

A faint, light gray silhouette of a globe is visible in the background on the left side of the page.

# ESTUDIOS SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA

## Parte III

### Conclusiones generales de los dos estudios sobre la tenencia de la tierra en Nicaragua

Septiembre 2000

# INDICE

<b>PARTE III. CONCLUSIONES GENERALES DE LOS DOS ESTUDIOS SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN NICARAGUA.....</b>	<b>5</b>
<b>SECCIÓN A. OCHO PUNTOS NEURÁLGICOS DE INTERVENCIÓN: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>7</b>
<i>1. Disminuir la importancia de la vía administrativa de creación de derechos de propiedad y reforzar la vía judicial de reconocimiento de derechos adquiridos con el tiempo por la posesión (prescripción adquisitiva) ....</i>	<i>8</i>
<i>2. Reconocer la existencia sobre una misma parcela de terreno de un conjunto de derechos distintos yuxtapuestos .....</i>	<i>13</i>
<i>3. Completar el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas .....</i>	<i>16</i>
<i>4. Adaptar los mecanismos de la justicia para que los pobres del área rural tengan un mejor acceso a ella....</i>	<i>21</i>
<i>5. Incrementar la eficiencia de los sistemas de administración de tierras (registro y catastro), en seguridad, fiabilidad, actualización, costos para los usuarios, articulando lo local con lo nacional.....</i>	<i>22</i>
<i>6. Incorporar positivamente las tierras del sector reformado al desarrollo nacional.....</i>	<i>25</i>
<i>7. Establecer mecanismos para facilitar el acceso a la tierra para los productores familiares de pequeña y mediana escala, tanto a través de la propiedad como a través de formas de acceso temporal que garanticen suficiente seguridad para producir, con el fin de disminuir la sub-utilización del suelo. ....</i>	<i>31</i>
<i>8. Favorecer la elaboración de una política coherente que apunte a optimizar la distribución y el uso de los recursos naturales y de la tierra.....</i>	<i>35</i>
<b>SECCIÓN B. RESUMEN DE LOS RETOS DE MEDIANO PLAZO Y DE LAS ACCIONES INMEDIATAS .....</b>	<b>39</b>
<i>1. ¿ Hacia donde ir ? Los objetivos de mediano plazo. ....</i>	<i>39</i>
<i>2. Acciones inmediatas. Propuestas y recomendaciones.....</i>	<i>40</i>

El presente reporte intitulado " Conclusiones generales de los dos estudios sobre la tenencia de la tierra en Nicaragua " constituye la tercera parte del "ESTUDIO SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA" en NICARAGUA, realizado por el IRAM (Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo – Francia) a solicitud de la Oficina de Titulación Rural (OTR) durante el primer semestre del año 2000. El estudio se realiza en el marco del Proyecto de Tecnología Agropecuaria y Ordenamiento de la Propiedad Agraria financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de Nicaragua.

El estudio tiene como objetivo contribuir a la identificación de los principales obstáculos que se tendrán que enfrentar para resolver los problemas de la tenencia de la tierra en Nicaragua y aportar elementos para una segunda fase del proyecto financiado por el Banco Mundial.

El informe esta dividido en tres partes y esta presentado en tres respectivos volúmenes.

#### Parte I. Marco Legal Institucional

- Parte II. Inseguridad de tenencia y resolución de conflictos bajo los distintos regímenes de derechos sobre la tierra.
- Parte III. Conclusiones generales y Recomendaciones.

Aunque cada volumen pueda leerse de manera independiente, se recomienda por los numerosos puntos de articulación que existen entre las tres partes, considerarlos como un todo, y consultar los tres en forma simultanea.

En el Marco Legal e Institucional (parte I), se procede a una reconstrucción de la génesis histórica de los distintos regímenes de tenencia que se encuentran en Nicaragua, para llegar a una tipología que sirve de base para los estudios de casos sobre los conflictos. La parte II sobre la inseguridad de la tenencia y la resolución de los conflictos se basa en 6 estudios de casos, realizados en regiones escogidas para reflejar la diversidad de las situaciones de tenencia de la tierra en Nicaragua. La parte III presenta las grandes conclusiones y recomendaciones que se pueden sacar de estos dos estudios, proponiendo una visión de mediano plazo de una situación objetivo y un conjunto de medidas inmediatas.

La realización del estudio estuvo a cargo de un equipo pluridisciplinario conformado por las siguientes personas:

MERLET Michel	Ingeniero Agroeconomista, coordinador
POMMIER Denis	Ingeniero Agroeconomista
BAUMEISTER Eduardo	Doctor en Sociología rural
MOLINA Mireya	Abogada, experta en derecho agrario
MONTES Lea	Abogada, experta en derecho agrario
WILLIAMSON Dennis	Economista, experto de la Costa Atlántica
IRAN VASQUEZ Jorge	Ingeniero forestal
RIVAS Abelardo	Ingeniero Agrónomo
FERNANDEZ Edgard	Licenciado en Sociología

El equipo contó con la asesoría de Alain de Janvry y de Elisabeth Sadoulet, profesores de la Universidad de Berkeley, quienes tuvieron una participación de gran importancia en la elaboración, en la validación de la metodología de los estudios sobre los conflictos y en la discusión de los resultados de los estudios de casos que llevó a cabo el equipo. Queremos darles aquí un agradecimiento muy especial por sus aportes y su apoyo que fueron esenciales para el equipo.

Cabe señalar, que a solicitud del Banco Mundial, los profesores De Janvry y Sadoulet escribieron un documento complementario a este estudio, intitulado “***Property rights and land conflicts in Nicaragua : A synthesis***”. Aborda fundamentalmente la cuestión de la tipología de conflictos y la metodología de investigación, y ofrece reflexiones sobre cada una de las recomendaciones de la tercera parte del informe, con la finalidad de poner en perspectiva las mismas, a la luz de la experiencia internacional.

Queremos agradecer a los técnicos y especialistas de las Instituciones del Gobierno de Nicaragua que nos permitieron aprovechar sus conocimientos y su experiencia sobre este difícil tema a través de las entrevistas, y muy particularmente al Ing. Jose-Francisco Chevez y al Dr. Rosenaldo Castro de la OTR, por su colaboración y sus aportes en la discusión de los temas principales. Nuestro agradecimiento también a los miembros de la Sociedad Civil, ONGs, organizaciones gremiales, y a todos los productores y líderes locales cuya paciente colaboración fue determinante para la realización de los estudios de casos.

No quisiéramos terminar esta introducción sin subrayar la calidad y el interés del seguimiento crítico que tuvimos de parte del equipo del Banco Mundial, y en particular de Isabel Lavadenz y Klaus Deininger. La organización a su iniciativa de un seminario de intercambio a partir de los primeros resultados en marzo 2000 permitió al equipo, además de intercambiar con los representantes de las instituciones nacionales, beneficiar de los aportes y de la críticas de un grupo de especialistas de distintos países y de distintas instituciones, los cuales fueron importantes para la continuación del trabajo.

Sin embargo, vale precisar que el estudio no necesariamente refleja las posiciones del Gobierno de Nicaragua, ni las del Banco Mundial. Tanto las interpretaciones y apreciaciones que contiene este trabajo, como los errores y las insuficiencias que pueden encontrarse en el, son responsabilidad única del equipo de trabajo.

### **PARTE III. Conclusiones generales de los dos estudios sobre la tenencia de la tierra en Nicaragua**

Presentamos en esta tercera parte las conclusiones generales y las recomendaciones del conjunto de los dos estudios que realizamos :

- el estudio sobre el marco legal e institucional de la tenencia de la tierra (parte I)
- el estudio sobre inseguridad de tenencia y resolución de conflictos bajo los distintos regímenes de derechos sobre la tierra (parte II)

La parte III presenta el análisis de nueve puntos neurálgicos de intervención, ofreciendo para cada uno de ellos una breve reseña del diagnóstico que hacemos en torno al punto y recomendaciones en cuanto a reformas legales, reformas institucionales, y programas que se requieren para superar las dificultades.

Estos diagnósticos retoman los elementos que desarrollamos en las partes I II del informe, pero a menudo en formas diferentes y más sintéticas. No pudimos volver a explicar todos los términos que se utilizan, queriendo evitar que estas conclusiones se vuelvan demasiado largas. Por lo tanto, sugerimos al lector consultar los tomos anteriores para cualquiera aclaración. En algunos casos introducimos, en el texto o en pies de paginas, a solicitud de la OTR algunos elementos complementarios de análisis o de explicación que no habían sido incluidos en el texto principal y que vienen a reforzar la argumentación.

Las recomendaciones en cuanto a reformas legales, institucionales y programas tratan de ser lo más claras posibles, pero obviamente, necesitan un trabajo adicional específico para pasar a un nivel de ejecución, tanto de consulta como de investigación y preparación complementaria.

Buscando una manera de presentar un resumen más operacional, y para ayudar a diferenciar los tiempos diferentes en los cuales se inscriben las propuestas, se concluye con una breve presentación de:

- ✓ lo que releva de una situación deseable en el mediano plazo y que requiere intervenciones largas y complejas y la naturaleza de los grandes lineamientos de política de tierra que demanda Nicaragua
- ✓ las acciones inmediatas que pueden y deben ser iniciadas lo más pronto posible, o bien porque tienen un carácter de urgencia o bien porque permitirán una evolución paulatina hacia los objetivos de mediano plazo.

Esta forma de presentar los resultados tiene relación con la naturaleza del problema que estudiamos. Es a propósito que decidimos presentar unas solas conclusiones para los diferentes estudios y no apegarnos estrictamente al índice sugerido en los términos de referencia.

Como lo señalábamos en la breve introducción metodológica del estudio, la tierra no constituye un bien cualquiera. Los derechos que una persona o un grupo de individuos tienen sobre un territorio se refieren a las relaciones de esta persona o de este grupo con los demás, las cuales no están dadas de una vez por todas y evolucionan constantemente con el tiempo. Los conceptos, los términos que se refieren a la tenencia de la tierra aparecieron en determinados contextos históricos, y guardan siempre en su seno huellas de estas épocas, aunque su sentido se vaya transformando poco a poco. No es de extrañarnos por ende que las leyes que utilizan estos términos y conceptos sean de más difícil interpretación que otras leyes. Esto trae como consecuencia que no se pueda separar, en el análisis, los problemas que existen en la actualidad en relación a la tierra de las condiciones de la aparición histórica de los principales regímenes de tenencia.

Por eso escogimos privilegiar una presentación por temas y dejar para después una muy corta presentación más operativa de las conclusiones. No es posible abordar las acciones inmediatas recomendadas sin tener en mente los problemas de fondo y el cuadro de mediano plazo hacia el cual se quiere transitar. Si las acciones de corto plazo se justifican en muchos casos por si solas, solamente adquieren su pleno significado al ponerse en perspectiva con la "situación objetivo" de mediano plazo.

## **Sección A. Ocho puntos neurálgicos de intervención: diagnóstico y recomendaciones**

El trabajo de análisis realizado en los dos estudios permite proponer un conjunto de recomendaciones fundamentales alrededor de las cuales se articulan las propuestas específicas (ver recuadro siguiente).

### ***Recomendaciones fundamentales***

- 1. Disminuir la importancia de la vía administrativa de creación de derechos de propiedad y reforzar la vía judicial de reconocimiento de derechos adquiridos con el tiempo por la posesión (prescripción adquisitiva)**
- 2. Reconocer la existencia sobre una misma parcela de terreno de un conjunto de derechos distintos yuxtapuestos**
- 3. Completar el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas**
- 4. Adaptar los mecanismos de la justicia para que los pobres del área rural tengan un mejor acceso a ella**
- 5. Incrementar la eficiencia de los sistemas de administración de tierras (registro y catastro), en seguridad, fiabilidad, actualización, costos para los usuarios, articulando lo local con lo nacional**
- 6. Incorporar positivamente las tierras del sector reformado al desarrollo nacional**
- 7. Establecer mecanismos para facilitar el acceso a la tierra para los productores familiares de pequeña y mediana escala, tanto a través de la propiedad como a través de formas de acceso temporal que garanticen suficiente seguridad para producir, con el fin de disminuir la subutilización del suelo.**
- 8. Favorecer la elaboración de una política coherente que apunte a optimizar la distribución y el uso de los recursos naturales y de la tierra**

Los puntos 1, 2, 3 tocan aspectos de fondo de la concepción de la propiedad, directamente relacionados con su génesis histórica en Nicaragua.

Los puntos 4 y 5 están relacionados más bien con los mecanismos de administración de los derechos.

El punto 6 se refiere a la situación del sector reformado, cuyos conflictos son de particular relevancia social y política y de gran importancia económica en la actualidad.

El punto 7 responde a la necesidad de seguir interviniendo de formas distintas y menos coercitivas para lograr una asignación del recurso tierra conforme con el interés nacional. En otras palabras, explora la forma de dar acceso a tierra a productores que necesitan tierra y no tienen, sin perjudicar a los propietarios de la misma.

Distinguimos en el punto 8 la concepción de las políticas de la ejecución de estas.

## ***1. Disminuir la importancia de la vía administrativa de creación de derechos de propiedad y reforzar la vía judicial de reconocimiento de derechos adquiridos con el tiempo por la posesión (prescripción adquisitiva)***

### Diagnóstico

El análisis de la construcción de los derechos de propiedad en Nicaragua a lo largo de la historia ha permitido evidenciar la coexistencia de varias fuentes de derechos, los derechos cedidos por el Estado, los derechos adquiridos a través de la posesión durante el tiempo y los derechos de las comunidades indígenas. La utilización del concepto de régimen de tenencia permitió comprender la coexistencia de sistemas que obedecen a estas lógicas distintas. El marco legal actual, constituido por capas sucesivas históricamente marcadas, no siempre armonizó estos aportes consecutivos. Globalmente, debido a la herencia colonial y a las características socio políticas del país después de la independencia, predominó a nivel legal la vía de creación de derechos por cesión del Estado a particulares o entidades jurídicas.

Paralelamente, se dieron importantes procesos de colonización de tierras baldías por pequeños productores que quedaron en la informalidad jurídica, por la dificultad de aplicar las normas del Código Civil que permiten la legalización de los derechos adquiridos. Ante esta situación, los gobiernos sucesivos privilegiaron métodos de legalización basados en la titulación por el Estado de tierras nacionales y no los mecanismos de adquisición de propiedad vía títulos supletorios o prescripción. No solo se debió a razones electoralistas, sin embargo evidentes, sino también muy probablemente a la íntima convicción de que este mecanismo garantizaba una mayor preservación de los intereses de los grupos dominantes. Al tomar el poder el Frente Sandinista en 1979, esta larga tradición se perpetuó, agregando los problemas que conocemos con las imperfectas titulaciones de reforma agraria y especiales. Una conclusión importante del trabajo sobre la historia es la fragilidad de las medidas de tipo administrativas en materia de creación de derechos, siempre sujetas a ser cuestionadas por los gobiernos posteriores. La experiencia de los últimos veinte años en lo que concierne el problema de la propiedad en Nicaragua nos proporciona una ilustración muy clara de esta afirmación.

Si bien es cierto que una parte significativa del actual "*desorden en la tenencia de la tierra*" se originó durante la década de los 80 a raíz de intervenciones administrativas no siempre validadas por completo a nivel de los procedimientos legales, los importantes esfuerzos hechos por los Gobiernos desde 1990 con el fin de lograr un ordenamiento de la propiedad que brinde seguridad de forma definitiva y masiva se han apoyado también en medidas administrativas y no en cambios más fundamentales. Por lo tanto estas medidas han sido, y corren el riesgo de seguir siendo, expuestas a reclamos ulteriores, si se dan cambios de Gobierno en el futuro.<sup>1</sup>

Por eso afirmamos que en Nicaragua, la tradición de resolución de los problemas desde arriba por un Estado omnipotente se ha convertido hoy en uno de los obstáculos de fondo a la resolución de lo que se conoce como el problema de la propiedad y de manera más general a la constitución de un verdadero estado de derecho y a la posibilidad de un desarrollo sostenible en el país.

Además, el progresivo pero irreversible cierre de los espacios baldíos va quitando motivos para seguir privilegiando esta vía histórica de creación de derechos de propiedad. Sin embargo, si el principio legal de creación de derechos a partir de la posesión y por la vía de la prescripción existe desde hace más o menos un siglo en Nicaragua (Código Civil de 1904), el andamiaje legal relativo a esta vía presenta serias inconsistencias y limitaciones.

---

<sup>1</sup> Cualquiera sea el esmero con el cual se trabaje, difícilmente se podrá garantizar una absoluta ausencia de vicios de procedimientos, interpretaciones distintas de los reglamentos, ... o sea argumentos que podrán eventualmente dar lugar a futuras revisiones de las decisiones tomadas.



A la luz de lo anterior, es lógico y a la vez fundamental reforzar la vía judicial de reconocimiento de derechos adquiridos con el tiempo por la posesión y hacer que el Poder Ejecutivo, reforzando su capacidad de intervención por la vía de políticas de desarrollo, abandone progresivamente sus prácticas verticales de creación y administración de derechos de propiedad, para que estas pasen a un tipo de administración que se apoye más sobre mecanismos judiciales, menos sujetos en principio a los alevos políticos por la independencia del Poder Judicial en relación a los otros Poderes del Estado<sup>2</sup>.

Vale precisar que esta propuesta, para ser entendida correctamente, tiene que articularse con la recomendación número 2, relativa al reconocimiento de la existencia de distintas capas de derechos en la propiedad sobre la tierra: el Estado conserva su derecho eminente sobre las tierras de la nación, el cual no prescribe como lo estipula la Constitución.

### Propuestas y estrategia

Tendremos que diferenciar claramente el objetivo de mediano plazo que es el que corresponde al enunciado de esta recomendación, de las medidas de corto plazo que tendrán que tomar en cuenta las limitaciones presentes. Sin menospreciar la importancia estratégica de la propuesta de mediano plazo, se considera que un cambio inmediato de procedimiento legal no sería ni recomendable ni factible, por la naturaleza de las reformas legales propuestas y por las insuficiencias actuales de la accesibilidad a la justicia de parte de los pobres rurales.

#### Propuestas de reformas legales:

Las reformas legales tendrían como objetivo en el mediano plazo hacer factible y seguro el reconocimiento de derechos adquiridos. Parte de las reformas podría iniciarse rápidamente, incluso con leyes que vengan a precisar los artículos del actual Código Civil. Si bien hacer modificaciones sustanciales al Código Civil es más complejo y más dilatado, no por eso se debe postergar indefinidamente.

Sin entrar en el detalle de los cambios necesarios, lo que sale del ámbito de este trabajo, podemos señalar los siguientes aspectos centrales:

#### ➤ Modificaciones al Código Civil

- ✓ reducir los plazos de la prescripción ordinaria y de la prescripción extraordinaria para que sean más compatibles con la rapidez de la evolución del agro y que aceleren la resolución de conflictos. En la actualidad estos son respectivamente de 10 y 30 años, (mientras son de 5 y 10 años en México, por ejemplo)

El hecho de reducir los plazos de la prescripción presentaría varias ventajas. Primero equivaldría a un mejor reconocimiento de la posesión como fuente de derechos, permitiendo una aplicación legal mucho más ágil de la prescripción adquisitiva. Segundo, permitiría reducir la cantidad de conflictos interminables al permitir, cuando estén respetadas las condiciones establecidas por la ley, una resolución definitiva por el juez de muchos de estos.

- ✓ precisar mejor que se entiende por "justo título", con el fin de hacer valer la prescripción ordinaria. Esto probablemente no requiere modificaciones al Código Civil, solo exige aclaraciones y puede hacerse de inmediato.
- ✓ mejorar el mecanismo de emisión de los títulos supletorios, para que sea más barato y más accesible para los pobres del campo y sobre todo más confiable. El sistema de publicidad actualmente en vigor está completamente inadaptado para el mundo rural, puesto que los campesinos no leen con regularidad ni los periódicos nacionales ni mucho menos la Gaceta

---

<sup>2</sup> Son además los únicos habilitados para la aplicación efectiva de la prescripción adquisitiva.

Oficial y que la no oposición del Gobierno Municipal solo concierne la afectación de los intereses de la municipalidad.

Se trataría por un lado de volver posible la aplicación de la prescripción ordinaria. Pero por otro lado, habría que garantizar que se mejoren en forma sustancial las modalidades actuales, que se prestan con mucha facilidad a un uso de mala fe. La validación de los derechos con el tiempo no puede darse si no se implementan mecanismos que permitan a las personas cuyos intereses podrían estar violentados enterarse de la solicitud a través de una con publicación a nivel local obligatoria, de la consulta sistemática de los vecinos, o de otros mecanismos de tipo encuesta pública.

- modificar la Ley de Limpieza Registral de 1945, de forma tal que no exista contradicción con la posibilidad de adquirir derechos por prescripción ordinaria en tierras nacionales. Las reformas de las leyes y reglamentos sobre el Registro que están en proceso deberán tomar en cuenta la necesidad de mejorar el funcionamiento de los títulos supletorios.<sup>3</sup>
- Integración de estos cambios en un Código Rural.

Por razones prácticas, tomando en cuenta la gran cantidad de textos legales existentes en la materia, y la necesidad de múltiples otras reformas (ver recomendación # 2 y consecuencias previsibles de la formulación de políticas estratégicas, punto # 9) parece recomendable trabajar en la constitución de un Código Rural, que vendría a completar el Código Civil en lo que concierne el desarrollo rural y ordenamiento territorial. La rigidez de una herramienta de tipo Código no presenta desventajas, si su contenido es objeto de una elaboración cautelosa, y si viene a reconocer prácticas probadas.

Esta tarea es necesariamente de mediano plazo. Sin embargo, una comisión ad-hoc integrada por miembros de la Corte Suprema de Justicia y miembros de las instituciones del Estado encargadas de la administración de tierras, y por representantes de la sociedad civil podría preparar un plan de trabajo para lograr de aquí a unos 3 a 5 años una propuesta de Código Rural para Nicaragua.

#### Propuestas de reformas institucionales:

A mediano plazo, la propuesta es coherente con el mantenimiento del Registro de la Propiedad bajo el Poder Judicial. Exige sin lugar a dudas un significativo fortalecimiento de su capacidad de operar y de evolucionar, para poder enfrentar las necesidades de mayor accesibilidad y eficiencia a nivel local.

En el mediano plazo, una vez que todo el universo haya sido titulado y/o cuando se hayan establecido mecanismos judiciales funcionales y seguros de reconocimiento de derechos adquiridos, la función de titulación de la Oficina de Titulación Rural (OTR)<sup>4</sup>, valga la redundancia, no tendrá más razón de existir. Esto no quiere decir que no se necesitará una institución pública para ocuparse de las políticas de tierra: en lugar de privilegiar el aspecto titulación esta Institución tendría otros campos de trabajo principales.

En la actualidad, pensamos que la OTR puede jugar un papel fundamental en la preparación de la transición hacia los mecanismos propuestos. Un giro prematuro hacia la generalización de mecanismos de tipo título supletorio, mientras estos no hayan sido mejorados, podría traer consecuencias negativas, corrupción, e injusticias. Por lo tanto, el accionar de la OTR será en el corto plazo de gran importancia, como lo vamos a explicar a continuación. Recomendamos seguir en el corto plazo con un mecanismo legal de traspaso formal de la propiedad del Estado a manos privadas por la vía de la titulación de tierras nacionales, pero cambiando los procedimientos de forma tal que se preparen las condiciones para la

<sup>3</sup> Existen probablemente otras leyes que sería necesario modificar. Este informe no puede obviamente hacer en el tiempo impartido un trabajo exhaustivo en la materia.

<sup>4</sup> una de sus principales en la actualidad, pero no la única, pues la OTR también brinda servicios de otra naturaleza al público (en particular después de titular, y juega un papel de referencia institucional en todo lo que concierne los problemas de propiedad en el país.

evolución deseada de mediano plazo, preparando la transición hacia sistemas distintos de administración de derechos con un fuerte componente local.

Esta recomendación implica un significativo fortalecimiento institucional de la OTR, en particular a nivel de sus estructuras departamentales. La ubicación institucional actual de la OTR en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no nos parece constituir un obstáculo para esta tarea en los próximos años <sup>5</sup>.

En que consisten estas evoluciones en materia de procedimiento de titulación que recomendamos de inmediato ? Fundamentalmente en dos aspectos, que veremos a continuación.

1. No presentar más la titulación como una donación del Estado al beneficiario de una parcela de tierra estatal, aunque legalmente lo siga siendo, y privilegiar el reconocimiento extrajudicial de los derechos de posesión adquiridos del ocupante <sup>6</sup>.

Esta recomendación se inscribe naturalmente en la lógica de la necesidad de disminución de la vía administrativa de creación de derechos de propiedad. Pero, además, tiene un significado muy profundo para los actores locales. Los productores que logran la titulación de su tierra ya no son "beneficiarios" pasivos de una operación paternalista del Estado (cuyo cumplimiento depende en última instancia exclusivamente de la buena voluntad de este). Los productores logran, gracias a nuevos procedimientos de la OTR, hacer reconocer derechos que se ganaron con sus esfuerzos y con el tiempo, derechos que están en clara correspondencia con los valores vigentes en la sociedad rural. Los nuevos "propietarios" se proyectarán así mucho más como actores en el futuro, pudiendo seguir jugando un papel en la administración de los derechos locales de tenencia y en la resolución de conflictos. Proceder de esta forma tiende a reforzar la estructuración del medio rural.

Cada vez que se trate de reconocer derechos de posesión de larga duración que no tienen que ver con una redistribución de tierra que corresponda a lo que llamamos "verdadera reforma agraria":

- ✓ renunciar definitivamente a la terminología "titulación de reforma agraria" <sup>7</sup>
- ✓ entregar escrituras públicas sin limitaciones, cuando la titulación no es más que la expresión de un reconocimiento de derechos <sup>8</sup>. El proyecto piloto de escrituración de tierras realizado por la OTR a través de la Notaría II del Estado puede servir de referencia. Valdría la pena estudiar la manera de agilizar más el proceso formal que resulta ser un poco más lento que la titulación agraria que hace en forma ordinaria la OTR.

<sup>5</sup> En el mediano plazo, la ubicación institucional de una Oficina cuya tarea principal ya no sea la titulación deberá ser discutida en función de sus atribuciones.

<sup>6</sup> Salvo, por supuesto, en los casos de instalación de colonos oriundos de otras regiones o de compra por el Estado de una finca para beneficiar a un determinado grupo de personas.

<sup>7</sup> Si bien es cierto que esta terminología ya no está usando en los títulos actuales, que ahora se refieren a la titulación agraria, vale la pena mencionar este punto por lo significativo que era de la confusión introducida por las concepciones verticales del Estado en la administración de derechos sobre la tierra. Como se podía dar el mismo nombre al reconocimiento de décadas de trabajo de un productor en la frontera agrícola y a una redistribución de un latifundio ocioso a productores sin tierra. Si bien las dos operaciones pueden ser legítimas y responder a una absoluta necesidad económica y social, se trata de intervenciones radicalmente diferentes cuyo único punto común es la atribución de un título por el Estado.

<sup>8</sup> Las limitaciones del derecho de propiedad, como por ejemplo la prohibición de venta durante un cierto periodo, pueden eventualmente justificarse en el caso de beneficiarios de una verdadera reforma agraria, pero no tienen sentido en el caso de poseedores de tierra que desde hace años acostumbran comprar y vender sus derechos de posesión o las "mejoras". Incluso en el caso de una verdadera reforma agraria, optar por restringir de esta forma el derecho de propiedad en muchos casos no es la mejor manera para alcanzar los objetivos anunciados, una protección del beneficiario frente al mercado. Otros mecanismos que puedan fortalecer las capacidades de gestión local de la tierra, como por ejemplo un derecho prioritario de compra de la tierra por la cooperativa cuando un socio quiere vender su parcela, pueden ser mucho más eficientes. Por supuesto, esta observación no vale para las situaciones de regímenes de tenencia especiales, como las zonas protegidas. Debe también matizarse, integrando las observaciones de la recomendación # 2.

En los casos de acciones de redistribuciones de tierra que estén todavía en proceso y que corresponden a lo que llamamos en este informe "verdadera" reforma agraria, se puede discutir de la oportunidad de continuar o no con la entrega de títulos con limitaciones. La tendencia debería ser de renunciar paulatinamente a estos mecanismos para sustituirlos con otros, como se explica en el punto 7.

2. organizar a nivel local un proceso participativo que permita validar la existencia de los derechos que la entrega del título viene a reconocer. Este constituye un punto verdaderamente fundamental que implica establecer en lugar o en complemento de las operaciones de medición actuales, procedimientos que impliquen directamente y con responsabilidad a las comunidades y probablemente a los municipios. Este proceso implica:

- ✓ investigar la historia del ocupante y la forma bajo la cual accedió a la tierra, levantar los croquis de las parcelas con sus linderos, reconocer las servidumbres y limitaciones existentes y obtener las firmas de testigos idóneos y de los colindantes para documentar la posesión de cada ocupante.
- ✓ dejar establecido a nivel local y municipal a través de una comisión ad-hoc una capacidad instalada de administración de los derechos así reconocidos, para mediación en conflictos posibles y para fines de ordenamiento territorial y desarrollo.

En otras palabras, se trata de reconocer y de mejorar los mecanismos que los propios productores y habitantes rurales establecen de manera informal, con el fin de articularlos más adelante con mecanismos más sofisticados de administración de derecho vía Registro y Catastro. La transición hacia estos implica por supuesto un cierto reconocimiento legal de la autoridad local que surgirá con estas comisiones. Este proceso se inscribe en concordancia con la búsqueda del sistema judicial de favorecer los mecanismos de mediación, con una figura de amigables componedores.

El cambio significa un trabajo mucho más diversificado y complejo para los funcionarios de la OTR, que requiere de recursos humanos y financieros. También exige renunciar en acordar la prioridad absoluta a lo cuantitativo en materia de titulación. Esto se puede lograr con programas específicos que involucren no solo la OTR sino también organismos de la Sociedad Civil.

Propuestas de programas:

*PROGRAMAS PARA MEJORAR EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS ANTES DE LA TITULACIÓN OTR*

No se podrá mejorar los sistemas de titulación de la OTR para que evolucionen hacia un reconocimiento más explícito de los derechos en vez centrarse en la figura formal y legal de cesión de dominio (y confundirse con un mecanismo de "asignación de tierras nacional"), sin recurrir a programas específicos.

Estos programas se deberían de elaborar de inmediato.

Podrían formar parte de un proyecto de apoyo institucional a la OTR.

- ✓ Deberían inscribirse además claramente en un marco de fortalecimiento de las instancias de desarrollo local, con ONG y organizaciones locales de desarrollo que apunten a involucrar la sociedad local para hacer posible en el futuro una participación en la administración de tierras y el establecimiento de mecanismos de mediación y arbitraje.

*PROGRAMA PARA HACER POSIBLE EN EL MEDIANO PLAZO EL FORTALECIMIENTO DE LA VÍA JUDICIAL*

Las transformaciones del marco legal que detallamos con anterioridad y el fortalecimiento institucional que será necesario para hacer viables las propuestas exigen la elaboración de una estrategia de mediano plazo.

- ✓ Implican organizar una reflexión sobre los aspectos planteados a nivel de la Corte Suprema. Un apoyo externo sería útil para lograr mayores posibilidades de obtener referencias y de analizar los logros y

las fallas de otros países que han transitado por etapas similares (Código Rural, reducción del plazo de la prescripción, ....)<sup>9</sup>.

- ✓ Implican también programas de fortalecimiento institucional de las instancias del Poder Judicial ligadas con el reconocimiento de los derechos sobre la tierra. Este pasa por apoyos materiales (infraestructura, material y software informático, ... del presupuesto nacional o de fuentes externas) y por un vasto programa de formación de los jueces y de los registradores de la propiedad.<sup>10</sup>
- ✓ Mejoras a nivel de la formación universitaria de los juristas serán necesarias, para garantizar la perennidad de las transformaciones mencionadas.

## ***2. Reconocer la existencia sobre una misma parcela de terreno de un conjunto de derechos distintos yuxtapuestos***

### Diagnóstico

Otro problema crónico que encontramos en los estudios de casos sobre los conflictos y en las discusiones con los representantes institucionales ha sido la dificultad en reconocer la existencia de derechos de naturalezas distintas en una misma parcela. Hay que buscar la raíz de esto en la concepción de la propiedad que prevalece en el Código Civil, que privilegia la propiedad absoluta, aunque reconozca que esta sea limitada por restricciones impuestas por otras leyes y por las servidumbres<sup>11</sup>. Para comprender el carácter relativo de este enfoque, vale recordar como nació en Europa el concepto de propiedad absoluta, en oposición con el derecho vigente en el periodo feudal<sup>12</sup>. Este concepto se vuelve cada vez más obsoleto, a medida que disminuye el espacio disponible para cada ser humano y esto no solamente en el ambiente rural, sino también en las ciudades, donde el aprovechamiento de un terreno esta sujeto a numerosas limitaciones y reglas y donde la propiedad horizontal (condominios) se vuelve la regla<sup>13</sup>.

Los debates sobre sostenibilidad, manejo de los recursos naturales y del ambiente ofrecen una magnífica ilustración de la afirmación. La discusión sobre ordenamiento territorial y restricciones de uso, sobre zonas protegidas, sobre uso de las aguas superficiales y subterráneas y manejo de las cuencas, topan tarde o temprano con este concepto arcaico de la propiedad. Recordemos que el 17% del territorio nacional ha sido declarado área protegida y que aproximadamente el 60% de estas son tierras privadas!<sup>14</sup> Pero existen

---

<sup>9</sup> Pensamos en particular a México, Costa Rica, Francia, Alemania, España, y Bolivia, sin que esta lista tenga un carácter exhaustivo. Estos países presentan situaciones muy distintas que todas pueden aportar a la reflexión propuesta en Nicaragua.

<sup>10</sup> Parte de estas acciones están ya en curso. No profundizamos este tema en el estudio lo suficiente para poder hacer propuestas más precisas en este momento.

<sup>11</sup> y aunque no se use la palabra.

<sup>12</sup> La división de la propiedad entre "dominio" y "posesión" es a su vez un vestigio de la situación de la relaciones feudales, entre el señor feudal y sus siervos. La palabra dominio evoca a la vez el espacio físico y la relación de poder en relación a otros hombres.

<sup>13</sup> La "*Ley que reglamenta el régimen de la propiedad horizontal*", publicada el 08 de Julio de 1971 en la Gaceta #215 de Septiembre de 1971, hace fundamentalmente referencia a los edificios perteneciendo a diversos dueños y no toca en toda su complejidad los aspectos de recursos naturales compartidos.

<sup>14</sup> Por otro lado, se sabe que se siguen inscribiendo títulos supletorios en áreas protegidas en algunos departamentos del país. De hecho, si las restricciones impuestas en el manejo de un área son fuertes, la declaración de área protegida puede equivaler a una virtual expropiación: así por ejemplo los propietarios de la isla de Zapatera después de que haya sido declarada Parque Nacional ya no puede dedicarse a actividades agropecuarias ni de explotación forestal. Estos ejemplos ilustran de nuevo con fuerza una idea que desarrollamos en varias oportunidades en este trabajo: no es tanto el área superficial que importa para conocer el valor de una propiedad, sino más bien la lista de lo que es posible hacer legalmente en ella.

otros ejemplos, empezando por la propiedad del subsuelo en Nicaragua, la cual escapa al propietario del terreno.

A medida que recursos naturales como el agua superficial por ejemplo, se vuelven más escasos y son objetos de competición en su aprovechamiento, ya no pueden ser considerados como bienes públicos de libre explotación. Su gestión implica el reconocimiento de la coexistencia del interés público con el privado, y de reglas de gestión para racionalizar su aprovechamiento y garantizar sostenibilidad <sup>15</sup>. Por ejemplo, la protección de las tierras altas será determinante para la viabilidad de la producción del agua potable demandada por muchas ciudades medianas y grandes, dados los graves problemas actuales de contaminación de los ríos, cuerpos de agua y mantos freáticos a causa de prácticas productivas inadecuadas (uso de pesticidas, fertilizantes, desechos). De tal forma, que los derechos del propietario siempre son limitados.

Muchos conflictos que se documentan en los estudios de casos están relacionados con esta insuficiencia conceptual de la "propiedad absoluta": conflictos por servidumbres de paso, conflictos por el acceso a una fuente de agua, conflictos en áreas protegidas entre ocupantes y el Estado, conflictos en torno a concesiones otorgadas en comunidades indígenas, conflictos relacionados con la parcelación de cooperativas, por citar los más frecuentes. Un estudio más fino hubiera probablemente permitido aumentar todavía el número de ejemplos.

La Constitución de la República vigente, en su artículo 44 reconoce el derecho de propiedad privada y prohíbe la confiscación, pero a la vez reconoce las limitaciones que existen a este derecho <sup>16</sup>. La Constitución reconoce también la existencia de diferentes formas de propiedad y su interés <sup>17</sup>. No indica en ninguna parte que estas formas de propiedad sean excluyentes.

La Constitución reconoce también a los Municipios *competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción* (Art. 177) y en particular en lo que concierne la explotación de los recursos naturales. <sup>18</sup>

Estas observaciones evidencian el desfase que existe entre las necesidades actuales y el concepto legal predominante. Por lo tanto, para limitar la ocurrencia de conflictos y aumentar la capacidad de administración de bienes y de recursos naturales comunes a nivel local, se hacen las siguientes recomendaciones.

Vemos que la superposición o yuxtaposición de derechos, que encontramos en el régimen de propiedad comunal cuando hablamos de las comunidades indígenas, no constituye una especificidad de dicho régimen.

---

<sup>15</sup> En el caso contrario, se produce lo que se conoce en la literatura como "la tragedia de los comunes", o sea el uso indiscriminado del bien común.

<sup>16</sup> "En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes." Constitución de la República de Nicaragua, Artículo 44, modificado por la Ley 192 en Julio de 1995. Por otro lado, el artículo 102 considera los recursos naturales como patrimonio nacional.

<sup>17</sup> Las diferentes formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y todas ellas dentro de su libre funcionamiento deberán cumplir una función social. Idem. Artículo 5.

<sup>18</sup> Observaciones similares podemos hacer para las comunidades indígenas, que son objeto de una recomendación específica más adelante.

## Propuestas y estrategia

### Propuestas de reformas legales:

Como propuesta de mediano plazo, se recomienda modernizar la concepción de la propiedad y adecuarla a las exigencias del desarrollo sostenible, reconociendo más explícitamente la existencia en forma yuxtapuesta de derechos pertenecientes a diferentes personas, o grupos. No necesariamente significa hacer reformas de fondo al código civil, pero si mejorar lo que se refiere a las servidumbres y la definición de lo que es la propiedad inmueble.

Al igual que para el punto anterior, será probablemente necesario a raíz de la elaboración de leyes específicas sobre el uso de recursos comunes, como el agua, llegar a la elaboración de un código rural que rinda cuenta de esta concepción multidimensional de la propiedad.

Este esfuerzo constituiría un aporte a lo que de una manera muy vaga se ha llamado la función social de la tierra, que no se limita a aspectos de repartición y de estructura agraria.

Sin lugar a dudas, se necesitarán otras reformas al marco legal en lo que se refiere a las competencias de los municipios, de otras agencias de gestión, y en forma general a la legislación sobre el medio ambiente. (inexistencia de una ley de aguas, por ejemplo <sup>19</sup>)

### Propuestas de reformas institucionales:

El tema no implica importantes reformas institucionales de inmediato, aunque si a mediano plazo, podría resultar necesario institucionalizar unos organismos de gestión de recursos públicos o colectivos. Sin embargo implica fortalecer los gobiernos municipales en su capacidad de gestión de los recursos.

### Propuestas de programas:

De nada sirve tener la propiedad individual o colectiva de un recurso si no se tiene la capacidad de hacer de este recurso una gestión sostenible.

La capacidad de gestión de recursos comunes no se decreta, sino se experimenta y se aprende. Por lo tanto, un complemento necesario a los cambios legales mencionados anteriormente son programas de apoyo a las instancias locales, a nivel de comunidad, de municipio, de cuencas, etc para permitirles elaborar mecanismos de gestión sostenibles y aplicarlos.

Se puede pensar en proyectos pilotos de diferentes índoles, que toquen en particular las áreas protegidas, en las cuales existe un interés particular de parte del Gobierno de garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales. Pero también se tendrá que trabajar a nivel de proyectos en áreas que están sometidas a ningún régimen especial, siendo el problema de superposición de derechos un problema de orden general.

Un programa nacional específico podría idearse para coordinar estos proyectos pilotos e impulsar un trabajo sobre la gestión sostenible del "patrimonio nacional", combinando acciones a nivel nacional y local. <sup>20</sup>

Al igual que para la recomendación anterior, se necesita profundizar el trabajo sobre legislación ambiental y hacer que llegue hasta la revisión de conceptos excesivamente estrechos del actual Código Civil.

Volveremos a tocar este tema en el caso específico y particular del régimen de comunidades indígenas.

---

<sup>19</sup> Por el momento, los textos legales relativos al agua son los artículos del Código Civil sobre la servidumbre de agua y las leyes relativas a los sistemas de agua potable y la contaminación.

<sup>20</sup> Ya existen iniciativas como la del corredor biológico que se prestarían a profundizar acciones de este tipo.

### ***3. Completar el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas***

#### Diagnóstico

Al abordar este tema, la historia nos obliga a diferenciar la situación de las comunidades del Atlántico de la situación de las comunidades del Pacífico.

#### Situación de las comunidades indígenas del Pacífico

A pesar de los siglos de colonización y de los repetidos esfuerzos de los gobiernos del periodo posterior a la independencia para "extinguir" las comunidades y negarles su derecho a cierta especificidad, varias comunidades indígenas siguen existiendo y reclamando reconocimiento en el Pacífico de Nicaragua.

Sin embargo, no han logrado un reconocimiento legal de autonomía, por lo contrario de las comunidades del Atlántico. En lo que concierne las tierras de comunidades, la prescripción operó de hecho y a veces de derecho, pero subsisten tierras alquiladas a particulares, indígenas y no indígenas.

Los elementos legales específicos que norman su funcionamiento son muy antiguos, y no parecen adaptarse a las exigencias ni a las prácticas actuales. Concluimos por lo tanto a la casi inexistencia de un régimen específico de tierras de comunidades en esta parte del país.

#### Situación de las comunidades indígenas del Atlántico

Vimos en la reconstrucción histórica de la parte I que el régimen de propiedad comunal se fundamenta en derechos anteriores a la conquista, o al control de la Mosquitia por el Estado Nicaragüense. La Constitución de la República reconoce la especificidad de la propiedad comunal <sup>21</sup> y la ley 28 (Estatuto de autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. 7 de septiembre de 1987) precisa en su artículo 36 que se entiende por propiedad comunal:

*"La propiedad comunal la constituye las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de la Costa Atlántica, y están sujetas a las siguientes disposiciones: 1- Las tierras comunales son inmanejables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles. 2- Los habitantes de las comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado"*

Al no haber sido delimitadas estas tierras, se crean conflictos en torno a la apreciación de lo que significa la pertenencia tradicional. De allí, conflictos presentes y potenciales sobre el alcance real de dicho reconocimiento.

El mecanismo de consulta en curso sobre la demarcación de las tierras de las comunidades indígenas pone en evidencia lo complejo y lo político que es el tema. Dentro de los puntos de discusión, esta la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, las competencias respectivas de los municipios y de las comunidades, la pertinencia del concepto de bloque de comunidades.

También esta presente, aunque probablemente menos explícitamente, la cuestión de la coexistencia y/o de la yuxtaposición de derechos. Algunos miembros de las comunidades reivindican derechos individuales y a veces disponen de títulos de propiedad a su nombre. Por lo contrario de la Constitución, la ley 28 en su formulación del artículo 36 deja claro que la propiedad comunal es excluyente de la posibilidad de tener acceso a la propiedad privada. Negar el acceso a toda forma de propiedad privada generará sin dudas problemas en el futuro, tal como generaron problemas para los indígenas del Pacífico las reglamentaciones muy similares que fueron impuestas a las comunidades indígenas en el periodo de la colonia. Al mismo tiempo, la propiedad absoluta sin restricción alguna ni control social por el grupo étnico constituye

---

<sup>21</sup> La Constitución usa el término de propiedad "comunitaria", mientras la ley de autonomía habla de propiedad comunal



evidentemente un peligro mayor para una comunidad indígena. Estas reflexiones nos hacen regresar al punto tratado en la recomendación anterior, la insuficiencia del concepto de propiedad absoluta y excluyente.

Si bien existen diferencias entre los problemas de las comunidades indígenas y los de las comunidades mestizas en relación a la propiedad, también existen puntos comunes: son en realidad los pesos relativos de los derechos de las familias o de los individuos y de la colectividad local los que cambian. Debido a sistemas de producción y a densidades de población muy diferentes, y también a ideologías distintas, estas concepciones de la propiedad aparentan probablemente ser más radicalmente diferentes de lo que son. No obstante, la diferencia de actitud hacia la naturaleza y la búsqueda del lucro es obvia. También lo es el grado de estructuración de la sociedad y la capacidad de gobierno local.

En torno al tema del reconocimiento efectivo de los derechos de las comunidades indígenas, la voluntad política constituye, aún más que en los otros temas, una condición obligatoria para poder avanzar. Por un lado, las comunidades indígenas piden reconocimiento de áreas muy extensas<sup>22</sup>, que difícilmente un Gobierno, cualquiera sea su credo político, podría aceptar titular a nombre de ellas. Por el otro lado, a lo largo de la historia reciente, los gobiernos de Nicaragua han querido limitar de manera extrema las tierras de comunidades, reconociendo a veces solamente la tierra trabajada en el momento, o aplicando criterios de tierra por familia similares a los que se aplican a otros sectores de la sociedad, siendo las condiciones ecológicas radicalmente distintas y teniendo la tierra comunal un significado completamente diferente de la propiedad agraria privada en el resto del país.

Si las iniciativas actuales permitiesen alcanzar una solución realmente aceptada por ambas partes no solo sería un logro histórico, sino aumentaría fuertemente la posibilidad de las comunidades indígenas de defender su cultura y aprovechar mejor sus territorios en el futuro.

### Propuestas y estrategia

#### Propuestas de reformas legales

##### *EN LO QUE CONCIERNE LAS COMUNIDADES DEL PACÍFICO*

Nos parece importante establecer claramente las reglas de funcionamiento de la prescripción, para que se sepa hasta donde las comunidades pueden reclamar derechos sobre la tierra. No hemos abordado estas situaciones en nuestros estudios de caso, por lo que no es posible ser muy preciso en recomendaciones. Lo que parece obvio es que un cierto reconocimiento de derechos superpuestos ayudaría a enfocar el tema de las tierras indígenas de manera más realista y menos excluyente.

Al parecer, las tierras que siguen bajo cierto control de las Comunidades son las que han sido alquiladas. Otro campo de trabajo sería mejorar este marco muy particular de alquiler y adaptar sus bases legales a la realidad.

##### *EN LO QUE CONCIERNE LAS COMUNIDADES DEL ATLÁNTICO*

En la actualidad, el concepto de propiedad comunal (o comunitaria) está contemplado en la Constitución y en la Ley de Autonomía pero no está claramente definido. Esta última Ley todavía no ha sido reglamentada.

---

<sup>22</sup> Lo que es lógico si se hace el pedido en base a derechos ancestrales, puesto que antes de la colonización, las comunidades indígenas tenían en su poder todo el territorio actual de Nicaragua. Se consideró en el informe principal que entre el Pacífico y el Atlántico, los reclamos podrían ser de un orden de magnitud de 3 millones de manzanas, o sea alrededor de un 20% del territorio nacional.

Sugerimos trabajar en la definición de un verdadero régimen específico de propiedad para las tierras de comunidades indígenas en las Regiones Autónomas del Atlántico, incluyendo las áreas similares que se encuentran en la reserva de BOSAWAS y están ubicadas en otros departamentos.

No necesariamente este régimen debe normar en detalles los derechos individuales de los miembros de la comunidad indígena, pero debe establecer sin ambigüedad cual es el marco de autonomía de la gestión de la comunidad, y cual es la parte que sigue obedeciendo a las leyes nacionales. Solo en estas condiciones, será posible combinar autonomía y pertenencia a la República. Ante la gran diversidad de situaciones étnicas, históricas, ecológicas, parecería ilusorio buscar una estandarización artificial para todas las comunidades. Cada comunidad o grupo de comunidades debería poder dotarse de reglas particulares de administración de los derechos sobre la tierra y sobre los recursos naturales, haciendo uso de un real margen de autonomía, y de mecanismos de gobierno en correspondencia. Esta adaptación facilitará además la adaptación del derecho consuetudinario que, como todo sistema de derecho, evoluciona constantemente con el tiempo.

Un aspecto particularmente delicado es el que concierne los derechos de personas que no son miembro de la comunidad. El esfuerzo iniciado al momento de la negociación de la Ley de Autonomía debería retomarse y profundizarse. Es uno de los aspectos que deben enfocarse con mucho cuidado en la definición del régimen específico de propiedad.

Una de las tareas urgentes es la demarcación de los territorios, y la llegada a acuerdos sobre los criterios que se deben de usar para delimitarlos. Se necesitará establecer la base legal de estos criterios, aunque en el fondo, el resultado final dependerá más de la correlación de fuerza que de cualquiera otra cosa.

No obstante, llamamos la atención sobre el hecho de que delimitación de territorios y definición de un régimen específico no constituyen dos aspectos desligados. La reivindicación territorial de los grupos indígenas y la disposición del Estado Central en aceptar estos reclamos territoriales probablemente cambiarán en función de los derechos que se reconozcan y de la posibilidad de tomar en cuenta los intereses de terceros.

La promulgación de áreas protegidas en territorios indígenas ha dado lugar a conflictos en torno a las facultades que tienen el Estado y las autoridades indígenas de normar el uso de los recursos. El trabajo que esta en curso en BOSAWAS tiende a demostrar que, en las condiciones demográficas actuales, es posible establecer mecanismos de *cogestión y comonitoreo* en los cuales ganan tanto el Estado, en su afán de protección de la naturaleza, como las comunidades, en su deseo de preservar su territorio ancestral y su cultura.

Desde agosto de 1996, bajo el Gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro, se legisló para la demarcación de las tierras de las Comunidades Indígenas en la Costa Atlántica (Decreto No. 16-96 Creación de la Comisión Nacional para la demarcación de las tierras de las comunidades indígenas en la Costa Atlántica; publicado en La Gaceta No. 169 de 6 de septiembre de 1996). Este decreto fue reformado por el Gobierno del Dr. Alemán menos de un año después (Decreto No. 23-97 del 15 de abril de 1997, publicado en La Gaceta No. 96 de 23 de mayo de 1997). La reforma añade las comunidades Misquitas y Mayagnas del Departamento de Jinotega al ámbito territorial concernido por la demarcación y modifica la composición de la Comisión Nacional<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En el decreto inicial, la composición de la comisión era 4 delegados del Consejo Regional y de las Oficinas de Coordinación Regional de las Regiones Autónomas Atlántico Sur y Norte, 2 miembros por las Comunidades Indígenas, 7 delegados de instituciones ligadas al ejecutivo del Gobierno Central (2 / Min. del Ambiente y Recursos Naturales, 2 / INETER, 2 / INRA, y un delegado de la Procuraduría General de la República). La modificación de 1997 transforma esta composición de la manera siguiente: los delegados de las Comunidades Indígenas pasan de 2 a 5; son 2 delegados de la Procuraduría en lugar de 1, y se añaden 2 Delegados del Ministerio de Gobernación y 2 delegados del Ministerio de Defensa.

Existe un anteproyecto de ley para la regulación del régimen de propiedad comunal de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS que al ser aceptado, derogaría los decretos 16-96 y 23-97. La Ley no ha sido aprobada, a pesar de que el anteproyecto este fechado en 1998. Tal como está redactado el borrador al cual tuvimos acceso, aportaría algunas respuestas a las preguntas pendientes pero deja todavía otros puntos sin suficiente esclarecimiento o con planteamientos que no necesariamente permitirán avanzar en un real proceso de concertación. Además, algunos elementos del anteproyecto parecen contradecir directamente los principios de base de la Constitución, y por lo tanto, deberían de ser obligatoriamente trabajados de nuevo en concertación con las autoridades de las Comunidades antes de ser sometidos a la Asamblea. (Ver el recuadro correspondiente)

***Comentarios al Anteproyecto de ley especial que regula  
el régimen de propiedad comunal de las comunidades indígenas  
de la Costa Atlántica y BOSAWAS.  
(versión sin fecha recibida por el equipo en nov.99)***

La propuesta presenta la ventaja de integrar las autoridades municipales en el proceso, pero deja la sensación de ubicar la autoridad municipal por encima de la autoridad indígena, lo que no necesariamente es objeto de consenso. Clarifica cuales son los pasos a seguir para el reconocimiento y la demarcación de las tierras de las Comunidades y privilegia la demarcación a Bloques de Comunidades, lo que nos parece interesante y conforme con la historia de los pueblos indígenas.

Sin embargo tiene todavía limitaciones evidentes. El anteproyecto no utiliza el concepto de "territorio indígena", que sería una manera de reconocer la existencia de derechos múltiples. Deja a la reglamentación la mayor parte del contenido de la legalización de la propiedad comunal (demarcación, solución de conflictos y titulación), por lo que esta ley sería inoperante hasta tanto se reglamente. No existe seguridad que las comunidades indígenas puedan participar en la elaboración del reglamento. Esto sería necesario puesto que de los procedimientos y mecanismos que en el reglamento se definen dependerá en gran medida el alcance de la ley.

Aunque se plantee en el anteproyecto la participación efectiva de las Comunidades Indígenas como un principio rector en la etapa de diagnóstico ejecutada por el Ministerio Agropecuario y Forestal Artos. 16 y 17), este solo reconoce una muy débil participación formal a los representantes de las Comunidades Indígenas y a los delegados del Consejo Regional Autónomo en el Comité Técnico interinstitucional (consultivo) y en los mecanismos de resolución de conflictos (Ministerio Agropecuario y Forestal en primera instancia, comisión ad-hoc en segunda instancia).

El anteproyecto define la Propiedad Comunal Indígena en base a una posesión tradicional desde tiempos inmemoriales (Arto 3), hablando en otra parte de ocupación ininterrumpida (Arto 1). Esto puede dar lugar a una estimación demasiado reductora de las áreas comunales, como ha pasado en el pasado en Nicaragua. El Decreto 16-96, todavía vigente (y que esta ley abrogaría al ser votada), escapa a esta crítica: se refiere a una identificación de las Tierras de las Comunidades Indígenas en base a criterios físicos de ocupación, así como en base a una ocupación tradicional relacionada con aspectos culturales, sociológicos y antropológicos (Arto 1).

En ausencia de una clara definición de lo que es patrimonio y lo que es propiedad, el Artículo 9 puede ser contradictorio en su formulación actual, al reconocer derechos de propiedad sobre los recursos naturales renovables a las Comunidades y a la vez recordar el artículo 102 de la Constitución que puede interpretarse de manera opuesta. El Artículo 10 trata superficialmente y de una manera no muy clara un aspecto esencial que es la proyección en el futuro de las comunidades actuales para la demarcación de las tierras indígenas.

El anteproyecto da más importancia a la declaración de área protegida que al reconocimiento de los derechos de la Comunidad (Arto 13): una posición alternativa consistiría, en el espíritu de una gestión patrimonial, a buscar como establecer contratos entre la Comunidad Indígena y el Estado Central para garantizar un manejo adecuado de áreas consideradas como prioritarias.

El reconocimiento automático y sin condición de los derechos de las personas naturales o jurídicas que estén en posesión de tierras ubicadas en áreas tituladas a Comunidades Indígenas a través de arrendamiento perpetuo (Arto 14) nos parece inaceptable y opuesto al carácter imprescriptible de la Propiedad Comunal afirmado en el Arto 3. Equivale a reconocer una prescripción adquisitiva de hecho sin periodo de prueba a los no-indígenas ubicados en tierras de la Comunidad. La misma observación se hace en torno a respeto de los derechos de propiedad de personas que hayan adquirido de buena fe. En este sentido, el anteproyecto nos parece entrar en grave contradicción con los principios de la Constitución.

Es probablemente por esas razones que el anteproyecto ha sido recibido frecuentemente en la Costa Atlántica como un intento de menoscabar derechos ya establecidos, o sea en la Constitución, o en la Ley 28.

Acabamos de tener conocimiento que después de un proceso de consulta realizado en 1999 y 2000, los dos Consejos Regionales acaban de presentar a la Asamblea Nacional, el 6 de Septiembre 2000, una nueva propuesta titulada "Ley de Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, de los ríos Bocay, Coco e Indio Maíz" en el cual ratifican el papel de protagonista que deben jugar en este proceso.

#### Propuestas de reformas institucionales

##### *EN LO QUE CONCIERNE LAS COMUNIDADES DEL ATLÁNTICO*

Se requiere fortalecer las instituciones de gobierno local de las comunidades y de los bloques de comunidades. Al igual que para los municipios en los territorios mestizos, se necesitan espacios de aprendizaje de gestión de los recursos comunes. Este punto es absolutamente fundamental. Dictar leyes sin que se trabaje en la construcción de instituciones locales capaces de enfrentar los desafíos en el terreno no permitirá resolver los problemas. Ante la importancia de este tema, proponemos que programas específicos apunten a fortalecer una institucionalidad adaptada a nivel local.

Se necesita también consolidar el Gobierno Regional Autónomo y garantizar que pueda tener acceso a los suficientes recursos económicos para poder ejercer su papel. En base a la Ley 28 del 2 de Septiembre de 1987 (Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua) y particularmente a sus artículos 6, 8, 9, 16 y 23, parece lógico que el Consejo Regional tengan un mayor papel en el manejo de la especificidad de la situación de las Comunidades Indígenas del Atlántico.

#### **Algunos elementos de la Ley 28 del 30/10/1987 que apuntan hacia un mayor papel de las instancias de Gobierno Regional en la demarcación de las Comunidades Indígenas**

Arto 6.- Para el pleno ejercicio del derecho de Autonomía de las Comunidades de la Costa Atlántica, se establecen dos Regiones Autónomas en lo que comprende el Departamento de Zelaya (...)

Arto 8.- Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Publico que siguen en lo que corresponde, a políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales: 1/ Participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica. (...)

Arto 16.-El Consejo y el Coordinador Regional serán, en sus respectivas esferas, las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente.

Arto 23.- Serán atribuciones del Consejo Regional (...) 3/ Participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afecten o conciernan a su Región. 4/ Resolver los diferendos de límites dentro de las distintas Comunidades de su respectiva región. (...) 6/ Velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo y promoción social de la Región, que se establecerá a través de recursos internos y externos y otros fondos extraordinarios. 7/ Elaborar el anteproyecto de Demarcación y Organización Municipal para la correspondiente región tomando en cuenta las características sociales, culturales y económicas de la misma. (...).

#### Propuestas de programas:

##### *EN LO QUE CONCIERNE LAS COMUNIDADES DEL ATLÁNTICO*

Programas públicos manejados por el gobierno autónomo y de ONGs deberían orientarse a fortalecer las capacidades de las comunidades y de los bloques de comunidades.

Estos programas deben concebirse como una ayuda para la evolución y la adaptación de las formas de organización y de gestión, una ayuda para poder innovar y encontrar soluciones que no sean ni las formas de las comunidades de ayer ni las de la sociedad del Pacífico de hoy.

Un campo particularmente urgente de trabajo, lo constituyen las áreas protegidas, que son objeto de preocupación de parte del Estado y coinciden a menudo con territorios indígenas. La categoría de área protegida ofrece oportunidades reales para las poblaciones locales, que por el momento no han podido ser captadas por ellas. Con el apoyo de la cooperación internacional, es posible intensificar los esfuerzos actualmente en cursos en BOSAWAS y en los territorios cubiertos por el Corredor Biológico Mesoamericano para ayudar a las poblaciones indígenas y mestizas a encontrar modalidades novedosas de gestión patrimonial <sup>24</sup> de los recursos.

#### ***4. Adaptar los mecanismos de la justicia para que los pobres del área rural tengan un mejor acceso a ella***

##### Diagnóstico

Pudimos apreciar tanto en la revisión de los procedimientos legales como en el terreno en los diferentes estudios de caso las dificultades que tienen los pobres de acceder a la justicia. Esta afirmación se confirma aún más en el medio rural.

Esto se debe a diferentes cosas:

información insuficiente sobre los derechos civiles y agrarios, sobre las leyes, y los procedimientos

- ✓ mecanismos y procedimientos judiciales a menudo inadaptados
  - juicios sumarios orales limitados a pocos casos, y más bien necesidad de recurrir a un abogado para cualquier juicio ordinario
  - sistemas de publicidad inadaptados (gaceta oficial, periódico nacional)
  - periodo de apelación o reacción excesivamente corto para personas que viven en zonas alejadas y mal comunicadas
- ✓ costos excesivos de los servicios y demora en los juicios
- ✓ limitada posibilidad de tener el apoyo de un abogado competente y confiable
- ✓ ausencia de autoridades locales autorizadas para jugar el papel de amigables componedores y favorecer procesos de mediación en lugar de juicios

La falta de confianza en la justicia se traduce por la tentación de recurrir a la violencia o por la aceptación de las injusticias, equivalente a resignación, y búsqueda del mal menor. Es la situación que encontramos con muchos beneficiarios de la reforma agraria que optaron por vender a bajo precio su parcela ante la imposibilidad de poder terminar de legalizar su tenencia <sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> La constitución de Nicaragua en su artículo 102 habla de los recursos naturales como patrimonio nacional. El concepto de gestión patrimonial implica tomar en cuenta los intereses de las generaciones futuras. Numerosos trabajos en el mundo apuntan a desarrollar metodologías de trabajo de terreno que permitan a los grupos locales y a los estados no limitarse a tomar en cuenta los intereses inmediatos de propietarios o de poseedores, sino también una visión de más largo alcance para sus hijos y nietos.

<sup>25</sup> Al contrario de los compradores, que en muchos casos han logrado inscribir estas propiedades.

### Propuestas y estrategia

Vale también aquí diferenciar las acciones de mediano plazo de las acciones de corto plazo.

### Propuestas de reformas legales

Recomendamos encaminar la reflexión hacia el establecimiento en el mediano plazo de una jurisdicción específica para lo rural, como es el caso en Costa Rica, en México, y en España.

Esta propuesta vendría a completar el diseño de un marco legal más apropiado con la elaboración del Código Rural que mencionamos con anterioridad.

Desde ahora, se puede promover la búsqueda de soluciones por la vía de la mediación a nivel local para reducir los casos contenciosos. Vale señalar que esto corresponde con la política que quiere impulsar a partir de ahora la Corte Suprema de Justicia.

### Propuestas de reformas institucionales

La propuesta anterior exige el fortalecimiento del poder judicial, que tiene que contar con el correspondiente financiamiento y la preparación de profesionales especializados en derecho agrario, como de capacitadores y promotores que puedan actuar como facilitadores y como amigables componedores en las comunidades. Implica cambios a nivel de la carrera de Derecho, y programas que puedan organizar la formación de estos promotores.

### Propuestas de programas

A corto plazo, el mejoramiento del acceso de los pobres a la justicia pasa por programas específicos de servicios jurídicos de proximidad con ONGs (apoyo para la legalización de las propiedades, formación e información, ayuda para amigables componedores, etc.), con los gremios, y/o con los municipios. Algunas experiencias existen desde ahora, como las de Nitlapán en Wiwilí, San Juan de Río Coco, ... las del proyecto de la OEA en el Cua Bocay, las de DANIDA con los gremios en Matagalpa.

Otra necesidad sentida es la de mejorar la información del público sobre los profesionales susceptibles de apoyar comunidades campesinas u productores pobres en la defensa de sus intereses y en la legalización de sus propiedades. Recomendamos que se establezca un directorio en el cual aparezcan bufetes y abogados cuya capacidad profesional, integridad y compromiso con los pobres este reconocido. Las ONGs que trabajan en el campo jurídico podrían hacerse cargo de mantener actualizado este directorio.

## ***5. Incrementar la eficiencia de los sistemas de administración de tierras (registro y catastro), en seguridad, fiabilidad, actualización, costos para los usuarios, articulando lo local con lo nacional***

### Diagnóstico

El sistema actual de Registro de la Propiedad, a pesar de estar basado en la técnica del folio real, no ofrece plena seguridad.

- Se sabe que en ciertas regiones del país, las tierras inscritas en el Registro departamental son hasta varias veces mayores que la superficie total del departamento. El tracto sucesivo y la numeración no garantizan por sí mismo que no existan otros tenedores de derechos de propiedad sobre la misma porción de territorio. Hay que relacionar esta debilidad con la ausencia de referencias precisas a la ubicación del terreno: el sistema no contempla ni mojones reconocidos por testigos fidedignos y socialmente aceptados, ni una georeferenciación precisa.

- Existen diferencias de criterios en la práctica de los registradores, e incluso algunos procedimientos aberrantes que permiten dar vida registral a una parcela como por ejemplo las ventas judiciales ficticias.
- Existe confusión por las diversas fuentes que sirvieron de fundamento al Registro (sistemas francés y alemán, entre otros).<sup>26</sup>

Otra debilidad mayor del Registro consiste en su difícil actualización. Resulta imposible para los sectores más pobres de costear con la actualización de las herencias, de los desmembramientos, de las ventas de parcelas de pequeñas dimensiones. Incluso en la regiones en las cuales existe un catastro, se constata un alto nivel de desactualización en el sistema de Registro y Catastro.

Al no poder estar actualizado para todas las categorías de población, el Registro que tiene como propósito dar seguridad a los derechos de propiedad se vuelve una fuente de inseguridad. La ley estipula que solamente los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble podrán ser opuestos ante terceros. La imposibilidad de actualización de sus derechos para determinados grupos socioeconómicos equivale por lo tanto a negarles en la práctica el derecho a la propiedad, un derecho que sin embargo establece sin lugar a dudas la Constitución de la República para todos.

### Propuestas y estrategia

A mediano plazo, la propuesta consiste en lograr un sistema registral eficiente que permita reconocer e inscribir los distintos derechos, tal como lo hace el sistema registral alemán. Tal sistema implica una referencia precisa y no cuestionable de los límites de las parcelas. La seguridad del Registro se logra al asociarse a un Catastro físico legal. La medición del área no es en sí ni fundamental ni prioritaria, puesto que el área no es más que una deducción matemática del conocimiento del perímetro, o sea de los linderos.

Sin embargo, esto no se logra necesariamente ni exclusivamente con la realización de mapas catastrales georeferenciados o basados en trabajos de agrimensores muy calificados. El reconocimiento social y local de los límites puede bastar en muchas circunstancias para establecer con seguridad la ubicación física del lote. Permite, con la ayuda de instrumentos sencillos manejables a nivel local, tener una buena aproximación del área.

Por lo tanto, la propuesta para mejorar paulatinamente el Registro consiste en buscar sistemáticamente una articulación entre mecanismos centralizados y mecanismos descentralizados y locales. Gran parte de las recomendaciones comprendidas en este punto ya forman parte de los esfuerzos encaminados a mejorar el funcionamiento del Registro y del Catastro. Sin embargo, nos parece que la propuesta de una construcción progresiva apoyada en la articulación entre mecanismos centrales y locales constituye un punto relativamente nuevo que merece ser desarrollado.

---

<sup>26</sup> El sistema francés de catastro establecido bajo Napoleón responde fundamentalmente a un objetivo fiscal (el Registro depende del Ministerio de Hacienda). No da prueba de la propiedad y se interesa fundamentalmente a los propietarios aparentes. Tampoco exige una delineación precisa. Esta ligado a un sistema de derecho considera que la creación de los derechos de propiedad resulta de la única voluntad de las partes y que es suficiente el consentimiento para transmitir la propiedad. Las partes utilizan los servicios de un notario para establecer un contrato, y los servicios de un agrimensor para levantar el mapa de la propiedad y estos se hacen públicas. El Registro de Tierras Germánico, por lo contrario tiene fundamentalmente una misión jurídica de registro y de prueba de la existencia de los derechos. Los registradores son jueces de tierra, que deben de examinar no solo la forma sino el fondo de los derechos al momento de la inscripción. Además la delineación de las propiedades es obligatoria y debe hacerse en forma pública y contradictoria. Cuando decimos que la referencia en el manejo del Registro Nicaragüense a estas diversas fuentes crea confusión e inseguridad, estamos pensando por ejemplo en eso: si bien buena parte del funcionamiento del Registro Nicaragüense se inspira de principios parecidos al del Libro Germánico, se considera que un título supletorio adquiere más fuerza cuando la propiedad ha sido vendida a un tercero hasta poder inscribirse como título sin restricción; esta posición se basa sobre principios de tipo derecho francés. El acuerdo entre las partes para la transacción última no debería mecánicamente validar un derecho que todavía quedaba sujeto a la prueba del tiempo. Esta situación abre las puertas a muchos abusos, como se puede constatar en la actualidad con la proliferación de títulos supletorios no siempre de buena fe para resolver situaciones poco claras de propiedad (un fenómeno que se da en particular en Managua, donde no existe ni frontera agrícola ni tierras nacionales !)

### Propuestas de reformas legales

Las modificaciones en preparación a las leyes sobre Registro y Catastro deberían de reconocer la posibilidad de esta construcción progresiva de un sistema articulado a nivel departamental entre Registro y Catastro.<sup>27</sup>

Sin embargo, es a nivel municipal que puede jugar plenamente el efecto descentralización, por la existencia de los gobiernos municipales y por la proximidad. Los municipios tienen entre sus mandatos el de realizar un catastro fiscal que no implica reconocimiento de derechos a nivel legal pero que puede ofrecer una buena aproximación inicial para una articulación con el Registro.

Sin cambiar los mandatos que tienen las distintas instituciones, es posible movilizarlas para mejorar la eficiencia del sistema de Registro con los mecanismos que exponemos a continuación que implican o bien cierta delegación de los organismos departamentales o nacionales a los Gobiernos locales (municipios o comunidades indígenas) o bien un papel de ventanilla, publicidad o transmisión de documentos y solicitudes para hacer posible a nivel local el acceso a una información cuya gestión se hace a nivel departamental.

### Propuestas de reformas institucionales:

Se propone por lo tanto que los datos del Registro correspondientes a un municipio puedan ser consultados en este municipio, con un nivel de actualización no instantáneo pero aceptable.

Se propone que toda operación relativa a una propiedad ubicada en un determinado municipio sea dirigida al Registro correspondiente a través de la alcaldía de este municipio, por medio de mecanismos seguros que permitan a la municipalidad enterarse de lo ocurrido.

Donde existe Catastro, la Oficina de Catastro Nacional puede asesorar directamente las oficinas de catastro fiscal municipales, sin que esto signifique problemas mayores<sup>28</sup>. Donde no existe catastro, se sugiere establecer sistemas aproximados que permitan elaborar esbozos validados por procesos de cartografía participativa y fijarlos en relación a una malla preparada por el Catastro Nacional.

Los sistemas de cartografía aproximados pueden nacer de la combinación de un esfuerzo de catastro fiscal (encuestas sencillas), de mecanismos de reconocimiento de derechos con el objeto de una titulación por la OTR, de mecanismos de resolución de conflictos o de mecanismos de ordenamiento territorial.

Lo importante es que puedan poco a poco perfeccionarse y relacionarse con el Registro para mejorar la calidad de este último.

Por otro lado, se recomienda mejorar las carreras técnicas de topografía y agrimensura y ayudar los profesionales que se dedican a estos trabajos a mejorar la calidad de sus prestaciones y a bajar sus costos.

Al mismo tiempo, y combinando herramientas cartográficas aproximadas y mecanismos de testigos (por ejemplo, firmas de personas de notoria honradez y de los propietarios colindantes), las municipalidades (o las Comunidades Indígenas) podrán construir un sistema de servicios básicos de bajo costo para que los derechos de todos los ciudadanos puedan ser resguardados con seguridad, y actualizados.

---

<sup>27</sup> Estando todavía estas leyes en pleno proceso de elaboración, no estimamos posible hacer de ellas un análisis en detalle, quedando esta tarea para investigaciones futuras. Lo que afirmamos proviene esencialmente de las discusiones que tuvimos al respecto con los expertos encargados de la modernización del Registro y del Catastro.

<sup>28</sup> Los Municipios tienen un interés evidente en el establecimiento de los catastros fiscales y pudimos constatar que se han dado pasos interesantes en esta dirección, con el apoyo de INIFOM y de programas de cooperación externa. Este punto deberían ser mejor valorado en las propuestas de modernización de los sistemas de catastro y registro.



### Propuestas de programas

Programas pilotos para establecer modelos operacionales correspondientes al esquema anterior tendrán que ponerse en marcha antes de generalizar cualquier metodología.

El éxito de esta propuesta dependerá en gran medida de la posibilidad de crear una movilización ciudadana y democrática en torno a la administración de los derechos de propiedad. Programas de acompañamiento destinado a lograr una mejor participación de los distintos sectores o de los principales gremios podrán ser financiados.

## ***6. Incorporar positivamente las tierras del sector reformado al desarrollo nacional***

### Diagnóstico

Los conflictos más agudos en torno a la propiedad se dan en la actualidad en el sector reformado, o sea el sector que se constituyó a raíz de la aplicación de las leyes de Reforma Agraria con la confiscación o la expropiación de propiedades y su entrega a beneficiarios de diversas naturalezas: empresas estatales, cooperativas y pre-cooperativas, individuos. El sector reformado no solo se distingue del resto del agro por su origen, sino también por el hecho que los títulos de reforma agraria se han caracterizado por presentar algunas limitaciones en torno a los derechos de propiedad<sup>29</sup>.

La amplitud de las transformaciones agrarias de las dos últimas décadas ha sido considerable. Unas 2,6 millones de manzanas, aproximadamente el cuarto del área actual en fincas, han sido entregadas a cooperativas, productores individuales, empresas de los trabajadores, desmovilizados de la ex-resistencia y del ejército. En 1978, antes del inicio de las fuertes transformaciones de la tenencia en Nicaragua, el área en fincas era de un poco más de 8 millones de manzanas. Es esencialmente sobre este universo que se hicieron las transformaciones agrarias: por lo tanto más del 30% del área agropecuaria del final de los 70 fue de una u otra forma redistribuido con la reforma agraria. Una buena parte de estas tierras son de excelente calidad y tienen una aceptable infraestructura productiva.

De alguna u otra forma, las tierras del sector reformado han sido sometidas a una situación de inseguridad más o menos fuerte desde hace muchos años, hasta unos 20 años en algunas situaciones. La constante intervención del Estado en el sector reformado durante el periodo sandinista y la imposición de formas de producción colectivas o estatales que no correspondían con los deseos de la mayoría de los productores, la situación de guerra, y durante los últimos diez años, los reclamos de los antiguos dueños y los conflictos que de estos nacieron, otros conflictos de distintos tipos, entre beneficiarios, entre beneficiarios y los organismos financieros, la dificultad para acceder al crédito con el argumento de no tener la propiedad legalizada, fueron todos elementos determinantes que han fuertemente limitado la posibilidad de una óptima utilización de las tierras del sector.

Solamente en lugares donde estas dificultades pudieron ser vencidas, el efecto positivo de la redistribución de la tierra a unidades familiares de pequeña escala se pudo expresar y se constata en una intensificación de la producción. En gran parte del sector, esta evolución positiva ha sido bloqueada por las razones anteriores y se ha iniciado un claro proceso de reversión de la reforma agraria.

Cualquiera hayan sido los errores y las imperfecciones de la reforma agraria en Nicaragua, y más allá de los debates ideológicos y políticos, permitió lograr una distribución de la tierra mucho más favorable para

---

<sup>29</sup> Estas limitaciones no siempre fueron las mismas a lo largo de los años, dependiendo de la evolución de la legislación y de las prácticas de las instituciones a cargo de la reforma agraria, pero casi siempre existieron restricciones de algún tipo.

el desarrollo nacional. Se estima que a raíz de la reforma agraria, el peso de las fincas de menos de 200 manzana hubiera pasado del 47 % en 1978 a 69 % en 1993<sup>30</sup>.

El costo humano y económico de esta transformación ha sido extremadamente elevado y no sacar provecho de esta nueva situación tendría graves consecuencias tanto a nivel económico como social para Nicaragua en el mediano plazo. Por lo tanto, es de absoluta prioridad garantizar una mayor estabilidad social y mejores condiciones para el desarrollo económico en el sector reformado.

La situación actual de descomposición paulatina es la peor desde el punto de vista del interés nacional: no solo mantiene un clima político tenso y peligroso sino favorece a una minoría que puede sacar provecho de la situación por encontrarse por una u otra razón en situación de fuerza y que por lo general no desarrolla sistemas de producción óptimos para el desarrollo económico del país. Estimamos, haciendo un balance entre áreas ganadas y pérdidas que los beneficiarios de la reforma agraria perdieron globalmente unas 560.000 manzanas entre 1990 y 2000. Las observaciones de terreno muestran que son a menudo las mejores tierras o las tierras sobre las cuales existía mucha presión de compra por su ubicación que fueron cedidas. La situación de tenencia de las tierras que quedan en manos de los beneficiarios de la reforma agraria es en buena proporción insegura. Se estima que 2/3 parte de las tierras en manos de cooperativas (lo que podría significar unas 400.000 manzanas) no cuentan con documentos calificados con verdaderos y "legítimos" de acuerdo con la definición de la Ley 278. Los procesos de revisión son extremadamente lentos y la incertidumbre se mantiene, con su cortejo de consecuencias negativas para los afectados y para el país en su conjunto.

Obligación es de constatar que la importante ayuda internacional de la cual se benefició Nicaragua para estabilizar la situación del sector reformado no ha dado todos los resultados inicialmente esperados. Tanto el programa de reordenamiento de la propiedad rural financiado por el Banco Mundial en su primera fase como el programa CEDEPER financiado por la Unión Europea tenían como objetivo explícito y como prioridad clara la consolidación de la tenencia en el sector reformado en las tierras del Pacífico, si uno se basa en lo expresado en los informes que sirvieron de base a la redacción de los documentos de proyectos<sup>31</sup>. Ante el carácter extremadamente delicado del problema político en torno a la propiedad, por las decisiones políticas que fueron tomadas (o postergadas) durante estos años, o bien se paralizó la ejecución de los proyectos o bien en la práctica se cambiaron las prioridades. En el caso del CEDEPER, el

<sup>30</sup> Merlet, Pommier, Fedele, Quintero, Matus. EURAGRI. Informe de la misión de identificación del programa de apoyo al fortalecimiento de la situación de derecho y al despegue económico en el campo. Nicaragua. (CEDEPER). Octubre 1993. Estimaciones hechas en base a una interpretación de las estadísticas oficiales Habrá que esperar el censo agropecuario previsto para 2001 para tener una idea más exacta de la evolución de la repartición de la tierra. El presente estudio pone en evidencia que se están dando cambios muy rápidos y profundos, que no se pueden cuantificar fácilmente sin una encuesta nacional o un censo.

<sup>31</sup> Si en el caso del proyecto CEDEPER, esta afirmación es una evidencia, no es tan evidente para el proyecto del Banco Mundial. Sin embargo, pensamos que para sostentar esta afirmación, vale la pena recordar aquí los términos exactos del informe de la misión de preparación de Febrero y Marzo de 1993 del Banco Mundial, en la cual también participaron la FAO y la Cooperación Suiza: Nicaragua. Agricultural Technology and Land Management Project. Staff Appraisal Report. 1993. En la parte correspondiente al componente Tierra, podemos leer:

*"2.38 During the first stage of the project, and under the new legal/administrative framework, the most pressing and legally viable property claims, largely rising from superimposed titles to the same parcel, would be addressed, similarly, assignments of land under the Area of People's Property (Area de Propiedad del Pueblo; APP) (...) would be completed. This preliminary stage of the project would mainly involve the legalisation of rural property acquired by the present or past administrations that was assigned to beneficiaries of the Agrarian Reform prior to being registered under the State's ownership, and would be supported by a grant from the Netherlands for Dutch Guilder 1,047.581 (US\$ 566,000). Once properly registered with INRA, these properties would be transferred to the current legally recognised dwellers. An unrestricted legal title would then be provided to each property and registered with the Registro Público."* (página 19, Op cit)

*"2.46 Land Titling (US\$16.2 million). During its first three years, the project would grant land titles to approximately 34,000 agricultural producers covering the identified high priority area of about 720,000 ha mainly located in the Central and North Pacific Regions. Legal status studies for this are well advanced. The second phase of the project (years 4 and 5 of the project implementation) would be carried out during project years 1 to 3."* (página 20, idem)

desarrollo del proyecto fue muy difícil, su ejecución muy lenta y se está llegando al final del periodo previsto sin haber del todo alcanzado las metas. En el caso del componente titulación del proyecto del Banco Mundial se hizo una titulación masiva pero fundamentalmente en las áreas del interior, en tierras nacionales o de colonización reciente, y en gran parte fuera de los espacios afectados por la reforma agraria sandinista y reclamados por sus antiguos dueños. Era mucho más fácil titular o volver a titular tierras en estas condiciones que en las tierras de reforma agraria. Los resultados de este muy fuerte esfuerzo de titulación son alentadores y no se cuestionan. Lo que queremos subrayar es que el problema considerado como prioritario al inicio de los años 90, o sea optimizar el uso y garantizar la seguridad de la tenencia en las ricas tierras afectadas por la reforma agraria, no ha encontrado soluciones definitiva. hasta la fecha.

Hoy, resulta claro que conviene poner fin a los mecanismos de excepción en materia agraria, y acelerar la transición del sector reformado hacia un funcionamiento normal, sin las excepciones y limitaciones específicas que lo han caracterizado. Es necesario con el mismo objetivo introducir plazos finales cercanos para la revisión de la legitimidad de las transformaciones agrarias ligadas a la reforma agraria. La prolongación de la incertidumbre actual tiene como principal y evidente consecuencia la reversión del positivo efecto de redistribución que tuvo la reforma agraria.

Si evitar la reversión de la reforma agraria constituye una prioridad, otras políticas complementarias, (en particular crédito, de investigación y extensión agropecuaria <sup>32</sup>) serán necesarias para lograr rápidamente el mejor provecho posible de lo que queda del efecto de redistribución de la reforma agraria. <sup>33</sup>

La participación de los organismos gremiales y de los sectores sociales en la resolución de los problemas es una condición necesaria para lograr una positiva reintegración de las tierras reformadas al desarrollo nacional. Parece claro que esta participación no podría limitarse a un proceso a nivel de las directivas nacionales y que una significativa ampliación de los interlocutores y un trabajo a nivel local con las organizaciones interesadas, incluso las independientes, constituyen condiciones necesarias para el éxito.

### Propuestas y estrategia

#### Propuestas de reformas legales o de procedimiento:

#### *MODIFICACIÓN DEL PROCESO DE REVISIÓN DE LA LEGITIMIDAD DE LOS TÍTULOS DE REFORMA AGRARIA POR LA O.O.T. Y LA O.T.R..*

La misión considera que probablemente no se podrá lograr un consenso inmediato a nivel de todas las instituciones del Estado directamente involucradas en estos aspectos. Tampoco se necesita este consenso, si existe una clara voluntad política de avanzar y si las propuestas responden al problema que se quiere resolver, con la mayor justicia posible. Se puede pensar en establecer proyectos pilotos para afinar las propuestas. Sin embargo, no entra en los términos de referencia de la misión que estuvo a cargo del estudio preparar estos proyectos. De todos modos, no convendría que fuese un equipo de estudio que hiciera este trabajo, cuyo contenido es altamente político.

---

<sup>32</sup> Ver al respecto las políticas del Ministerio de Agricultura (MAG-FOR) [Marco de políticas y programas 1998-99, Una ruta para modernizar la Nicaragua rural, abril 1998] y los proyectos con el INTA, apoyados por el Banco Mundial.

<sup>33</sup> Otra política complementaria concierne la problemática de las compensaciones a los confiscados y expropiados. Consideramos sin embargo que se trata de un problema que conviene diferenciar claramente del problema de los beneficiarios de parcelas de reforma agraria. Por esa razón, y por considerar que la discusión de este tema está fundamentalmente ligada a las prioridades en la afectación del presupuesto nacional y a la capacidad que tiene Nicaragua de seguir indemnizando este sector. No hemos investigado estos aspectos y no contamos con una información fidedigna al respecto. Por estas dos razones, no formulamos ninguna recomendación específica sobre este punto.

***En lo que concierne la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT).***

- Agilizar el proceso de revisión de los títulos de reforma agraria del periodo de la transición, reactivando una comisión multisectorial ad hoc, inicialmente prevista en el decreto 35-91, integrando más miembros para reforzar la participación de los gremios y sectores concernidos.
- Poner en acción un procedimiento descentralizado de revisión de la validez de los documentos de los beneficiarios, a nivel departamental y municipal, de tal forma que sea en base a una "encuesta pública" que haga participar los vecinos, las organizaciones locales, la alcaldía y las autoridades morales que se determine si el documento respalda una posesión o una propiedad legítima <sup>34</sup>. Este mecanismo equivale a trasladar el debate de lo estrictamente legal a lo legítimo, respetándose el espíritu de la ley. Puesto que se conoce lo imperfecto y contradictorio que fueron las prácticas legales durante los últimos años en materia de propiedad en Nicaragua, nos parece ser la única solución justa y la más conveniente para el Gobierno. <sup>35</sup>
- Simplificar los trámites exigidos por la OOT guardando solamente los elementos que son de posible verificación a nivel local, sin mezclar elementos sobre el historial jurídico de la propiedad que los interesados no están en condición de proporcionar
- Fijar un plazo para la revisión de los títulos y declarar que los títulos cuya legalización se haya solicitado y que no hayan recibido respuesta definitiva de parte de la OOT se consideraran automáticamente como legítimos. Este mecanismo obligará a la OOT a dar la prioridad a los títulos sospechosos (falsos, o relevante de la "piñata"), y permitirá a la vez garantizar la seguridad de la tenencia a una mayoría de beneficiarios que obviamente no ha estado implicada en actos fraudulentos.
- A nivel institucional, se debería reforzar la OOT y dotar de medios a las Comisiones a nivel nacional y local, para que puedan cumplir con sus nuevas obligaciones. Establecer un apoyo externo de duración limitada para la comisión podría ser muy útil.

***En relación tanto con la OOT como con la OTR:***

Uno de los problemas que bloquean la resolución final de los problemas de tenencia y conflictos es la inexistencia de un registro o archivo confiable que especifique el universo detallado del sector reformado. La misión llegó a la conclusión que no es posible partir de los archivos de la OTR, limpiarlos y constituir a partir de estos el universo de los títulos válidos <sup>36</sup>.

En estas condiciones, se sugiere utilizar un procedimiento similar al que mencionamos en el acápite anterior en relación a la OOT. La consulta a nivel local serviría también a completar el universo del sector reformado.

---

<sup>34</sup> No cabe aquí detallar lo que podrían ser los procedimientos, pero podrían contemplar una publicación a nivel local, municipalidad o juzgado local, aprovechando la existencia en todos los municipios de estas oficinas del poder judicial.

<sup>35</sup> Sabemos que funcionaron durante el Gobierno de Doña Violeta Chamorro unas comisiones locales con un propósito similar. Valdría la pena tomar en cuenta esta experiencia para definir los procedimientos a seguir.

<sup>36</sup> Si hubiera sido posible, se puede suponer que el INRA o después la OTR lo hubieran hecho durante los 10 años pasados, habiendo tenido a su disposición amplios apoyos de la cooperación externa, Banco Mundial, Unión Europea, y otros. Los procedimientos actualmente usados, en estas condiciones, no son lo suficientemente seguros ni transparentes para garantizar suficiente fiabilidad: se pueden cometerse errores que, independientemente de su frecuencia, llegarían a desacreditar el conjunto de las resoluciones.

Los pasos serían los siguientes:

- pedir a la OTR que publique la lista de cooperativas y que tiene debidamente registradas en sus libros, que tienen títulos cuya legitimidad no es cuestionada. Publicar estas listas no solo a nivel nacional sino también a nivel local. (Grupo I)
- pedir a la OOT que publique la lista de las cooperativas que recibieron la solvencia para sus títulos (Grupo II), y la lista de las que ya recibieron una respuesta negativa definitiva. (Grupo III)

Los beneficiarios que tienen tierras o títulos que no entran en ninguna de estas tres categorías se dividen en:

- a) los que pidieron solvencia a la OOT y que están en proceso, o que no han recibido respuesta (Grupo IV-a)
- b) los que ni han pedido solvencia, ni están registradas en forma definitiva con la OTR (Grupo IV-b).

Para avanzar, es con el grupo IV que habría que concentrar los esfuerzos. Esto pasaría por:

- pedir a los beneficiarios del Grupo IV-a que presenten a la comisión multisectorial departamental u municipal los documentos considerados como indispensables en el trámite simplificado de la OOT, cuando estos no hayan sido ya presentados, o una copia de estos en el caso contrario
- pedir a los beneficiarios del Grupo IV-b que presenten unos requisitos similares para poder entrar en la lista de demandantes.

La comisión examinaría ambas solicitudes buscando como averiguar con participación local (encuesta pública) la legitimidad de las demandas como se describió brevemente arriba. Concretamente, se tendría que publicar la solicitud y pedir a quien se oponga a la legitimación de los derechos de la cooperativa, de manifestarse exponiendo los motivos de su oposición.

Estos mecanismos exigen poner plazos para la recepción de la documentación de parte de los beneficiarios de reforma agraria, y plazos para que otras personas puedan oponerse durante la fase de encuesta pública.

La decisión de la comisión dependerá por supuesto de la existencia o no de oposiciones y de la naturaleza de esta. Las cooperativas que hayan tenido un aviso favorable a nivel de la comisión entrarían a completar el archivo de la OTR, que podrá entonces sobre esta base dar fe de la legitimidad de sus títulos<sup>37</sup>. Estos procedimientos tendrían un carácter extra judicial, pudiendo después pasar a los tribunales correspondientes al no poder resolverse los conflictos de manera amigable.

Mecanismos similares podrían usarse para los beneficiarios individuales de reforma agraria. Sin embargo, parece más urgente y prioritario tratar el caso de las cooperativas y de los colectivos, los cuales parecen estar más afectadas por la situación de inseguridad, la que tiene mayor impacto en posibles procesos de reconcentración de la tierra. Lo ideal sería probablemente proceder en dos etapas, la primera para evacuar la situación de las cooperativas, y solamente una vez terminada esta, proceder a tratar en forma similar los numerosos casos de individuales.

Si un procedimiento de esta naturaleza exige por supuesto un poco más de preparación para poder ser puesto en práctica, es de la opinión del equipo que una propuesta de esta naturaleza constituye la manera más justa y menos costosa para el país de poner un punto final a la inseguridad sobre la tierra del sector reformado.

---

<sup>37</sup> Vale recordar que es una facultad que le reconoce la ley 278, y que pesará mucho en el dictamen de los juicios arbitrales.

*REFORMAS SUSTANCIALES A LA LEY 278.*

La Ley 278 se hizo para poner fin a los conflictos sobre la propiedad. Sin embargo, un análisis detallado de su contenido<sup>38</sup> muestra que presenta problemas de fondo que podrían más bien acentuar los conflictos en lugar de ayudar a resolverlos. Unas reformas a la ley 278 serán probablemente inevitables si se quiere crear condiciones adecuadas de solución a los problemas de propiedad relacionados con el sector reformado en conformidad con el interés nacional. Estas reformas tendrían que corregir los aspectos que detallamos a continuación:

- Conviene evitar la doble vía de resolución de conflictos, administrativa y judicial, a la cual tienen acceso los antiguos propietarios hasta el final. Una reclamante que tiene su caso aceptado por la Comisión de Revisión de Confiscados y en trámite ante la OCI puede al mismo tiempo irse a los tribunales y luchar para recuperar su finca. El hecho de perder el juicio no significa que renuncie a sus derechos de indemnización. Por lo contrario, los beneficiarios de la reforma agraria van a estos juicios con la posibilidad de perderlo todo. La ley establece así un factor de desigualdad, lo que no es correcto ni propicio para el retorno de la normalidad. La reforma a la ley debería establecer la obligación del antiguo propietario de renunciar a la vía administrativa si optase por la vía judicial.
- La ley promueve una figura de mediación, lo que en sí es muy acertado y está en conformidad con la evolución actual del sistema judicial nicaragüense. Pero lo hace de una manera inadecuada, corriendo el riesgo de quitarle credibilidad a un mecanismo llamado a jugar un papel muy importante en la resolución de conflictos en Nicaragua en los años venideros. Instauro la mediación entre dos partes que se encuentran en condiciones muy diferentes de poder defenderse. La Ley no proporciona ayuda a la parte más débil, los beneficiarios de la reforma agraria y ocupantes de la tierra<sup>39</sup>. Este punto debería corregirse con un apoyo en forma de defensoría pública, a las partes que estén en situación de indefensión por tener escasos recursos, que les impidan contratar abogados, pagar tramites, y gastos conexos a un juicio.
- La Ley hace posible en todos los casos una demanda de los antiguos dueños contra los ocupantes. De esta manera, hace que se desvanezca la responsabilidad del Estado en los conflictos actuales. En la mayor parte de los casos, esta conflicto directo no existe o no tiene razón de existir: son dos conflictos que se dan, el primero entre el antiguo dueño y el Estado, y el segundo entre el Estado y los beneficiarios. El cortocircuito que opera la Ley 278 en lugar de ayudar a la resolución de conflictos fomenta nuevos enfrentamientos que pueden degenerar y tener un costo humano y político elevado. Los beneficiarios no tienen culpa de que el Estado no haya confiscado o expropiado de manera legal, la finca que les ha sido entregada. Recíprocamente, si una confiscación o una expropiación se hizo de manera abusiva, la naturaleza de los ocupantes no debería impedir al antiguo dueño de hacer valer sus derechos. Una importante corrección a la Ley 278 sería introducir de nuevo de manera explícita el Estado, separando claramente los dos tipos de conflictos<sup>40</sup> y evitar así enfrentamientos entre expropiarios y beneficiarios de las asignaciones de tierras.
- Por último, en la perspectiva de terminar con la situación de excepción en materia agraria, se debe pensar en establecer plazos finales para las distintas acciones: posibilidad de introducir demandas sobre propiedades afectadas, posibilidad de reclamar un título definitivo, competencia de los organismos involucrados CNRC, OOT, OCI, OTR, y tribunales arbitrales. Sería recomendable

<sup>38</sup> Las dificultades que se manifestaron para poder aplicarla en todos sus aspectos confirman de cierta manera el carácter problemático de esta ley.

<sup>39</sup> al menos que sean considerado como legítimos de antemano.

<sup>40</sup> Vale señalar que el mecanismo de mediación que establece la ley 278 no parece adecuado en situaciones en las cuales el Estado es una de las partes en conflicto.

estudiar la forma de ratificar las decisiones definitivas por sentencia judicial, para darle carácter de "cosa juzgada" y hacer más difícil una cuestionamiento futuro con los cambios de gobierno.

#### Propuestas de reformas institucionales:

No se considera prioritario impulsar de inmediato ninguna reforma institucional de magnitud para este punto. Sin embargo, la puesta en marcha de las recomendaciones anteriores exige que las instituciones directamente involucradas dispongan de los medios materiales y financieros para poder cumplir con sus funciones.

#### Propuestas de programas:

Dos tipos de programas serían necesarios para acompañar y volver posible un proceso de finalización de la reforma agraria que no se traduzca por la continuación y profundización de la reversión del proceso de democratización de la tenencia.

- Programas de fortalecimiento institucional para mejorar la participación de los organismos gremiales y en particular de los sectores mayoritarios insuficientemente representados en la actualidad

Una de las razones de fondo de la evolución reciente de la situación agraria es la debilidad de los organismos gremiales susceptibles de negociar y de concertar acciones y políticas con el Gobierno. Más aún, los organismos existentes no representan adecuadamente los intereses de las capas más pobres <sup>41</sup>.

- Programas de apoyo jurídico a los más pobres y a los beneficiarios de la reforma agraria.

Algunos programas de esta naturaleza han funcionado durante los últimos años <sup>42</sup> pero solo han cubierto una pequeña parte de la demanda. El componente del CEDEPER, proyecto de la Unión Europea, que estaba supuesto apoyar los organismos gremiales en este sentido no se llevó a la práctica. La lección que se saca de estas experiencias es que proyectos de esta naturaleza tienen que estar negociados con y ejecutados directamente por instancias no gubernamentales.

### ***7. Establecer mecanismos para facilitar el acceso a la tierra para los productores familiares de pequeña y mediana escala, tanto a través de la propiedad como a través de formas de acceso temporal que garanticen suficiente seguridad para producir, con el fin de disminuir la sub-utilización del suelo.***

#### Diagnóstico

Decir que es prioritario poner un punto final al régimen de excepción que se estableció en el sector reformado no significa desconocer que exista una demanda legítima de tierra no satisfecha.

Encontramos por un lado una demanda excepcional, relacionada con la situación de posguerra, con los reclamos de los ex combatientes de la Resistencia Nicaragüense, del Ejército Popular Sandinista y del Ministerio del Interior <sup>43</sup>. Pero existe también una demanda estructural, que no tiene que ver con los

---

<sup>41</sup> Aunque existan programas específicos de trabajo con estos sectores como por ejemplo el programa de campesino a campesino de la UNAG.

<sup>42</sup> ver por ejemplo el proyecto apoyado por DANIDA en Matagalpa. Los programas de apoyo jurídico de NITLAPAN constituyen otro ejemplo, aunque más orientado a la legalización de las parcelas individuales de los socios de cooperativas.

<sup>43</sup> cuya importancia en mayo y junio del 2000 vuelve a cobrar importancia: tomas de tierras, bloqueos de carreteras, acciones en Managua.

sucesos históricos recientes, y que se relaciona con las imperfecciones de los mercados de tierra, tanto los de compraventa como los de alquiler.

El funcionamiento imperfecto de los mercados de compraventa de tierra se traduce por una fuerte segmentación del mercado y un nivel de información muy desigual entre los actores. Si bien las causas de esta situación mantienen relación con la naturaleza del "bien" específico que es la tierra, se ve reforzado por el desigual acceso de los actores a otros mercados, como por ejemplo al mercado del capital (ausencia de mecanismos de crédito hipotecario accesibles a los productores pobres o incluso medianos). De lo anterior concluimos que, tanto en el contexto económico actual en Nicaragua <sup>44</sup> como en muchos otros contextos <sup>45</sup>, el mercado tiende, en ausencia de mecanismos correctivos, a la reconstitución paulatina de una estructura agraria muy polarizada.

Los mercados de alquiler y de aparcería tampoco son perfectos y no facilitan un acceso a los recursos en conformidad con el óptimo económico para la sociedad en su conjunto. No obstante, existe un amplio consenso para afirmar que, por la flexibilidad ligada con el carácter temporal del acceso a la tierra, los mercados de alquiler y aparcería constituyen mecanismos de gran importancia que complementan intervenciones más estructurales sobre la tenencia de la tierra. Pero, para cumplir con el fin de ayudar a optimizar el uso del suelo, tienen que ofrecer suficiente seguridad para las partes.

En la actualidad, no existe un cuerpo legal satisfactorio que permita garantizar los intereses del propietario y del inquilino. Los contratos de alquiler (formales o informales), con la excepción de los que se dan en el marco de relaciones familiares, se aplican a lapsos de tiempo muy reducidos, lo que impide un manejo adecuado de la tierra y la realización de inversiones y no permite optimizar la producción.

En un país como Nicaragua donde domina la pequeña y mediana producción, la búsqueda de políticas y de mecanismos novedosos que permitan resolver estos problemas constituye una necesidad imperiosa. La reforma agraria radical y coercitiva no puede ser un remedio aplicable en forma continua: si se justifica para corregir rápidamente una estructura agraria excesivamente polarizada, en ninguna forma sirve como política permanente.

Otras políticas son necesarias, que van de la "reforma agraria asistida por el mercado" que el Banco Mundial impulsa en distintos países de América Latina hacia lo que en Europa Occidental se acostumbra llamar "políticas de estructura".

*La reforma agraria asistida por el mercado puede ser una forma sostenible de intervención sobre la estructura agraria, en la medida que no crea un régimen de tenencia específico sino corrige el funcionamiento de un mercado imperfecto.*

Las "políticas de estructuras" que varios países europeos han impulsado exitosamente durante las últimas décadas agrupan un conjunto de medidas tendientes a favorecer la constitución de explotaciones agropecuarias de un tamaño adaptado al desarrollo económico, tecnológico y social del país. Entre estas, encontramos por ejemplo:

incentivos a la reorganización de las parcelas en el espacio con intercambios o compraventas, puestas en práctica fundamentalmente por las organizaciones campesinas con el apoyo del Estado,

---

<sup>44</sup> Los resultados de la encuesta realizada por la Universidad de Wisconsin en paralelo a nuestro estudio confirman que son los productores más fuertes que compran más tierras. Estudio de las dinámicas de la economía rural. Impacto de proyectos de titulación en Nicaragua. Estadísticas descriptivas. versión preliminar. Julio 2000.

<sup>45</sup> Para comprobar que esta situación no constituye una excepción, se puede consultar el estudio de Binswanger, Deininger, Feder, "Power, Distorsions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations" "If the efficiency of the large commercial farm is a myth, why do markets for the rental and sale of agricultural land rarely reallocate land to the most efficient uses and users (family farmers) ? " Working Papers. World Bank. Julio 1993.



- ayudas para facilitar la instalación de jóvenes productores, y para anticipar la jubilación de los productores más viejos
- mecanismos de fondos de tierras, que pueden implicar o no disposiciones legales específicas, como ha sido el caso en Francia, con las Sociedades Anónimas especializadas en intervenir en el mercado de tierra con objetivos acorde con las necesidades de desarrollo (SAFER)
- estructuras asociativas de gestión de la tierra, que involucran diferentes explotaciones agrícolas familiares que alquilan la tierra a dicha estructura <sup>46</sup>

Nos parece importante subrayar como una de las condiciones necesarias para avanzar en esta dirección la necesidad de la participación local de los gremios y de las organizaciones productores en la concepción y aplicación de estas políticas y en la fijación de reglas del juego realistas <sup>47</sup>.

Otra condición necesaria a la puesta en práctica de las recomendaciones que siguen es la existencia de una política nacional coherente en materia de tierras y recursos naturales, tema que tocaremos en la última recomendación de nuestro trabajo.

### Propuestas y estrategia

#### Propuestas de reformas legales e institucionales

##### *MERCADO DE COMPRAVENTA DE TIERRAS*

En el mediano plazo, será necesario establecer mecanismos locales de intervención en los mercados de tierras y mecanismos que permitan un real ordenamiento territorial. Estos podrán exigir reformas al marco legal y cambios institucionales.

Sin anticipar sobre los resultados de los estudios complementarios que se tendrán que hacer en este campo, y que permitieran establecer cuales son los cambios necesarios, podemos mencionar a título de ejemplos algunas posibilidades:

derecho preferente de compra a municipios y/o sociedades ad hoc, para otorgarles medios de intervención más eficaces en el mercado, en conformidad con un objetivo específico definido en el marco de la política de tierras.

- ✓ legislación para articular estas intervenciones en el mercado con los procesos de ordenamiento territorial, apoyándose o bien en los gobiernos municipales o bien en instituciones específicas a escala mayor, para optimizar la gestión de bienes comunes.
- ✓ cambios institucionales para dar mayor importancia a políticas que apuntan a favorecer una determinada estructura agraria y tipos de explotaciones agropecuarias <sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Los "*Groupements Fonciers Agricoles*" (Grupos Agrícolas para la Gestión de la Tierra) en Francia, creados son Sociedades Civiles que pueden agrupar proveedores de capital de origen no agrícola y/o agricultores.

<sup>47</sup> Tomando una vez más el ejemplo francés, a manera de ilustración, la aplicación de una política de estructuras agropecuarias ha sido íntimamente ligada con el papel de los grandes organizaciones de productores, con *comisiones paritarias* en las cuales intervienen el Estado y las principales organizaciones gremiales, a nivel nacional y a nivel local.

<sup>48</sup> Existe por ejemplo en Francia un establecimiento público especializado llamado Centro Nacional para el Mejoramiento de las Estructuras de Producción Agropecuarias (CNASEA) cuya responsabilidad es de administrar los fondos otorgados por el Estado y coordinar con Asociaciones Departamentales de los productores (ADASEA) la ejecución de la política agrícola en cuanto a evolución de las estructuras de producción. Ver entre otros documentos el documento de síntesis de Christophe Roman, La agricultura francesa y sus organizaciones. FPH, INCA rural, 1990. México.

### MERCADOS DE ALQUILER

A mediano plazo, se necesitarán nuevas leyes que den más seguridad a los contratos de alquiler y permitan contratos de plazo más largo.

Pero vale insistir en una constatación esencial: las relaciones sociales que se expresan por el alquiler o la mediería no se cambian únicamente con leyes. Las leyes vienen por lo general a validar cambios en las relaciones sociales y a permitir que estos perduren. Los intentos durante la época sandinista en Nicaragua de prohibir la mediería no fueron exitosos<sup>49</sup>.

De inmediato, para ambos campos, mercado de compraventa y mercado de alquiler de tierras, es necesario encontrar los medios adecuados para poder avanzar en la exploración de mecanismos innovadores. Se tendrá que garantizar que las leyes en vigor permitan un verdadero proceso de experimentación social al respecto. Pensamos que la construcción de nuevas instituciones tiene que venir en una segunda etapa. La definición de un marco legal específico podrá volverse necesaria en el futuro, una vez establecidas las grandes líneas de políticas.

### Propuestas de programas

#### MERCADO DE COMPRAVENTA DE TIERRAS

En forma inmediata, es necesario establecer programas de apoyo a experiencias innovadoras para crear y financiar mecanismos sostenibles de intervención en los mercados de tierra a nivel local. Se requiere también poder sacar las lecciones de las experiencias. Señalemos que ya existen en Nicaragua iniciativas aisladas de gran interés, como por ejemplo en San Dionisio donde una ONG nacional PRODESSA ha desarrollado con apoyo internacional desde hace varios años un trabajo con las comunidades campesinas para mejorar el acceso a la tierra a través de sistemas de alquiler de tierra con opción a compra.

Varias pistas de trabajo se pueden señalar desde ahora:

la búsqueda de mecanismos que tiendan a romper la segmentación del mercado y a permitir la parcelación de propiedades grandes para que pequeños productores puedan comprar parcelas pequeñas. La creación de *fondos de tierras* manejado por instituciones estatales es una alternativa. Existen otras posibilidades. Intermediarios privados (relacionados o no con organizaciones de productores) pueden comprar fincas, parcelarlas y venderlas más adelante a pequeños productores; este puede funcionar sin importantes subsidios si los precios de la tierra tienden a subir con el tiempo. Pueden también pensarse en mecanismos que faciliten la compra de fincas por asociaciones de productores que después proceden a subdividir las áreas para alquilarlas o venderlas a sus socios<sup>50</sup>.

- ✓ El financiamiento de la compra de tierra constituye un problema omnipresente tanto para las instancias de intermediación que evocamos en el párrafo anterior, como para los compradores finales cuando estos son campesinos pobres. Otro campo de investigación y de intervención tendría por lo tanto que apuntar al establecimiento de líneas de financiamiento hipotecario, utilizando mecanismos de la Banca privada o mecanismos específicos. La necesidad de ampliar el acceso de las familias rurales a servicios financieros apropiados no se limita además al financiamiento del acceso a la propiedad de la tierra.

---

<sup>49</sup> Tampoco dio buenos resultados la legislación hondureña en torno a la reforma agraria, que quería prohibir las formas indirectas de explotación de la tierra. Por lo contrario, las leyes agrícolas de 1946 que modificaron profundamente en Francia el estatuto del arrendamiento y de la aparcería jugaron un papel absolutamente fundamental en la modernización de la agricultura; pero fueron en gran medida el resultado de importantes luchas campesinas. Desembocaron en una jurisdicción específica: en cada departamento, se crearon "Tribunales Paritarios de Contratos de Arrendamientos Rurales", cuya misión es resolver los litigios entre arrendatarios y propietarios, cuyo jurado está compuesto por igual por productores y propietarios.

<sup>50</sup> El Banco Mundial en Honduras está apoyando el montaje de un proyecto de reforma agraria asistida por el mercado que piensa usar este tipo de mecanismo.

*MERCADOS DE ALQUILER*

La existencia de grandes áreas sub-utilizadas tanto en el sector reformado como en las propiedades de gran tamaño invita a dar prioridad a la búsqueda de mecanismos que permitan flexibilizar el acceso temporal a la tierra y aumentar la seguridad tanto del propietario como del productor. En este otro campo, varias pistas también merecerían ser exploradas.

- ✓ La elaboración de contratos para varios años, que permitan al inquilino hacer inversiones, y/o que prevean el reconocimiento de las mejoras incorporadas a la tierra. Se tendría que trabajar mecanismos que den garantías al cumplimiento de estos contratos.
- ✓ La creación de sociedades (diversas formas jurídicas serían posibles) que siendo dueñas de tierras las alquilarían a sus socios para lapsos de tiempo largos. La reflexión en torno a estos mecanismos podría extenderse a formas existentes como las comunidades indígenas del Pacífico, u a alternativas a la titulación de tierras nacionales.
- ✓ Proyectos experimentales de alquiler de tierras nacionales podrían establecerse, favoreciendo niveles locales de gestión del recurso tierra, pudiendo abrirse espacios interesantes para abordar desde esta perspectiva el difícil problema del manejo de recursos naturales comunes, y en particular el del manejo de algunas áreas protegidas, o zonas de amortiguamiento de parques nacionales o de reservas.
- ✓ Otro trabajo paralelo debería fomentarse con las organizaciones de productores para ayudarlas a estructurar una lucha reivindicativa, pero también propositiva de los inquilinos para mejorar sus condiciones de acceso a la tierra, que podría llevar también a garantizar en contrapartida mayor seguridad para los dueños de tierra que acepten alquilar tierras en condiciones diferentes.

*IMPORTANCIA DE ASOCIAR LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES*

Las organizaciones de productores deberían jugar un papel central en la concepción y la experimentación de estos programas.

No nos estamos refiriendo aquí únicamente a las principales centrales campesinas que existen a nivel nacional, sino a las múltiples formas de organización que se han diferenciado a lo largo de los últimos años a nivel local o regional, asociaciones, cooperativas de segundo nivel, empresas asociativas, etc.

## ***8. Favorecer la elaboración de una política coherente que apunte a optimizar la distribución y el uso de los recursos naturales y de la tierra***

Diagnóstico

Hasta ahora, el avance continuo de la frontera agrícola ha permitido un acceso relativamente abierto a nuevas tierras. Se puede prever al ritmo actual el agotamiento de las áreas baldías alrededor del año 2010. De ahora en adelante, el acceso a tierras vírgenes representará una opción cada vez menos viable para responder a la demanda de tierra y reducir las tensiones sociales en torno a este recurso. Por otro lado, el contexto no se presta ahora para continuar a gran escala intervenciones coercitivas del tipo de la reforma agraria que se hizo en la década del 80. En estas condiciones, el acceso a la tierra se hará cada vez más a través del mercado (de venta o de alquiler), o a través de mecanismos de herencia.

Siendo el mercado incapaz por si solo de operar una redistribución óptima de la tierra, la formulación de políticas globales de tierra y de aprovechamiento de los recursos naturales (agua, bosques, minas), relacionadas con planes de fomento y de desarrollo de mediano plazo para el país adquiere una importancia particular. En lo que concierne el sector agropecuario, estas políticas deberían de apuntar a privilegiar el tipo de estructura agraria que se considera más favorable para el país.

En la actualidad, la reflexión estratégica sobre estos temas es muy insuficiente y se encuentra dispersa en varias instancias aisladas. Los Ministerios que tienen mandatos explícitos de definición de políticas en materia de tierra y de recursos naturales son el Ministerio Agropecuario y Forestal, y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Suele existir confusión cuando, al no existir políticas claras sobre un tema que es objeto de fuertes presiones políticas o sociales, las instituciones a cargo de la aplicación de otras políticas o de la simple administración de derechos tienen que adaptar sus intervenciones para dar respuestas políticas coyunturales <sup>51</sup>.

Obviamente, las políticas de tierra no solamente están relacionadas con agricultura y recursos naturales. El desarrollo industrial y urbanístico entretiene también estrechas relaciones con estas y tendrá como en otras partes del mundo una importancia creciente. Sin embargo, las funciones que la Ley 290 otorga al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio no contemplan un claro papel de definición de política industrial o energética y pone el acento en la integración a los mercados externos. El Ministerio de Transporte e Infraestructura tiene según la ley 290, además de una función de organización y dirección de la ejecución de la política sectorial, la función de coordinar la planificación indicativa con el Ministerio de Gobernación y los Municipios en materia de infraestructura de transporte y con el Ministerio de la Familia lo relativo a los sectores de la vivienda y asentamientos humanos. Pero queda poco claro como se discuten y preparan políticas en materia de urbanización, planificación territorial, construcción de obras de infraestructuras de importancia nacional.

A nivel local, los gobiernos municipales tienen también competencia en cuanto a la explotación racional de los recursos naturales <sup>52</sup>.

No obstante la realidad de las limitaciones anteriores, la deficiente participación de la sociedad civil y de los principales sectores gremiales a la discusión de planificación estratégica del desarrollo parece ser en la actualidad un freno mayor. Si se habla constantemente de desarrollo sostenible, las formas de lograrlo no están planteadas en forma apropiada y quedan imprecisas. Lograr que los sectores mayoritarios de la sociedad, y en particular los productores pobres puedan participar a este esfuerzo constituye un reto, puesto que ninguna organización actualmente presente en Nicaragua los representa eficazmente ni defiende sus intereses.

### Propuestas y estrategia

Las recomendaciones sobre este punto se concentran en aspectos institucionales y en programas de acompañamiento. No nos parece ser prioritario en este momento promover cambios importantes en la competencia de las distintas instancias del poder ejecutivo establecidas por la ley 290. Implicaría además discusiones que van mucho más allá del horizonte de este trabajo.

Existen evidentes vacíos legales de mayor importancia: como por ejemplo lo relativo a los derechos relativos al agua, que por el momento están tratado de una forma parcial y desordenada en el capítulo III del título XXXII del Código Civil (Artículos 1584 a 1626, "*de la servidumbre legal de agua*", o los relativos a bosques o minas. Al incrementar la capacidad de formulación de políticas estratégicas, el establecimiento de políticas de tierra y recursos naturales implicará necesariamente introducir más adelante distintos cambios en el marco legal. <sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> La utilización de la titulación de Reforma Agraria para dar respuesta a los desmovilizados de la Resistencia en tierras compradas o en tierras intervenidas por la Comisión Liquidadora de Cuentas (CLC) constituye un claro ejemplo de esto.

<sup>52</sup> Ver la Constitución de Nicaragua, título IX, Artículo 177.

<sup>53</sup> Sugerimos con anterioridad de la redacción de un Código Rural. Ver recomendaciones 1 y 2.

Propuestas de reformas institucionales:*NECESIDAD DE UNA INSTANCIA CONSULTIVA EN LA CUAL PARTICIPE LA SOCIEDAD CIVIL*

El fortalecimiento de los dos Ministerios concernidos en cuanto a su capacidad de formulación de políticas (MAG-FOR, y MARENA) es absolutamente necesario, en complemento de los esfuerzos en curso. Pero no será suficiente. Se requiere darle más relevancia y visibilidad a un trabajo que es de trascendental importancia para el país. Con este objetivo, se descarta la posibilidad de una simple coordinación interministerial y se recomienda la creación de un mecanismo permanente de consulta y de reflexión que involucre tanto al Gobierno Central, a los Gobiernos Municipales, y a la Sociedad Civil.

Este mecanismo podría tomar la forma de un *Consejo Nacional Consultivo de Desarrollo Territorial*, cuyos objetivos serían de avanzar en la elaboración de propuestas estratégicas concensuadas en torno a tierra y recursos naturales. El mecanismo debe ser más técnico y menos político que lo que se entiende en Nicaragua por el "Dialogo Nacional". Su secretaría técnica sería una pequeña unidad del poder ejecutivo que podría estar adscrita directamente a la Presidencia de la República. Esta propuesta permitiría una participación amplia y flexible de los distintos sectores que componen la sociedad nicaragüense, garantizando la posibilidad de una mayor coherencia en la reflexión. Cabe resaltar que esta propuesta no implica de inmediato una mayor reorganización institucional. Además, puesto que existen ya el CONADES, y el CONPES, habría que estudiar la posibilidad de utilizar estos consejos, adaptándolos si fuera necesario para que puedan cumplir mejor con lo que acabamos de enunciar; esto ahorraría los grandes esfuerzos que implica la creación y el funcionamiento de un Consejo nuevo<sup>54</sup>.

Una particular atención debería darse a la reflexión y coordinación con los organismos cooperantes, que podrían participar de una u otra forma en el proceso, aportar elementos en la elaboración de propuestas. A la vez han mostrado interés en financiar por lo menos en parte, un proceso que reforzaría el carácter participativo de sus mecanismos habituales de consulta.

*NECESIDAD DE UN ORGANISMO RECTOR DE LA POLÍTICA DE TIERRAS*

La responsabilidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo sería de transformar las propuestas que emanarán del Consejo en políticas aplicables. Se recomienda una articulación de la secretaría técnica al más alto nivel con la Presidencia con el fin de evitar que el papel consultivo del consejo obstaculice la puesta en marcha de las políticas discutidas<sup>55</sup>.

En esta perspectiva, se considera necesario reflexionar en el interés que representaría disponer de un organismo especializado en concebir y aplicar la política de tierras. El conjunto de tareas novedosas que describimos a lo largo de las conclusiones anteriores justifican ampliamente la existencia a nivel del poder ejecutivo de un organismo rector. Acompañar los cambios que señalamos en torno a los derechos (Códigos, por ejemplo), articular las distintas concepciones de propiedad y posesión con una gestión

<sup>54</sup> El CONADES (Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible) tiene atribuciones muy similares a la que proponemos aquí con un número de participantes institucionales probablemente demasiado grande. Creado por el Decreto 31-97 del 5 de junio de 1997 en el marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), podría eventualmente jugar este papel. La misión no tuvo tiempo de evaluar seriamente hasta que punto había funcionado y cuáles habían sido sus logros y problemas. Sin embargo, su papel no salió a luz de manera clara en ninguna de las entrevistas que se hicieron sobre las instituciones pero pudimos averiguar que existen en una buena parte de los municipios del país Consejos de Desarrollo Municipales. El CONPES, (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) es "un órgano de apoyo del Presidente de la República para dirigir la política económica y social del país, en el cual están representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias y otras". Es una instancia de concertación más reciente, creado por la Ley 290, (01/06/1998) que también podría jugar un papel similar. En ambos casos, un fortalecimiento y un esfuerzo de publicidad serían indispensables además de algunos cambios en su composición y atribuciones.

<sup>55</sup> La propuesta no descarta la posibilidad de estudiar para el mediano plazo la viabilidad de una mayor redistribución de funciones entre los distintos poderes del Estado y los distintos Ministerios, en particular en lo que concierne la ejecución de las políticas relativas a tierras.

patrimonial de los recursos naturales, y en particular de las áreas protegidas, y concebir y poner en aplicación políticas de tierras que permitan una más adecuada asignación de los recursos significan esfuerzos considerables. La experiencia de los últimos años mostró que no era fácil que el Ministerio de Agricultura se hiciera cargo de ello. Por un lado, este Ministerio tiene muchas otras funciones y los aspectos que mencionamos no han sido hasta la fecha tratados como prioritarios. Por otro lado, el campo de la política de tierras va más allá de lo estrictamente agrícola. Todo lo anterior milita hacia la constitución de un organismo específico. Su ubicación institucional óptima no necesariamente estaría en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puesto que la prioridad de su trabajo no sería solamente la recaudación de impuestos sobre la tierra. Vale subrayar que esta recomendación no es antagónica con las propuestas que conciernen el Poder Judicial. Mantenemos que dentro de las perspectivas que trazamos de evolución del Registro, es lógico que este quede bajo supervisión de la Corte Suprema.<sup>56</sup>

No podemos entrar mucho más aquí en detalles en una propuesta de este tipo. Su desarrollo requiere de estudios complementarios que, a nuestro parecer deberían de llevarse a cabo lo más antes posible.

#### Propuestas de programas:

El éxito de este esfuerzo coordinado por el poder ejecutivo dependerá en gran medida de la articulación que se logre con la Asamblea Legislativa y de la capacidad de movilización y de aporte de la Sociedad Civil.

Programas de cooperación específicos destinados a apoyar la definición de una estrategia sobre el uso de la tierra, de los recursos naturales y sobre el tipo de explotación agrícola que se desea promover, serán de considerable ayuda para involucrar los sectores gremiales directamente interesados y para garantizar una mejor representación de sectores mayoritarios poco representados por las organizaciones actuales. Se puede pensar en particular en la posibilidad de promover organizaciones rurales existentes a nivel local que ya intervienen en la gestión de recursos y que carecen de suficiente proyección para que sus experiencias sean tomadas en cuenta en las propuestas estratégicas nacionales. Se puede también sugerir el financiamiento de experiencias piloto a nivel de mercado de tierras, o de manejo de recursos comunes para alimentar la reflexión estratégica.

---

<sup>56</sup> La ubicación institucional del Catastro puede ser objeto de discusión, siendo una posibilidad que dicho organismo rector pueda más adelante ser responsable de este servicio.

## Sección B. Resumen de los retos de mediano plazo y de las acciones inmediatas

Vale aclarar que la presentación de estas recomendaciones no debe confundirse con lo que podría ser una segunda fase del programa de Ordenamiento de la Propiedad Agraria financiado por el Banco Mundial. Un equipo diferente está a cargo de su preparación. Si esperamos que pueda dar elementos e ideas, pero la puesta en práctica de las recomendaciones que exponemos aquí releva obviamente de la necesidad de hacer converger esfuerzos distintos.

Esta parte final es voluntariamente muy esquemática, habiéndose expuesto los puntos en la sección anterior.

### 1. ¿Hacia donde ir? Los objetivos de mediano plazo.

La administración de los derechos de propiedad no es sencilla. Existen en el mundo diversos sistemas y estos presentan todas ventajas y desventajas. El análisis anterior nos lleva a afirmar que para Nicaragua, el objetivo de mediano o largo plazo debería ser la construcción de un sistema que permita integrar de una forma compatible y complementaria los distintos regímenes de tenencia que describimos y que coexisten hoy en medio de intensos y numerosos conflictos.

El sistema que mejor permite esto nos parece ser el **sistema registral alemán**, en el cual los derechos que se registran en el libro de tierras se validan primero. El sistema es seguro gracias a su precisa referencia espacial, lograda por testimonios de colindantes y por la articulación con un catastro.

En este sistema, no es la immatriculación que crea el derecho, como es el caso en el **sistema Torrens**. Insistimos en este punto que nos parece de gran importancia.

- El sistema Torrens no se presta al reconocimiento de los derechos adquiridos a través de la posesión, ni mucho menos al reconocimiento de los derechos de las comunidades nativas<sup>57</sup>.
- En el sistema alemán, la immatriculación solamente valida un derecho que puede haber sido adquirido de diversas formas. Un sistema de esta naturaleza nos parece ser el único capaz de compatibilizar en un mismo marco los derechos de las comunidades indígenas, los derechos posesorios y los derechos de propiedad. De hecho, se presta mucho mejor a registrar derechos yuxtapuestos y múltiples, que se vuelven cada vez más importantes para la gestión de los recursos naturales.

Un registro de esta naturaleza está lógicamente adscrito al poder judicial. Catastro y Registro funcionan muy de cerca, pero sobre la base de una articulación permanente entre los niveles locales y centrales.

Una institución rectora de las políticas de tierra se encarga de diseñar y de velar por la aplicación de políticas variadas que apuntan a una adecuada distribución de los recursos y a un uso óptimo de estos mismos, dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible.

No retomaremos aquí en detalle los cambios de concepción y de leyes que mencionamos en la sección A y que constituyen el complemento lógico de esta propuesta: fortalecimiento del reconocimiento de derechos adquiridos con el tiempo, reconocimiento de un concepto plural de la propiedad, reconocimiento de derechos específicos para las comunidades indígenas.

El mejoramiento del acceso de los pobres rurales a la justicia constituye una condición necesaria para alcanzar el objetivo planteado.

De manera general, se requiere apoyo a la sociedad civil, a las organizaciones de productores y a los organismos locales para hacer posibles estas propuestas.

---

<sup>57</sup> Recordemos que fue inventado para Australia, uno de los países que más tarde reconoció algunos derechos a sus comunidades aborígenes.

## 2. Acciones inmediatas. Propuestas y recomendaciones

Las acciones inmediatas que presentamos a lo largo de las recomendaciones anteriores se dividen en:

- acciones inmediatas algunas de las cuales tienen un carácter de urgencia por su impacto en el agro
- acciones que apuntan a permitir la evolución de mediano plazo

El cuadro siguiente las presenta de manera esquemática.

Recomendación #	Acciones inmediatas y urgentes	Acciones que apuntan al mediano plazo
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ abandono de las titulaciones especiales con restricciones de tipo "reforma agraria"</li> <li>➤ proceso participativo a nivel local para reconocer derechos en las nuevas acciones de titulación de la OTR</li> <li>➤ programas de fortalecimiento institucional y de formación con las instituciones del Poder Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ disminución de los plazos de la prescripción</li> <li>➤ mejoramiento de los procedimientos / títulos supletorios</li> <li>➤ Código Rural</li> </ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ programas piloto para la administración de los bienes comunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ leyes sobre recursos naturales y agua</li> <li>➤ Código Rural (reconocimiento de la pluralidad de los derechos sobre una misma parcela en una perspectiva de ordenamiento territorial)</li> </ul>
<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ delineación de los territorios indígenas</li> <li>➤ programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los recursos de las comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ reglamentación (o modificación) de las leyes relativas a los derechos territoriales de las comunidades indígenas</li> </ul>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ programas de servicios jurídicos de proximidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ establecimiento de una jurisdicción judicial específica para lo rural</li> </ul>
<b>5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ programas experimentales de articulación entre local y nacional en la administración de derechos (registro y catastro)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ articulación entre Catastro y Registro a nivel departamental y municipal</li> </ul>
<b>6</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ modificación del proceso de revisión de la OOT y de la OTR</li> <li>➤ reformas a la ley 278</li> <li>➤ introducción de plazos finales para el examen de la legitimidad de la reforma agraria</li> <li>➤ programas de asistencia jurídica a los beneficiarios</li> </ul>	
<b>7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ programas experimentales de intervenciones sobre los mercados de alquiler y de compraventa de tierra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ políticas de tierras, reforma agraria asistida por el mercado, fondos de tierras, crédito hipotecario, etc.</li> </ul>
<b>8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ consejo consultivo para la formulación de políticas de tierras</li> <li>➤ estudio preparatorio a la creación de una Institución Rectora de Política de Tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Institución Rectora de Política de Tierras</li> </ul>