

Derechos de propiedad y conflictos de tierras en Nicaragua

Una síntesis

por

Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet
Universidad de California en Berkeley

1 de julio de 2000

Esquema

1. Tipología de derechos de propiedad
(Tabla 1)
 2. Tipología de derechos de uso atribuidos a terceras partes
(Tabla 2)
 3. Tipología de conflictos
(Tabla 3)
 4. Metodología para los estudios de caso
 5. Derechos de propiedad y conflictos en las comunidades de los estudios de caso
(Tablas 4 y 5)
 6. Conclusiones del informe de IRAM: discusión y perspectivas
- Apéndice: Resultados adicionales sobre los conflictos de las comunidades en los estudios de caso (Apéndice Tablas 1 a 4)

Este corto informe se escribe como documento acompañante del estudio de IRAM sobre tenencia de la tierra en Nicaragua. El objetivo es desarrollar más algunos de los análisis del informe de IRAM y situar sus conclusiones y recomendaciones en la perspectiva de las experiencias internacionales. Fue escrito interactuando con el equipo de IRAM y, por esa razón, hay mucha consistencia entre los dos informes. Nuestro informe se basa en gran medida en la información recopilada por IRAM y los conocimientos y experiencia del equipo que trata con temas de tenencia de la tierra en Nicaragua. Al mismo tiempo, algunos de los análisis aquí presentados y algunas de las interpretaciones sobre las conclusiones pueden diferir de las de IRAM. Lo que se presenta es responsabilidad única de los dos autores y no compromete las propias conclusiones de IRAM y sus recomendaciones.

1. Tipología de derechos de propiedad

El propósito de la tipología es proporcionar un marco para la clasificación de todas las tierras de acuerdo con su derecho de propiedad. En una tipología, toda la tierra debería pertenecer a uno y solo a un tipo. Sin embargo, la situación es muy compleja y los derechos de propiedad son multidimensionales (variando desde acceso, a extracción, manejo, exclusión, y enajenación), las servidumbres están atadas a algunas propiedades, y existen casos de superposición de derechos que se originan de razones históricas. Debido a esto, necesariamente existe alguna arbitrariedad en la división de todos los derechos en un número finito de “tipos” y en la decisión de omitir algunas diferencias entre tierras clasificadas bajo el mismo tipo. La prueba de la validez de la tipología aquí presentada descansa por tanto en su utilidad al clasificar todos los casos observados durante el trabajo de campo realizado en la seis regiones. También puede probarse con la información recolectada en la encuesta de hogares administrada por Michael Carter.

La tipología de derechos de propiedad reportada en la Tabla 1 se refiere a los derechos de propiedad retenidos por el “propietario” de la tierra. No refleja los derechos de uso temporal contratados a terceras partes como alquileres, préstamos, concesiones, etc. Estos se consideran en la Tabla 2 como formas indirectas de explotación de la tierra.

Los derechos de propiedad se dividieron en cuatro categorías principales de “derechos puros” y una categoría que informa los casos principales de superposición de derechos. Las entradas principales en la tipología de derechos de propiedad son consecuentemente las siguientes:

- Tierras públicas
- Derechos colectivos
- Derechos de propiedad privada
- Derechos de posesión
- Superposición principal de derechos

La primera categoría corresponde a las tierras públicas (RI). Aunque por derecho constitucional el Estado de Nicaragua tiene amplios derechos sobre todas las tierras, sólo las tierras públicas que permanecen bajo jurisdicción pública se mantienen bajo esta categoría, p. ej., tierras que no han sido asignadas bajo ninguno de los otros derechos a

individuos u otras entidades. Las tierras reservadas para usos especiales incluyen carreteras, áreas bajo control militar, tierras reservadas por razones de seguridad, y áreas costeras y fronterizas. Las tierras municipales son tierras públicas bajo la jurisdicción de las municipalidades (como entidades). Las áreas protegidas son tierras públicas con restricciones especiales sobre el acceso, uso y extracción, establecidas por ley o por decreto.

En la segunda categoría (RII), consideramos las tierras sobre las cuales se retienen derechos colectivos por un grupo de personas. Las comunidades indígenas (RII.1) derivan sus derechos sobre las tierras indígenas de los derechos tradicionales que datan antes de la colonización española e inglesa y fueron parcialmente reconocidos a través de convenciones entre el Gobierno Británico y el gobierno de Nicaragua o con la atribución de varios títulos. Los derechos se retienen colectivamente por todos los miembros de la comunidad, en lugar de una entidad legal (tal como en el caso de las tierras municipales en la categoría RI). Este tipo incluye todas las tierras indígenas bajo manejo directo de la comunidad y no las tierras indígenas que han sido atribuidas en posesión a los miembros de las comunidades para su manejo individual (estas caen bajo la categoría RIV.1). Los dos siguientes subtipos son las tierras poseídas en pro-diviso¹. Esto resulta típicamente de herencias en las cuales las tierras no han sido divididas entre los herederos. La tierra misma puede ser poseída en propiedad privada (RII.2) o en posesión (RII.3). En muchos casos, el título mismo está a nombre del dueño anterior, de quien heredaron sus herederos, y no ha sido actualizado a nombre de los herederos. Documentos informales atestiguan la transmisión de derechos. La cuarta categoría es la tierra poseída colectivamente por un grupo de trabajadores y pre-cooperativas (RII.4). la categoría final es cooperativas o asociaciones (RII.5). Las cooperativas están en una situación intermedia entre las tierras colectivas y las tierras individuales. El derecho está a nombre de una entidad legal única, la cooperativa. Sin embargo, los miembros de la cooperativa están identificados individualmente en el título, y tal como se ha visto al momento de la división, los miembros mantienen su parte del título colectivo aún largo tiempo después que han dejado la cooperativa. Esto indica que, de hecho, el derecho se parece más a un derecho pro-diviso entre los miembros de la cooperativa que un derecho a la cooperativa como una entidad. Esta segunda categoría de derechos por tanto reagrupa las formas constitucionales de propiedad reconocidas como comunal (RII-1), asociativa (RII.2-4), y cooperativa (RII.5).

La tercera categoría considera las tierras con derechos de propiedad privada totales ("dominio pleno"). Los derechos individuales (RIII.1) provienen históricamente de dos vías distintas. Estos son derivados ya sea de derechos atribuidos bajo la colonia española que fueron modernizados bajo el código civil, o fueron obtenidos por una transformación de los derechos de posesión en derechos de dominio pleno a través de la prescripción o la atribución de títulos por diferentes agencias gubernamentales. Por tanto, existe una gran variedad de títulos que confieren estos derechos. Nosotros encontramos frecuentemente casos en los que el título está a nombre del propietario anterior, y la

¹ Pro-diviso: Derecho compartido sobre un inmueble, sin que existan derechos similares de otras personas sobre el mismo inmueble (N. Del T.)

transmisión se atestigua solamente a través de documentos informales. La segunda categoría (RIII.2) incluye las tierras sobre las cuales el estado ha recibido derecho de propiedad privada. Estas son tierras que han sido adjudicadas a COBANICSA o el Banco Central después de ser ejecutadas hipotecas sobre las mismas, y las tierras bajo la jurisdicción de CORNAP. También incluyen las tierras confiscadas o expropiadas y no restituidas. Estos derechos de propiedad se confieren ya sea por títulos o por documentos informales tales como una orden de expropiación o de confiscación. El tercer grupo incluye todas las tierras privadas atribuidas y tituladas bajo diferentes fases de la Reforma Agraria (RII.3). La mayor parte de estos títulos están sujetos a revisión.

La última categoría de derechos se enfoca en el régimen extensivo de los derechos de posesión. La "Posesión de hecho" (RIV.1) se aplica a casos en donde el propietario tendría el derecho de obtener un título legal de posesión pero no lo ha reclamado. Este derecho puede estar transcrito en documentos informales, o ni siquiera estar escrito en ningún documento pero reconocido por la comunidad. Un caso particular de este derecho de posesión es el derecho atribuido por las comunidades indígenas a sus miembros. Conlleva algunas restricciones, al no incluir por ejemplo el derecho de enajenación. El derecho más fuerte de "posesión de derecho" (RIV.2) se obtiene con documentos formales, aunque tal como sucede con las otras categorías de derechos de propiedad, frecuentemente los documentos no están actualizados a nombre del propietario actual. El último tipo incluye las tierras atribuidas por la Reforma Agraria sólo con derechos de posesión (RIV.3), normalmente una etapa transitoria anterior a la transformación en propiedad total (dominio pleno) y titulación.

Por diferentes razones, las tierras pueden ser reclamadas por más de un propietario, conllevando a una superposición de derechos. La mayor parte de los casos parecen provenir de la asignación de tierras a diferentes partes por agencias públicas diferentes, donde cada una piensa que tiene jurisdicción sobre dichas tierras (RV.1), asignación por una agencia pública de tierras que están reclamadas por un propietario anterior (RIV.2), y superposición de derechos de Reforma Agraria y derechos privados reclamados por propietarios anteriores que no fueron totalmente expropiados (RIV.3). Existe alguna arbitrariedad en la diferencia entre "conflictos" y derechos superpuestos. Solamente los casos en los que parece haber una duplicación extensiva de derechos se mantienen bajo esta categoría. Las disputas sobre linderos entre las propiedades y los conflictos sobre restricciones a los derechos de propiedad (derecho de pase, derecho de recolección, etc) se clasifican como conflictos.

2. Tipología de derechos de uso atribuidos a terceras partes

La Tabla 2 presenta una tipología de derechos de usufructo para tierras que no están explotadas únicamente por la entidad que ejerce el derecho de propiedad. Esto no incluye todos los derechos de acceso (acceso a tierras públicas, acceso a parques y reservas), sino solamente los derechos que comprenden alguna extracción de recursos. El Tipo A1 corresponde principalmente a tierras invadidas, en las cuales los ocupantes utilizan la tierras y explotan los recursos sin el consentimiento del propietario. Los Tipos A2 hasta A6 corresponden a diferentes formas de alquiler: préstamos, alquiler fija (con

alquiler pagado en especie, en efectivo o en mano de obra), participación en la cosecha, concesión y alquiler con opción a compra. El Tipo A7 son tierras de comunidades indígenas de la cual sus miembros tienen derecho a extraer recursos.

El trabajo de campo confirmó que casi todos los derechos de usufructo se encuentran en la mayoría de los derechos de propiedad. Sin embargo, una conclusión importante del estudio es que en la mayor parte de los lugares, los alquileres de cualquier tipo son escasos. Esto parece ser en gran medida debido al miedo de los propietarios de que los arrendatarios puedan adquirir derechos de posesión después de un año de ocupación (aún cuando esto no pueda suceder legalmente si el arrendatario paga una renta que indica que él reconoce el derecho del propietario de la tierra). Existe, sin embargo, un contraste interesante entre regiones con alto capital social, tal como Masaya, donde los derechos de propiedad, aún cuando no tengan documentos y no estén registrados, son bien reconocidos por la comunidad; y áreas de colonización más reciente y con actividad bélica extensa, tales como Río Blanco o San Juan de Río Coco, en donde el capital social no ofrece reconocimiento de los derechos de propiedad. En este último caso, es necesario el registro formal para establecer derechos de propiedad.

3. Tipología de conflictos

La Tabla 3 brinda una tipología de conflictos sobre la tierra. La primera categoría de conflictos corresponde a conflictos sobre los límites de las propiedades (CI). Esto sucede cuando los linderos nunca han sido definidos adecuadamente o registrados, creando imprecisiones sobre los derechos de propiedad. Un caso importante es el de las tierras indígenas. La base del conflicto entre el Estado y las comunidades indígenas surge de la contradicción entre la definición de las tierras nacionales en el código civil (de acuerdo con el cual todas las tierras en el país no reclamadas por los propietarios son de propiedad nacional) y los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre las tierras, los cuales desde antes de su incorporación al Estado de Nicaragua en 1894. Este conflicto se complica más por el hecho de que ni siquiera los líderes de las comunidades indígenas conocen con precisión los límites de su propio territorio. Esto se debe parcialmente al hecho de que muchas comunidades se han movido durante este tiempo y que nunca hubo esfuerzos sistemáticos para delinear los territorios. Esta imprecisión del territorio también crea problemas entre las comunidades sobre sus respectivos límites, como se observa generalmente en el municipio de Puerto Cabezas.

Ha habido intentos por parte del Estado de titular las tierras indígenas. Por ejemplo, en Siuna, a la comunidad indígena de Sikilka se le entregó un título en 1915 que luego se perdió, luego se le entregó nuevamente un título de Reforma Agraria en 1989 por 64,800 manzanas (sin ninguna referencia geográfica específica), y durante el registro reciente del territorio en 1996, se le asignaron 60,000 manzanas. Sin embargo, antes de la titulación de 1989 las tierras habían sido colonizadas por mestizos que consideraban las tierras como tierras nacionales y recibieron títulos. También hay intentos por parte del Estado de negociar las asignaciones de tierras. En el municipio de Puerto Cabezas, por ejemplo, cuando se creó la comunidad de Santa Marta para reubicar las familias que se encontraban en tierras cedidas a Honduras, su primera asignación fue negociada con las

comunidades vecinas. Sin embargo, en 1997, se le asignaron tierras adicionales sin consulta con las otras comunidades, creando un conflicto importante en el áreas. Proyectos piloto tales como uno dirigido por Spot Image en Puerto Cabezas mostraron el potencial de un enfoque participativo en la delimitación de los territorios.

Asuntos muy similares de definición imprecisa de linderos suceden localmente entre los propietarios individuales (CI.3). Dichos conflictos se observaron en la mayor parte de las regiones de los estudios de caso, tanto sobre la propiedad privada como sobre las tierras con derechos de posesión. En algunos casos, las propiedades con áreas de traslape tienen títulos registrados, cada una de los cuales legaliza su área (Malpaisillo). Un registro preciso de las tierras con un catastro moderno evitaría tales conflictos y ciertamente es la solución a largo plazo. Sin embargo, por lo menos en el corto plazo, la existencia de un catastro no siempre es necesario para evitar dichos conflictos. Las comunidades con fuerte capital social y población estable reconocen los linderos de las propiedades sin documentos formales. Esto se observó en Masaya en donde no se notaron dichos conflictos de linderos. La seguridad de los linderos es una condición crítica para los que los propietarios inviertan en mejoras de las tierras y utilicen sus tierras eficientemente.

Un asunto relacionado son los conflictos entre el Estado y la población indígena sobre la extensión de sus derechos de propiedad (CV.1-2). En Puerto Cabezas, por ejemplo, la creación de una gran reserva forestal restringe el derecho tradicional de los miembros de las comunidades de extraer recursos de las tierras comunales. El conflicto es sobre si el Estado tiene poder de regular sobre las comunidades para restringir sus derechos. Los casos mencionados anteriormente de títulos dados a individuales ya sea de dentro o de fuera de la comunidad también es considerado por las comunidades como una violación a sus derechos. Puesto que el Estado y las comunidades no están de acuerdo en estos asuntos, probablemente la única solución posible es la negociación más que la imposición, incluyendo la consideración de algunas formas de indemnización. La especificidad de los derechos indígenas también crea conflictos entre las comunidades y sus propios miembros (CV.3). Algunos miembros de la comunidades preferirían expandir su control privado sobre la tierra, adquiriendo derechos de posesión en vez de mantener las tierras bajo manejo comunitario. Estos miembros podrían ponerse del lado del Estado reclamando que estas tierras son nacionales y por tanto podrían atribuirse potencialmente títulos privados (Puerto Cabezas). Los derechos de posesión atribuidos a miembros de una comunidad no incluyen el derecho de enajenación. Sin embargo, en áreas donde hay presión sobre las tierras, los miembros de la comunidad eventualmente han vendido los derechos de acceso a otros.

El registro de los documentos y títulos frecuentemente va muy retrasado con respecto a la situación reconocida de los derechos de propiedad. Muchos títulos nunca han sido registrados, y una proporción muy sustancial de los documentos registrados no está actualizada, y esto es sobre cualquier tipo de derecho de propiedad (propiedad privada, propiedad privada con título de Reforma Agraria, y derechos de posesión). Si bien esto no necesariamente se traduce en un conflicto abierto, continúa siendo una fuente de problemas y de inseguridad (CII)

Por ejemplo, en el municipio de Río Blanco, en donde la Reforma Agraria ha distribuido una gran cantidad de tierras, tanto durante la década de 1980 como la de 1990, solamente el 34% de esos títulos se han registrado. Eso crea inseguridad legal, puesto que los títulos recibidos bajo estas circunstancias pero no registrados no se perciben como garantías fuertes de derechos de propiedad. Siempre existe el riesgo de que el propietario anterior hayan mantenido algún título y pueda reclamar derecho sobre las tierras. En este caso, debido a que muchos beneficiarios tienen lugares alternativos donde ir (ya sea regresar al área de la que vinieron durante la guerra, o abrir nuevas tierras en la frontera), esta situación ha inducido más bien la venta bajo pobres condiciones en lugar de conflictos. En un caso, los beneficiarios ni siquiera pudieron tener acceso a las tierras que se les asignaron, puesto que los vecinos ya habían ocupado las tierras.

Con mucha frecuencia, los títulos registrados no se actualizan cuando una propiedad es dividida entre los herederos o vendida. La transmisión de la propiedad no se registra o se registra en documentos informales. Nuevamente, bajo condiciones estables de la comunidad, esto no necesariamente creará conflictos, tal como se observó por ejemplo en Masaya. En muchos casos, lleva a conflictos entre el propietario “legal” y el propietario actual (San Juan de Río Coco). Un caso dramático observado en Río Blanco ejemplifica el riesgo. Una propiedad cuya hipoteca ejecutó un banco comercial por falta de pago de deuda se asignó a miembros de la ex-resistencia. Parte de esta propiedad fue reclamada como haber sido heredada por un hermano del propietario endeudado. El conflicto condujo a violencia y asesinato. Una situación frecuente con las cooperativas de reforma agraria es un título a nombre de los beneficiarios originales, algunos de los cuales dejaron hace mucho tiempo la cooperativa, mientras que nuevos miembros que han ingresado a la cooperativa después de su formación no están registrados en el título. En muchos de dichos casos, los miembros originales de la cooperativa reclaman su derecho cuando se dividen las tierras de la cooperativa (Masaya, San Juan de Río Coco). Usualmente, sus reclamos no son para regresar a trabajar las tierras, sino para obtener indemnizaciones de los miembros que recibieron tierras. Una vez que el título está desfasado, el problema solamente puede agravarse. Los miembros de una cooperativa que no tienen su título no pueden proporcionarlo a una tercera parte que está comprando parte de la propiedad, incluso si quisieran legalizar la transacción (Masaya, Malpaisillo).

¿Por qué están los registros de tierras tan desfasados? En algunas áreas donde hay un fuerte capital social, los derechos son bien reconocidos por los miembros de la comunidad, y ahí hay pocos conflictos, por lo que no se percibe que el registro haga alguna diferencia. En muchos casos, el costo y tiempo requerido para el registro son las principales razones para no hacerlo. En el caso extremo de Siuna, el registro está en Bluefields, a 5 ó 6 días de viaje desde el municipio. En Masaya, donde las distancias no son grandes, el costo de registro se percibe como muy alto debido a que las parcelas son pequeñas. Esto es debido a que los costos de registro son esencialmente costos fijos y por lo tanto altos en relación al valor de las tierras para parcelas pequeñas. También hay numerosas quejas sobre abogados inescrupulosos que abusan de sus clientes con altas tarifas y/o la entrega de documentos falsos y quejas también sobre la ineficiencia del sistema judicial y administrativo (Malpaisillo, Río Blanco). Igualmente hay clara falta de información sobre las necesidades y procedimientos para registrar tierras, tal como se observó en San Juan de Río Coco. En áreas donde instituciones como Nitlapán y la

UNAG (en San Juan de Río Coco) brindan asesoría legal, esta información estaba disponible a los clientes atendidos por estas instituciones. Sin embargo, estas instituciones no tienen recursos financieros y de capital humano para realizar esta inmensa tarea.

No hay muchos arriendos, parcialmente como consecuencia de derechos de propiedad inseguros. Y los contratos de arrendamiento usualmente son informales, lo que puede causar problemas. Se observó un ejemplo en Río Blanco, en donde un arrendatario plantó cultivos perennes por los cuales reclamó compensación cuando tuvo que irse, la cual el propietario no pudo afrontar. Tales conflictos pueden evitarse con contratos de arrendamiento que incluyan cláusulas específicas sobre restricciones y compensaciones.

Los problemas relacionados con la invasión de tierras merecen una categoría especial debido a su frecuencia (CIII). Durante décadas han ocurrido invasiones en tierras nacionales. Esto se consideró el proceso normal de colonización del territorio nacional. La invasión pacífica dio paso a derechos de posesión, los que eventualmente se transformaron en propiedad privada con título, ya sea por prescripción o a través de programas especiales de titulación (tal como en Siuna en la década de 1970). Por tanto, la invasión de tierras es parcialmente aceptada por el código social. La perpetuación de las invasiones de tierras también puede ser estimulada por la disposición constitucional de 1995 de acuerdo con la cual la tierra tiene una función social. Ahora bien, la invasión de la propiedad privada es claramente una violación de la ley, ya sea que la tierra esté subutilizada o no, y esto lleva a conflicto entre el propietario y los invasores que esperan recurrir a la función social de la tierra y a beneficiarse del procedimiento de la Reforma Agraria (Río Blanco y Malpaisillo). La invasión de tierras también ha sido recientemente utilizada por los propietarios mismos para obtener compensación. Hay muchos casos (en Río Blanco) en los cuales los propietarios de tierras hipotecadas por préstamos bancarios que no pueden repagar fomentaron una invasión a su propiedad para escapar del embargo del banco. En San Juan de Río Coco, los propietarios anteriores de tierras expropiadas por la Reforma Agraria también fomentaron invasiones para obtener compensación por su propiedad.

La siguiente categoría de conflictos reagrupa diferentes situaciones de superposición de derechos (CIV). Un tipo importante de problema surge de la titulación múltiple de la misma propiedad. Hay dos casos muy distintos de dobles asignaciones de la misma propiedad. Uno está vinculado al proceso histórico de la Reforma Agraria de los años 80, en la que las tierras se expropiaron deliberadamente y se asignaron a los beneficiarios, pero en la que la expropiación no fue completa y los títulos de los propietarios originales no fueron cancelados (esto se discutirá en CVII.3). El segundo tipo de doble titulación parece estar relacionado con la ausencia de coordinación entre las agencias públicas y la débil capacidad institucional de los gobiernos locales, lo que resultó en la doble asignación de la misma tierra (CIV.1 y 2 por ejemplo). Se observaron muchos casos en Río Blanco, un área de frontera con recientes asignaciones de tierras a ex-combatientes y miembros de la ex-resistencia. Por ejemplo, hay un caso de una propiedad asignada a antiguos combatientes y luego atribuida a ocupantes, ambos con títulos. En otro caso de una propiedad asignada primero a miembro de la ex-resistencia y luego atribuida a ex-combatientes (ambos con documentos), surgieron violentos

conflictos armados, lo que condujo a que ambos grupos abandonaran la tierra, la que desde entonces fue tomada por un tercer grupo, ocupantes sin documentos. Un tercer caso de tierras atribuidas a miembros de la ex resistencia fue reclamada mucho después por vecinos con derechos de posesión. En San Juan de Río Coco se asignaron propiedades a personas desplazadas por la guerra, a través de intercambio de tierras, sin la cancelación de adjudicaciones antes registradas. Esto también sucedió en tierras indígenas en donde se atribuyeron parcelas a ex-combatientes (Siuna).

Un tercer tipo de conflicto sobre superposición de derechos viene de la multi-dimensionalidad de los derechos de propiedad. En regímenes tradicionales de propiedad, así como en sistemas modernos de derechos de propiedad, los derechos pueden tener limitaciones específicas (servidumbres), sin embargo el proceso de titulación actual tiende a ignorarlas y a asignar derechos totales y completos solamente a un propietario declarado. Esto, por ejemplo, crea conflictos cuando los nuevos propietarios niegan los derechos tradicionales de paso, o de acceso al agua o la madera a los miembros de la comunidad, tal como se observó en Río Blanco (CIV.3). Un caso particular surge con la creación de parques y reservas naturales por el Estado (CIV.4), lo que limita el ejercicio de derechos de propiedad sobre las tierras indígenas (Siuna, discutido en CIII) o sobre tierras privadas (Masaya, Río Blanco).

Todavía queda una cantidad de problemas serios para las antiguas cooperativas creadas por la Reforma Agraria (CVI). Algunas pocas cooperativas permanecen como entidades colectivas, aún cuando usualmente en una situación muy precaria. Algunas tienen títulos legales, pero muchas están en la posición más débil en la que sus títulos nunca fueron conferidos, fueron perdidos por alguna agencia administrativa, o están sujetos a revisión. Muchas cooperativas fueron divididas entre los antiguos miembros. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, no se han emitido títulos individuales. Esta situación crea confrontaciones interminables con la administración (CVI.2, observado en Malpaisillo, Río Blanco, San Juan de Río Coco y Masaya)

Hay muchos casos de conflictos con los propietarios anteriores. Las situaciones varían. En algunos casos, los propietarios anteriores reclaman ya sea la propiedad o una gran compensación (Malpaisillo). En otros casos, los propietarios anteriores no han aceptado la compensación ofrecida por el Estado y por tanto consideran que la tierra e todavía es suya, aún cuando la cooperativa tenga un título. En un caso, el propietario anterior vendió la propiedad a una tercera parte, quien entonces reclama derechos sobre la tierra. Incluso existen casos en los que los propietarios anteriores fueron totalmente expropiados y compensados, pero aún reclaman la tierras. Esos conflictos a veces permanecen como confrontaciones entre el Estado y el propietario anterior (CVI.1), quien trata de extraer tierras o más comúnmente compensación (Malpaisillo). Frecuentemente, los propietarios anteriores entran en conflicto directamente con los miembros de la cooperativa, como un medio de presionar la decisión administrativa (conflicto CVI.3, observado en Malpaisillo, Río Blanco, Masaya y San Juan de Río Coco), muchas veces recurriendo a la violencia (ejemplos en San Juan de Río Coco).

Un segundo tipo de problema es entre los miembros anteriores de la cooperativa y los miembros actuales (CVI.4). Estos miembros anteriores pueden haber dejado la

cooperativa hace años, pero puesto que el título nunca fue actualizado y todavía incluye sus nombres, ellos pueden reclamar derechos al momento de la división.

Un tercer problema importante, más que un conflicto, está relacionado con la enorme deuda acumulada por las cooperativas. Si bien legalmente no hay nada malo con un banco que reclama el repago de la deuda contraída o el forzar el embargo de una propiedad que no puede repagar, en el caso de las cooperativas puede cuestionarse la responsabilidad de los miembros de la cooperativa. En muchos casos se estimuló la excesiva capitalización de la cooperativa, decisión tomada por extensionistas y técnicos estatales, como parte de programas para promover la agricultura moderna. Sin embargo, ahora son los restantes beneficiarios individuales quienes son los responsables de pagar las consecuencias de estos errores.

La principal dificultad encontrada por los miembros actuales o anteriores de las cooperativas en la búsqueda por legalizar sus derechos de propiedad es la complejidad y el costo de los procesos legales. Las consecuencias de estas batallas legales son enormes costos legales para los beneficiarios de la reforma agraria, quienes entonces deben descapitalizarse lentamente para pagar estos gastos, y retrasos en la posibilidad de invertir y utilizar eficientemente las tierras. El tiempo claramente juega en contra de los beneficiarios. Estos problemas legales conducen a ventas de gran escala de tierras reformadas a precios sumamente bajos, puesto que las tierras están cargadas de obstáculos legales e incertidumbres, y para aquéllos que permanecen en las tierras conducen al empobrecimiento. Las cooperativas tienen que vender parte de sus tierras para pagar por la indemnización de los antiguos miembros y para pagar a abogados que defiendan su causa. En muchos casos, los problemas legales se acompañan de la violencia perpetuada por los propietarios anteriores con el objeto de debilitar la posición de la cooperativa en la negociación. También hay numerosos casos de abogados inescrupulosos que simplemente engañan a sus clientes que no tienen el suficiente conocimiento y habilidades para monitorear sus actividades. Hay ejemplos en los que una cooperativa, apoyada por toda la comunidad, finalmente tuvo éxito en mantener su título (Masatepe). Sin embargo, las batallas legales son enormemente caras.

La última categoría reagrupa todos los conflictos restantes que ocurren usualmente entre vecinos, miembros de la familia, o miembros de grupos definidos, tales como cooperativas. Estos tienden a ocurrir en todos los tipos de derechos de propiedad. Un caso recurrente es la penetración ilegal y los daños a recursos por parte de personas o animales (CVII.1). Los ejemplos en Río Blanco, San Juan de Río Coco y León muestran un contraste significativo entre estos conflictos, dependiendo de si estos ocurren entre vecinos que son de niveles sociales y económicos aproximadamente similares, o entre partes de situaciones muy distintas. Los conflictos entre personas de bajo nivel muchas veces pueden resolverse localmente, con el uso de líderes localmente reconocidos, o de instituciones tales como la Iglesia Católica en Río Blanco y San Juan de Río Coco, la UNAG en Masaya, y líderes locales en Masaya y San Juan de Río Coco. Los conflictos entre pequeños y grandes propietarios son más perniciosos y difíciles de resolver. Estos se ejemplifican con abusos sistemáticos en los que un gran propietario de ganado deja entrar a sus animales a través de una cerca cuando los pastos en sus tierras son insuficientes y el pequeño cultivo del vecino puede proporcionarles un suplemento

alimenticio gratuito. Estas situaciones por lo general no pueden resolverse localmente, puesto que las partes son demasiado desiguales para negociar. En Río Blanco se ha observado que los pequeños simplemente dejan el área y se trasladan a la frontera, sabiendo muy bien que nunca podrán hacer que los grandes propietarios de ganado respeten sus derechos.

Otro conjunto de conflictos (CVII.2-5) se refiere a las disputas entre miembros de un grupo tal como una familia o una cooperativa. Los conflictos surgen sobre la división de tierras poseídas en común, y hay muchos casos de divisiones no equitativas conflictivas en las que los miembros más poderosos (en particular los líderes de las cooperativas) logran obtener una extensión más grande de las tierras al momento de la división. Aparte de los conflictos sobre la división, los miembros de la cooperativa pueden no estar de acuerdo sobre la misma decisión de dividir o no, o sobre cómo tratar con las disputas legales (Malpaisillo, Masaya, San Juan de Río Coco). En las comunidades indígenas, los conflictos surgen entre la comunidad y los miembros que no respetan la autoridad comunal, por ejemplo al realizar una extracción excesiva de recursos de la tierra de propiedad común, o al buscar la titulación como propiedad privada de la tierra común. La incidencia de este tipo de conflictos y su solución depende críticamente del capital social y de la calidad y autoridad de los líderes, mediadores y conciliadores en la comunidad. Hay muchos ejemplos de instituciones locales, tales como la iglesia, sindicatos, movimientos campesinos y ONGs que se han involucrado exitosamente en la solución alternativa de disputas para resolver estos conflictos.

El último grupo de conflictos (CVII.6-9) incluye casos raros de pura falta de respeto al imperio de la ley. Estos abusos evidentes solamente pueden desestimarse si la aplicación de la ley se vuelve más sistemática.

4. Metodología para los estudios de caso de comunidades: un enfoque indirecto

Regiones diferentes se caracterizan por combinaciones diferentes de derechos de propiedad, tipos de conflictos sobre la tierra, y tipos de transacciones en el mercado de tierras. Por tanto es importante aplicar las tipologías a través de un número de regiones representativas de la variedad de situaciones encontradas en el país. La prueba de la validez de cada tipología general está en verificar que puede acomodar la variedad de situaciones encontrada en cada región. Si este no fuera el caso, serán necesario añadir nuevas categorías a la tipología.

Los estudios de caso regionales consisten de tres niveles de análisis:

- (1) En el nivel regional.
- (2) En el nivel de la comunidad dentro de la región.
- (3) En el nivel de la familia o parcela dentro de la comunidad

1) Las Regiones se seleccionan para representar las combinaciones principales de agroecología, derechos de propiedad, conflictos de tierras y situaciones del mercado de tierras en el país. Esto no se hace aleatoriamente, sino basándose en la selección de un pequeño número de regiones que representan la variedad de situaciones encontradas en el país. Las descripciones regionales de relevancia incluyen una caracterización de los

patrones de uso de la tierra, la base económica de la región, la situación demográfica, y una perspectiva histórica de las intervenciones de reforma agraria, la tenencia de la tierra, conflictos de tierra y mercados de tierras. La información es mayormente secundaria, basada en datos censales y registros históricos.

(2) Las comunidades elegidas para su análisis a profundidad dentro de cada región se seleccionan aleatoriamente, en base a la estratificación para capturar principalmente las diferencias agroecológicas. También es posible que sea necesario seleccionarlas para facilitar el trabajo de campo en base a criterios tales como el conocimiento previo de las comunidades por empadronadores y líderes comunitarios dispuestos. En base a las experiencias de campo en Nicaragua, sin embargo, parece que este criterio es secundario y que un equipo de expertos puede obtener el acceso a la información en básicamente cada comunidad a menos que hayan eventos extraordinarios específicos en dicha localidad. Utilizando entrevistas de grupo de informantes clave en la comunidad, se elabora un perfil a nivel de la comunidad.

(3) Información a nivel de Parcela y de familia se obtiene a través de un enfoque “indirecto”, en contraposición al enfoque “directo” seguido en las encuestas de hogares. En el enfoque directo, la información de interés se obtiene directamente del hogar o del propietario/usuario de la parcela encuestada. La ventaja del enfoque es que la información se obtiene del individuo mejor informado sobre el tema bajo estudio en ese nivel de análisis. El inconveniente es que el enfoque es costoso en tiempo y dinero: el empadronador tiene que viajar al lugar de cada hogar o parcela, a veces a costos considerables en tiempo y transporte, y es necesario localizar a la persona correspondiente. También existe la dificultad de obtener afirmaciones verdaderas del entrevistado. Puesto que la entrevista se hace de persona a persona (en contraposición al enfoque de grupo para el enfoque indirecto), es difícil utilizar la presión social para obtener afirmaciones verdaderas.

En el enfoque indirecto, la idea es que mucha información privada es pública en el nivel de la comunidad. Por tanto, pueden utilizarse informantes seleccionados para responder preguntas sobre miembros individuales de la comunidad en temas que son públicos localmente. Esto incluye temas tales como propiedad de la parcela, usuario actual, tipo de contrato que codifica el acceso, patrones de uso de la tierra, valor de la tierra, conflictos eventuales sobre derechos de propiedad, tipos de ocupaciones en los hogares, estructura, demográfica, etc. La ventaja del enfoque indirecto es que puede obtenerse la información sobre un gran número de parcelas y/o miembros de la comunidad a bajo costo puesto que no es necesario viajar a los sitios y encontrar a las personas. Por esto, como complemento a las técnicas de evaluación rápida, permite recolectar información cuantitativa y cualitativa que puede tabularse y analizarse estadísticamente. Así, las muestras en principio pueden ser grandes. Esto permite lidiar con el problema de los “eventos raros” que plagan las encuestas normales. Esta es la situación cuando se usan muestras aleatorias para estudiar temas tales como mercados de tierras puesto que hay pocas observaciones sobre esos eventos en una muestra aleatoria. El inconveniente del enfoque indirecto es que algunas informaciones son más públicas que otras. Mientras más preguntas se dirijan sobre la información de carácter privado, menos exactas serán las respuestas. Para elevar la disponibilidad de información pública

y revisar la confiabilidad, los informantes deben trabajar como un grupo interactivo. La comprobación de campo de cuestionarios indirectos deben ayudar a revelar qué información puede obtenerse indirectamente y qué información será necesario obtener directamente.

El enfoque aquí utilizado consiste en hacer un censo de las parcelas de tierra y de las familias residentes en la comunidad seleccionada. El objetivo del censo de tierras es obtener una caracterización exhaustiva de la distribución de las tierras a lo largo de la tipología de derechos de propiedad, derechos de uso y conflictos de tierras. Esto se hace utilizando un enfoque de mapeo comunitario de tierras construido por informantes selectos de la comunidad y llenando una tabla con preguntas para cada parcela de tierras. El objetivo del censo de hogares es tener capacidad para realizar entrevistas directas con miembros seleccionados representativos de cada clase de hogares en la comunidades. Esto es para evitar la desviación típica en las técnicas de evaluación rápida que recolectan información de las personalidades dominantes en la comunidad y omiten a los miembros más débiles y típicamente más pobres de la comunidad que no se ofrecen espontáneamente.

La información a obtenerse indirectamente para cada parcela en la comunidad es la siguiente:

Area.

Quién trabaja la parcela, su nombre, género, años de uso.

Quién es el propietario de la parcela, forma de adquisición, nombre del propietario actual, nombre del propietario anterior, relación con el propietario anterior, ocupación del propietario actual, derecho de propiedad, tipo de documento, documento registrado o no, estatus social del propietario actual y del anterior (gran propietario, mediano propietario, campesino)

Cómo se utiliza la parcela, en dónde tiene acceso al crédito el usuario.

Si el usuario es diferente del propietario, cuáles son los términos del contrato, la relación con el propietario, el plazo del contrato, y si el contrato está registrado o no.

Tipos de conflictos sobre la parcela, con quién es cada conflicto, años de conflicto, causa del conflicto.

Tipos de problemas (conflictos potenciales) con la parcela, con quién es el problema, años de problema

5. Derechos de propiedad y conflictos en las comunidades de los estudios de caso.

El objetivo del análisis de los conflictos en las cinco comunidades de los estudios de caso es sugerir ideas sobre los derechos de propiedad y conflictos en cinco contextos diferentes. Puesto que las comunidades no se seleccionaron para proporcionar una representación estadística del país, esto plantea ciertas restricciones sobre el uso de la información. Los valores promedio generales no tienen significancia estadística y por lo tanto los resultados deben ser leídos por comunidad. Sin embargo, para el análisis de los contrastes (por tipo de derechos, documentos, propietarios, etc.), uno puede utilizar los

agregados² , aunque verificar los resultados a nivel de las comunidades fortalece la credibilidad de los resultados generales.

Características de los Poblados

Algunas estadísticas resumidas se reportan en la Tabla 4. En total, observamos 621 parcelas (éstas no incluyen las 160 parcelas dedicadas exclusivamente a domicilio), con grandes diferencias de tamaño entre la comunidades. Dos comunidades son pequeñas, Masaya y Río Blanco con 43 y 51 parcelas respectivamente, una es de tamaño promedio, Siuna con 86 parcelas, y dos son grandes, San Juan de Río Coco y Las Lomas, con 199 y 242 parcelas respectivamente. Estas comunidades corresponden a regiones con diferentes regímenes de propiedad, desde El Bálsamo, en Siuna, una región con derechos de posesión, San Lucas en San Juan de Río Coco, una región tradicionalmente también de derechos de posesión, pero donde la titulación reciente ha traído propiedad privada a casi la mitad de todas las parcelas, y tres comunidades en donde más del 80% de las parcelas están bajo el régimen de propiedad privadas.

Una gran mayoría de parcelas tiene documentos en todas las comunidades (la menor cantidad es el 78% en San Juan de Río Coco hasta 98% en Siuna). Sin embargo, estos documentos son de diferentes tipos: en Siuna, el 79% de los documentos son “promesas de venta” informales; en San Juan de Río Coco, un tercio son documentos informales; mientras que en las otras tres comunidades, los documentos son casi exclusivamente formales (“escrituras públicas” o títulos de reforma agraria). En términos de registro, las comunidades también varían, con una alta incidencia de registro en Masaya y Río Blanco, pero solamente las mitad de los documentos formales registrados en las otras dos comunidades (no hay información sobre si esos documentos están actualizado o no).

La comparación de la participación de los derechos de propiedad en número de parcelas y en área muestra que las parcelas en propiedad privada son en promedio más grandes que aquéllas bajo derechos de posesión en todas las comunidades. Esto es cierto particularmente en San Juan de Río Coco, en donde la propiedad privada cubre el 47% de las parcelas pero el 78% del área.

La incidencia de conflictos es la más alta en Siuna (40%) y la más baja en San Juan de Río Coco (14%).

Incidencia de conflictos por derechos de propiedad

Debido a que la técnica de recolección de datos no permitió una caracterización muy específica de los conflictos y hay relativamente pocas observaciones, los tipos de conflictos de la tipología se reagruparon en cuatro categorías. Distinguimos conflictos de linderos (casos de penetración ilegal a propiedades y daño a recursos (CVII.1) y casos de conflictos debidos a la denegación del acceso a los recursos (CIV.3)), conflictos de documentos, conflictos sobre quién tiene reclamos sobre (parte de) una parcela (p. ej.

² Casi de la misma forma en que un análisis de regresión no requiere de utilizar un esquema de ponderación de una muestra estratificada

dentro de una familia, entre arrendatarios/propietarios anteriores y propietarios, o entre vecinos), y otros conflictos.

La Tabla 5 muestra que hay un poco más de conflictos sobre la propiedad privada (24 % de las parcelas) que sobre las tierras con derechos de posesión (21%). Este resultado agregado se confirma por la observación en San Juan de Río Coco, el único poblado con un número aproximadamente igual bajo ambos derechos, donde se observaron conflictos en el 18% de las parcelas bajo propiedad privada, y el 10% de las parcelas con derechos de posesión.

Los conflictos sobre reclamos ocurren más frecuentemente con los derechos de propiedad privada que con los derechos de posesión (10.8% vs 2.6%), al igual que los conflictos sobre documentos (10.8% vs 8.2%). Aún más, entre las parcelas con derechos de propiedad privada, las parcelas con conflictos sobre reclamos son en promedio más grandes (29.7 mz) que las otras parcelas. A la inversa, los conflictos sobre linderos son relativamente más frecuentes en parcelas con derechos de posesión (6.1% vs 1.8%). Estas conclusiones son en el nivel del poblado, al menos para aquellos poblados para los cuales hay más que unos pocos ejemplos de conflictos. En Siuna, hay reclamos conflictivos en una tercera parte de las parcelas bajo propiedad privada y conflictos de documentos sobre la mitad de ellas, mientras que los conflictos de linderos ocurren en el 16% de las parcelas con derechos de posesión. Problemas de linderos y documentos también son importantes en derechos de propiedad privada, en tanto son menos prevalentes en parcelas bajo derechos de posesión en San Juan de Río Coco.

En el Apéndice se reportan resultados adicionales en áreas bajo conflictos por derechos de propiedad e incidencia de conflictos por tipo de documentos, forma de adquisición, y tipo de propietario.

Podemos concluir que la información a nivel de parcela obtenida a través de los estudios de caso en las comunidades sugiere un contraste en la relación entre tipos de derechos de propiedad y tipos de conflictos. Los derechos de propiedad establecidos a través de la posesión (posesión de hecho, títulos supletorios, escrituras públicas) están menos sujetos a conflictos sobre derechos de propiedad que derechos de propiedad adquiridos a través del enfoque administrativo (el que cuenta para la mayoría de los derechos de propiedad privada observados en los estudios de caso). Esto es debido a que los derechos de posesión se han establecido gradualmente a lo largo del tiempo, han sido ratificados por los vecinos, y están anclados en el capital social de las comunidades locales. En contraste, las parcelas con derechos de propiedad privada, adquiridas principalmente a través del enfoque administrativo, están más sujetas a conflictos sobre reclamos de propiedad y sobre la validez de los documentos de apoyo. Esto es debido a que estos derechos están anclados en intervenciones del gobierno de ese momento, y no en el capital social local y el reconocimiento por parte de los vecinos basado en el tiempo. En muchas situaciones, estas tierras han sido asignadas en base a derechos de propiedad que son incompletos o inciertos, con derechos remanentes de los propietarios anteriores que no han sido limpiados irrevocablemente. Como resultado, estos derechos de propiedad en general no son tan fuertes ante los retos como aquellos establecidos en

base a la posesión. Para estas tierras, la ratificación legal clara de los títulos de propiedad sería la principal fuente de la disminución de los conflictos de tierras.

6. Recomendaciones del informe de IRAM: discusión y perspectivas

Ofrecemos aquí, en orden de presentación, cada una de las recomendaciones del IRAM, principalmente con el propósito de situarlas en la perspectiva de las experiencias internacionales de las cuales pueden derivarse lecciones útiles.

Recomendación 1. Disminuir la importancia del enfoque administrativo en el otorgamiento de los derechos de propiedad y consolidar el enfoque judicial en el reconocimiento de derechos adquiridos a través de la posesión.

El acceso a la tierra a través de estos dos mecanismos ha sido común en Nicaragua. El primero debido a la reforma agraria y a programas especiales de acceso a la tierra promovidos por varios gobiernos; el segundo debido a la ocupación progresiva de las tierras abiertas a medida que la frontera iba siendo gradualmente empujada hacia atrás en un país con considerable espacio abierto hasta el período reciente. Los hallazgos sobre la fuerza relativa de los conflictos de estos dos enfoques son interesantes. Desde una perspectiva histórica, los derechos de propiedad adquiridos a través del enfoque administrativo son más frágiles puesto que están expuestos a los ciclos políticos. Desde una perspectiva de conflictos de tierras (como se vio en los estudios de caso), los derechos de propiedad adquiridos a través del enfoque administrativo son más propensos a impugnaciones que aquéllos adquiridos a través de la posesión: fueron otorgados frecuentemente con prisa como parte de programas políticos, mientras que los derechos de posesión fueron establecidos a través del tiempo, anclados en su reconocimiento por los vecinos y en el capital social de las comunidades locales.

En el corto plazo, es evidente que es necesario estudiar los atrasos en la definición de los derechos exactos de propiedad adquiridos por estos dos enfoques, y la asignación final de títulos seguros para aquéllos con acceso a tierra a través de los dos mecanismos. Esto incluye la finalización de la titulación de las tierras distribuidas a través de la reforma agraria (recomendación # 6). Para los derechos de propiedad adquiridos a través de la posesión, esto requiere de la eliminación de las inconsistencias legales y la mejora del proceso por el cual se otorgan los títulos. En el largo plazo, sin embargo, el acceso a la tierra a través de la posesión debe desaparecer, mientras que el acceso a tierras a través de mecanismos administrativos puede permanecer como un instrumento abierto. Por tanto, es el enfoque administrativo el que será relativamente más importante, mientras que el enfoque jurídico ratificando la posesión será relativamente menos importante.

La experiencia mexicana con un enfoque participativo para la titulación de tierras adquiridas a través tanto de una autorización administrativa (ejidatarios) y posesión (poseionarios) proporciona orientaciones interesantes para el manejo en el corto plazo de los retrasos en la asignación de los derechos de propiedad. El enfoque es participativo, descentralizado, y progresa sobre una base territorial. El objetivo del enfoque es minimizar el recurrir a los Tribunales Agrarios ayudando a las comunidades a resolver

conflictos sobre la asignación de tierras a través de la mediación a nivel de la comunidad. Si bien el recurso a tribunales mayores permanece como una opción, la Procuraduría Agraria sirve como un “ombudsman” en la búsqueda de la mediación y resolución local de conflictos. La comunidad se usa como testigo en el reconocimiento de derechos de posesión adquiridos en el tiempo a través del uso de la tierra. La comunidad también se involucra oficialmente en la delimitación de las parcelas a titular a través de una comisión de miembros de la comunidad que trabajan junto con la agencia de titulación gubernamental. Se recolectan firmas de todos los vecinos de la parcela a titular para asegurar el reconocimiento social y evitar conflictos en el futuro. Y la información de los linderos propuestos de la parcela a ser titulada se coloca en el tablero de anuncios de la municipalidad durante un mes, donde es accesible a todos los miembros de la comunidad.

En el largo plazo, la adquisición de derechos de propiedad a través de la posesión debe desaparecer a medida que las fronteras de tierras abiertas se agotan. El enfoque administrativo permanecerá abierto básicamente a través de dos disposiciones. Una es la obligación constitucional de no dejar tierras ociosas, en la perspectiva de que, en un país en el cual el uso de la tierra sigue siendo una fuente importante de riqueza nacional y un instrumento importante de reducción de la pobreza, las tierras ociosas tienen un alto costo de oportunidad social. Muchos países de América Latina tienen esta disposición constitucional de la función social de la tierra, destacándose Brasil y República Dominicana. La observación de importancia aquí es que la ley constitucional sobre la función social de la tierra debe ser aplicada clara y sistemáticamente, no dejarla para dar respuesta a iniciativas populares, invasiones de tierras y violencia, muy particularmente como se practica por el MST en Brasil. Eso significa que deben definirse claramente los criterios de uso mínimo, y que las agencias de reforma agraria deben adoptar un enfoque proactivo en la implementación de la ley constitucional, en contraposición a esperar invasiones y violencia para acelerar respuestas.

El otro enfoque administrativo sobre los derechos de propiedad sobre la tierra es a través de la recuperación de tierras mejoradas a través de programas de obras públicas, siendo la irrigación el más importante (Ley de Cuotaparte). En California, eso se aplica a través de la ley de delimitación de 160 acres que establece el área máxima que los propietarios pueden retener en distritos de riego desarrollados con fondos federales. Ha sido un medio importante de acceso a la tierra en la mayor parte de los países latinoamericanos, eventualmente permitiendo la asignación de tierras y derechos de propiedad en gran escala a los pobres de las zonas rurales. Aquí es necesario establecer nuevamente y en forma clara y sin ambigüedades las reglas para la expropiación del exceso de tierras y la asignación a los beneficiarios, sin perjuicio de las iniciativas particulares.

Por tanto, aún cuando el enfoque judicial a la propiedad de las tierras a través de la posesión es realmente más sólido y menos propenso a conflictos que el enfoque administrativo, a medida que el tiempo pasa, reducirá su importancia relativa al dar acceso a tierras a través de mecanismos fuera del Mercado.

Recomendación 2: Reconocer la existencia de una multiplicidad de derechos de propiedad superpuestos en una misma parcela de tierra.

Esta es una observación importante ya que el no reconocer y registrar la multiplicidad de derechos y cargas que se aplican a una sola área de tierras, impide la efectiva regulación social sobre el uso privado de la tierra, limita la valoración correcta de la tierra para transacciones y su utilización como garantía colateral, y puede abrir las puertas a más conflictos de los que se ayuda a resolver cuando se entregan títulos. Tal como indica correctamente IRAM, los sistemas actuales de registro de tierras dan derechos de propiedad absolutos en vez de reconocer la multiplicidad de derechos y obligaciones que pueden aplicar a una extensión de tierra.

A medida que Nicaragua moderniza su sistema de registro de tierras, deben considerarse estos temas. Existe una amplia experiencia y conocimientos sobre mecanismos extendidos de registro de tierras en la FAO (Servicio de Tenencia de Tierras, División de Desarrollo Rural). La titulación debe evolucionar de derechos exclusivos hasta reconocer que los derechos pueden ser parciales, temporales y distribuidos. Cada vez más el espacio necesita llenar una multiplicidad de funciones en respuesta a las demandas sociales. Estas incluyen conservación de recursos, el abastecimiento de agua de buena calidad, el mantenimiento de espacios recreativos, la provisión de servicios ambientales tales como conservación de suelos y aire más limpio, etc. Además de esto, muchos derechos tradicionales, anclados en el capital social local, necesitan ser preservados a medida que la tierra va siendo titulada. Esto puede incluir derechos de penetración, de caza y recolección, de pastoreo, y de extraer agua que tradicionalmente se han superpuesto con el derecho de manejar y extraer concedido al usuario principal. Programas de Titulación recientes en Honduras (Proyecto de Titulación de Tierra para los Pequeños Productores), al no reconocer esta superposición de derechos sobre una parcela de tierra, han creado más fuentes eventuales de conflictos de lo que han ayudado a resolver, contrario a la premisa inicial de estos programas.

Las lecciones importantes aquí son que:

- Los sistemas modernos de registro de tierras necesitan tener una visión de conjunto de los derechos y obligaciones que se aplican a una parcela de tierra, incluyendo los derechos parciales, temporales y distribuidos..
- Todo programa de titulación necesita ser participativo con los miembros de la comunidad, de manera que se identifique plena y justamente la superposición de derechos, y subsecuentemente ésta sea reconocida en los registros de tierras.
- Los intereses competitivos de los usuarios urbanos del espacio (p. ej., zonificación, derechos de desarrollo, acceso al agua), ambientalistas (conservación), y reguladores (interés nacional), también necesitan ser representados totalmente en el proceso de titulación.
- La información sobre los derechos de propiedad y sobre la multiplicidad de derechos que aplican a la tierra necesita ser publicada y estar disponible de forma barata para todas las partes involucradas. Con el desarrollo de la tecnología de la información, que cada vez es más accesible aún en comunidades remotas (en particular a través de ONGs), el acceso en línea a los registros de tierras se vuelve una opción efectiva.

Recomendación 3. Completar el reconocimiento de los derechos de tierras de las comunidades indígenas

Los conflictos sobre la definición de los límites de las tierras de las comunidades indígenas, la imposición de restricciones no compensadas por parte del estado sobre los derechos de tierras comunales (por eje., nuevas obligaciones de conservación), apropiaciones ilícitas de tierras en propiedad privada por miembros individuales de la comunidad, el otorgamiento de títulos a nuevos colonos dentro de los territorios comunales, y la penetración espontánea por intrusos son parte de los problemas de tenencia de la tierra que afectan a las comunidades indígenas. La aclaración de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y la clara delineación de los linderos de las tierras comunales merecen atención urgente. Estos necesitan ser establecidos de manera participativa con cada comunidad y con todos sus vecinos.

La clara definición de los derechos de propiedad indígenas es importante para permitir a esas comunidades la autodeterminación en el uso de la tierra bajo su jurisdicción. La falta de una clara definición de los derechos de propiedad comunales es no solamente una fuente de conflictos actuales y de ineficiencias, sino que también, aún más importante, bloquea la posibilidad de una futura evolución de esos sistemas de tenencia de la tierra para adaptarse hacia formas de uso de la tierra más eficientes de acuerdo con los deseos de cada comunidad.

México ofrece un buen ejemplo de la evolución endógena de los derechos de propiedad comunales. Siguiendo a las reformas de 1992 y al programa PROCEDE, se ofreció a las comunidades ejidales la opción de distribuir las tierras comunales en tres tipos de derechos de propiedad: propiedad privada sobre parcelas de tierra, derechos de usufructo sobre parcelas de tierra usadas individualmente, y recursos de propiedad común. El balance en la distribución de las tierras comunales entre los tres tipos de derechos de propiedad varía ampliamente entre las comunidades. Algunas optaron por la división total bajo propiedad privada mientras otras mantuvieron todos los recursos como propiedad común. En donde el dominio comunal es débil y los recursos de propiedad común son pobremente manejados, la presión para apropiarse privadamente de la tierra es alta. Este también es el caso en donde la tierra es más valiosa, la integración al mercado es alta, y hay muchas familias con derechos de posesión que quieren transformarlos en derechos de propiedad formales. En comunidades indígenas, no hay tierras privadas, y las tierras en usufructo individual pueden ser redistribuidas entre los miembros de la comunidad por los líderes de la comunidad. Cualquier descendiente de miembros de la comunidad tiene el derecho de acceder a las tierras comunales. Estas comunidades todavía no han participado en PROCEDE, pero esta opción se abrirá ahora. Las comunidades siempre han tenido la opción de salida de transformarse en ejidos. Bajo PROCEDE, esta opción les da el derecho de moverse hacia la propiedad privada si la comunidad así lo desea. Puesto que esto todavía no está firmemente decidido, PROCEDE probablemente ayudará a las comunidades a adquirir una mejor definición de los títulos comunales, la medición exacta de los linderos de las tierras comunales, y la codificación de los derechos de los miembros individuales de la comunidad.

Lo que es importante en este proceso es que está basado en procedimientos democráticos que permiten la representación de las posiciones de la minoría. En el ejido, la asamblea necesita un quórum del 50% y un voto de mayoría del 50% para participar en

el programa de titulación de tierras. Las parcelas individuales, incluyendo la redistribución a los individuos de las tierras de propiedad común se delimitan con la participación de una Comisión de miembros del ejido y con la aprobación por escrito de todos los vecinos de las tierras distribuidas. La aprobación de las asignaciones de títulos, incluyendo el otorgamiento de derechos de propiedad a los poseedores, requiere de un quórum del 75% y un voto de mayoría del 75%.

Para que este proceso de devolución de los derechos de tierras comunales funcione eficaz y justamente, es necesario reforzar la capacidad de autogobierno de la comunidad. Esto requiere de acceso a recursos fiscales, la mejora de la capacidad de manejar los asuntos públicos, y lo más importante, la representación democrática, de forma que las decisiones importantes sobre derechos de propiedad reflejen los deseos de la mayoría y que todas las voces que disienten tengan oportunidad de ser escuchadas. Si esto se hace, la evolución endógena de los derechos de propiedad de acuerdo con los deseos de cada comunidad puede ser una fuente importante de futuras ganancias en la eficiencia.

Recomendación 4. Adaptar procedimientos legales a fin de que los pobres tengan mejor acceso a la justicia.

Todo sistema de tenencia de la tierra consiste en dar derechos sobre la tierra a algunos excluyendo a otros. Esto lleva necesariamente a generar conflictos tanto en los intentos de algunos con respecto a la redefinición de derechos, y a diferencias legítimas de interpretación de derechos que a menudo son ambiguos. Por esta razón, la validez de un sistema de tenencia de la tierra depende de la efectividad del sistema legal para definir y proteger derechos. Lo importante aquí es que el acceso a la justicia sea distribuido equitativamente en la población.

Los conflictos no resueltos brindan un alto costo de oportunidad dado que aplazan inversiones productivas y el desarrollo de los mercados de tierras. Por consiguiente, la tierra permanece subutilizada, y muchos usuarios potenciales permanecen marginados del acceso a la tierra. Los estudios de caso han revelado la frecuente coexistencia de tierras ociosas y de familias sin tierra con ninguna posibilidad de alquilar tierra. Los conflictos también pueden reactivar la violencia relacionada con el acceso a la tierra que ha plagado muchos países centroamericanos, especialmente Nicaragua.

Un importante resultado de la tipología de conflictos es la observación de que hay muchos tipos distintos de conflictos, y que cada tipo requiere un enfoque distinto de solución de conflicto. Un resultado igualmente importante derivado de los estudios de caso de las comunidades es que existen muchos conflictos que pueden resolverse localmente y/o a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos (ADR por sus siglas en inglés) que evitan los altos costos y arbitrariedades de la litigación para los pobres. Es necesario entender mejor estos mecanismos y que sean fortalecidos sistemáticamente. Los ONGs, las autoridades morales locales y las organizaciones corporativas tienen que desempeñar papeles importantes en la promoción de estos mecanismos. Deben hacerse esfuerzos sistemáticos para promover estos enfoques.

Tal como mencionara IRAM, el ejemplo de México muestra cómo los conflictos por la tierra que no pueden solucionarse localmente o a través de ADR podrían ser manejados por tribunales agrarios especializados que sean más expeditos que los tribunales civiles generales y con mayor acceso para los pobres. Estos tribunales autónomos, que son independientes del Poder Ejecutivo, fueron creados como parte de las reformas constitucionales de 1992 para la legislación sobre el ejido. El Tribunal Superior Agrario tiene cinco miembros nombrados por el Presidente, mientras que los miembros de los Tribunales Unitarios Agrarios de nivel estatal son nombrados por el Tribunal Superior Agrario. Esos tribunales están a cargo de las decisiones sobre conflictos de tierras en el sector reforma: títulos de propiedad de la tierra, definiciones de límites, y alquileres, ventas, compras, asociaciones y otros contratos individuales y colectivos hechos por ejidatarios y ejidos sobre sus tierras. También se ocupan de los conflictos sobre herencias, membresías en el ejido, etc. Estos tribunales han sido excepcionalmente activos con el programa PROCEDE, revisando 100,000 casos de reclamos previos a la titulación en los últimos cinco años. Han sido determinantes en el avance rápido y ordenado del programa de titulación. En comparación con los Tribunales Civiles, la naturaleza especializada de los Tribunales Agrarios les permite tomar decisiones de manera expedita. También están adaptados para atender a los pobres de las zonas rurales. El número de audiencias se minimiza al extender su longitud una vez abiertas a fin de reducir los costos de transporte y alojamiento, y todos los procedimientos son orales, para acomodar los bajos niveles de alfabetismo. La oficina del Procurador Agrario presta servicios gratis a ejidos o ejidatarios como informante, abogado de la defensa, mediador y *ombudsman* según sus necesidades. De aquí que los Tribunales ofrezcan servicios especiales a los pobres de las zonas rurales que no encontrarían en los Tribunales Civiles. De hecho pueden ser un instrumento efectivo en el manejo del atraso en los conflictos y el proceso de titulación en el sector de la reforma agraria.

Recomendación 5. Aumentar la eficiencia de los sistemas de registro y titulación de tierras.

La cobertura incompleta del sistema catastral, la falta de actualización, y la imprecisión en el sistema son identificadas como importantes fuentes de conflictos e ineficiencias. El registro de los títulos es igualmente impreciso, eventualmente con títulos pendientes múltiples para la misma parte de la propiedad, y registros que con frecuencia no son actualizados y de difícil acceso. Estas fuentes de inseguridad conducen a la subinversión en la tierra, impiden que la tierra sea utilizada como garantía para tener acceso al crédito, y limitan el mercado del alquiler de la tierra a la informalidad. Modernizar y completar el sistema de registro de tierras se encuentra entre las prioridades principales para la regulación de los asuntos de la tierra en Nicaragua. Será el foco del nuevo préstamo propuesto GDN-Banco Mundial.

Para ser eficaz, un sistema de registro de tierras, incluyendo tanto un registro de certificados de títulos como un estudio catastral, debe ser simple, preciso, rápido y barato. Debe brindar información y protección sobre los derechos de propiedad. La información se refiere a qué propiedad y qué derechos secundarios son registrados, quién tiene los derechos, dónde se localiza la parcela y cuáles son sus límites. En un sistema de

escrituras, los derechos son adquiridos a través de la ejecución de un contrato y se establece una prueba de propiedad a través de una cadena de títulos. Sin embargo, muchos países están inclinándose hacia el más eficiente sistema británico de títulos de tierra. Bajo este sistema, los derechos se adquieren a través del registro y la prueba de propiedad se establece a través de un registro y certificados de título. El sistema de título ofrece protección a aquéllos con derechos registrados de los reclamos de otros, y también indemnización por pérdida resultante del registro de la tierra a través de un fondo para indemnización. Así, el sistema de título ofrece un nivel de protección no proporcionado por el sistema de escrituras de Torrens. Debe considerarse cuidadosamente el elegir entre un sistema de escrituras y uno de títulos. En los países en vías de desarrollo, donde los costos de la falta de eficiencia pueden ser altos en relación con la posición de ingresos de los reclamantes, es mucho mejor elegir un sistema más eficiente.

La calidad del sistema de registro de tierras depende de la precisión de la información que suministra. Por tanto es importante mejorar la calidad de esta información. Esto requiere la clasificación cuidadosa de la información que se ingresa al registro y en el estudio catastral. Dado que la información es costosa y consume tiempo, debe encontrarse el balance óptimo entre precisión y rapidez. De otra manera, los retrasos y los costos puedan ser prohibitivos. Para esto es importante la forma en que se organiza la información. Los sistemas de registro de tierras modernos utilizan un sistema de indexación de parcela único tanto para las entradas en el registro como el estudio catastral. Finalmente, el registro debe ser impulsado por la motivación de mejorar el servicio al cliente. Para este fin debe ser accesible localmente. Una importante motivación para mantener un sistema de registro de tierras eficaz al nivel local es mejorar la recaudación de impuestos municipales sobre la propiedad, ayudar con la planificación municipal para ordenamiento territorial y brindar servicios de hipoteca a los bancos comerciales al garantizar cuán bueno es un reclamo de un prestatario sobre la garantía utilizada para asegurar un préstamo. Con el desarrollo de la moderna tecnología informática, el acceso a la información sobre registros de propiedad puede ofrecerse en línea. Nuevamente, los ONGs pueden ayudar a los pobres de las zonas rurales a obtener acceso a estos servicios a un costo muy bajo.

Recomendación 6. Incorporar tierras del sector reformado al desarrollo nacional.

Llevar a una conclusión exitosa el prolongado proceso de reforma agraria y asegurar la competitividad de los beneficiarios de la misma es ciertamente uno de los principales retos en la solución de la cuestión de la tenencia de la tierra en Nicaragua. No resolver estos conflictos perpetúa costosas ineficiencias en el uso de la tierra y la pobreza entre los beneficiarios. No proteger el acceso a la tierra por parte de los beneficiarios significaría una pérdida importante de ganancias potenciales en términos de eficiencia. Es fundamental recomendar la aceleración del trabajo de las agencias involucradas en el aseguramiento y titulación de los beneficiarios de la reforma agraria, la OOT y la OTR. Deben proporcionarse fechas tope a los propietarios anteriores para presentar reclamos finales sobre tierras expropiadas. Al igual que en México, el proceso de titulación de tierras en cooperativas debe ser transparente, participativo, democrático y territorialmente organizado.

La experiencia internacional muestra que existen ganancias en eficiencia en la redistribución de tierras de fincas que utilizan mano de obra contratada y el sistema de trabajo basado en la familia, siempre y cuando se cuente con las instituciones que apoyen la competitividad de ese sector. Esto incluye instituciones financieras, asistencia técnica, servicios de mercadeo, acuerdos contractuales con la agroindustria, organizaciones para la prestación de servicios y acción colectiva, etc. De ahí que, para ser exitosas, las reformas agrarias necesitan ser “completas” en el sentido de que estén acompañadas de un conjunto de reformas institucionales que adapten los servicios rurales a la nueva estructura agraria de fincas con base en la familia. Dado que Nicaragua ya ha pagado el alto costo de redistribuir la tierra hacia un sistema de base familiar, el costo marginal de asegurar los derechos de propiedad de los hogares en ese sector y de consolidar su competitividad es comparativamente pequeño. Visto desde una perspectiva histórica, no hacerlo de esta manera significaría una mala asignación social de recursos de importancia.

Dado que todas las reformas de derechos de propiedad son socialmente perturbadoras y tienen un costo en inversión, las reformas deben ser tanto intensivas como limitadas en tiempo. México declaró el “fin del reparto” como un compromiso con el aseguramiento de los derechos de propiedad para los beneficiarios. En Nicaragua, debe igualmente darse prioridad a poner fin al proceso de reforma redistributiva de la tenencia de la tierra que fue iniciado hace 20 años. Con la reforma agraria finalizada, el país podría al fin enfocar sus energías en la modernización y diversificación exitosa de su sector agrícola, capitalizando en la fuente de ganancias en eficiencia ofrecida por un sistema de finca familiar.

Recomendación 7. Introducir mecanismos para facilitar el acceso a la tierra de familias de productores de pequeña y mediana escala

El fin de la redistribución coercitiva de la tierra no debe significar el final del acceso a la tierra por parte de los pobres de las zonas rurales y la siguiente generación de productores. Existe una tendencia natural de los mercados de tierras a concentrar la riqueza, y el mantenimiento de patrones de propiedad de la tierra relativamente igualitarios requiere de la intervención del gobierno. Es necesario establecer mecanismos continuos para favorecer el acceso a la tierra de los pobres de las zonas rurales y la juventud. Actualmente, esto requiere fundamentalmente lograr estos resultados a través de los mercados de tierras operantes. Sin embargo, es bien sabido que la información de precios sobre los mercados de tierras está distorsionada por el sobreprecio de la tierra en relación a su uso productivo. Esto es debido a que el valor de la tierra cubre otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra tales como el hecho de ser un refugio de riqueza contra la inflación, el acceso al crédito, acceso a exoneraciones fiscales temporales y otras rentas económicas, y beneficios sociales y políticos. Como resultado de esto, la tierra está sobrevalorada para potenciales compradores pobres, y para que los pobres de áreas rurales puedan adquirir tierra, esta adquisición necesita ser subsidiada. Los mercados de tierras también están caracterizados por altos costos de transacción, segmentación de mercado de tal forma que los grandes propietarios venden a los grandes compradores y los pequeños vendedores a los pequeños compradores, con pocas transacciones entre grandes vendedores y pequeños compradores, y el financiamiento a

largo plazo para compras de bienes inmuebles es virtualmente inexistente. Esto ha llevado a la formulación de un enfoque de “reforma agraria ayudada por el mercado de la tierra” en Brasil (Cedula da Terra), Colombia, Guatemala y Honduras (Fondo de Tierras). Estos esquemas han recibido ayuda de préstamos y apoyo técnico del Banco Mundial.

En este enfoque, la transacción ocurre entre vendedores dispuestos y compradores dispuestos, el gobierno ayuda a la transferencia a través de un pago fijo de una suma global que es un préstamo a largo plazo para tierra y una donación para inversión (Brasil), la comunidad ayuda en la identificación de tierras potenciales para la venta y la clasificación de beneficiarios, y el sector privado se involucra prestando para la tierra y proporcionando servicios de consultoría para asistencia técnica. Es clave para el éxito asegurar la competitividad de los beneficiarios de la reforma agraria a través de estas iniciativas complementarias. Si bien es demasiado temprano para permitir una evaluación económica completa, los primeros resultados son altamente prometedores en términos de llegar a los pobres de las zonas rurales (Brasil) y varios otros países están tratando de imitar estas experiencias.

El esquema de la reforma agraria ayudada por el mercado de la tierra tiene mucho mérito. Para hacerlo viable a una escala significativa, es necesario formular enfoques de la mejor práctica para reducir los costos y aumentar las oportunidades de éxito para los beneficiarios. Los costos pueden reducirse dejando a los beneficiarios elegir la cantidad de tierra que desean cultivar, en lugar de buscar organizar fincas familiares “viables” al igual que en los programas de reforma agraria clásica. Más bien, con la mayoría de los hogares rurales hoy en día involucrados en varias actividades (tanto fuera como dentro de la finca), el tamaño óptimo de la finca podría ser sólo una fracción de la tierra que sería necesaria para apoyar a una familia dedicada a labores de finca a tiempo completo. Los planes para la finca óptima deben hacerse desde una perspectiva de familia, en contraposición a una perspectiva de finca como sucede en los proyectos actuales. Las comunidades pueden aprender a desarrollar mejores prácticas en la negociación de precios de la tierra. Y la distorsión en los mercados de tierra puede reducirse a través de la fijación de impuestos sobre la tierra y una disminución de subsidios asociados con la propiedad de la tierra. De ahí que todavía queden por hacer muchos experimentos para hacer el enfoque más eficaz en términos de costo para los gobiernos y más eficaz para los beneficiarios.

Recomendación 8. Aumentar la seguridad y eficiencia de las formas temporales de acceso a la tierra (alquiler, participación en la cosecha y otras formas) para reducir la sub-utilización de la tierra

El acceso a la tierra en propiedad ofrece la ventaja de la seguridad en relación con la continuidad del acceso y de la capitalización de los ahorros en la tierra como un almacén de valor. Con un acceso débil a servicios financieros para ahorros, la propiedad de la tierra puede servir como una fuente de seguro: puede utilizarse como garantía a fin de obtener préstamos para facilitar el consumo cuando hay choques en el ingreso, y puede alquilarse cuando sea necesario. Sin embargo, debido a las distorsiones de precio en los mercados de venta de tierra y la falta de financiamiento a largo plazo, el acceso a tierra en propiedad está bastante restringido para los pobres y los jóvenes de las zonas

rurales. Los esquemas de reforma agraria ayudada por el mercado de la tierra son pocos y caros. Por esta razón, los mercados de alquiler de la tierra ofrecen una alternativa atractiva que no ha sido explotada lo suficiente. Estos pueden permitir el fácil acceso a la tierra a los pobres, y pueden abrir la vía para la capitalización y eventual propiedad de la tierra a través de “escaleras agrícolas”. Sin embargo, sucede que los mercados de alquiler de la tierra están atrofiados en Centroamérica, en comparación con Asia, Europa y América del Norte. Los estudios de caso de la comunidad IRAM han mostrado la rareza de los contratos de alquiler de la tierra. Cuando existen, los contratos tienden a ser informales, de corto plazo, limitados y padres y familiares, para áreas pequeñas, y con rentas fijas en lugar de compartidas. Los alquileres según los tamaños de finca son con frecuencia “al revés”, con tenedores pequeños, pobres, alquilándole a ricos y grandes propietarios que tienen mejor acceso al crédito, tecnología moderna y mercados.

¿Qué tomaría activar mercados de alquiler de la tierra en Nicaragua y otros países centroamericanos? Por el lado de la oferta, el alquiler es limitado por la debilidad de los derechos de propiedad, tanto en su definición como en su cumplimiento. Lo incompleto de los derechos de propiedad y la exposición potencial a reclamos por otros reclamantes han sido ampliamente evidenciados en este estudio. Como consecuencia, la tierra a menudo se deja ociosa o subutilizada por los terratenientes en lugar de darla en alquiler. No existen suficientes mecanismos disponibles y confiables de solución de conflictos entre propietarios y arrendatarios que creen incentivos para correr el riesgo de dar la tierra en alquiler. Y las leyes en general son sobreprotectoras para los ocupantes que fácilmente pueden obtener derechos de posesión, mientras que el uso de la autoridad para sacar a los ocupantes ilegales con frecuencia no es confiable. Por el lado de la demanda, los arrendatarios potenciales están limitados para alquilar la tierra debido a la falta de acceso al crédito, débil poder de negociación para contratos, y por los terratenientes que prefieren alquilar a otros más como ellos que a arrendatarios pobres.

Los contratos en los que se comparte ofrecen condiciones particularmente atractivas para arrendatarios pobres de primer ingreso y jóvenes. Estos permiten reducir los requisitos de liquidez relacionados con las rentas fijas, compartir riesgos con los propietarios de la tierra y acceso a través de insumos y servicios del propietario para los cuales los mercados fallan, tales como crédito, seguro y experiencia gerencial. Como contratos de entrada, estos deben entonces ser promovidos en lugar de impedidos por la ley, aún si a la larga los contratos de alquileres fijos a largo plazo puedan ser más eficientes tanto para arrendatarios como para propietarios.

Por analogía con programas de reforma agraria ayudados por mercados de la tierra que promueven el acceso a la tierra en propiedad, programas similares podrían ayudar a promover el acceso a la tierra en alquiler. Por el lado de la oferta, deben asegurarse derechos de propiedad y establecerse mecanismos alternativos para la resolución de disputas a nivel local. Deben eliminarse los controles sobre los contratos de alquiler. Por el lado de la demanda, las comunidades locales pueden ayudar a negociar y ratificar contratos, ofreciendo mejores tratos para arrendatarios y un anclaje de los derechos de propiedad para propietarios en reconocimiento por parte de la comunidad. Pueden promoverse alquileres en grupo para ayudar a las mujeres y a los jóvenes a tener acceso a la tierra bajo responsabilidad conjunta. Pueden utilizarse fondos

de tierra para ayudar a arrendatarios de primera entrada con crédito y asistencia técnica. El éxito con enfoques participativos para la modernización de sistemas de agricultura campesina, tales como el CIAL en Colombia y Ecuador, muestra que la participación activa de estas familias es esencial, en contraposición a la organización de programas verticales tales como en el enfoque de desarrollo integral. Y pueden ofrecerse a las potenciales partes contratantes menús de contratos estándar. Es necesario llevar a cabo proyectos piloto para experimentar con las mejores prácticas en la organización de estos esquemas.

Recomendación 9. Ayudar a la formulación de una política coherente para optimizar la distribución y uso de la tierra y los recursos naturales

Es importante la recomendación de que establecer los derechos de propiedad es útil sólo si va acompañado de una perspectiva más amplia sobre la importancia de formas seguras de acceso a la tierra. Esto demanda una opinión más amplia sobre desarrollo agrícola y rural que capitalice sobre la fortaleza de los derechos de propiedad sobre la tierra. Como un instrumento para una mayor eficiencia de recursos, la reducción de la pobreza y la conservación de recursos, el acceso a la tierra debe ir acompañado de:

Acceso a activos complementarios a la tierra: capital natural (p. ej. agua) capital físico, capital humano, capital financiero y capital social.

Un contexto que ayude a dar el valor máximo a estos activos. Esto incluye:

- Mercados eficientes con acceso justo a través de los grupos sociales.
- La coordinación de políticas agrícolas y rurales con la política macro.
- La promoción de un desarrollo regional dinámico en apoyo del desarrollo rural.
- Descentralización efectiva hacia gobiernos municipales.
- La reconstrucción de instituciones rurales en apoyo de la competitividad de la agricultura y las familias rurales.
- La promoción de organizaciones locales y acción colectiva.

En Nicaragua, las actividades de desarrollo rural son coordinadas a nivel de la Presidencia a través del Instituto de Desarrollo Rural. Este ofrece las ventajas potenciales de estrecha coordinación entre estos programas y la política macroeconómica, y de fuerte apoyo político. Sin embargo, es necesario un enfoque nacional más amplio para desarrollo rural, con participación abierta de todos los sectores involucrados, público, privado y civil. La coordinación entre las agencias estatales involucradas en el desarrollo rural, MAG-FOR, MHCP, MARENA, MIFIC e IDR, tanto a los niveles central como descentralizado, es particularmente esencial. Dada la particular historia de Nicaragua, el enfoque necesita centrarse sobre las siguientes prioridades:

1. Fortalecimiento de gobiernos locales para permitir la descentralización efectiva del gobierno y la prestación de bienes y servicios públicos en respuesta a las demandas locales.
2. Promoción de organizaciones locales que han sido debilitadas por años de conflictos rurales y reconstrucción de capital social local.

3. Reconstrucción de instituciones rurales para brindar crédito, servicios de comercialización, información técnica, resolución de conflictos, y otros servicios con una fuerte participación de los sectores privado y sin fines de lucro.
4. Mejoramiento de la infraestructura rural para reducir costos de transacciones en el acceso a mercados y brindar acceso a información a bajo costo, en particular a través de Internet.
5. Prioridad a la formación de capital humano en áreas rurales, siguiendo los ejemplos de Progresá (Programa de educación, salud y alimentación) en México y Praf en Honduras, que subsidian a padres de familia pobres para que mantengan a sus hijos en la escuela hasta la educación secundaria. Mejorar el capital humano de las poblaciones rurales es fundamental para impedir el desplazamiento de la pobreza al sector urbano a través de la migración de juventud no preparada, y la herencia de la pobreza a través de las generaciones de los pobres de las zonas rurales.

Existe una considerable nueva sabiduría en toda América Latina sobre cómo enfocar el desarrollo rural en una forma territorial, descentralizada y participativa. Una premisa fundamental de este enfoque son fuertes derechos de propiedad sobre la tierra. Claramente esto es un elemento necesario, pero no es suficiente. De aquí que aprender de las experiencias continentales con la formulación de una política coherente para la distribución y uso de la tierra y recursos naturales sea de hecho parte de la tarea por delante hacia una economía rural dinámica y la reducción de la pobreza rural.

Conclusión sobre las recomendaciones

Como puede verse de estas recomendaciones, la tarea por delante para Nicaragua en lo referente a la solución del asunto de la tierra es inmensa. Por esta razón, dados los limitados recursos y los costos diferenciales del atraso de las soluciones, es necesario que haya secuencia y priorización claras de las acciones. La jerarquía de IRAM de acciones inmediatas versus a mediano plazo es efectiva para este propósito. Las prioridades también pueden establecerse a través de las recomendaciones. Desde esta perspectiva, la primera prioridad sería llevar a una rápida terminación el proceso de reforma agraria de expropiación (recomendación 6). Deben ofrecerse cláusulas del tipo “sunset” (leyes que requieren que las reparticiones y entes administrativos justifiquen periódicamente ante la legislatura los motivos de su existencia) a propietarios anteriores, los conflictos pendientes sobre expropiaciones e indemnizaciones deben solucionarse en forma expedita y justa, y títulos seguros a los beneficiarios. La competitividad de los beneficiarios como productores independientes tiene que asegurarse completando la transformación de las instituciones que apoyan sus empresas comerciales. El tiempo claramente está jugando contra los intereses de los beneficiarios y contra las ganancias potenciales que Nicaragua podría derivar de un ambicioso programa de reforma agraria redistributiva. La segunda prioridad es introducir un sistema de registro de tierras sencillo, preciso, rápido y barato (recomendación 1 a 5). Con tecnología moderna y experiencias internacionales, esto puede hacerse rápidamente. Debe resolverse el gran retraso en los conflictos no resueltos y derechos no reconocidos en forma amplia e integral. Para esto, como en México, es efectivo utilizar un enfoque territorial, atacando

el problema región por región, con complementariedades y simultaneidades entre una amplia participación democrática de las partes interesadas, nuevos mecanismos para la solución de conflictos, mejor acceso a la justicia para los pobres, y servicios modernos de medición y registro de la tierra. Esto aplica a los derechos de propiedad de las comunidades indígenas, así como también a los de las personas, ricas y pobres. Finalmente, deben abordarse los problemas de largo plazo del manejo de los procesos de acceso a la tierra para aumentar la eficiencia social y reducir la pobreza rural (recomendaciones 7 y 8) y del desarrollo rural sostenible (recomendación 9). En el primero, los problemas especiales asociados con la juventud, género, y etnicidad tienen que considerarse explícitamente en la priorización de acciones. En el segundo, un esfuerzo amplio y general para seguir estrategias de desarrollo rural efectivas debe ser parte de un debate nacional y de reconstrucción institucional hacia la prosperidad rural.

Apéndice: resultados adicionales sobre conflictos en las comunidades del estudio de caso

Incidencia por derechos de propiedad

Comparar conflictos en parcelas y en áreas (Apéndice Tabla 1) muestra que, bajo derechos de posesión, la incidencia de conflictos es más alta en las parcelas más grandes. Así, en términos de área, la incidencia de conflictos es mayor bajo derechos de posesión que bajo propiedad privada, con un tercio del área bajo derechos de posesión y un 26% del área bajo propiedad privada en conflictos, respectivamente.

Incidencia por tipo de documentos

Existen relativamente pocas parcelas sin ningún documento, y todos declaran que la ausencia de documentos es un problema (Apéndice Tabla 2). En los estudios de caso se observaron sólo tres tipos de documentos generales, el documento informal “promesa de venta”, y dos tipos de documentos formales “escritura pública” y “título de RA”. Es interesante notar que tierra con “promesa de venta” tiene una menor incidencia de conflictos (17.4%), y la mayor parte de los conflictos son sobre linderos o de penetración ilegal. Las tierras con documentos formales tienen una mayor incidencia tanto de reclamos competitivos y de problemas con documentos, con una mayor incidencia de problemas en documentos en tierras con “escritura pública” y de reclamos conflictivos en tierras con títulos de Reforma Agraria. Tener un documento registrado disminuye significativamente la incidencia de conflictos por tierras con título de reforma agraria, pero no hace ninguna diferencia para tierras con “escritura pública”.

Incidencia por forma de adquisición, por tipo de propietario

En general parece haber menos conflictos en tierras adquiridas mediante compra, en comparación con tierras heredadas u obtenidas de la reforma agraria (Tabla 3 de Apéndice). Este patrón se mantiene más o menos en todos los poblados. Las tierras compradas parecen tener más problemas de penetración ilegal, y viceversa, pero la evidencia es principalmente de Siuna y en una menor medida de San Juan del Río Coco.

Conflictos con reclamos opuestos ocurren principalmente en tierras heredadas y tierras de reforma agraria.

Para los campesinos, la mayor parte de los conflictos son conflictos por documentos, y viceversa (Tabla 4 de Apéndice). Esto se mantiene en todos los poblados.

Tabla 1. Tipología de derechos de propiedad.

	Documentos formales	Documentos informales
RI Tierras públicas		
1. Tierras Nacionales		
2. Areas de Uso Especial		
3. Tierras Municipales		
4. Tierras Protegidas		
RII Derechos Colectivos		
1. Tierras Indígenas	Título en derechos reales, Título de Reforma Agraria	Convenios
2. Propiedad Privada pro-diviso		
a. Título a nombre del propietario actual	Título registrado; Escritura pública registrada	
b. Título a nombre de propietario anterior; propietario actual con documentos informales	Título registrado; Escritura pública registrada	Compra-venta informal, promesa de venta o testamento
3. Posesión en pro-diviso		
a. Título a nombre del propietario actual	Título supletorio; Escritura posesoria	
b. Título a nombre de propietario anterior; propietario actual con documentos informales	Título supletorio; Escritura posesoria	Compra-venta informal, promesa de venta o testamento
4. Pre-cooperativa	Constancia / Carta de asignación; Título de Reforma Agraria	
5. Cooperativa o Asociación	Título de Reforma Agraria	
RIII Derechos de Propiedad privados		
1. Propiedad Privada Individual		
a. Título a nombre del propietario actual	Título registrado; Escritura pública registrada; Sentencia judicial de prescripción ordinaria o extraordinaria; Acuerdo de título o Título de Reforma Agraria (IAN, MIDINRA, INRA, OTR)	
b. Título a nombre de propietario anterior; propietario actual con documentos informales	Igual que el anterior	Compra venta informal, promesa de venta o testamento.
2. Propiedad estatal	Título registrado; Escritura pública registrada; Sentencia judicial	Expropiación; Confiscación
3. Propiedad privada individual de Reforma Agraria		
a. Título a nombre del propietario actual	Título de Reforma Agraria	
b. Título a nombre de propietario anterior; propietario actual con documentos informales	Igual que el anterior	Compra-venta informal, promesa de venta o testamento.
RIV Derechos de posesión		
1. Posesión de hecho		
a. Con documentos		Compra venta informal, promesa de venta o testamento. Derecho de posesión a miembros del grupo indígena (con restricción sobre la enajenación)
b. Sin documentos		
2. Posesión de derecho		
a. Título a nombre del propietario actual	Título supletorio; Escritura posesoria	
b. Título a nombre de propietario anterior; propietario actual con documentos informales	Título supletorio; Escritura posesoria	Compra venta informal, promesa de venta o testamento
3. De Reforma Agraria	Constancia / Carta de asignación	
RV. Principales superposiciones de derechos		
1. Tierras atribuidas a dos partes por diferentes agencias ejm: Carta de asignación dada por OTR a Colonos (RIV.3 y Escritura Pública a antiguos miembros del Ejército (RIII.1) Asignación por el INRA a 3 personas (RII.3) y por la delegación municipal a antiguos miembros del Ejército (RIV.3)		
2. Atribución de tierras sobre las cuales un propietario reclama derechos Constancia de COBANICSA a antiguos miembros de la resistencia (RIV.3), sobre tierras cuyos vecinos tienen escritura posesoria (RIV.2)		
3. Tierras asignadas por la Reforma Agraria pero no expropiadas totalmente		

Escritura pública= compra-venta, donación, permuta, testamento

Sentencia judicial= venta forzada, hipoteca, litigio.

Tabla 2. Tipología de derechos de uso atribuidos a terceras partes.

A1	Ocupación precaria – invasión
A2	Préstamo
A3	Arrendamiento (renta fija en efectivo, cosecha o trabajo)
A4	Aparcería
A5	Concesión
A6	Arrendamiento con opción a compra.
Sobre tierras indígenas solamente	
A7	Tierras de caza, pesca, recolección

Tabla 3. Tipología de conflictos

CI	<u>Sobre los linderos de la propiedad (debidos a imprecisión de la asignaciones iniciales, relacionadas a la falta de catastro)</u>
1	Entre comunidades indígenas
2	Entre comunidades indígenas y el Estado
3	Entre propietarios individuales (ya sea que los documentos no son precisos o los documentos indican áreas de traslape)
CII	<u>Relacionados a la falta de o a documentos desfasados</u>
1	Documentos a nombre del propietario anterior; última adquisición registrada en documentos informales
2	Documentos a nombre de los padres; División entre los herederos no se ha formalizado
3	Documentos a nombre de un grupo de campesinos (cooperativa o asociación); División no se ha formalizado
4	Donación no formalizada
5	Documentos perdidos por la administración
6	Título y documentos no registrados
7	Términos de contrato de arrendamiento no bien especificados (compensación por mejoras; derechos de las partes)
CIII	<u>Invasión de tierras sub-utilizadas</u>
1	En tierras indígenas
2	En tierras públicas
3	En tierras privadas
4	Invasión organizada por el propietario ante la ejecución de hipoteca por un banco
CIV	<u>Superposición de derechos</u>
1	Tierras atribuidas a dos partes por diferentes agencias
2	Asignación de tierras sobre las cuales un propietario reclama derechos
3	Conflictos sobre tierras compartidas
4	Restricciones impuestas sobre el uso de la tierra por la creación de reservas naturales y áreas protegidas
CV	<u>Relativas a desacuerdos sobre derechos de propiedad de poblaciones indígenas</u>
1	El estado está regulando sobre tierras indígenas
2	El estado está dando títulos o concesiones a terceras partes
3	Los miembros de la comunidad quieren derechos totales de propiedad y la privatización de la tierra comunal
CVI	<u>Específicos a Tierras de la Reforma Agraria (Cooperativas o antiguas cooperativas)</u>
1	Reclamos (tierras o compensación) por los propietarios originales cuando la expropiación no fue completa (antiguo propietario vs Estado)
2	Falta de título o título sujeto a revisión para los beneficiarios (beneficiarios vs Estado)
3	Reclamos competitivos sobre la tierra (Antiguo propietario vs beneficiarios)
4	Beneficiarios que han dejado la cooperativa reclamando parte al momento de la división (entre beneficiarios actuales y antiguos)
CVII	<u>Otros problemas sobre la aplicación de la regla de la ley</u>
1	Penetración a propiedades y daño a los recursos por personas o animales
2	Disputas sobre división de herencias
3	Disputa sobre división entre miembros de cooperativas
4	Conflicto entre miembros de una cooperativa o miembros y la directiva sobre el manejo de la cooperativa
5	Conflicto entre una comunidad indígena y algunos miembros que no respetan las reglas
6	Arrendatarios o propietarios que no respetan un contrato
7	Venta ilegal de tierras por un propietario endeudado con hipoteca e un banco
8	Reclamo por anteriores propietarios (se oponen a la asignación o venta, mantienen animales, no pagan el alquiler) sobre tierras con hipotecas
9	Reclamos por propietarios anteriores a pesar de que han sido compensados)

Tabla 4. Estadísticas descriptivas sobre la parcelas agrícolas en las comunidades de los estudios de caso.

	El Bálsamo Siuna	San Lucas San Juan de Río Coco	Las Lomas León	Río Blanco Abajo Río Blanco	Los Pocitos Masaya
Tamaño promedio de parcelas (mz)	24.9	4.7	17.5	63.9	4.9
Número de parcelas	86	199	242	51	43
Area total (mz)	2141	935	4235	3259	211
Uso más común	Granos, cultivos varios	café	Sorgo, maíz, ajonjolí, pastos	pastos	Varios cultivos
Numero de parcelas					
Derechos de propiedad y documentos					
% con derechos de posesión	79	53	17	18	16
% con derechos de propiedad privada	21	47	83	82	84
% con documentos					
% informal entre 1 parcelas con documentos	79	32	7	4	0
% registrado entre documentos formales	0	54	63	85	89
Adquisición y explotación					
% adquirido por herencia	24	32	37	10	40
% adquirido por RA	6	35	28	31	35
% en propiedad por grandes propietarios	14	5	7	27	5
% alquilado					
% con más de diez años de uso	14	1	15	20	12
	23	57	50	71	79
Conflictos					
% con conflictos	40	14	25	22	19
Area Total					
Derechos de propiedad y documentos					
% con derechos de posesión	73	21	13	14	8
% con derechos de propiedad privada	27	78	87	86	92
% con documentos					
% informal entre el área con documentos	73	12	7	0	0
% registrado entre documentos formales	0	69	64	79	96
Adquisición y explotación					
% adquirido por herencia	19	40	21	11	36
% adquirido por RA	7	31	31	11	26
% en propiedad por grandes propietarios	22	35	34	63	33
% alquilado					
% con más de 10 años de uso	4	0	6	8	54
	32	73	65	76	80
Conflictos					
% con conflictos	37	23	27	25	7

Tabla 5. Derechos de propiedad y conflictos por comunidad

Comunidad	Tipo de conflicto	Derechos de Propiedad				Total	%
		Propiedad Privada	Derechos de posesión				
			%	%			%
El Bálsamo	Linderos			11	16.2	11	12.8
Siuna	Reclamos	6	33.3	3	4.4	9	10.5
	Documento	10	55.6	4	5.9	14	16.3
	Sin Conflicto	2	11.1	50	73.5	52	60.5
	Total	18	100.0	68	100.0	86	100.0
San Lucas	Linderos			3	2.9	3	1.5
San Juan de	Reclamos	9	9.6	3	2.9	12	6.0
Río Coco	Documento	7	7.4	4	3.8	11	5.5
	Otro	1	1.1	1	1.0	2	1.0
	Sin Conflicto	77	81.9	94	89.5	171	85.9
	Total	94	100.0	105	100.0	199	100.0
Las Lomas	Linderos	2	1.0			2	0.8
León	Reclamos	20	10.0			20	8.3
	Documento	25	12.5	11	26.2	36	14.9
	Otro			2	4.8	2	0.8
	Sin Conflicto	153	76.5	29	69.0	182	75.2
	Total	200	100.0	42	100.0	242	100.0
Río Blanco	Reclamos	4	9.5			4	7.8
Abajo	Otro	1	2.4	6	66.7	7	13.7
Río Blanco	Sin Conflicto	37	88.1	3.	33.3	40	78.4
	Total	42	100.0	9	100.0	51	100.0
Los Pocitos	Linderos	5	13.9			5	11.6
Masaya	Reclamos	3	8.3			3	7.0
	Sin Conflicto	28	77.8	7	100.0	35	81.4
	Total	36	100.0	7	100.0	43	100.0
Todas las comunidades	Linderos	7	1.8	14	6.1		
	Reclamos	42	10.8	6	2.6		
	Documento	42	10.8	19	8.2		
	Otro	2	0.5	9	3.9		
	Sin Conflicto	297	76.2	183	79.2		
	Total	390	100.0	231	100.0		

Categoría de conflictos = Linderos= CVII.1; Reclamos=CI, CVII2 y 3; Documentos=CII

Tabla 1 de Apéndice. Derechos de propiedad y área con conflictos por comunidad

Comunidad	Tipo de conflicto	Derechos de propiedad				Total	%
		Propiedad Privada		Derechos de posesión			
			%		%		%
El Bálsamo	Linderos			201	12.8	201	9.4
Siuna	Reclamos	160	27.8	92	5.9	252	11.8
	Documento	315	54.8	24	1.5	339	15.8
	Sin Conflicto	100	17.4	1249	79.8	1349	63.0
	Total	575	100.0	1566	100.0	2141	100.0
San Lucas	Linderos			13	6.5	13	1.4
San Juan de Río Coco	Reclamos	154.5	21.1	7	3.3	161	17.3
	Documento	19.3	2.6	11	5.5	30	3.3
	Otro	5	0.7	1	0.5	6	0.6
	Sin Conflicto	552.5	75.6	167	84.1	720	77.4
	Total	731.3	100.0	199	100.0	930	100.0
Las Lomas León	Linderos	15	0.4			15	0.4
	Reclamos	807	21.9			807	19.0
	Documento	206	5.6	96	17.2	302	7.1
	Otro			11	2.0	11	0.3
	Sin Conflicto	2659	72.1	453	80.9	3111	73.3
	Total	3687	100.0	560	100.0	4246	100.0
Río Blanco	Reclamos	119	4.3			119	3.7
Abajo	Otro	250	9.0	460	98.5	710	21.8
Río Blanco	Sin Conflicto	2423	86.8	7	1.5	2430	74.6
	Total	2792	100.0	467	100.0	3259	100.0
Los Pocitos Masaya	Linderos	11.3	5.8			11	5.3
	Reclamos	5.7	2.9			6	2.7
	Sin Conflicto	178.8	91.3	16	100.0	195	92.0
	Total	195.8	100.0	16	100.0	212	100.0
Todas las comunidades	Linderos	26	0.3	214	7.6		
	Reclamos	1246	15.6	99	3.5		
	Documento	540	6.8	131	4.7		
	Otro	255	3.2	472	16.8		
	Sin Conflicto	5913	74.1	1892	67.4		
	Total	7981	100.0	2807	100.0		

Categoría de conflictos = Linderos= CVII.1; Reclamos=CI, CVII2 y 3; Documentos=CII

Tabla 2 de Apéndice. Incidencia de conflictos por tipo de documento

Tipo de conflicto	Tipo de documento											
	Sin documento		Promesa de Venta		Escritura pública		Título de RA		Otro		Total	
		%		%		%		%		%		
Lindero			14	10.6	5	2.5	2	1.0			21	3.4
Reclamo			3	2.3	15	7.5	27	14.1	3	15.8	48	7.7
Documento	14	17.7	5	3.8	23	11.5	19	9.9			61	9.8
Otro	1	1.3	1	0.8	3	1.5			6	31.6	11	1.8
Sin Conflicto	64	81.0	109	82.6	154	77.0	143	74.9	10	52.6	480	77.3
Total	79	100.0	132	100.0	200	100.0	191	100.0	19	100.0	621	100.0

*otro: Constancia de asignación, Constancia de RA, Título Supletorio

Tipo de conflicto	Escritura pública				Título de RA			
	No registrada		Registrada		No registrada		Registrada	
		%		%		%		%
Lindero			5	3.4	2	2.5		
Reclamo	2	3.7	13	8.9	17	21.3	10	9.0
Documento	8	14.8	15	10.3	13	16.3	6	5.4
Otro	2	3.7	1	0.7				
Sin Conflicto	42	77.8	112	76.7	48	60.0	95	85.6
Total	54	100.0	146	100.0	80	100.0	111	100.0

Categoría de conflictos= Linderos= CVII.1 y CIV.3; Reclamo= CI, CVII2 y 3; Documentos= CII

Tabla 3 de Apéndice. Conflictos por forma de adquisición de la parcela

Comunidad	Tipo de conflicto	Compra		Compra a una cooperativa		Herencia		Reforma Agraria		Otro*		Total	
			%		%		%		%		%		%
El Bálsamo	Linderos	11	18.3									11	12.8
Siuna	Reclamos	2	3.3			2	9.5	5	100.0			9	10.5
	Documento	2	3.3			12	57.1					14	16.3
	Sin Conflicto	45	75.0			7	33.3					52	60.5
	Total	60	100.0			21	100.0	5	100.0			86	100.0
San Lucas	Linderos	3	4.5									3	1.5
San Juan de Río Coco	Reclamos	1	1.5			5	7.9	6	8.7			12	6.0
	Documento	1	1.5			2	3.2	8	11.6			11	5.5
	Otro	2	3.0									2	1.0
	Sin Conflicto	60	89.6			56	88.9	55	79.7			171	85.9
	Total	67	100.0			63	100.0	69	100.0			199	100.0
Las Lomas León	Linderos					1	1.1	1	1.5			2	0.8
	Reclamos	1	2.4			16	17.8	3	4.5			20	8.3
	Documento	1	2.4			35	38.9					36	14.9
	Otro							2	3.0			2	0.8
	Sin Conflicto	40	95.2	38	100.0	38	42.2	61	91.0	5	100.0	182	75.2
	Total	42	100.0	38	100.0	90	100.0	67	100.0	5	100.0	242	100.0
Río Blanco Abajo	Reclamos							4	25.0			4	7.8
Río Blanco	Otro	2	25.0	1	5.6					4	100.0	7	13.7
	Sin Conflicto	6	75.0	17	94.4	5	100.0	12	75.0			40	78.4
	Total	8	100.0	18	100.0	5	100.0	16	100.0	4	100.0	51	100.0
Los Pocitos Masaya	Linderos	1	10.0					4	26.7			5	11.6
	Reclamos					2	11.8	1	6.7			3	7.0
	Sin Conflicto	9	90.0			15	88.2	10	66.7	1	100.0	35	81.4
	Total	10	100.0			17	100.0	15	100.0	1	100.0	43	100.0
Todas las comunidades	Linderos	15	8.0			1	0.5	5	2.9				
	Reclamos	4	2.1			25	12.8	19	11.0				
	Documento	4	2.1			49	25.0	8	4.7				
	Otro	4	2.1	1	1.8			2	1.2	4	40.0		
	Sin Conflicto	190	85.6	55	98.2	121	61.7	138	80.2	6	60.0		
	Total	187	100.0	56	100.0	196	100.0	172	100.0	10	100.0		

*Otros se refiere a la donación (1), asignación (1), embargo de Banco (4) y Permuta (4)

Categoría de conflictos: linderos= CVII.1 y CIV.3; Reclamos= CI, CVII2 y 3; Documentos= CII.

Tabla 4 de Apéndice. Conflictos por tipo de propietario

Comunidad	Tipo de conflicto	Campesino pobre		Campesino		Finquero-Hacendado		Otro*		Total	
			%		%		%		%		%
El Bálsamo	Linderos			7	9.5	4	33.3			11	12.8
Siuna	Reclamos			8	10.8	4	8.3			9	10.5
	Documento			13	17.6	4	8.3			14	16.3
	Sin Conflicto			46	62.2	6	50.0			52	60.5
	Total			74	100.0	12	100.0			86	100.0
San Lucas	Linderos	2	1.3	1	6.3	2	22.2			3	1.5
San Juan de Río Coco	Reclamos	9	5.7	1	6.3					12	6.0
	Documento	11	7.0							11	5.5
	Otro	1	0.6					1	6.3	2	1.0
	Sin Conflicto	135	85.4	14	87.5	7	77.8	15	93.8	171	85.9
	Total	158	100.0	16	100.0	9	100.0	16	100.0	199	100.0
Las Lomas León	Linderos			2	09					2	0.8
	Reclamos			19	8.6	1	5.6			20	8.3
	Documento			34	15.5	2	11.1			36	14.9
	Otro			2	0.9					2	0.8
	Sin Conflicto			163	74.1	15	83.3	4	100.0	182	75.2
	Total			220	100.0	18	100.0	4	100.0	242	100.0
Río Blanco Abajo	Reclamos	3	16.7	1	33.3						7.8
	Otro	1	5.6			4	28.6	2	12.5	2	13.7
Río Blanco	Sin Conflicto	21	77.8	2	66.7	10	71.4	14	87.5	14	78.4
	Total	27	100.0	3	100.0	14	100.0	16	100.0	16	100.0
Los Pocitos Masaya	Linderos	4	14.8					1	10.0	5	11.6
	Reclamos	2	7.4					1	10.0	3	7.0
	Sin Conflicto	21	77.8	4	100.0	2	100.0	8	80.0	35	81.4
	Total	27	100.0	4	100.0	2	100.0	10	100.0	43	100.0
Todas las comunidades	Linderos	6	3.0	10	3.2	4	7.3	1	2.2	21	3.4
	Reclamos	14	6.9	29	9.1	4	7.3	1	2.2	48	7.7
	Documento	11	5.4	47	14.8	3	5.5			61	9.8
	Otro	2	1.0	2	0.6	4	7.3	3	6.5	11	1.8
	Sin Conflicto	170	83.7	229	72.2	40	72.7	41	89.1	480	77.3
	Total	203	100.0	317	100.0	55	100.0	46	100.0	621	100.0

Categoría de conflictos: Linderos= CVII.1 y CIV.3; Reclamo=CI, CVII.2 y 3; Documento= CII

*Campesino combina campesino, campesino cafetalero, campesino ganadero

Otros combina transportista, sin tierra, productor artesano, ONG, mecánico, estudiante, industria lechera, empresario, comerciante, empleado, albañil