte de gente no indígena al territorio guna, esta vez en los albores del siglo XX. Primero, los *wagas* (extranjeros en lengua guna) comenzaron a realizar actividades ilegales y al margen de las autoridades indígenas, como la pesca y la caza indiscriminada de tortugas, la extracción de minerales, la explotación del coco, el caucho y la madera, siendo muchas de esas actividades de importancia fundamental para la supervivencia de los gunas. Aquello provocó la ira de las autoridades gunas, por lo que solicitaron al gobierno panameño intervenir en el conflicto, expulsando a los nuevos invasores. Pero esas demandas para suspender las actividades ilegales no fueron atendidas por el gobierno, lo cual fue indicativo también de que no contarían con el apoyo del nuevo gobierno, por lo que se presagiaba problemas en las relaciones futuras entre ambas partes.

Otra de las formas de colonización fueron las acciones de evangelización. En 1908 la Asamblea Nacional

<sup>3</sup> Cabe mencionar que, oficialmente, la Comarca se llamó San Blas hasta 1998, cuando cambió de nombre por Comarca Kuna Yala. Véase el texto de la Ley por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas, Ley N° 99 (23 de diciembre de 1998), en Valiente López, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, cit. supra n. **Error! Bookmark not defined.**, p. 81. Actualmente por la adopción de un nuevo alfabeto el nombre quedó como Gunayala.

de Panamá aprobó la Ley 59 de 31 de diciembre con el título de “Civilización Indígena”, esta ley establece que “el poder ejecutivo de acuerdo con el jefe de la iglesia católica procurará por todos los medios pacíficos posibles la reducción a la vida civilizada de los salvajes indígenas que existen en el país”<sup>4</sup>. Para ello, se designó a misioneros y maestros como los “agentes civilizadores” y se concedieron tierras a colonos no indígenas. En 1912 se expide otra ley sobre civilización indígena (Ley 56 del 2 de diciembre), expedida por el Presidente Porras, cuyo contenido resume la concepción sobre el indio que tenía la sociedad y el gobierno panameño.

A comienzos de 1912, grandes compañías extranjeras fueron llegando a la Comarca, con el aval de gobierno de turno, con el interés de explotar esas tierras. Se establecieron en esos años plantaciones de bananos, cocos y otros productos, y el gobierno de Panamá, sin consultar previamente al pueblo guna, otorgó concesiones dentro del territorio indígena. La primera de ellas, de una extensión de 20.000 acres, fue entregada a una compañía de Nueva Orleans denominada Vaccaro Bros., donde en 1914 se había descubierto una mina de manganeso. La segunda, de 10.000 acres, fue otorgada en el oriente, a una subsidiaria de la Compañía Bananera United Fruit Company.

Posteriormente, el Estado panameño, a través del Decreto Núm. 33 del 6 de marzo de 1915, creó la circunscripción de San Blas, con el representante de la Secretaría de Gobierno y Justicia (el Intendente) como autoridad máxima, con los siguientes objetivos: Colonizar la región de San Blas con personas no indígenas y entregar las tierras a aquellos para ganadería, plantaciones varias, asentar la policía colonial y someter a todos aquellos que se manifestaran en contra de la política del gobierno; regular el comercio en la región y controlar el contrabando; fomentar el desarrollo mediante la implantación de industrias en la región; e introducir en la Comarca una educación al estilo occidental.

En un primer momento, el representante del gobierno cumplió con ciertos acuerdos, imponiendo a los *wagas* una prohibición relacionada a la caza de tortugas. Luego, dio rienda suelta a todo tipo de abusos: comenzó a fomentar y cobrar impuestos a los gunas, exigiéndoles no sólo que toleraran las actividades de los no indígenas, sino que sirvieran además de cargadores en las plantaciones. Esas acciones hicieron que el descontento fuera creciendo y las medidas del Intendente se iban haciendo más difíciles de tolerar por parte de los gunas. Se obligaba a los niños a asistir a las escuelas creadas de acuerdo a los métodos occidentales y se castigaba duramente a los padres que no accedían llevar sus hijos. Se pretendía erradicar el uso de la vestimenta o la “mola” y los adornos tradicionales de las mujeres.

Aquellos que se oponían eran obligados a pagar una multa o eran llevados a los calabozos y lugares de tortura. Las mujeres sufrían en carne propia los excesos de los policías coloniales, muchas eran violadas delante de sus maridos e hijos, hasta el punto que algunas tuvieron embarazos e hijos en contra de su voluntad<sup>5</sup>.

## La Revolución Guna de 1925

Desde 1921, surgieron los primeros brotes de rebeldía de parte de los gunas, ante la violencia estatal. Surgieron varias guerrillas con responsabilidades distintas: unos encargados de conseguir medicamentos; otro destinados a observar los movimientos de los policiales coloniales; otros con la responsabilidad de

<sup>4</sup> Dixon, Julio. “Las luchas Guaymíes” en *El Pueblo Guaymí y su Futuro*, pág. 142.

<sup>5</sup> El período de 1915 a 1925, y sobre todo desde 1920, se caracteriza por una constante tensión entre el gobierno de Panamá y las comunidades kunas. El gobierno, por un lado, intentaba imponer transformaciones en la vida de los kunas, dentro de una política general de modernización del país. Tres eran las áreas en las que el gobierno ejercía presión: la educación laica oficial en las comunidades, la creación de establecimientos policiales, y la introducción de nuevos modelos de producción para las tierras de las comarcas. Los kunas, por su parte, opusieron resistencia a estas políticas de asimilación cultural. Véase Francisco Herrera, *Antecedentes de la Revolución Kuna (1920-1925)*, Panamá, Editorial Portobelo, 1999. Hay que considerar que había un tercer actor: los estadounidenses pro-Kuna. Véase James Howe, “An Ideological Triangle: The Struggle over San Blas Kuna Culture”, en Greg Urban y Joel Sherzer (ed.), *Nation-States and Indians in Latin America*, Austin, University of Texas Press, 1991, pp. 19-52

conversar con cada uno de los dirigentes que habían sufrido en carne propia los abusos; un cuarto con la tarea de localizar a los mejores guerreros del territorio guna.

Antes del levantamiento, los líderes gunas más destacados de la época, por un lado Nele Kantule, *Sagla* de Usdub, gran conocedor de la cultura guna que aprendió con grandes maestros gunas en Colombia y Darién, quien además de su juventud fue el que organizó a las guerrillas gunas y, por el otro lado Olokintipilele o Simral Colman, *Sagla* de Ailigandí, anciano para la época fue el líder espiritual, quienes en compañía de otros líderes convocaron una asamblea en la islas de Ailigandí. El principal tema era como contrarrestar la violación de los derechos humanos gunas por parte de los policías coloniales que ya había caídos en excesos y el entrenamiento de un grupo de jóvenes que tomarían los cuarteles de los policías durante las fiestas de carnaval.

La acción de toma de los cuarteles policiales se desarrolló en distintas comunidades desde el 21 al 25 de febrero. El papel de las mujeres fue decisivo: supieron entretener a los policías mientras los jóvenes desembarcaban protegidos por la noche y la sorpresa. Las luchas contra los policías coloniales en las islas de Dupir y Uggupseni, en el sector occidental, se prolongaron durante tres días, dejando a su paso un saldo importante de muertos entre las fuerzas coloniales y sus familiares. Los hechos principales se desarrollaron en once comunidades diferentes donde funcionaban sedes de la policía o de agentes ligados a ella con el objetivo de desterrar las manifestaciones culturales gunas. La violencia no llegó a extenderse hacia el sector oriental, que aún no había sido ocupado en esos años por las brigadas policiales.

La represión policíaca no se hizo esperar. En el Porvenir, sede de la Intendencia, los prisioneros gunas fueron torturados con el fin de hacerles confesar los nombres de los dirigentes y demás implicados. Pero nadie delató a nadie ante la conciencia generalizada de que todos eran culpables de un hecho que había llegado a ser inevitable para poner fin a una situación intolerable.

La reacción del Gobierno de Panamá se dio luego de tres días de los acontecimientos. Las dificultades de comunicación impidieron que el gobierno reaccionara de forma rápida. Cuando se envió un nuevo contingente policial con el fin de “castigar” a los indígenas, los gunas optaron de forma hábil por el camino de la diplomacia. Algunos delegados gunas se dirigieron a hablar con las fuerzas militares de los Estados Unidos de Norteamérica, acantonadas en las riberas del Canal de Panamá. Con este último episodio, los gunas demostraron una vez más la habilidad de buscar alianzas, esta vez con los militares estadounidenses y diplomáticos internacionales para evitar la masacre que vendría de parte del gobierno, así como lo hicieron con los corsarios y piratas europeos siglos atrás.

El Tratado de Paz establecía el compromiso del Gobierno de Panamá de proteger los usos y costumbres gunas. Los gunas a su vez, aceptaban el desarrollo del sistema escolar oficial en las islas. La brigada policial sería retirada del territorio indígena y se liberarían a todos los prisioneros. Las negociaciones que pusieron fin al conflicto armado constituyeron un primer paso para recuperar la cultura que se estaba perdiendo y, establecer una vía hacia una autonomía en la que ahora se llama Comarca Gunayala.

Mucho se ha intentado para desvirtuar la esencia de esa revolución indígena, diciendo que el aventurero estadounidense Richard Marsh<sup>6</sup> fue quien organizó y ayudó para que los gunas se levantaran en armas. Pero según el historiador norteamericano James Howe en su libro *Un pueblo que no se arrodillaba*, después de investigar exhaustivamente los hechos de 1925, llega a la conclusión: “Los gunas, sin embargo, nunca han sido unos inocentes y se hubieran rebelado aunque Marsh no hubiera aparecido —en cuanto a si hubieran triunfado o no, ese es otro cantar”.

<sup>6</sup> Richard Marsh había sido funcionario de la embajada norteamericana en Panamá y varios estudiosos han considerado que él fue quien escribió la Declaración de Independencia. En su libro, *White Indian of Darien* (1935), Marsh considera que los gunas estaban amenazados por la población negra y que ésta predominaba en las fuerzas policiales. [N.d.C.].

Mediante la Ley N° 29 del 12 de mayo de 1998, la Asamblea Nacional de Diputados (Asamblea Legislativa en 1998) decretó el 25 de febrero de cada año, Día de la Revolución Dule<sup>7</sup>, en conmemoración a la lucha del pueblo guna, en 1925, por la defensa de los derechos humanos (Art. 1) y, como un día feriado en toda el territorio de Gunayala.

Después de la Revolución de 1925, se fue progresivamente forjando y reconociendo legalmente por el Estado de Panamá un sistema de gobierno autónomo de los gunas. A través de la Ley No.59 de 1930, se declararon reservas indígenas las tierras baldías de la Costa Atlántica de Panamá y, se reconoció que estaban poseídas en común por las “tribus aborígenes” que las habitaban, sin que pudieran ser enajenadas ni arrendadas<sup>8</sup>.

Posteriormente, con la Ley No.2 de 1938, se creó la Comarca de San Blas y de Barú. La ley fija los límites territoriales según los de la anterior circunscripción de San Blas y la cabecera de la Comarca en la isla de El Porvenir. En ella no se reconocían a las autoridades tradicionales indígenas, sino al representante del Estado panameño, o sea al Intendente “de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo”. Para efectos electorales, la Comarca de San Blas se consideró parte integrante de la Provincia de Colón. En 1957, la Comarca de San Blas fue declarada “Reserva Indígena”.

La autonomía guna, forjada mediante una revolución sangrienta y ejercida de hecho, tiene su reconocimiento legal con la Ley No. 16 de 1953, “por la cual se organiza la Comarca de San Blas”. Esta ley retoma los límites del proyecto de Ley de, dejando una gran porción de territorio guna bajo la jurisdicción de la provincia de Colón, lo que actualmente Gunayala reclama siempre como suyo, y trabaja esas tierras desconociendo lo que le fue arrebatado por medio de esa Ley. Un hecho importante a destacar, es que mediante esa Ley se incluyó por primera vez en Panamá el concepto de pueblos indígenas. Además, prohíbe que las tierras dentro del territorio guna sean adjudicadas a personas no indígenas o no gunas (Art. 21).

En la actualidad la Ley 16 de 1953 ha caído en desuso aunque sigue vigente, de igual manera los gobiernos ya no toman en cuenta esa ley al momento de sentar a negociar con los gunas. Las leyes que reconocen legalmente a los pueblos indígenas en Panamá, después se reglamentan en lo que se llama una Carta Orgánica que no es más que el Reglamento Interno que desarrolla la Ley y es sancionada por el Presidente de la República. Esa Carta Orgánica, primero lo crearon los gunas de Gunayala y hoy lo tienen todas las comarcas indígenas legalmente reconocidas. Además contiene normas internas que prevalece en las comunidades indígenas y como estas van a mantener sus relaciones con el Estado panameño.

### Reconocimiento y ejercicio de la autonomía

En toda Gunayala existen cincuenta (50) comunidades reconocidas de manera oficial por el Congreso General Guna y el gobierno nacional, divididos en cuatro Corregimientos (Narganá, Ailigandí, Tubualá y Puerto Obaldía). De acuerdo a la Ley Fundamental de la Comarca Gunayala, el Congreso General Guna, es la máxima autoridad administrativa de Gunayala y sus figuras más importantes son los tres *Sagladummagan* (*Jefes tradicionales* llamados también como *Caciques Generales*). Tanto el Congreso como los tres *Sagladummagan* tienen mando y jurisdicción en toda la Comarca Gunayala, pero no en una comunidad en particular y son escogidos por las autoridades de las 50 comunidades, por un periodo

<sup>7</sup> Valiente López, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, cit. supra n. **Error! Bookmark not defined.**, p. 80.

<sup>8</sup> Comarcas y reservas indígenas son figuras distintas que se incorporaron en la legislación panameña en distintos periodos. El término comarca procede de la legislación colombiana, mientras que reserva indígena es tomado de la tradición norteamericana. El concepto de comarca, además, es distinto según se haga referencia a comarcas de fines del siglo XIX, o a comarcas creadas a partir de finales de la década de los setenta del siglo XX. Un criterio común a ambas, no obstante, es la inadjudicabilidad de las tierras. Francisco Herrera, “Reservas y comarcas indígenas en Panamá y la viabilidad de la conservación de los recursos naturales”, en César Picón, et al. (ed.), *Pueblos Indígenas de Panamá. Hacedores de cultura e historia* Panamá, AECI/REDNAEPIP/COONAPIP, 1998, pp. 97-103.

indefinido.

A su vez cada una de las 50 comunidades tiene un Congreso Local y un Sagla, que tiene mando y jurisdicción únicamente en esa comunidad y que además tiene voz y voto en el Congreso General Guna para decidir sobre la vida política, administrativa, económica y social de la Comarca en general. Los saglas lo eligen los miembros inscritos de cada comunidad y por aclamación o consenso en algunos casos o por elecciones si así lo establece el reglamento. En el Congreso Local se discuten distintos asuntos relacionados con la vida social, económica, política y espiritual y se rige por los reglamentos internos de cada comunidad, que son normas locales que no tiene, en muchos casos similitud con otras comunidades. Por medio de ese reglamento interno se establecen los deberes y derechos de cada comunero y sanciones a los que infringen esas normas. Además se establece el gravamen de impuestos locales, tanto para los comuneros o visitantes y esos impuestos son para los gastos comunitarios y no van a las arcas del Estado. Todo esto se da sin contravenir las leyes nacionales que son de común aplicación en todo el país.

Mientras que a nivel comarcal o regional está el Congreso General Guna, como máximo organismo de deliberación y decisión, que se reúne cada seis meses. Al mismo asisten delegaciones de las 50 comunidades que regularmente traen 5 miembros, pero únicamente el Sagla de cada comunidad tiene derecho a voto, es decir todos los participantes están invitados al uso de la palabra, pero al momento de toma de decisiones solo debe haber 50 votos que deciden sobre un caso. El Congreso es dirigido por los tres caciques generales y un secretario, además lo acompañan otros miembros de la mesa directiva del Congreso como, administrador del Congreso, Tesorero, Fiscal e interprete a otros idiomas. Regularmente el Congreso se reúne por cuatro días y el último día se redactan las resoluciones o acuerdos que luego deben ser publicados o llevados ante las autoridades nacionales como decisiones del pueblo Gunayala.

Muchos de esos acuerdos del pueblo guna no son bien recibidos por los gobernantes de turno, pero son decisiones soberanas de un pueblo indígena que si lo ejecuta y lo acata. Por eso el Congreso invita a todas las instituciones gubernamentales establecidas en la Comarca, para que rindan informes de sus trabajos, en muchas ocasiones llegaron a esos congresos el mismo presidente de la república. Además de los Reglamentos Internos de cada comunidad, existe y rige en toda la Comarca Gunayala la “Ley Fundamental de la Comarca Gunayala”, aprobada en 1995. Esa Ley fundamental aún no ha sido ratificada por el Congreso o Asamblea Nacional de Panamá, pero es de obligatorio cumplimiento en el territorio autónomo de Gunayala.

Otros de los aportes de la autonomía guna, es haber enriquecido la legislación panameña, al incorporar en las leyes de la República de Panamá algunas disposiciones relativas al derecho indígena. En 1994, mediante la Ley No. 3 del 17 de mayo, se adicionó al Código de la Familia el Capítulo III, de las formalidades para contraer matrimonio, Acápito 5.1. *Del matrimonio de los gunas*, artículos 60 al 67, donde están todas las formalidades de la cultura y tradiciones gunas para contraer matrimonio y como es declarado un matrimonio legal, con todos los efectos jurídicos de un matrimonio civil. Se adiciona en el Libro IV, de la jurisdicción de los procedimientos, el Art.753, que establece que, “los Saglas son competentes para conocer la disolución del matrimonio celebrado entre los gunas de la Comarca Gunayala”. En el derecho positivo, las autoridades religiosas que no son tribunales civiles pero que celebran el matrimonio no tienen competencia para disolverlos, pero en caso de los gunas, sus autoridades tradicionales pueden ordenar una disolución de matrimonio que luego se perfecciona al momento de registrarse en el registro Público del Tribunal Electoral.

Finalmente, cabe destacar que uno de los pilares en el que se sostiene la Autonomía Guna, es la defensa y divulgación de la Cultura Guna, por lo que se creó en 1972 el Congreso General de la Cultura Guna, que es dirigido por otros *Sagladummagan* o Caciques Generales de Tradición Guna, mejor conocido también como el Congreso de los sabios gunas. Y esa figura se ha perfeccionado en la ley que crea la Comarca Guna de Wargandi (localizada en las selvas del Darién), que oficializa y reconoce la Religión Guna, al establecer: “Se reconoce la religión **Ibeorgun** como la principal de los gunas de Wargandi. La Carta

Orgánica de la Comarca regulará su promoción y difusión”. (Ley 34 del 25 de julio de 2000. Artículo 16)

Concluimos, manifestando que la autonomía guna, basada en su religión y cultura milenaria está en constante evolución, reforzado por la Revolución Dule de 1925, es considerado como un ejemplo de lucha de los pueblos indígenas del mundo por su autodeterminación.



# PARTE 2



## LA AUTONOMÍA COMUNITARIA EN LA REGIÓN MIXE

## La autonomía comunitaria en la región Mixe

Matias Baltazar<sup>9</sup>

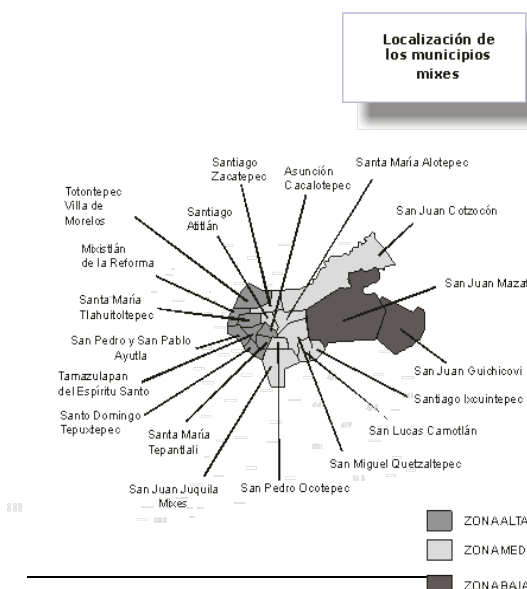
### Localización geográfica y la forma de organización comunitaria

Los Mixes, se encuentran asentadas en la sierra norte del Estado de Oaxaca, entre los 16° 15' y los 18° 10' de latitud norte y entre los 95° 52' de longitud oeste, conformada por un grupo de 19 municipios (*que representan el 3.3% de los 570 en todo el Estado de Oaxaca*) y 290 unidades sociales que se manejan de manera autónoma y con independencia de su cabecera municipal; mismas que se encuentran distribuidos en los 6,000 Km<sup>2</sup> del territorio que comprende la región (*6.2 % del territorio Oaxaqueño, que es de 95,364 Km<sup>2</sup>*).

Conforme a su composición pluricultural, al noroeste colinda con el Distrito de Villa Alta, al norte con el Distrito de Choapan y Veracruz, al Sur con el Distrito de Yautepec; y al Sureste con el Distrito de Juchitán y Tehuantepec. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2011, se registró una densidad poblacional de 107,140, de los cuales, 52, 066 (55.78 %) son hombres y otros 55,074 (59.00%), son mujeres. El número de hablantes de la lengua Ayuujk, asciende a un total de 81,258 (87.05 % sobre la población total).



Los sujetos colindantes son: al Norte, con los Chinantecos y los Zapotecos de Villa Alta; al Noroeste, con algunas comunidades Popolucas y mestizos de Veracruz; al Poniente, con los Zapotecos de los Cajonos y Yalálag; al Sur y Sureste, con los Zapotecos de Mitla, Tlacolula, las comunidades de Albarradas y el Distrito de Yautepec; y al Suroeste y Oriente, con los Zapotecos del Istmo.



La región mixe se divide en tres grandes zonas:

**a) Zona Alta.**- Se encuentra integrada por los Municipios de: 1.- San Pedro y San Pablo Ayutla (*Tuuk'yoom*); 2.- Santo Domingo Tepuxtepec (*puxkëxm*); 3) Santa María Tepantlali (*komu'kp*); 4) Tamazulapan del Espíritu Santo (*tu'knëm*); 5.- Santa María Tlahuitoltepec (*xëëm'këxm*); 6.- Mixistlán de la Reforma (*eptsëjki'xm*); 7.- Totontepec Villa de Morelos.

Esta zona se caracteriza por ser una región montañosa, con un clima frío y con declives muy pronunciados en el que se da un proceso natural de desgaste del suelo, aunado a la

<sup>9</sup> Asamblea Mixe para el desarrollo sostenible – ASADES A.C.

deforestación que se ha dado en los últimos años, provocados en gran medida por el crecimiento demográfico y el sistema de cultivo, tumba, roza quema. La economía familiar gira en torno al cultivo del maíz, frijol, chile, calabaza, papa, ajo, durazno, aguacates y chayotes.

**b) Zona Media.-** Se encuentra entre las altitudes de 800 a 1500 m.s.m y abarca las localidades de los Municipios de: Totontepec Villa de Morelos (*āñēkoj'm*), Santiago Zacatepec (*mēykij'xm*), Asunción Cacalotepec (*jēēko'm*), Santiago Atitlán (*nēwa'em*), Santa María Alotepec (*naapjējkp*), San Juan Juquila (*kēēnkē'm*), San Pedro Ocotepc (*tīixkē'm*), San Miguel Quetzaltepec (*konēētsm*), San Lucas Camotlán (*muntsa'm*), parte de San Juan Cotzocón (*cōtzōcō'ōmēt*) y Santiago Ixcuintepec (*ukuwā'ākm*). Es una zona templado-húmedo, con montañas no muy pronunciadas, que facilita la agricultura que se basa en el cultivo del café, maíz, frijol, chile, calabaza, tomate, plátano, cítricos, caña de azúcar, camote, aguacate; entre otros.

**c) Zona Baja.-** Se encuentra sobre los 800 m.s.m y abarca todas las localidades comprendidas dentro de los tres Municipios más grandes de la región: San Juan Guichicovi (*tē'jk am*), San Juan Mazatlán (*amaksto'am*), Santiago Ixcuintepec (*ukuwa'km*) y parte del municipio de San Juan Cotzocón (*cotzoco'mēt*). En esta zona las condiciones naturales y geográficas ofrecen amplias posibilidades para el aprovechamiento a mediana y gran escala del maíz, café, madera, frutales, hortalizas, ganadería; y otras actividades agrícolas propios de la zona.

Como se advierte en las tres grandes zonas geográficas que comprende la región mixe, la economía es de subsistencia y de autoconsumo. Las principales actividades económicas son la agricultura, ganadería y el comercio, aunque en algunos lugares, el sector de servicios, especialmente el magisterial; juega un rol fundamental en la economía local, así como el dinero de remesas que reciben las familias. En lo que respecta a las actividades productivas, éstas se reflejan en complejas estrategias de subsistencia y autoconsumo que las familias elaboran dinámicamente para asegurar su reproducción económica, lo que genera una constante toma de decisiones para transformar la organización interna y dirigir las relaciones externas por medio de la disponibilidad del trabajo, la demanda de sus necesidades y las posibilidades del acceso a los recursos.

Sobre todo, las actividades económicas desarrolladas por las estrategias de subsistencia, se combinan con la producción de cultivos comerciales, la venta de la fuerza de trabajo y otras actividades productivas como las artesanías, alfarerías y la crianza de aves de patio. Los métodos de subsistencia, se combinan de distintas asociaciones: en la “zona alta”, predomina el método de milpa-migración-jornaleo-patio-recolección; en la “zona media”, es el sistema café-milpa-frijol-patio-huerta- recolección; y en la “zona baja”, el de café-milpa-patio-huerta- recolección-ganadería.

En este sentido, la tierra constituye un elemento fundamental para la obtención de productos y provee de materiales para la construcción de viviendas y edificios públicos, que permite a la población reproducirse biológica, cultural y espiritualmente. No obstante lo anterior, ante la poca producción obtenida en las actividades agrícolas, generan situaciones de inseguridad económica en las familias, por lo que en los últimos años se ha venido incrementando la migración en los tres tipos de flujo básico: inmigración, migración interna y emigración.

La migración e inmigración se presenta con mayor frecuencia en la zona baja, porque desde hace varias décadas, han llegado a poblar terrenos de San Juan Cotzocón y San Juan Mazatlán tanto mestizos como campesinos indígenas. La migración interna se da sobre todo en la parte alta a la baja, por familias ayuujk sin tierra que van a colonizar esos mismos; y la emigración se experimenta en todo el territorio, por familias y personas mixes que salen a estudiar o a trabajar a la ciudad de Oaxaca, a poblaciones de Veracruz, ciudad de México y a los Estados Unidos.

Por otra parte, el fenómeno migratorio se ha acentuado por el deterioro de las tierras de cultivo, la presión demográfica, la importación de maíz transgénico, la caída de los precios del café, que poco a poco ha venido debilitando la forma de organización comunitaria en algunas comunidades. También es importante recalcar, que en algunas comunidades, los recursos económicos aportados por los migrantes se han convertido en la base económica primordial para el sustento de las familias y de la forma de organización comunitaria.

Se podría pensar que frente a adversidades, las comunidades han mostrado su capacidad para encontrar alternativas de subsistencia, sin embargo, su sobrevivencia se encuentra en desventaja ante los términos estructurales del Estado, que no solo amenazan sus niveles económicos de vida, sino, también amenazan con fracturar profundamente su estructura social, política, económica y cultural. Frente a esta circunstancias, algunas organizaciones como la Asamblea Mixe para el Desarrollo Sostenible (ASAM-DES), ha iniciado un proceso organizativo autónomo en la región mixe, con el objetivo de impulsar y promover el desarrollo sostenible de los comuneros y comuneras, fomentar el trabajo campesino, el amor por la tierra y los recursos naturales, el respeto a los principios comunitarios y la preservación de la identidad cultural a través de la lengua ayuujk. De tal forma que es en estas comunidades, donde se expresa con mayor intensidad las expresiones culturales, como: la lengua, música, vestimenta, danza, ritos, sistemas normativos internos, artesanías, las fiestas comunitarias y la forma de organización en sus distintos ámbitos.

#### **La autonomía comunitaria: retos y perspectivas**

Los Mixes (ayuujk) como cualquier pueblo indígena en México, cuentan con un complejo sistema de valores culturales, principios, normas, instituciones, autoridades y actitudes sociales que estructuran una institucionalidad comunitaria, con la cual persiguen un equilibrio constante entre las obligaciones y los derechos de quienes pertenecen a un territorio común y asumen la responsabilidad colectiva sobre un destino común.

El ejercicio de la libre determinación concretada en la autonomía, ha sido una práctica ancestral que se ha venido practicando a través de las instituciones propias como *la asamblea de ciudadanos*, que es una instancia máxima en la toma de decisiones pertinentes y necesarias para el beneficio de la colectividad; *la fiesta comunitaria*, como una forma de reproducción y transmisión de la cultura, que permite la convivencia entre los pueblos y de estos con los particulares; *el trabajo comunal*, representado con el tequio, institución comunitaria que ha posibilitado la sobrevivencia y el desarrollo comunitario; *la tierra y su aprovechamiento*, por todo lo colectivo que conforma una comunidad.

Esta evidente combinación cultural, es la que enfatiza las características actuales que sobreviven en formas variadas y cambiantes, y que constituyen hoy en día uno de los pilares fundamentales de la *comunalidad*. La lengua ayuujk, como un rasgo compartido, es el elemento esencial que permite la integración y cohesión social de los pueblos. La *comunalidad o comoony*, es un término que se encuentra íntegramente ligada a la *autonomía comunitaria* y no solo se refiere a un ámbito, sino a una característica dentro de ese ámbito, que además expresa la voluntad de vivir en comunidad. La autonomía como uno de las formas de la libre determinación, no es algo nuevo que se va a construir en la región mixe, porque siempre ha estado presente y no se trata de una cuestión teórica, sino, es un hecho social que se verifica y se analiza a la luz de los acontecimientos históricos y que actualmente se refleja en la vida comunitaria. Se ha venido practicando en muchos sentidos lo que podríamos denominar la autonomía comunitaria o en lengua ayuujk, *kēmana'amēn* o *kēmkojokēn*, en el que la expresión “*kēm*” significa “por sí mismo” y *naa'yaana'amē* o *kēmkojokēn* se refiere “darse sus propias normas”; a pesar de que la ley estatal y las políticas públicas no lo han reconocido plenamente, ni establecido políticas públicas para fortalecerlas.

Cuando observamos a una asamblea de ciudadanos, un tequio, el uso y disfrute de las tierras comunales o las fiestas comunitarias y advierte que ninguno de éstos tiene una reglamentación jurídica Estatal, ni cumple propiamente con los esquemas del Estado, uno se pregunta entre otras cosas: *¿Qué mueve a los comuneros-ciudadanos a realizar trabajos a favor de la comunidad?, ¿Por qué no quedarse en la comodidad de su hogar y dejar que el Estado o sus autoridades les provean de infraestructura, porque además es un derecho establecido por el propio Estado?*

La respuesta más cercana es porque viven y desean seguir viviendo en comunidad; incluso expresamente los comuneros manifiestan: *“a nosotros nos toca ver las cosas del pueblo”, “si no lo hacemos nosotros, no va a venir la gente de otra comunidad a hacerlo, ellos tienen su propia comunidad”*. Es por ello que la mayoría de las comunidades mixtes, siguen practicando formas propias de gobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos para la elección de autoridades por el sistema de cargos (*excepto San Juan Guichicovi, que es el único Municipio que se rige por el sistema de partidos políticos*), para la resolución de conflictos internos y para la administración y control sus territorios ancestrales.

A pesar de que ha surgido una tendencia de las propias comunidades a agruparse con base en la identidad para exigir sus derechos, impulsar proyectos o para enfrentar y resolver conflictos; los cambios a nivel constitucional, no garantiza en los hechos plantear una relación armónica entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Esta situación ha venido ocasionando discriminación, inequidad y subordinación en el tratamiento legal e institucional, impactando en el menoscabo de la lengua, vestido, música, formas de organización, los sistemas normativos internos y la territorialidad.

Para mayor entendimiento, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la diversidad cultural, no se limita a los aspectos culturales de que son portadores, sino que implica el ejercicio del derecho a la *“libre determinación”* que se *“ejercerá en un marco constitucional de autonomía...”*. Sin embargo, prevé que *las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

En el caso oaxaqueño, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reconoce el derecho de autonomía que tienen los pueblos y comunidades indígenas *para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, cultura, sistemas normativos internos y la jurisdicción que tendrán en sus territorios.*

Del mismo modo, relega a una ley reglamentaria, los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades. Es decir, los pueblos y comunidades indígenas no son en última instancia autónoma para controlar sus tierras y territorios, para resolver los conflictos internos con base a sus sistemas normativos propios, para elegir a sus autoridades comunitarias conforme a sus procedimientos propios, sino, sus determinaciones están sujetas a las decisiones Estado.

La tensión, confrontación y subordinación son las características básicas en el proceso de relación entre los pueblos y el Estado. Un ejemplo en esta dirección se presenta cuando la autoridad indígena ha emitido su veredicto para resolver un problema de diversa índole, pero las autoridades estatales alegando una facultad superior someten a revisión estas decisiones, llegando en algunos casos a enjuiciar a las autoridades indígenas por el ejercicio de sus funciones.

Lo mismo ocurre en los procedimientos para la toma de decisiones y en la administración de los recursos públicos. El Estado como ente soberano, mantiene el control político y participa continuamente en la

intermediación y licitación de obras, interviene de forma directa o indirecta en las elecciones de las autoridades municipales que se rigen a través de sus propios sistemas normativos.

Lo que resulta más problemático, está en que sea "la cámara de diputados la que valide las elecciones de autoridades en Municipios que no se rigen por partidos políticos"<sup>10</sup>. Esto ha sido la causa más frecuente que originan los conflictos electorales, que no solo se han traducido en términos de controversias legales, sino en la pérdida del tejido comunitario, ingobernabilidad, violencia y pérdida de vidas humanas.

En este mismo contexto se encuentran vulnerados las tierras y los territorios indígenas, porque a raíz de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política Federal, se ha venido alterando las formas de organización e identidad de los pueblos; se ha vulnerado el derecho a la posesión colectiva de las comunidades y el respeto a su cosmovisión sobre sus territorios, generando y profundizando conflictos internos, ha precarizado las condiciones económicas y sociales de la vida de las familias indígenas y campesinas, impactando en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

De la misma manera, ha profundizado e institucionalizado la exclusión histórica de las mujeres indígenas y campesinas, limitando aún más su acceso a la tierra y al uso de los recursos naturales, está impactando profundamente en las prácticas indígenas y campesinas tradicionales de conservación y uso sustentable de los recursos naturales, modificando las formas históricas de uso del suelo y de acceso a los bienes naturales. Los contratos sobre prospección de las riquezas biológicas, la explotación minera y los bienes naturales (*agua, bosque, arena, madera, aire*) son apenas los primeros indicios de esta situación y representan un aspecto catastrófico para los pueblos y comunidades del país, porque en gran medida su sobrevivencia dependen del control que ejercen sobre sus territorios y del dominio que mantienen sobre los bienes comunes naturales.

En estos escenarios entran en tensión diversos intereses legítimos: por un lado, el interés del Estado de promover un modelo de desarrollo económico a través de la explotación de recursos naturales y por el otro, el interés de los pueblos indígenas por defender sus tierras, territorios y bienes naturales, que ancestralmente han poseído.

Sobre todo, quienes se oponen o intentan resistir por medio de estrategias lícitas a la implementación unilateral de los megaproyectos, son estigmatizados por las autoridades gubernamentales y por los medios de comunicación como detractores del desarrollo y antipatriotas. Valiéndose de esta retórica y mediante otras tácticas coercitivas se han criminalizado arbitrariamente actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización, enviando a prisión por largo tiempo a los presuntos responsables sin pruebas. Por tanto la vía judicial en México ha resultado ineficaz para castigar a los responsables de los daños ambientales y para frenar los proyectos de construcción.

Ante esta situación, los pueblos indígenas no han estado pasivos y podemos afirmar que cuando está en juego su territorio, existe la capacidad para reaccionar frente al Estado con inteligencia, con prudencia o con violencia. Porque es evidente que la amenaza a la tierra es una amenaza a la existencia misma de los pueblos, por lo que no existe límite posible para defenderse. En estos contextos, hoy en día, son los pueblos indígenas los portadores de un nuevo discurso que exige "el reconocimiento pleno y respeto de sus derechos colectivos en un contexto de igualdad y no discriminación, mayor participación en la toma de decisiones, el establecimiento de los cuerpos normativos que reconozcan y garanticen plenamente sus derechos para normar su vida interna; así como el respeto a la propiedad originaria que se arrogó a su favor el Estado y a nombre del cual ha realizado expropiaciones, expulsiones, aprovechamientos de recursos minerales y naturales, sin ningún beneficio para nuestros pueblos.

<sup>10</sup> Artículo 122, capítulo IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. (CIPPEO).

Estas exigencias, han trascendido en los ámbitos de la vida nacional e internacional, como un reclamo de dignidad, justicia, democracia y bienestar, que ha dado paso a la reflexión y debate, con algunos avances significativos. En el ámbito internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 representa un avance importante en materia de indígenas.

El caso de México, la reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en el año 2011, ha sentado las bases para el debate y legitimidad al tratamiento del lugar que deben ocupar los pueblos indígenas en la estructura estatal. Sobre todo, el artículo 1° de la Constitución Política Federal, es el marco jurídico idóneo que amplía las posibilidades para la armonización (*orden jurídico nacional con el derecho internacional de los derechos humanos*) y adecuación legal e institucional en todos los ámbitos normativos, a fin de implementar los principios básicos contenidos en los instrumentos internacionales y cerrar la brecha entre el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas y su traducción en la vida cotidiana de las comunidades.

Pero también se requiere desarrollar un importante número de esfuerzos en otros ámbitos, implementando estrategias y acciones que contribuyan al mejoramiento de las relaciones comunitarias, la participación de las mujeres en la toma de decisiones en los problemas que les afecta, acciones que impulsen el respeto de las mujeres y la protección contra todo tipo de violaciones a sus derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto a la diferencia cultural, generar mayores oportunidades sociales y económicas para fortalecer la cohesión social, la integridad cultural y la preservación de las instituciones comunitarias.

A partir de esta realidad, se han venido construyendo identidades personales y colectivas, afrontando retos urgentes que la actualidad le encara, trabajando y fortaleciéndose con el acompañamiento de las organizaciones, de sus compañeros de vida, del ánimo de sus compañeras, de sus autoridades y de su pueblo, que las alientan a trabajar en conjunto para el logro del ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos desde su realidad indígena.

Esta situación, representa un paso importante para el reconocimiento y fortalecimiento del derecho de autonomía y en consecuencia, en la posibilidad de seguir construyendo y proponiendo un marco jurídico que mejor responda a la realidad pluricultural de México; y que garantice la convivencia armoniosa entre los pueblos indígenas con el Estado, por medio del establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos en los distintos ámbitos.

# PARTE 3



## LA AUTONOMÍA DEL PUEBLO INDÍGENA MISKITU DE HONDURAS

## La autonomía del pueblo indígena Miskitu de Honduras

Msc. Orlando Calderón<sup>11</sup>

Hasta la fecha, hablar sobre la autonomía es hablar de una idea en proceso de construcción, sin definir aún, pero con algunas premisas que podrían servir de base en el proceso de organización y formación del proceso autonómico territorial.

Sobre este tema podemos mencionar que el Pueblo Miskitu de Honduras considera que el primer paso para lograr la autonomía territorial es tener los derechos legales sobre sus tierras y territorios que ancestralmente lo han ocupado. Por lo que se definen que los mandatos de las asambleas son el pilar de un proceso autonómico.

### Recuperación y apropiación legal del territorio

Históricamente el Pueblo Miskitu ha tenido un territorio basto desde la desembocadura del río Aguan en Honduras hasta el río San Juan en Costa Rica, por lo que las acciones de los hijos del Pueblo debe enmarcarse en la titulación legal con el derecho pleno de todos sus recursos.

#### Mapa ancestral del territorio Miskitu



Recuperación o en su defecto indemnización por el territorio expropiado, de acuerdo a los documentos ancestrales firmados entre los gobiernos de Reino Unido y Honduras, del año 1859.

<sup>11</sup> Unidad Técnica de MASTA – Miskitu Asla Tatanka/Organización Miskita de la Mosquitia Hondureña

## Titulación de los territorios de la Muskitia

El tratado Cruz Wyke firmado entre los estados de Honduras e Inglaterra en el año 1859, menciona en el artículo III que: *“Los Indios Moscos en el territorio reconocido en el artículo II no deben ser molestados en la posesión de cualesquiera tierra u otros bienes que tengan y ocupen y gozarán como naturales de la república de Honduras de todos los privilegios que generalmente gozan los naturales de dicha república”*. Indica claramente que el pueblo Indígena Miskitu cuenta con posesiones de territorios y bienes naturales y que dichos derechos no deben ser usurpados por otros.

El tratado Cruz – Wyke es un documento legal hondureño y que debe ser tomado como referencia para titular los territorios reclamados por los indígenas de la Muskitia a favor de los mismos y que el espacio geográfico inicia en la desembocadura del río Aguan hasta la frontera con Nicaragua. Todo terreno que están siendo ocupados por otros (no indígenas) el estado de Honduras debe indemnizar por esos terrenos a los verdaderos dueños ancestrales. Por lo anteriormente planteado, el pueblo Miskitu ha demandado al estado de Honduras para que, ordene al INA<sup>12</sup>, PATH<sup>13</sup> o a la institución pertinente, la inmediata titulación de dichos territorios a favor de los Miskitu y que el formato del título sea intercomunal, tal como lo han planteado los mismos.

Es como se ha titulado dos territorios a favor de los Concejos Territoriales de Auhya Yari y Katainasta, actualmente está en proceso de entrega de los títulos de 5 Concejos Territoriales más para Wamakklisinasta, Finzmos, Truksinasta, Lainasta y Watiasta. Los otros cinco Concejos Territoriales ya tienen encaminado su proceso de titulación, los expedientes completados, pero el proceso es un poco más lento ya que dichos terrenos ya tienen un título a favor del estado de Honduras y se debe desmembrar bajo un decreto legislativo.

El decreto legislativo para el desmembramiento de la Biosfera Río Plátano y titular a favor de cinco Concejos Territoriales ya fue aprobado por el Congreso Nacional el 7 de junio del presente año, pero aún faltan algunos procesos. Creemos sacar los títulos para el mes de octubre próximo.

## Áreas protegidas dentro de territorios indígenas de la Muskitia

La creación de áreas protegidas por el Estado de Honduras es una forma disfrazada de expropiación de los territorios indígenas en la Muskitia hondureña, ya que las mismas son tituladas por el INA a favor del ICF<sup>14</sup> en el momento de la creación. Como reza en las leyes nacionales, un terreno no puede tener dos dueños. Al titular el área protegida a favor del Estado de Honduras, los indígenas dejan de ser los dueños de dichos territorios que ancestral y legalmente les pertenecen.

Es por eso que los Indígenas de la Muskitia estamos en contra de la creación de más áreas protegidas en nuestros territorios. Exigimos al gobierno que instruya a quien corresponda que cese toda actividad encaminada a la declaración de áreas protegidas a los siguientes lugares:

- Los bosques de Warunta
- Los bosques de Rusrus
- El llano de Auka
- La laguna de Karataska
- Los humedales de Kruta

<sup>12</sup>Instituto Nacional Agrario – INA

<sup>13</sup>Programa de Administración de tierras de Honduras

<sup>14</sup>ICF – Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal

Estos territorios son propuestos por el ICF para la creación de áreas protegidas y esa política está en contra de la cosmovisión de los pueblos Indígenas que ancestralmente e históricamente hemos conservado dichos territorios. Además, el estado no sabe cuidar y conservar los recursos naturales, es por eso que las áreas que fueron creadas para proteger se han deteriorado más rápido.

Los pueblos indígenas, por naturaleza y por nuestra cosmovisión somos protectores de la naturaleza, ya que no tenemos la ambición de convertir en dinero los recursos naturales, como lo hacen los mestizos, es por eso que no debe haber razón para que el estado expropie dichos territorios “para su protección”. Exigimos que las áreas ya creadas protegidas como la Biosfera del Río Plátano, La Biosfera Tawahka Asagni y el Parque Nacional Patuca tengan un régimen especial, por ser territorios indígenas antes de ser áreas protegidas, de esa manera los pueblos originarios no pierden sus derechos a los territorios.

## Bases militares extranjeras en los territorios indígenas de la Muskitia

Por experiencia y basados en los sucesos, los norteamericanos no permanecen en un país con el propósito de ayudar, ellos llegan disfrazados de buen samaritano pero en realidad lo que buscan es proteger sus intereses. Sabemos que en nuestros territorios hay petróleo, hay agua y muchas otras riquezas que son del interés del país del norte y esa es la razón por la cual están instalando bases militares en nuestras tierras. Sabemos que ellos mismos promueven el narcotráfico y luego utilizan ese pretexto para invadir otros países, nosotros los indígenas no somos narcotraficantes, ni consumidores de drogas, por lo que exigimos el retiro inmediato de toda base militar estadounidense de nuestros territorios, que en nada contribuye con la causa Indígena.

La barra de Karataska es una zona en conflicto legal, que bajo engaños el señor Alvarado Silva se adueñó de las tierras Indígenas y este pueblo no descansará hasta haber recuperado esas tierras nuevamente. La base militar ubicada en esos terrenos es ilegal también, por lo que debe ser retirada. La Piur, Dursuna, Drapap Tara son territorios indígenas y no hubo consulta al pueblo para la ubicación de bases militares extranjeras en esos lugares, lo cual es una clara violación a los derechos internacionales de respeto a los pueblos Indígenas, por lo tanto deben ser retiradas de inmediato. Los recursos naturales como ser: bosques, agua, mariscos, petróleo, tierras etc., que hay en los territorios indígenas de la Muskitia les pertenecen a los indígenas, y nadie ni el mismo Estado puede hacer uso de los mismos sin la el consentimiento a través de una consulta previa, libre e informada de los pueblos Indígenas.

## La educación propia es una necesidad de los pueblos indígenas de la Muskitia

El sistema educativo nacional está en decadencia por la politización, falta de interés y de capacidad de los gobiernos de turno, y las comunidades indígenas de la Muskitia son las más afectadas de este descalabro, por lo tanto exigimos que en la Muskitia se debe implementar un diferente sistema educativo al que llamamos *“educación propia”* para que podamos rescatar y enseñar a nuestros niños nuestra propia historia y nuestra propia forma de vida. Estamos cansados de que nos enseñen que Cristóbal Colón era un héroe y que conquistó América, cuando en realidad fue descubierta para los europeos donde se usurpo tierras ya habitadas, tal descubrimiento simboliza el enriquecimiento y arrebato de las riquezas y culturas indígenas, esa es la historia que queremos enseñar a nuestros niños y no mentiras como nos han inculcado históricamente.

Queremos que nuestros maestros sean formados en nuestras **multiversidades** y escuelas normales propias y no en la universidad pedagógica, queremos la educación bilingüe intercultural sea propia y no una traducción de las carpetas nacionales monolingües a nuestro idioma.



### Los pueblos indígenas de la Moskitia reclaman su autonomía

El pueblo Indígena Miskitu fue autónomo históricamente y tenía su propio sistema de gobierno hasta el año 1859, cuando de manera inconsulta fue anexada a Honduras por acuerdos políticos entre Inglaterra y Honduras, hoy después de 152 años, el pueblo guerrero Miskitu reclama su propio sistema de gobierno.

En los últimos 152 años, los gobiernos de Honduras han demostrado ser incapaz de crear una forma de gobierno justo y equitativo en la Moskitia, lo que ha existido es el exterminio de las riquezas naturales y la explotación en todo sentido de los territorios Indígenas de la Moskitia. Honduras ha gobernado para los ricos creando un desequilibrio social e injusto en toda la república, pero con mayor énfasis en la Moskitia hondureña.

Queremos ser responsables de nuestro propio desarrollo con identidad o en su defecto nuestra propia destrucción, pero ya no queremos depender y esperar que alguien más, busque como mejorar nuestras condiciones de vida.

### Creación de la Ley Especial de la Autonomía

El presente anteproyecto de ley fue presentado ante el Congreso Nacional y se ha hecho incidencia para la aprobación, pero no hemos presionado mucho porque hay todavía algunas acciones prioritarias que hacer, entre ellas: La declaración de territorio Indígena, hecho bajo decreto ejecutivo el día 7 de junio de 2013.

El Poder Legislativo..... Decreto Número..... El Congreso Nacional

**CONSIDERANDO:** Que Honduras como Estado respetuoso de los derechos humanos hace suyos los principios universales que informan a estos, como ser: El Derecho a la autodeterminación, el Derecho a la libertad, el Derecho a la igualdad y el Derecho a la propiedad individual y colectiva.

**CONSIDERANDO:** Que existe una deuda histórica del Estado de Honduras para que con su población indígena, en el sentido de generarle las condiciones adecuadas para su desarrollo material y espiritual, sin menoscabo de su propia identidad y de sus aspiraciones y reconociendo sus prácticas consuetudinarias y su vinculación espiritual con la tierra y con la protección de los recursos naturales, por lo que se vuelve imperativa la emisión de leyes que vuelvan efectivos y realizables aquellos propósitos.

**CONSIDERANDO:** Que la constitución de la República en su Artículo 346, establece el deber del Estado de dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques en las que estuvieran asentadas.

**CONSIDERANDO:** Que en función del cumplimiento de aquellos principios esenciales de los derechos humanos y de las normas contempladas en la Constitución de la República, especialmente aquella que se refiere a la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país, Honduras ratifico el convenio n° 169, sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

**CONSIDERANDO:** Que de conformidad con el Artículo 16 de la Constitución de la República, los tratados Internacionales celebrados por Honduras forman parte de su derecho interno, por lo que es obligación de nuestro país la aplicación y cumplimiento irrestricto de las normas contempladas en estos, tanto por los compromisos que se derivan para con la comunidad internacional, como por sus obligaciones internas, especialmente, con los pueblos indígenas o autóctonos que habitan su territorio antes de la conformación de sus fronteras estatales.

**CONSIDERANDO:** Que si bien es cierto el Artículo 92, párrafo tercero, de la ley de la modernización y desarrollo del Sector Agrícola establece el derecho que tienen las comunidades étnicas para recibir títulos de propiedad en dominio pleno sobre aquellas tierras en donde estén asentadas, no es menos cierto que los artículos 5 y 13 del Convenio n° 169 antes referido, establece la obligación del Estado de reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos Indígenas, así como el respeto hacia la integridad de esos valores, en particular con respecto a sus tierras y territorios.

**CONSIDERANDO:** Que además los artículos 14 y 15 del Convenio no. 169 reafirma los derechos de posesión y de su uso de las tierras y territorios tradicionalmente ocupados, así como el goce de los recursos naturales, por parte de los pueblos indígenas.

POR TANTO

DECRETA

La siguiente:

### LEY SOBRE TERRITORIO INDIGENA DE LA MOSKITIA HONDUREÑA

Primera parte:

#### ACERCA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

**Artículo 1:** Crease el Territorio indígena de régimen especial comprendida en esta ley, toda el área de la Moskitia Hondureña, que comprende parte de los departamentos de la Moskitia o Gracias a Dios y el área de la Biosfera Tawahka, Biosfera Rio Plátano. (Definir cuáles son los pueblos indígenas que incluye esta ley: Miskitu, Tawahka, Pech, Garífunas y ladinos nativos).

**Artículo 2:** De acuerdo a las normas establecidas en el Convenio no. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Estado de Honduras Reconoce, acepta e incorpora el sistema de tenencia de la tierra que histórica, tradicional y consuetudinariamente han practicado los pueblos indígenas habitantes de la Moskitia Hondureña, especialmente el pueblo Miskito, pueblo Pech, Garífuna y el pueblo Tawahka. Dicho sistema de tenencia de la tierra no se deriva de la existencia de un título formal de dominio o de un reconocimiento oficial, por lo cual son legítimos y legales los patrones de uso y ocupación tradicional de los indígenas sobre esa tierra.

**Artículo 3:** De conformidad con las prácticas de los pueblos indígenas habitantes del Territorio Indígena de la Moskitia Hondureña, se reconoce el siguiente sistema de tenencia de la tierra:

- a) Área Comunal Exclusiva: Lo que es el área geográfica, inclusive tierras y aguas, habitas usadas tradicionalmente por una comunidad indígena con exclusividad a otras comunidades.
- b) Área Comunal Compartida: Lo que es un área conformada por aguas y tierras compartidas por dos o más comunidades con exclusión de terceros.
- c) Áreas de uso no-exclusivo: Estas incluyen las tierras y aguas a las cuales todas las comunidades indígenas de la región tradicionalmente han tenido para actividades de subsistencia.
- d) Derechos individuales de dominio sobre tierras comunales: Estos son los derechos de uso y ocupación que pertenece a individuos o familias sobre una parte de la tierra comunal.
- e) Derechos de traslape: Estos son los derechos que tienen los miembros de una comunidad indígena de usar y aprovechar de los recursos naturales en las tierras comunales de otras comunidades, con base en las necesidades de subsistencia y la distribución geográfica de los recursos naturales.

**Artículo 4:** Las áreas comunales exclusivas y compartidas y las áreas de uso No-exclusivas de las comunidades Indígenas, son indivisibles, inembargables, imprescriptibles e inalienables. Los derechos individuales de dominio reconocidos y aceptados por cada una de las comunidades, solamente son alienables a personas pertenecientes a la misma comunidad Indígena, para lo cual deben prevalecer las normas consuetudinarias comunales sobre cualquier otra disposición legal.

**Artículo 5:** El Estado reconoce las formas de organización de los pueblos indígenas habitantes de la Moskitia Hondureña, y especialmente en lo que respecta al pueblo Miskitu, acepta como su representante a la Organización MOSQUITIA ASLA TAKANKA cuyo nombre en español es UNIDAD DE LA MOSQUITIA, y conocida por sus siglas como M.A.S.T.A. (en adelante M.A.S.T.A.), de conformidad con la ley y cuya estructura interna será producto única exclusivamente del ejercicio democrático y participativo de las comunidades Miskitas.

**Artículo 6:** La organización MASTA, de acuerdo a sus propias normas, conformara una comisión cuyo objetivo único será el de la resolución de los conflictos que se originen respecto a la tenencia de la tierra en el área geográfica sujeto a esta ley y la gobernanza del Territorio y Recursos Naturales.

**Artículo 7:** En caso de controversia entre individuos o familiares acerca de derechos individuales de dominio sobre la tierra comunal, tales conflictos se resolverán, en primera instancia, a nivel de la comunidad correspondiente de acuerdo a sus procedimientos y normas consuetudinarias. Solo si la controversia no se resuelva en ese nivel, pasara a la competencia de la comisión especial creada por MASTA en virtud del artículo 6 de esta ley.

**Artículo 8:** Igualmente la comisión MASTA antes referida tendrá competencia, en primera instancia, sobre cualquier disputa entre comunidades y consejos territoriales por asuntos tierra, territorios y Recursos Naturales.

**Segunda parte:**

**ACERCA DEL REGIMEN ESPECIAL DE MANEJO/GOBERNANZA  
SOBRE LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES**

**Artículo 9:** Se establece el régimen Especial de Manejo conjunto entre el Gobierno de la República y la representación de los pueblos indígenas habitantes de la Moskitia Hondureña, sobre las Tierras Estatales y comunitarias Indígenas incluidas en el área definida en el Artículo 1 de esta Ley. Para tal efecto el criterio básico que debe prevalecer es el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, de conformidad con la primera parte de esta ley, y el de la inalienabilidad de las tierras estatales, sin perjuicio de las concesiones que se produzcan de conformidad con esta ley y otras leyes sobre la materia.

**Artículo 10:** Se crea la comisión conjunta indígena-Gobierno para la vigilancia y el manejo de los recursos naturales en las tierras estatales y comunitarios indígenas del área geográfica de la Moskitia Hondureña. Esta comisión estará conformada por igual número de personas nombradas por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas de aquella zona y del gobierno a través del Instituto Nacional Agrario y Secretaria de Estado en los despachos de Recursos Naturales y Ambiente; el objetivo primordial de esta comisión será el del manejo de los recursos naturales y la planificación para el uso y aprovechamiento racional de dichos recursos y los demás que establezcan el reglamento respectivo que se deberá emitir al efecto.

**Artículo 11:** Las decisiones de la Comisión conjunta se tomaran por voto de la mayoría de sus miembros; sin embargo, la aprobación de planes o convenios para el manejo de los recursos naturales, así como la aprobación de proyectos o concesiones de aprovechamiento industrial de esos recursos, deberán contar con la decisión mayoritaria de los miembros representantes de las organizaciones indígenas.

**Artículo 12:** La Comisión conjunta realizara su trabajo en estrecha coordinación con las comunidades indígenas y los consejos territoriales base de MASTA, las cuales son RAYAKA, DIUNAT, BASTIATA, BAMIATA, BAKINATA, FINZMOS, AUHYA YARI, KATAINATA, LATINATA, TRUKTSINAS, WAMAKLISCINAS Y WATIATA, cuya definición se hace el anexo A. en la medida

de lo posible las comunidades y los consejos territoriales ejecutaran los planes para el manejo de recursos naturales.

**Artículo 13:** La comisión será responsable para la aprobación de cualquier aprovechamiento industrial de recursos naturales en la Mosquitia y asegura que las comunidades indígenas afectadas tengan plena participación en la planificación del proyecto de aprovechamiento y que sus derechos de propiedad formal y consuetudinaria sobre las tierras contempladas en esta ley sean respetados. Además, en todo caso será necesario negociar un acuerdo con el consejo territorial de base en el área afectada antes de iniciarse cualquier proyecto. Respetando los parámetros de la consulta y consentimiento previo, libre e informada.

**Artículo 14:** En caso de controversia y antes de someter está a la decisión de autoridad administrativa o judicial, se debe tomar en cuenta y por ende respetar la cultura y valores espirituales de los pueblos indígenas interesados en su relación con las tierras o territorios que ocupan o que forman parte de su hábitat natural y las normas jurídicas consuetudinarias de cada uno de los pueblos indígenas.

**DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

**Artículo 15:** En caso de conflictos en la aplicación de la presente ley, prevalecerán las normas contenidas, en primer lugar en el convenio N° 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes de la organización Internacional del Trabajo, y en su defecto las disposiciones legales sobre la materia contenidas en la Ley de reforma Agraria, Ley de Propiedad y en la Ley para la Modernización y Desarrollo del sector Agrícola.

**Artículo 16:** El Estado a través de las instituciones competentes, entre las cuales deben incluirse al Instituto Nacional Agrario y al Instituto hondureño de Antropología e historia, realizara un estudio de carácter interinstitucional de los títulos de dominio que hayan sido otorgados por instancia gubernamentales respecto de aquellas tierras que sean identificadas como comunales exclusivas o compartidas. Tal estudio propondrá así mismo un mecanismo de resolución de los reclamos que al respecto se formulen por las comunidades indígenas sobre las tierras identificadas, en estricto cumplimiento de los artículos 17 y 18 del convenio 169 de la OIT.

**Artículo 17:** La presente ley Especial deroga todas aquellas disposiciones que se le opongan y entrara en vigencia tres meses después de su publicación en el diario oficial “LA GACETA”.

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central, a los treinta nueve días del mes de agosto del año dos mil doce.

Juan Orlando Hernández  
Presidente

Rigoberto Chang Castillo  
Secretario

# PARTE 4



LA AUTONOMÍA MULTIÉTNICA EN NICARAGUA

## La autonomía multiétnica en Nicaragua

Dra. Myrna Cunningham, y Eileen Mairena C.

CADPI

### Introducción

El presente documento, presenta un resumen del recorrido histórico del proceso de construcción de la autonomía multiétnica de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, tratando de poner en relieve los aspectos relevantes que se han logrado en el proceso de institucionalización de la autonomía en el país.

La construcción de la autonomía multiétnica, ha sido un proceso paulatino que en ocasiones ha tenido tropiezos, especialmente por la diversidad de intereses que existen sobre la región y sus recursos naturales. Sin embargo, la evolución de este proceso se ha dado de manera positiva, lo cual ha tenido relación con la creciente voluntad política de los gobiernos para fortalecer el proceso autonómico, en sus diferentes niveles de implementación. Un ejemplo claro, ha sido la definición de políticas, normas y estrategias que apuntan al bienestar de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe, tomando en cuenta su cosmovisión y particularidades culturales e históricas.

Estas herramientas legislativas, han logrado solidificar la autodeterminación de los pueblos, así como el enriquecimiento cultural del país, al ir construyendo una ciudadanía multiétnica.

### Antecedentes

El proceso de colonización en Nicaragua, se dio de manera diferenciada en lo que denominamos el “pacífico” y “atlántico” del país. Mientras en el pacífico predominó la colonización española bajo un esquema de crueldad, exterminio y asimilación de los pueblos indígenas; en la Costa Caribe del país la colonización inglesa tuvo matices de “alianzas” y el establecimiento de esquemas económicos de enclave.

Según González et.al (2007), este esquema de alianza entre los pobladores originarios de la costa caribe y los británicos, tenía la base de reciprocidad frente al enemigo común identificado que eran los españoles. Dentro de la estructura de dominio que los británicos establecieron, el pueblo indígena Miskitu tuvo los mayores privilegios. Durante el siglo XVIII, las relaciones entre ingleses y Miskitu toman otro matiz. Dado los procesos independentistas en Norte América, Inglaterra cedió varios territorios incluyendo a la Costa Caribe –denominada la Mosquitia- a España. En 1860, con el Tratado de Managua se define que Gran Bretaña se retira de la zona y se establece la Reserva Mosquitia que se asignaba a los indígenas Miskitu y se define que no podía ser cedida a ningún extranjero, pero se encontraba bajo soberanía de la República de Nicaragua. Es en ese momento, en que se define el hito histórico, la promesa formal por parte de Nicaragua de la autonomía para la Costa Caribe.

En 1894, bajo el mando del general Rigoberto Cabezas, en nombre del presidente Zelaya y con apoyo de los Estados Unidos se proclama la reincorporación de la Mosquitia a Nicaragua. Se da un proceso de resistencia por parte de la dirigencia Miskitu, quienes hacen una petición formal a la Reina Victoria pidiendo apoyo militar, apoyo que no se dio. En el año 1905, con el tratado Harrison Altamirano, que anula el tratado de Managua se da el pleno reconocimiento de la reincorporación de la Mosquitia a Nicaragua (González, et.al. 2007).

## Nuevo liderazgo indígena y la búsqueda de la autonomía

Posterior a la incorporación de la Mosquita al territorio nicaragüense, la región se vio inmersa en un esquema de economía de enclave, en donde los beneficios sobre los recursos eran para otros y no para los pueblos y comunidades étnicas de la región. Como parte la búsqueda para romper con estos esquemas, surgen organizaciones locales como ALPROMISU<sup>15</sup>, quienes a inicios de la década de los setenta reaccionan ante la presencia de inversiones que provocan el desgaste de los recursos naturales y de los pueblos indígenas. Esta organización liderada buscaba salvaguardar las tradiciones, creencias y formas de organización de los pueblos indígenas (IEPALA, 1986).

En 1979 con el triunfo de la revolución popular sandinista, Steadman Fagoth se presentó en Puerto Cabezas como delegado de las nuevas autoridades sandinistas, cuestionando el liderazgo de Alpromisu. El discurso de Fagoth, representaba una fusión entre las demandas históricas de los pueblos indígenas y los principios de la revolución Dentro de la política del nuevo gobierno en el país, se define una mestiza obviaba la diversidad étnica del país y se enfoca en una monocultura mestiza. Dentro de este contexto, se da el cambio de nombre de ALPROMISU a MISURASATA (Miskitus, Sumus, Ramas, Sandinistas unidos). Es ahí donde el renombramiento de la organización cuaja una figura con representación legítima de los pueblos indígenas y propone a través de un programa político la recuperación económica y cultural que integrara a los pueblos creando condiciones materiales y oportunidades por igual, promoviendo la autodeterminación basada en propiedades comunales (González, 2010).

## El conflicto civil armado: buscando la autonomía

Las expectativas de los líderes indígenas alrededor de la revolución, se enmarcaban en temas de consolidación de las tierras, a través del reconocimiento de las tierras colectivas de la región. Luego de proponer un diálogo apuntando a la autonomía y autogestión regional, de cara a diseñar una estructura política y administrativa iniciaron las tensiones entre MISURASATA y el Gobierno Sandinista que no estaba anuente a dar respuesta a tales demandas. Las tensiones aumentaron, llevando a una guerra civil. En ese momento, la tierra se convirtió en uno de los elementos centrales de la movilización de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región (PNUD, 2005). El conflicto armado, tuvo graves consecuencias en la población indígena. Iniciando con un rompimiento del tejido social y cultural, así como la polaridad política que trajo consecuencias que actualmente se observan.

## Acuerdos de paz: la creación de la Ley 28

En 1984, la presión militar sobre Nicaragua llegó a sus límites. Y se dan cambios de actitud, iniciando con un sondeo con respecto a las condiciones para acercarse a las demandas de la resistencia indígena armada. Y en el marco de las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente de Nicaragua en ese entonces – Daniel Ortega- y el dirigente Miskitu de resistencia – Brooklyn Rivera-, define las condiciones para la negociación de paz. Las negociaciones de paz, tuvieron diferentes momentos: un primer momento en el cual el gobierno define una comisión que explora los criterios para una futura autonomía para la costa caribe, y se da la primera ronda de negociaciones; la segunda ronda de concluye con el intento de MISURASATA de ser reconocido como la única organización legítima de los pueblos indígenas, la tercera ronda fue decisoria para acabar con el conflicto armado en sí, a través de un cese al fuego. La cuarta ronda de negociaciones, no dio frutos ya que existía una oposición antagónica frente al tema de la autodeterminación por parte del gobierno sandinista. En 1985, como resultado de los diálogos con los dirigentes se firman los acuerdos de paz en la comunidad de Yulu. Como resultado de estos

<sup>15</sup> Alianza para la promoción de Miskitus, Sumus y Ramas.

acuerdo, en el año 1987 se aprueba el Estatuto de Autonomía (Ley 28), donde se reconocen tanto los derechos territoriales como políticos de las comunidades indígenas y afro descendientes (Grunberg, 2003).

## Implementando una autonomía multiétnica

La ley de autonomía significó un avance sustancial, en relación al reconocimiento de derechos ancestrales de pueblos indígenas en el país. Un aspecto diferente que otros procesos de autonomía en la región latinoamericana, es que el Estatuto de Autonomía y la lógica de su construcción se basan en el precepto de la multiétnicidad de la sociedad nicaragüense, que por mucho tiempo se intentó invisibilizar. La multiétnicidad dentro del proceso de autonomía, busca una construcción de una ciudadanía integral y colectiva, buscando un desarrollo equitativo y endógeno de los distintos grupos étnicos que conforman la sociedad nicaragüense.

Con el reconocimiento en la Constitución política de 1985 del carácter multiétnico del país, se abren espacios de oportunidades, para una participación más efectiva de los pueblos indígenas y étnicos en la construcción de la nación y del proceso de autonomía en la costa caribe de Nicaragua. Asimismo, la multiétnicidad no significó un entendimiento coherente e inmediato de la riqueza cultural de cada pueblo, lo cual generó retos de convivencia que paulatinamente han ido cerrando esa brecha de convivencia. Como lo dice Mirna Cunningham (en entrevista con Héctor Díaz Polanco)<sup>16</sup>, no todo se ha resuelto con la definición de la autonomía pero se ha mejorado la participación de los distintos grupos étnicos que se encuentran en la costa caribe de Nicaragua.

En la Costa Caribe de Nicaragua, la autonomía se institucionaliza a través de acciones que han nacido como una propuesta desde la visión local de las regiones, buscando generar mejores condiciones de desarrollo social, económico, cultural y político. Con la idea de ir creando ese contexto, para la institucionalización de la autonomía, las normas y lineamientos de desarrollo regional han dado espacio a la construcción de políticas que apoyan el carácter multiétnico y de particularidad histórica y cultural de la región.

## Los pilares de la autonomía multiétnica: normas y políticas con visión endógena

Aunque el Estado Nicaragüense ha reconocido la existencia de los pueblos indígenas y el carácter multiétnico del país, se continuaban teniendo retos para la implementación de la autonomía multiétnica. Como una estructura en proceso de construcción, de manera paulatina se ha ido integrando la lógica de gobierno, con particularidades históricas, culturales y geofísicas; en la construcción de normas y políticas locales que se vinculan con las políticas y normativas nacionales.

Algunas políticas locales que han sido reconocidas a nivel nacional, han sido tanto *el modelo de atención en salud intercultural*<sup>17</sup>, el cual tiene su base en la Ley General de Salud y en la Ley de Autonomía. Este modelo, se constituye a partir de los saberes y conocimientos ancestrales de la medicina comunitaria y en los servicios preventivos y curativos de las comunidades indígenas y étnicas de la región. Otra política importante para la construcción de la autonomía ha sido la creación del *sistema educativo de las regiones autónomas (SEAR)*, este sistema reconocido e integrado en la Ley General de Educación define la importancia y necesidad de que el sistema educativo en las regiones autónomas en todos sus niveles, se

<sup>16</sup> Díaz, 1997.

<sup>17</sup> En relación al modelo de atención de salud para los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, se establece que la misma será de acuerdo a sus tradiciones, cultura, usos y costumbres dentro del marco de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud coordinará con los Consejos Regionales todos los aspectos relacionados con los modelos de gestión institucionales, así como los requeridos para promover la descentralización, desconcentración y delegación en estas regiones.

desarrolle de conformidad con los usos, tradiciones, sistemas de valores y cultura de los pueblos de la región, en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) y el Instituto Nicaragüense de Atención Técnica (INATEC).

Un avance sustancial, para el proceso de autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, ha sido el planteamiento que relación a la administración y derechos sobre los recursos naturales. Tanto en la Constitución Política, en el Estatuto de Autonomía y la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217), se reconoce y formaliza los derechos de los pueblos sobre los recursos que se encuentran en sus territorios. La base de la autonomía pasa a ser, ese derecho a auto administrar los recursos dentro de un espacio físico de acuerdos a sus normas tradicionales en base a su cultura.

La creación y aprobación de la *Ley 445-Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco e Indio Maíz*, ha sido un pilar del reconocimiento del derecho colectivo sobre los territorios reclamados por los pueblos indígena, y en esta ley se establece el procedimiento de demarcación y titulación. Pero sobre todo es un instrumento, que apoya la participación de las comunidades y territorios indígenas en la construcción del proceso de autonomía al reconocer los derechos de administración de sus territorios, fortaleciendo el liderazgo de los diferentes niveles de los gobiernos autónomos en la costa caribe.

Otro logro ha sido la creación de la *Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe y el Alto Wangki-Bocay (2007-2011) para el buen vivir y el bien común (2012-2016)* del Consejo de Desarrollo de la Costa Caribe, que plantea como base que para el año 2020 “desarrollar una realidad económica que restituya los derechos de los habitantes del Caribe, al contar con servicios humanos básicos de calidad y oportunidades productivas, equitativas y justas, apoyadas por un poder ciudadano autónomico, dinámico y articulador, con enfoque programático”(GRUN, 2012).

Un aspecto a recalcar, es la creación de políticas públicas que buscan y fomentan la participación de las mujeres y que promueven el empoderamiento económico y político de las mujeres de la costa caribe.

### **La estructura autonómica**

Para su administración, las regiones autónomas se rigen por el actual Estatuto de Autonomía (Ley 28) y su reglamento; asimismo, en la Ley 445 se reglamenta la función de los gobiernos comunitarios y territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Las regiones autónomas, están conformadas por dos consejos de gobiernos (Región Autónoma del Atlántico Norte y Región Autónoma del Atlántico Sur)<sup>18</sup> cada uno conformado por 45 concejales en funciones legislativas –normativas de políticas públicas, tales concejales se eligen en elecciones populares y se busca la representación de la diversidad étnica y territoriales, desde el consejo se planifica la estrategia de desarrollo de la región y se aprueba el presupuesto anualmente (DfID, 2011).

La estructura ejecutora de las acciones son los gobiernos regionales autónomos, que tienen a la cabeza a un coordinador de gobierno. Los gobiernos regionales, se conforman por secretarías que son las entidades ejecutoras de las acciones temáticas del gobierno (Secretaría de planificación, secretaria de recursos naturales, secretaria de la mujer, niñez y familia, etc.).

<sup>18</sup> Con las reformas parciales a la Constitución Política de Nicaragua del año 2014, se realiza un cambio de terminología para hacer referencia a las regiones autónomas, pasando de regiones autónomas del atlántico a regiones autónomas de la costa caribe, pero por referencia general utilizaremos la antigua terminología en este documento.

Esta estructura de gobierno, mantiene constante relación con la estructura del gobierno municipal<sup>19</sup> y los gobiernos territoriales indígenas (GTI). Los GTI, son estructuras de gobernanza, que en ocasiones abarcan hasta 29 comunidades en un solo territorio, la gran mayoría de territorios indígenas ya han sido demarcados y titulados, y cuentan con estatutos territoriales que definen las normas tradicionales bajo las cuales se rigen sus territorios, así como la definición y priorización de las acciones de desarrollo que las comunidades que conforma un territorio han definido. A lo interno de las comunidades, existen estructuras de manejo del territorio como son el wihta (o juez comunitario, quien se encarga de la resolución de conflictos sociales), el síndico (persona que se encarga de la resolución y gestión de acciones alrededor del manejo de los recursos naturales de su territorio o comunidad), y las comisiones de desarrollo de las comunidades, en las cuales tradicionalmente se encuentran la comisión de salud, educación, recreación y deporte.

Aunque las estructuras están dadas, los retos siguen vigentes especialmente alrededor de una institucionalización y fortalecimiento de las capacidades para una mejor gobernanza de las regiones autónomas desde las estructuras locales.

### **Conclusiones**

La ley de autonomía reviste dos grandes acontecimiento, uno la formalización e institucionalización del ejercicio del derecho colectivo y por otro lado fue la base para un proceso de pacificación del conflicto social en el país, que abrió una gama de posibilidades sociales, culturales y económicas para el desarrollo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Como cualquier proceso de construcción de gobernanza, esta sigue siendo lenta y las esperadas transformaciones de las condiciones de vida, se han dado de manera paulatina lo cual ha significado críticas fuertes a la estructura y lógica autonómica. La construcción de capacidades humanas, es uno de los mayores retos con el que se encuentra el proceso de autonomía, así como fomento de procesos transparentes para la gestión de los recursos naturales a nivel local.

Los avances han sido muchos y significativos, el más notable ha sido el reconocimiento del Estado a que los gobiernos locales sean los protagonistas de su desarrollo desde sus particularidades culturales e históricas.

### **Literatura Revisada**

Departamento para el Desarrollo Internacional –DfID. (2011) *Programa de desarrollo de la costa caribe y alto coco*. Managua.

Frühling, P., González, M., y H, Petter. (2007) *Etnicidad y Nación: El desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua*. F&G Editores, Guatemala.

Grünberg, G. (2004) Tierras y territorios indígenas en Centro América, en *Asuntos Indígenas: Derechos Territoriales*. IWGIA.

<sup>19</sup> En las discusiones en los últimos años, alrededor de las estructuras de gobernanza de las regiones autónomas, nos encontramos con la posición de que los gobiernos municipales no tienen cabida dentro de esta estructura, ya que son identificados como una estructura externa, que no representa ni responde a la realidad de los pueblos y comunidades étnicas de la región. En ocasiones los conflictos de manejo de un territorio suele ser fuertes, entre las estructuras municipales y los gobiernos territoriales indígenas. Tenemos que destacar que casi toda la costa caribe de Nicaragua está constituida por territorios indígenas que se traslapan con las estructuras municipales.

González, M. (2005) Entrevista, en Revista Envío. No 282.

Díaz-Polanco, H. (1997) *Los desafíos en la autonomía en Nicaragua: entrevista con Mirna Cunningham*. CIESAS, México.

Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA). (1986) *Los Miskitos*. Universidad de Virginia.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de la República de Nicaragua. (2012) *Memoria*. Managua.

Programas de las Naciones Unidas para el desarrollo. (2005) *Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe: ¿Nicaragua asume su diversidad? Informe de Desarrollo Humano*. Managua, Nicaragua.



**CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

Es bien conocido los impactos que el cambio climático está teniendo sobre las poblaciones más vulnerables y que en Mesoamérica son cada vez más significativos especialmente entre los pueblos indígenas. A manera de evidencia, Honduras, Nicaragua y Guatemala a nivel global, están en el primer, cuarto y décimo lugar respectivamente en el puesto de los países más afectados por eventos extremos entre 1993 y 2012<sup>20</sup>, lo cual indica que las implicaciones climáticas sobre los territorios indígenas afectan la manera en que los pueblos ejercen la gobernanza territorial, el control y protección sobre los recursos naturales, y está teniendo cada vez mayores impactos en la economía y la supervivencia cultural de los pueblos.

Para manejar y gestionar de manera sostenible los territorios indígenas, en base a sus preceptos tradicionales es necesario un proceso de gobernanza territorial integral y completo. Los Estados nacionales en América Latina, muchas veces se encuentran con una débil capacidad de respuesta ante los impactos del cambio climático, y esta brecha aumenta frente a la atención y búsqueda de soluciones en las tierras y territorios indígenas, es por ello que los pueblos indígenas hemos identificado que para tener mejores respuestas de adaptación en nuestros territorios es necesario el reconocimiento de nuestros derechos sociales, cultural, políticos y ahora ambientales por parte de los Estados.

Los procesos de autogobierno o autonomías indígenas, históricamente han sido el objetivo por el cual los pueblos indígenas hemos luchado en la búsqueda del reconocimiento de nuestros derechos ancestrales, como la base para la supervivencia cultural de nuestros pueblos. La importancia de tener como base de desarrollo desde nuestra propia visión, toma un matiz más predominante al momento de hablar de cambio climático. Los procesos de gobernanza territorial indígena, son identificados como la respuesta no solo a tener control sobre nuestros recursos y territorios, sino también a dar respuestas a nuestros pueblos y por consiguiente al mundo a hacer frente al cambio climático desde nuestras realidades y en base a nuestros conocimientos y saberes que han sido la base de nuestra supervivencia cultural y de los recursos que se encuentran en nuestros territorios.

En Meso América y en general en América Latina, el reconocimiento de los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas cada vez más ha sido entendido e integrados por los Estados en las normativas nacionales. En ocasiones desde el simple reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes, hasta pasado por experiencias en donde se ha reconocido las formas tradicionales de gestión territorial y se ha dado la potestad a los pueblos de manejar sus territorios en base a una lógica endógena de desarrollo.

En las cuatro experiencias locales sobre la autonomía que se han presentado en este documento, podemos observar diferentes niveles de avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque los cuatro países de donde se definen las experiencias han firmado y ratificado el convenio 169 de la OIT, se observan grandes diferencias en los niveles de autogobierno que los Estados nacionales han reconocido en estos cuatro países. En la experiencia de Honduras, de manera general se destaca que los pueblos indígenas definen como aspecto primordial el reconocimiento y la titulación a la tierra y el territorio desde sus formas tradicionales de organización, esa falta de normativa se traduce en una inestabilidad e inseguridad que enfrentan los pueblos indígenas frente a la expropiación ilegal de tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, y con pocas herramientas de lucha frente a grupos que usualmente

<sup>20</sup> Germanwatch and Munich RenatCatService. World map of the global climate risk index. 1993-2012.

están ligados con grupos de poder y del gobierno. Podríamos decir que aunque existe un nivel de organización local y nacional de los pueblos indígenas es uno de los países que se presenta las experiencias con los mayores retos, ya que el manejo territorial es todavía centralizado en instituciones gubernamentales que en muchas ocasiones poseen sesgos culturales y de conocimiento sobre la realidad indígena.

Si en el caso de México, sólo revisáramos las normativas y leyes alrededor del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas tendríamos una visión sesgada de la realidad. Aunque en el país se da un reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y sobre todo el derecho a la autodeterminación, revisando con una lupa observamos las deficiencias del esquema Estatal para el reconocimiento real e implementación de tal autonomía por los pueblos indígenas. El caso del pueblo Mixe en la zona de Oaxaca, es un ejemplo de ello, con normativas federales y locales de reconocimiento de la autodeterminación, pero un reconocimiento para ciertas actividades y no para otras dentro de los esquemas de gobernanza comunal y colectivas de los pueblos indígenas.

Panamá con su experiencia del pueblo Guna Yala, es visto a nivel internacional como un estandarte de autonomía, pero aun así el Estado no ha finalizado la inclusión de todos los territorios a este esquema de autogobierno y se enfrentan a otros dilemas como el hecho de ser un pueblo transfronterizo. Y cada día escuchamos noticias, sobre las presiones del Estado para minar este esquema de autogobierno.

El caso de Nicaragua, los avances a nivel de reconocimiento de derechos de los pueblos y la construcción de la institucionalidad para la implementación de la autonomía en la Costa Caribe del país, es realmente significativa. Pero nos encontramos con retos, como la falta de capacidades humanas y de recursos económicos para implementar el desarrollo endógeno que los pueblos quieren.

Un aspecto que debe quedar claro en los cuatro ejemplos, es que la definición de normativas de los Estados Nacionales hacia un proceso de autogobierno y autodeterminación se desarrolla por presiones de los pueblos y su capacidad de auto movilización (en algunas ocasiones de manera violenta) en la lucha por sus derechos. La construcción de una voluntad política, de apertura a los derechos de los pueblos indígenas no se dio de manera voluntaria por parte de los Estados. En el caso de Panamá y Nicaragua, incluso los pueblos indígenas tuvieron que ser partícipes de conflictos armados, para llegar a ese reconocimiento de sus derechos.

La autonomía indígena, el pilar de los derechos de los pueblos se encuentra en construcción en toda América Latina, como lo hemos visto reflejado en estos cuatro ejemplos, y los diferentes niveles de avance más allá de significar retos, pueden ser puntos de partida para el aprendizaje colectivo de acciones que podrían replicarse en otros pueblos en base a sus particularidades respectivas. Pero sobre todo, es necesario que tanto los pueblos como los Estados y organizaciones no gubernamentales, entiendan y reconozcan que la autonomía, el autogobierno, además de apoyar al reconocimiento de los derechos de los pueblos es la base de la supervivencia cultural indígena, dando las bases para que los pueblos definan respuestas acertadas y en base a sus conocimientos y saberes frente al cambio climático.

Los pueblos indígenas durante miles de años, se han enfrentado a realidades ambientales cambiantes y el resultado ha sido la supervivencia física y cultural, a la par de un manejo de los recursos naturales de sus territorios, es el momento de permitir y apoyar a que los pueblos ayuden a la supervivencia de la humanidad.

La autonomía indígena, el pilar de los derechos de los pueblos se encuentra en construcción en toda América Latina, como lo hemos visto reflejado en estos cuatro ejemplos, y los diferentes niveles de avance más allá de significar retos, pueden ser puntos de partida para el aprendizaje colectivo de acciones que podrían replicarse en otros pueblos en base a sus particularidades respectivas. Pero sobre todo, es necesario que tanto los pueblos como los Estados y organizaciones no gubernamentales, entiendan y reconozcan que la autonomía, el autogobierno, además de apoyar al reconocimiento de los derechos de los pueblos es la base de la supervivencia cultural indígena, dando las bases para que los pueblos definan respuestas acertadas y en base a sus conocimientos y saberes frente al cambio climático.

Los pueblos indígenas durante miles de años, se han enfrentado a realidades ambientales cambiantes y el resultado ha sido la supervivencia física y cultural, a la par de un manejo de los recursos naturales de sus territorios, es el momento de permitir y apoyar a que los pueblos ayuden a la supervivencia de la humanidad.

**Brot**  
für die Welt



**Norad**

**CD** cudeca

