

TRÁFICO ILEGAL DE TIERRAS EN LA RESERVA DE BIÓSFERA DE BOSAWÁS

**Un Estudio Jurídico Sobre el Sistema de Tenencia
de la Tierra**

Enero 2009

Alejandro Bonilla Toruño

Col. Los Robles, Hotel Colón 1c al Este ½ c. al Sur,
Casa # 86, Apartado postal # 489
Teléfono (505) 277-3648,
Managua, Nicaragua, C.A.

13.08.13

**PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES Y
FOMENTO DE COMPETENCIAS EMPRESARIALES**

NICARAGUA

INFORME

**Resumen Ejecutivo del Estudio jurídico sobre el sistema de
tenencia de la tierra en Bosawas**

Dirección

GFA Terra Systems GmbH
Eulenkrogstr. 82
D-22359 Hamburgo
Alemania

Teléfono 0049-40-60306181
Telefax 0049-40-60306189
Email: Latein@gfa-terra.de
Website www.gfa-group.de

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del consultor y no representa, necesariamente, la opinión de la Cooperación Alemana GTZ, GFA-Consulting Group y de las instituciones contrapartes que forman parte del comité directivo del Programa MASRENACE-GTZ.

INDICE

<i>Anexos</i>	4
<i>Abreviaturas, acrónimos y siglas</i>	5
<i>Glosario</i>	6
1 Resumen ejecutivo	8
2 Recomendaciones	10
Recomendaciones a las Instituciones del Estado	10
a) Recomendaciones al Gobierno Central	10
b) Recomendaciones al CRAAN.....	12
c) Recomendaciones a las municipalidades	13
d) Recomendaciones a los territorios y comunidades indígenas y étnicas	13
e) Recomendaciones para el programa MASRENACE-GTZ	14
f) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE a nivel del Gobierno Central	14
g) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para apoyar el CRAAN	16
h) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para fortalecer a las municipalidades.....	17
i) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para apoyar a los territorios y comunidades indígenas y étnicas	17
3 Antecedentes	19
4 Justificación del estudio	19
5 Objetivos generales	20
6 Metodología	21
7 Tráfico ilegal de tierras en la Reserva de Biósfera de Bosawás	22
7.1 Concepto de tenencia de la tierra	22
7.1.1 Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en Nicaragua	22
7.1.1.1 La Colonia y la encomienda	22
7.1.1.2 La República y el Código Civil.....	23
7.1.2 Principales formas y tipos actuales de tenencia de la tierra	24
7.1.2.1 La propiedad pública.....	24
7.1.2.2 La propiedad estatal	25
7.1.2.3 La propiedad municipal y ejidal.....	26
7.1.3 Antecedentes de la legislación municipal	26
7.1.4 Relación de las municipalidades con las comunidades indígenas y étnicas.....	28
7.1.5 La administración regional.....	30
Los municipios bajo administración regional y la relación con las comunidades	30
7.1.6 La propiedad particular	31
7.1.6.1 Medios y métodos que impiden la adquisición de derechos	32
7.1.6.2 Bienes que por disposición jurídica están fuera del comercio.....	33
7.1.6.3 La propiedad privada en áreas protegidas	34
7.1.6.1 La propiedad comunal y sus antecedentes históricos	34
7.1.7 La Mosquitia	35
7.1.8 Legislación sobre los derechos de las comunidades indígenas y étnicas	36
7.1.8.1 La Constitución Política.....	37
7.1.8.2 Estatuto de Autonomía, Ley 28.....	39
7.1.8.3 El decreto 3584: Reglamento de la Ley 28	39
7.1.8.4 La Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, Ley 445.....	41
7.1.8.5 Del régimen de propiedad comunal, Ley 445	43
7.1.8.6 De los terceros en tierras comunales, Ley 445	45
8 EL Proceso de demarcación y titulación, Ley 445	49

8.1	Primera etapa: La presentación de la solicitud.....	50
	Dificultades de la primera etapa	50
8.2	Segunda etapa: La solución de conflictos	51
	Dificultades de la segunda etapa.....	51
8.3	Tercera etapa: Medición y amojonamiento.....	52
	Dificultades de la tercera etapa.....	52
8.4	Cuarta etapa: Titulación	52
	Dificultades de la cuarta etapa.....	53
8.5	Quinta etapa: Saneamiento.....	54
	Dificultades de la quinta etapa	54
9	Legislación sobre tenencia de la tierra en áreas protegidas	55
9.1	Constitución Política.....	55
9.2	Legislación especial.....	55
9.2.9	Sistema de tenencia de la tierra en áreas protegidas	56
9.2.10	Principios y restricciones de uso en áreas protegidas	57
9.2.11	Tenencia de la tierra comunal en áreas protegidas, Ley 445	59
10	La migración.....	61
10.1	Antecedentes históricos	61
	El Gobierno Sandinista.....	62
10.2	Motivos que impulsan la migración en la actualidad	64
10.2.1	Políticas estructurales	64
10.2.2	Promesas de campaña	65
10.2.3	Motivos de los actores en el tráfico ilegal de tierras	66
10.2.4	Debilidades en el sistema de tenencia	68
10.2.5	Situación económica general	72
10.2.6	Choque de culturas y modelos de desarrollo.....	72
11	Las instituciones, los organismos y las leyes	74
11.1	Gobierno central	75
11.2	Consejo de la Costa Caribe.....	75
11.3	Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales.....	76
11.4	La administración de justicia.....	77
11.4.7	Poder Judicial	77
11.4.8	Ministerio Público	77
11.4.9	Policía Nacional.....	78
11.5	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales	79
11.5.1	Comisión Nacional del Ambiente	80
11.5.2	Sistema Nacional de Áreas Protegidas	80
11.5.3	Dirección Nacional de Áreas Protegidas	81
11.5.4	Comisión Nacional de la Reserva de Biósfera de Bosawás.....	81
11.5.5	Secretaría Técnica de Bosawás (SETAB)	82
11.6	Fortalezas y debilidades de las instituciones, los organismos y las leyes	83
	Procesos Administrativos por Denuncias de Faltas y Delitos Ambientales y Delitos en contra de la propiedad comunal.....	85
11.6.6	Proceso administrativo por faltas ambientales	86
11.6.7	Procesos Judiciales por Delitos Ambientales	87
11.6.8	Procesos Judiciales de Delitos Contra la Propiedad Comunal	88
11.7	La administración regional	89
11.7.1	Consejo Regional.....	89

11.7.2	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti)	91
11.7.3	Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación	92
12	Base jurídica de la organización y administración tradicional de las comunidades indígenas y étnicas	93
12.1	Estructuras administrativas comunales y étnicas	94
12.2	Estructura de gobierno de las comunidades Mayangnas	95
13	Tipología de los conflictos territoriales en las comunidades indígenas y étnicas ..	96
13.1	Base jurídica de los conceptos de comunidad étnica	96
14	El caso Sikilta.....	96
14.1	Antecedentes históricos	96
14.2	Problemas y conflictos por la entrada de terceros	97
14.3	La titulación del territorio	101
14.4	La venta ilegal de tierras	102
15	Caso Matungbak	102
15.1	Problemas y conflictos por la entrada de terceros	103
15.2	Las autoridades municipales y regionales como parte del problema.....	104
15.3	Los argumentos de los terceros.....	105
16	Instrumentos jurídicos más utilizados para legitimar el tráfico ilegal de tierras en Bosawás.....	106
16.1	Los títulos supletorios.....	107
16.1.4	Legislación concerniente a los títulos supletorios	107
16.1.5	Los fraudes verificables en las solicitudes	108
16.1.6	Las debilidades institucionales que aprovechan los traficantes de tierras	108
16.2	Las minutas descriptivas	109
	Vías por las cuales transitan las minutas descriptivas:	110
16.3	Las escrituras o actas notariales.....	111
16.4	Los documentos privados entre particulares	112
17	Recomendaciones	112
18	Fuentes	116
18.1	Bibliografía.....	116
18.2	Revistas	117
18.3	Leyes.....	117
18.4	Decretos	117

ANEXOS

1. Decreto N° 434 que reforma los artos. 19 y 139 del RRP
2. Decreto del 17 de Mayo de 1877
3. Decreto del 05 de Marzo de 1881
4. Decreto del 03 de Junio de 1914
5. Decreto 26 de Junio 1935
6. Decreto 28 de Febrero de 1895
7. Decreto 05 de Octubre de 1903
8. Decreto 27 de Abril de 1905
9. Decreto del 21 de Agosto de 1905
10. Decreto del 16 de Febrero de 1906
11. Decreto del 26 de Enero 1918
12. Decreto del 04 de Marzo de 1919
13. Decreto del 24 de Enero de 1934
14. Copia Simple del Título de Reforma Agraria de la Comunidad Indígena de Sikilta
15. Constancias y solicitudes de líderes comunitarios a Instituciones del Estado
16. Copia simple de Resolución del GRAAN N° 15-08-10-97
17. Copia simple de factura comercial
18. Copias simples y certificaciones originales de títulos supletorios
19. Certificaciones en original de Minutas Descriptivas y copias simples.
20. Copias simples de Escrituras Publicas unilaterales
21. Copias simples de documentos privados

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Arto.	Artículo
Artos.	Artículos
C.	Código Civil
C.A.	Costa Atlántica
CIDT	Comisión Interinstitucional de Demarcación y Titulación
Cn. Pol.	Constitución Política.
CNA	Comisión Nacional Ambiental
Conadeti	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
Craan	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
Ha	Hectáreas
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
Inc	Inciso
INETER	Instituto Nacional de Estudios Territoriales
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MASRENACE	Programa de Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Fomento de Competencias Empresariales
ONG	Organismos no gubernamentales
OTR	Oficina de Titulación Rural
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
Pr.	Código de Procedimiento Civil
Prisma	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
R.A.	Región Autónoma
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RBB	Reserva de Biósfera de Bosawás
RPP	Registro Público de la Propiedad
RRP	Reglamento del Registro Público
SERENA	Secretaría de Recursos Naturales
SETAB	Secretaría Técnica de Bosawás
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Yatama	Organización indígena <i>Yapti Tasba Masraka Nani Aslatakanka</i>

GLOSARIO

Áreas protegidas: son “Las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora, fauna silvestre y otras formas de vida, así como la biodiversidad y la biosfera”. Igualmente se incluyen en esta categoría aquellos espacios del territorio nacional en los que se pretende restaurar y conservar fenómenos geomorfológicos, sitios de importancia histórica, arqueológica, cultural, escénica o recreativa.

Comunidad étnica: Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia o africana que comparten una misma conciencia étnica fácilmente identificable por su cultura, valores y tradiciones de convivencia armónica con la naturaleza, vinculado a sus raíces culturales y formas de tenencia y uso comunal de la tierra. (Ley 445).

Dominio: Es el poder que uno tiene de usar y disponer libremente de lo suyo; o derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona. (Dicc. ciencias jurídicas, políticas y sociales).

Enajenación: Acción y efecto de enajenar, de pasar o transmitir a otro el dominio de una cosa o algún derecho sobre ella. El hecho de la enajenación puede tener origen voluntario o legal. (Dicc. ciencias jurídicas, políticas y sociales).

La propiedad: es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más obligaciones que las establecidas por la Ley, y que toda persona es libre de disponer de sus propiedades sin restricción alguna por venta, donación, testamento o cualquier otro título legal.

“Propiedad comunal: Es la propiedad colectiva humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la Colonia cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones”.

Terceros: Personas naturales o jurídicas, distintas de las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena. (Artículo 3 de la Ley 445).

Terreno ejidal: Campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras. Se trata pues, de un bien comunal. (Dicc. ciencias jurídicas, políticas y sociales).

Tierras baldías: Como definición general, son los terrenos comunes o privados que no se cultivan (solar, predio urbano edificable y sin edificar). Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean

ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas.

Tierra comunal: Es el área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica, ya sea bajo título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles”.

Estado de Hecho: En sentido civil y penal, los hechos ofrecen trascendental importancia por cuanto originan no solo derechos y obligaciones sino responsabilidades de toda índole. Puede decirse que todas las normas de derechos se aplican sobre los hechos

1 RESUMEN EJECUTIVO

La Reserva Nacional de Recursos Naturales Bosawás es el área de bosque más extenso que hay en Nicaragua, abarca un 15% del territorio nacional, y posee una gran relevancia étnica y cultural. Su extensión aproximada es de 2,042,535.91 hectáreas, divididas en dos zonas: una zona núcleo de 735,491.35 ha, compuesta por bosques primarios no intervenidos, y una zona de amortiguamiento con una extensión de 1,307,044.56 ha. La RBB incluye territorios de los Municipios de Waslala, Bonanza, Siuna, Waspan, Wiwilí y Cuá-Bocay; este último municipio comprende el 30% del territorio de la Reserva.

En el territorio habitan comunidades indígenas y mestizas: la miskita —que se asienta en las márgenes del río Coco, y que está integrada a su vez por tres comunidades: *Miskitu Tasbaika Kum*, *Kipla Sait Tasbaika*, *Li Lamni Tasbaika Kum*—, y la mayangna, compuesta también por tres comunidades: *Mayangna Sauni As*, *Mayangna Sauni Bu*, *Mayangna Sauni Bas*—, asentadas todas ellas en el centro de Bosawás y en las riberas de los ríos Pis-Pis, Waspuk, Bocay y Lakus.

Uno de los principales problemas en Bosawás, es la inmigración de mestizos que penetran la región indígena, se posesionan de parcelas de tierra e inician actividades agrícolas y pecuarias que conllevan la destrucción del bosque, ponen en riesgo la sobrevivencia de las comunidades originales, su forma tradicional de tenencia de la tierra y los ecosistemas, obligándolas a desarrollar métodos de resistencia que garanticen su propia conservación y de los ecosistemas. En casos extremos, llegan a realizar desplazamientos humanos para escapar de la violencia resultante de enfrentamientos con los colonos o con terceros.

Según resultados del Estudio multitemporal de imágenes satelitales para la detección de cambios en la cobertura de la tierra para Bosawás/RAAN, realizado en 2006 por MASRENACE, las áreas en Bosawás donde el bosque se encuentra más conservado, coinciden con la ubicación de los territorios indígenas.

En este contexto y en el marco del Programa Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Fomento de Competencias Empresariales (MASRENACE), El Consejo Regional de la RAAN (CRAAN) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), acordaron realizar un análisis de los mecanismos y procesos que conllevan a la colonización de tierras en la zona núcleo de Bosawás y en los territorios indígenas Sikilta y Matungbak, para desarrollar estrategias a los diferentes niveles (central, regional, municipal, territorial y comunal) que puedan contribuir a frenar el tráfico ilegal de tierras en los territorios indígenas.

El estudio fue realizado en la zona de intervención priorizada por el CRAAN, y el Componente Ordenamiento Territorial de MASRENACE, en zonas del territorio de Siuna, Bonanza y Puerto Cabezas (Bilwi).

Fue estudiado en detalle, la situación compleja de la tenencia de la tierra del territorio Sikilta (Mayangna Sauni-Bas), se analizó la situación de la reivindicación territorial de la comunidad indígena Matungbak ubicada en el territorio de Bonanza, y el actuar de las instancias administrativas y judiciales del gobierno central y regional, en lo que atañe al tráfico ilegal de tierras y a los procesos de colonización en las áreas protegidas y en la zona núcleo de Bosawás.

En el estudio se sistematiza y analiza el marco institucional y jurídico que rige la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Caribe, y su relación con las normas que rigen el manejo y conservación de la RBB.

Se efectúa un análisis del proceso de demarcación y titulación, presentando sus principales dificultades; se realiza una interpretación de la legislación actual sobre la tenencia de la tierra en áreas protegidas; se reflejan los motivos de la migración, comercialización y ocupación de terrenos en la RBB, destacando entre ellos la falta de coordinación entre políticas y estrategias sectoriales y los compromisos políticos de campañas para ocupar cargos públicos.

Otro contenido del estudio es la descripción y análisis de las fortalezas y debilidades de los Órganos de Administración Central y sus Delegaciones Ministeriales con incidencia en Bosawás, Órganos de Administración Regional y las estructuras comunales y étnicas.

Se describen los tipos de conflictos territoriales en comunidades indígenas y étnicas; los instrumentos jurídicos más utilizados para hacer legítimo el tráfico ilegal de tierras, encontrándose entre estos, títulos supletorios, minutas descriptivas, escrituras o actas notariales unilaterales y documentos privados.

Otros aspectos descritos, son las debilidades institucionales en los procesos administrativos y judiciales para la denuncia por violación a la legislación ambiental, delitos contra los recursos naturales delitos ambientales y delitos contra la propiedad comunal, que aprovechan traficantes de tierras para su actuar en contra de los derechos de propiedad del estado, municipios y de las comunidades y territorios indígenas.

Finalmente, se presentan las recomendaciones que en el ámbito de MASRENACE, tendrían que llevar a cabo GTZ y contrapartes para incidir con acciones concretas en la solución al tráfico ilegal de tierras y control de los procesos de colonización.

2 RECOMENDACIONES

Recomendaciones a las Instituciones del Estado

a) Recomendaciones al Gobierno Central

1. En el marco del esfuerzo para frenar el avance de la frontera agrícola se ha identificado que la seguridad jurídica sobre el derecho de las tierras indígenas es fundamental, pero **no es la única condición** necesaria para garantizar el sostenimiento de la cobertura boscosa en el futuro.

Además, se tiene que hacer un esfuerzo decidido para promover paralelamente un **modelo alternativo de desarrollo económico ambiental** diferente al modelo tradicional de expansión de la ganadería extensiva y la agricultura migratoria. Por ejemplo se debería implementar en conjunto con MARENA/SETAB, MAGFOR, INTA e INAFOR con el apoyo de Organismos de Cooperación en la zona núcleo del la RBB el modelo de Forestaría Comunitaria (incluyendo una posible certificación), la venta de servicios ambientales, el ecoturismo, mejoramiento de la ganadería menor tradicional y sistemas agroforestales compatibles con el medio ambiente.

Si no se logra aplicar modelos alternativos, se debe temer que las comunidades indígenas replicarán los modelos de producción tradicionales insostenibles.

2. Descentralizar las funciones de instituciones como (MARENA/SETAB e INAFOR) con poca capacidad operativa y compartir las responsabilidades con entidades que tengan mayor capacidad ejecutiva y gocen del reconocimiento y el respeto de la población (Ejército, Policía, Procuraduría, Fiscalía).
3. Descentralizar los trámites del proceso administrativo por faltas ambientales concentrados en la delegación regional otorgándoles competencia a los titulares de las delegaciones municipales para que sus titulares dicten las resoluciones correspondientes.
4. Descentralizar la competencia de emitir resoluciones en los trámites administrativas concentradas actualmente en el titular de la delegación regional del MARENA, trasladando y otorgando competencias a los titulares de las delegaciones municipales para agilizar y hacer más expedito el procedimiento.
5. Apoyar los esfuerzos del CRAAN/GRAAN en el proceso de regionalización y descentralización de la administración de la RBB, compartiendo la administración con los gobiernos territoriales indígenas asentados y dueños de las tierras de la RBB.
6. Impulsar estrategias estructurales en pro de la conservación del bosque, flora y fauna, priorizando la conservación del medio ambiente como eje de desarrollo económico.

7. Establecer coordinación constante entre las instituciones involucradas, a fin de sistematizar los planes y procesos administrativos y judiciales que atañen a las áreas protegidas (MARENA, Policía Nacional, Ejército, Procuradores Ambientales, Ministerio Público y Poder Judicial).
8. Incrementar el presupuesto anual de las instituciones encargadas de proteger y preservar los recursos naturales, y fortalecer las instituciones dotándolas de los medios adecuados para mejorar su desempeño en los territorios.
9. Incentivar el desarrollo económico de la zona por medio de políticas económicas estructurales que fomenten la inversión nacional y extranjero dentro de un marco amigable con el medio ambiente y la naturaleza.
10. La CSJ, a través de la Oficina de Control de Notarios, debe ejercer un mayor control de los notarios públicos que libran escrituras públicas ilegales. (Por ejemplo: Evitar que se emitan escrituras unilaterales de derechos posesorios sobre tierras de las comunidades indígenas y étnicas no declaradas en los protocolos y sancionar a los notarios que practiquen estos actos).
11. La CSJ, en coordinación con los Registros Públicos de la Propiedad de Bienes Inmuebles, puede exigir a los Registradores que ejerzan con mayor rigor su potestad legal de calificar los documentos públicos o privados que pudieran constituir tráfico ilegal de tierras. (Por ejemplo: Lo recomendable sería no inscribir en el Registro Público minutas descriptivas que no hayan sido libradas por autoridad competente).
12. La Asamblea Nacional de la República tendría que reformar o derogar los trámites de la solicitud de títulos supletorios que es uno de los instrumentos jurídicos más utilizado en el tráfico ilegal de tierra para frenar esta práctica.
13. El Gobierno central a través de las instituciones del Estado podría apoyar los esfuerzos del CRAAN/GRAAN en el proceso de regionalización y descentralización de la administración de la RBB, compartiendo la administración con los gobiernos territoriales indígenas asentados y dueños de las tierras de la RBB.
14. El Gobierno central podría evitar financiar o apoyar a través de programas y proyectos Estatales y de la cooperación a terceros o colonos asentados en territorios indígenas para evitar la proliferación de modelos de producción no-sostenible como por ejemplo la ganadería extensiva y la profundización de conflictos sobre la tenencia de la tierra.
15. Gestionar e identificar en las zonas del Pacífico y centro de Nicaragua bancos de tierras nacionales y tierras baldías para beneficiar a campesinos precaristas y sin tierra del Pacífico y del centro del país, — que son los que ejercen constante presión sobre las tierras y los recursos naturales de la RBB.

b) Recomendaciones al CRAAN

1. El CRAAN en coordinación con MARENA/SETAB podría incidir para que se reformen o deroguen normas del régimen legal ambiental y los planes de manejo que obstaculizan el desarrollo de actividades económicas sostenibles bajo criterios ambientales certificados que les permita a las comunidades de la RBB mejorar sus condiciones de vida.
2. Apoyar a las comunidades indígenas en la búsqueda de co-financiamiento para la actualización e implementación de los Planes de Conservación y de Desarrollo Indígena que incorporen los criterios ambientales de certificación y que impulsen el desarrollo económico de los territorios.
3. El CRAAN debería apoyar a las comunidades indígenas en la búsqueda de co-financiamiento para la actualización e implementación de los Planes de Conservación y de Desarrollo Indígena que incorporen los criterios ambientales de certificación y que impulsen el desarrollo económico de los territorios.
4. Fortalecer las capacidades técnicas y financieras para desarrollar el proceso de demarcación física de los territorios y comunidades indígenas y étnicas.
5. Emitir los títulos de propiedad de forma más expedita a favor de los territorios y comunidades que hayan cumplido con las tres primeras etapas del proceso de demarcación y titulación.
6. Librar las resoluciones en el consejo amparadas en criterios más técnicos que políticos y económicos, para evitar entorpecer el proceso de demarcación y titulación y cumplir con las expectativas de titulación de las comunidades y los territorios.
7. Formular las resoluciones del consejo en concordancia con las leyes nacionales, para evitar contradicciones y posibles traslapes en las funciones asignadas a cada institución sea regional o nacional.
8. Tomando en consideración que según los entrevistados, asambleas que se realizan con los colones ha sido el método más efectivo para concientizar los que reclamen derechos sobre propiedades privadas colectivas, realizarlas con mayor frecuencia en la mayor cantidad de espacios geográficos en donde se establezcan para que desistan de su permanencia o paguen el canon de arriendo correspondiente a la comunidad afectada.
9. Sancionar a los funcionarios públicos que utilizan los cargos que ostentan para cometer delitos que entorpezcan el proceso de ordenamiento del territorio.
10. Fortalecer la presencia y coordinación con todas las instituciones establecidas en el triangulo minero que se sienten abandonadas por su gobierno regional.

c) Recomendaciones a las municipalidades

1. No permitir la venta o donación de bienes y terrenos municipales, comunales y estatales que perjudique sus patrimonios.
2. Armonizar y regir sus funciones amparados en el cuerpo legislativo municipal y general, para evitar realizar posibles actos al margen de la Ley.
3. Dotar a los funcionarios de las distintas direcciones y departamentos municipales de asistencia y asesoría jurídica permanente que les permita ejecutar sus funciones dentro del régimen legal correspondiente que la ley establece para ejercer sus funciones y evitar cometer actos que estén fuera de la ley o proscritos por ella.
4. Impulsar el ordenamiento urbano de las municipalidades a través de las autoridades competentes, vías y métodos legales adecuados, y con los instrumentos jurídicos legales establecidos.
5. Impulsar el ordenamiento urbano de las municipalidades a través de las autoridades competentes, vías y métodos legales adecuados, y con los instrumentos jurídicos legales establecidos.
6. Evitar crear expectativas de ocupación y legalización de tierras en áreas protegidas, comunales y Estatales para ganarse el favor político de los electores.

d) Recomendaciones a los territorios y comunidades indígenas y étnicas

1. Como una posible respuesta inmediata a las necesidades socioeconómicas de las comunidades indígenas en RBB, analizar la posibilidad de replicar el modelo económico aplicado en Bonanza “Planes mínimos de aprovechamiento forestal” el cual ha sido desarrollado y exitosamente aplicado en Bonanza con apoyo del DED y de la GTZ.
2. Gestionar financiamiento para poder demarcar y señalar los límites de los territorios con mojones geo-referenciados de los territorios indígenas y densificar mojones existentes en aquellas partes de los límites donde existe mayor presión del ingreso de nuevos colonos.
3. Apoyar a las comunidades y a los líderes indígenas con talleres de resolución de conflicto con el fin de capacitarlos para que resuelvan los conflictos surgidos o que puedan surgir por el reclamo de diferentes comunidades o territorios de las mismas áreas de tierra, solventando los obstáculos y evitando el estancamiento de los procesos de titulación.
4. Gestionar asesoría jurídica para poder interrumpir la prescripción y los derechos de posesión de los terceros o colonos, en consecuencia con el apoyo del CRAAN y CONADETI urge dotar a las comunidades de asesores jurídicos a fin de fortalecer la reivindicación de sus derechos ancestrales sobre la tierra.

5. Ejecutar talleres de resolución de conflictos y de información sobre la ilegalidad de los diversos títulos en territorios indígenas con líderes naturales entre los colonos.
6. Desarrollar módulos de capacitación para fortalecer las capacidades técnicas y el conocimiento de los derechos y obligaciones que tienen los funcionarios públicos y los líderes políticos, indígenas y étnicos.
7. Reconocer la necesidad de asesoría jurídica para poder interrumpir la prescripción y los derechos de posesión de los terceros o colonos, en consecuencia con el apoyo del CRAAN y CONADETI, a fin de fortalecer la reivindicación de sus derechos ancestrales sobre la tierra.
8. Desarrollar campañas para fortalecer las capacidades técnicas y el conocimiento de los derechos y obligaciones que tienen los funcionarios públicos y los líderes políticos, indígenas y étnicos.
9. Impulsar campañas para informar a los actores en las áreas protegidas de la existencia de normas ambientales sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, especificando cuáles son las actividades que sí pueden impulsar conforme a los planes de manejo.
10. Generar en las comunidades indígenas y étnicas opciones económicas que les permitan condiciones de vida más dignas (salud, educación, empleo, vivienda).
11. Detener a colonos que pretendan ocupar tierras comunales en el mismo momento que penetran los territorios, para evitar que adquieran supuestos derechos posesorios sobre las tierras.
12. Fortalecer las estructuras de gobierno tradicional comunitario mediante la modernización de sus estatutos internos, su administración financiera, manejo y resolución de conflictos y capacidades de gestión.

e) Recomendaciones para el programa MASRENACE-GTZ

16. Habida cuenta de la contribución de GTZ/MASRENACE, que a través de sus diferentes programas abarca asesoría política, fortalecimiento institucional, capacitaciones, adquisiciones de materiales y equipos, así como subsidios locales y aportes financieros, consideramos que a través de su relación y vinculación con las contrapartes nacionales, se puedan subsanar las debilidades aquí señaladas, en un marco de respeto y solidaridad.
17. En tal sentido, GTZ/MASRENACE podría apoyar a las instituciones nacionales, regionales, municipales, territoriales y comunales presentes en el territorio de la RBB para impulsar las siguientes recomendaciones.

f) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE a nivel del Gobierno Central

18. Impulsar en coordinación con sus contrapartes estrategias estructurales en pro de la conservación del bosque, flora y fauna, priorizando la conservación del medio ambiente como eje del desarrollo económico.

19. Financiar y promover la compra de bancos de tierras en la zona del Pacífico y centro del país para beneficiar aquellos campesinos precaristas y sin tierra del Pacífico y del centro del país, —que son los que ejercen constante presión sobre las tierras y los recursos naturales de la RBB.
20. Sufragar y realizar un análisis del pasado reciente y las lecciones aprendidas de los procesos de reubicación y de la creación de bancos de tierras para evitar replicar errores alrededor de la temática.
21. Cogestionar ante el Gobierno Central el incremento del presupuesto de las instituciones encargadas de proteger y preservar los recursos naturales, y fortalecer las instituciones dotándolas de los medios adecuados para mejorar su desempeño en los territorios.
22. Incentivar el desarrollo económico de la zona, por medio de políticas económicas amigables con el medio y la naturaleza. (Un ejemplo positivo es la reciente aprobación del decreto que prohíbe el cambio de uso de suelo en la RBB).
23. Incidir en la descentralización de funciones de las instituciones como SETAB/MARENA e INAFOR con poca capacidad operativa, para compartir las responsabilidades con entidades que tengan mayor capacidad ejecutiva y gocen del reconocimiento y el respeto de la población (Ejército, Policía, Procuraduría, Fiscalía).
24. Apoyar a las instituciones tal como el INAFOR, MARENA, SERENA y Registro de la propiedad para el establecimiento de un sistema geográfico que permite la ubicación de solicitudes de corte de madera y de las propiedades con sus respectivas coordenadas para poder verificar si están dentro de los territorios indígenas.
25. Incidir, facilitar y financiar la coordinación constante entre las instituciones involucradas, a fin de sistematizar los planes y procesos administrativos y judiciales que atañen a las áreas protegidas (MARENA, Policía Nacional, Ejército, Procuradores Ambientales, Ministerio Público y Poder Judicial).
26. Apoyar a las instituciones idóneas nacionales y regionales (consejo supremo electoral) para la armonización y unificación del calendario de las elecciones nacionales, regionales y municipales, puesto que la frecuencia de las elecciones para cargos públicos agudiza la polarización y los conflictos.
27. Incidir con las contrapartes del Estado (MARENA) para que la CSJ, a través de la Oficina de Control de Notarios ejerza un mayor control de los notarios públicos que libran escrituras públicas ilegales. (Por ejemplo: Evitar que se emitan escrituras unilaterales de derechos posesorios sobre tierras de las comunidades indígenas y étnicas no declaradas en los protocolos).
28. En conexión con las contrapartes nacionales y regionales incidir para que la CSJ, exijan a los Registradores que ejerzan con mayor rigor su potestad de calificar los documentos públicos o privados que pudieran

constituir tráfico ilegal de tierras. (Por ejemplo: Lo recomendable sería no inscribir en el Registro Público minutas descriptivas que no hayan sido libradas por autoridad competente).

29. Fomentar junto con las contrapartes del Estado y regionales que la Asamblea Nacional de la República reforme o derogue los trámites de títulos supletorios que es el instrumento jurídico más utilizado en el tráfico ilegal de tierra para frenar esta práctica.

g) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para apoyar el CRAAN

30. La cooperación alemana podría a través del CRAAN en coordinación con MARENA/SETAB promover la reforma del régimen legal ambiental y los planes de manejo para posibilitar el desarrollo de actividades económicas sostenibles bajo criterios ambientales certificados en la RBB.
31. Financiar la actualización de los Planes de Conservación y de Desarrollo Indígena que incorporen los criterios ambientales de certificación y que impulsen el desarrollo económico de los territorios
32. Fortalecer las capacidades técnicas y financieras para desarrollar el proceso de demarcación física de los territorios y comunidades indígenas y étnicas.
33. Apoyar con incidencia política los esfuerzos del CRAAN/GRAAN en el proceso de regionalización y la descentralización de la administración compartida de la RBB hacia los gobiernos territoriales indígenas.
34. Incidir con la contra parte regional para que se emitan los títulos de propiedad de forma más expedita en las comunidades que ya cumplieron con las tres primeras etapas del proceso de demarcación y titulación.
35. Librar las resoluciones en el consejo amparadas en criterios más técnicos que políticos y económicos, para evitar entorpecer el proceso de demarcación y titulación y cumplir con las expectativas de titulación de las comunidades y los territorios.
36. Formular las resoluciones del consejo en concordancia con las leyes nacionales, para evitar contradicciones y los posibles traslapes en las funciones asignadas a cada institución sea regional o nacional.
37. Vigorizar la presencia y coordinación con todas las instituciones establecidas en el triangulo minero que se sienten abandonadas por su gobierno regional.
38. Tomando en consideración que según los entrevistados las asambleas con los colonos es el método más efectivo para concientizar los de que están ubicados o pretenden derechos sobre propiedades privadas colectivas, financiar la realización de estas asambleas con mayor frecuencia en la mayor cantidad de espacios geográficos en donde se establezcan, para que desistan de su permanencia.

h) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para fortalecer a las municipalidades

39. Armonizar y regir sus funciones amparados en el cuerpo legislativo municipal y general, para evitar posibles actos ilegales.
40. Dotar a los funcionarios de las distintas direcciones y departamentos municipales de asistencia y asesoría legal permanente que les permita ejecutar sus funciones dentro del régimen legal correspondiente y dentro del marco o espacio que la ley establece para ejercer sus funciones y evitar cometer actos que estén fuera de la ley o proscritos por ella.
41. Impulsar el ordenamiento urbano de las municipalidades a través de las autoridades competentes, vías y métodos legales adecuados, y con los instrumentos jurídicos legales establecidos.
42. Evitar crear expectativas de ocupación y legalización de tierras en áreas protegidas, comunales y estatales para ganarse el favor político de los electores.

i) Recomendaciones a GTZ/MASRENACE para apoyar a los territorios y comunidades indígenas y étnicas

43. Como una posible respuesta inmediata a las necesidades socioeconómicas de las comunidades indígenas en RBB, analizar la posibilidad de replicar el modelo aplicado en Bonanza "Planes mínimos de aprovechamiento forestal".
44. Gestionar financiamiento para poder demarcar y señalar los límites de los territorios con mojones geo-referenciados de los territorios indígenas.
45. Apoyar a las comunidades y a los líderes indígenas con talleres de resolución de conflicto a fin de capacitarlos para resolver los conflictos surgidos por el reclamo de diferentes comunidades o territorios de las mismas áreas de tierra, para solventar los obstáculos y evitar el estancamiento de los procesos de titulación.
46. Dotar y suministrar a las comunidades de asesores jurídicos a fin de fortalecer la reivindicación de sus derechos ancestrales sobre la tierra.
47. Desarrollar campañas para fortalecer las capacidades técnicas y el conocimiento de los derechos y obligaciones que tienen los funcionarios públicos y los líderes políticos, indígenas y étnicos.
48. Impulsar y costear campañas para informar a los actores en las áreas protegidas de la existencia de normas ambientales sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, especificando cuáles son las actividades que sí pueden impulsar conforme a los planes de manejo.
49. Generar en las comunidades indígenas y étnicas opciones económicas que les permitan condiciones de vida más dignas (salud, educación, empleo, vivienda).

50. Apoyar la organización de los comunitarios para frenar la ocupación de terceros o colonos en el mismo momento que penetran los territorios, para evitar que adquieran supuestos derechos posesorios sobre tierras comunales.
51. Apoyar el fortalecimiento de las estructuras de gobierno tradicional comunitario mediante la modernización de sus estatutos internos, su administración financiera, manejo y resolución de conflictos y capacidades de gestión.
52. Incidir y fomentar se aumente el tiempo del mandato de los líderes territoriales y comunales contribuiría a reducir las tensiones entre los miembros de las comunidades y a hacer más eficiente la gestión administrativa.
53. Apoyar la realización de campañas para informar a los actores en las áreas protegidas de la existencia de normas ambientales sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, especificando cuáles son las actividades que sí pueden impulsar conforme a los planes de manejo.

3 ANTECEDENTES

En 1991, mediante decreto ejecutivo 44-91, se crea la Reserva Nacional de Recursos Naturales Bosawás (la denominación Bosawás se forma a partir de los nombres del río **Bocay**, el cerro **Saslaya**, y el río **Waspuk**) ya que la reserva se ubica entre estos tres accidentes geográficos. Posteriormente, en octubre de 1997 la Unesco la eleva a categoría de Reserva de Biósfera (RBB). Es el área de bosque más extensa que hay en Nicaragua, abarca un 15% del territorio nacional, y posee una gran relevancia étnica y cultural. Su extensión aproximada es de 2,042,535.91 ha, dividida en dos zonas: una zona núcleo de 735,491.35 ha, compuesta por bosques primarios no intervenidos, y una zona de amortiguamiento con una extensión de 1,307,044.56 ha. La RBB incluye territorios de los municipios de Waslala, Bonanza, Siuna, Waspan, Wiwilí y Cuá-Bocay; este último municipio comprende el 30% del territorio de la Reserva.

En el territorio habitan dos comunidades indígenas: la miskita —que se asienta en las márgenes del río Coco, y que está integrada a su vez por tres comunidades: *Miskitu Tasbaika Kum*, *Kipla Sait Tasbaika*, *Li Lamni Tasbaika Kum*—, y la mayangna, compuesta también por tres comunidades: *Mayangna Sauni As*, *Mayangna Sauni Bu*, *Mayangna Sauni Bas*—, asentadas todas ellas en el centro de Bosawás y en las riberas de los ríos Pis-Pis, Waspuk, Bocay y Lakus.

El territorio está siendo amenazado por inmigrantes mestizos que penetran la región indígena, se posesionan de parcelas de tierra, arrasan la capa forestal, venden la madera, desarrollan ganadería extensiva y siembra de producción agrícola. Esta sistemática presión contra las tierras indígenas pone en riesgo la sobrevivencia de las comunidades originales, la forma tradicional de tenencia de la tierra y los ecosistemas, y obliga a las comunidades indígenas a desarrollar métodos de resistencia que garanticen su propia conservación y la de los ecosistemas, y en casos extremos, a realizar desplazamientos humanos para escapar de la violencia resultante de enfrentamientos con los colonos o con terceros.

4 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra es uno de los mayores y más antiguos problemas de Nicaragua. La agencia de cooperación alemana GTZ, en el marco del Programa MASRENACE y con el propósito de respaldar la defensa de los territorios indígenas, dispuso realizar un análisis actualizado y profundo de los mecanismos y procesos que conllevan a la colonización de tierras en la zona núcleo de Bosawás y en los territorios indígenas Sikilta y Matungbak, a fin de desarrollar estrategias a los diferentes niveles (central, regional, municipal, territorial y comunal) que puedan contribuir a frenar el tráfico ilegal de tierras en los territorios indígenas.

De ahí surge la necesidad de conocer en concreto el cuerpo legislativo que rige el sistema de tenencia de tierra en general y el de la RBB en particular, y asimismo, analizar las causas del avance de la frontera agrícola, mismo que ocurre en detrimento del medio ambiente y de las propiedades comunales.

Con este conocimiento es posible hacer un diagnóstico general para luego emitir recomendaciones en pro del fortalecimiento de las instituciones incumbentes de la

seguridad jurídica sobre la propiedad, del respeto a los derechos de las comunidades indígenas y étnicas, y de la conservación del medio ambiente.

Consideramos que si los funcionarios y los líderes disponen de información sobre la problemática podrán tomar decisiones más justas y atinadas en cuestiones prioritarias tales como la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el ordenamiento territorial y los derechos ancestrales de las comunidades indígenas y étnicas sobre sus tierras.

El estudio se hizo desde la posición de un observador externo, por tanto, exento de compromisos que pudieran entorpecer o desvirtuar la objetividad de las indagaciones, lo que aporta a este documento un componente de veracidad.

Algunas personas entrevistadas en el territorio señalaron que la situación del avance de la frontera agrícola y las motivaciones que la impulsan son bien conocidas por las autoridades y líderes del territorio, y que un estudio más no va ayudar a resolver los conflictos. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados considera que un estudio de índole jurídico como es éste, permite exponer **en concreto** las debilidades y atolladeros del sistema jurídico, y por tanto, constituye una herramienta para corregir lo que compete a las instituciones a fin de solventar los conflictos por la tenencia de la tierra en la Reserva de Biósfera de Bosawás.

5 OBJETIVOS GENERALES

- a) Análisis de los actores, sus intereses y vínculos.
- b) Sistematización y análisis del marco institucional y jurídico que rige la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Caribe, y su relación con las normas que rigen el manejo y conservación de la RBB.
- c) Análisis de la participación de las instituciones del Estado vinculadas a estas comunidades y territorios en lo que atañe a la tenencia de la tierra.
- d) Análisis de las formas de posesión, compra y venta de tierras en territorios indígenas en la RBB, con énfasis en territorios mayangna (estudios de casos).
- e) Recomendaciones para contribuir a detener el tráfico ilegal de tierras y a controlar los procesos de colonización.

Se han analizado y sistematizado todos los estudios, experiencias e informaciones disponibles que conciernen al tema del tráfico ilegal de tierras, a la tenencia de tierras en Bosawás y a los procesos de colonización.

Se ha hecho un análisis, profundo y actualizado de los problemas, a partir del cual se proponen medidas concretas de intervención por parte del programa GTZ-MASRENACE.

Se realizó una identificación, caracterización y análisis de los intereses de los grupos sociales involucrados en el tráfico ilegal de tierras (análisis de actores) y sus vínculos.

Se trabajó el análisis e identificación, según el marco jurídico especial y general, de los derechos e instrumentos técnicos y jurídicos con que cuentan las comunidades y territorios indígenas y étnicos para la defensa de sus territorios.

Se identificaron de manera general los métodos y técnicas jurídicas utilizadas por diferentes actores para encubrir el tráfico ilegal de tierras, así como el origen, fortalezas y valor legal de los supuestos derechos y títulos sobre las tierras indígenas que dicen tener los colonos asentados en estos territorios.

6 METODOLOGÍA

El estudio se llevó a cabo mediante:

- a) Revisión bibliográfica y documental.
- b) Visitas de campo (Siuna, Bonanza, Bilwi)
- c) Entrevistas con representantes de: instituciones gubernamentales, miembros del Poder Judicial, comunidades indígenas, gobierno municipal, autoridades locales y regionales.
- d) Análisis de casos.

Área de intervención

El estudio se enfoca en la zona de intervención priorizada en el componente ordenamiento territorial del programa MASRENACE-GTZ, en zonas del territorio de Siuna, Bonanza y Puerto Cabezas (Bilwi).

Se estudia en mayor detalle, especialmente, la situación compleja de la tenencia de la tierra del territorio Sikilta (Mayangna Sauni-Bas) que actualmente está invadido por unas 150 familias de colonos. También se analiza la situación de la reivindicación territorial de la comunidad indígena Matungbak, ubicada en el territorio de Bonanza. En ambos municipios se analiza el actuar de las instancias administrativas y judiciales del gobierno central y regional en lo que atañe al tráfico ilegal de tierras y a los procesos de colonización en las áreas protegidas y en la zona núcleo de Bosawás.

7 TRÁFICO ILEGAL DE TIERRAS EN LA RESERVA DE BIÓSFERA DE BOSAWÁS

7.1 CONCEPTO DE TENENCIA DE LA TIERRA

La palabra “tenencia” deriva del término latino “tener” o “poseer”. “Tenencia de la tierra” se refiere a los términos bajo los cuales se posee la tierra, es decir, los derechos y obligaciones del poseedor.

“Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, ‘tierra’ se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias”.¹

En Nicaragua, el sistema de tenencia de la tierra ha sido regido y organizado por diferentes instituciones administrativas y jurídicas que han ido evolucionando desde la Colonia y a lo largo de la República hasta llegar al modelo actual.

7.1.1 Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en Nicaragua

7.1.1.1 La Colonia y la encomienda

El sistema de tenencia de la tierra en Nicaragua tiene su antecedente en la figura de la *encomienda*, caracterizada por su función evangelizadora, concentradora de tierras y urbanizadora, asiento de la posterior estructura municipal. El Código Civil (C.) del siglo XVIII transformó el sistema de tenencia colonial y estableció nuevas formas de tenencia en las que se privilegia la propiedad privada o particular, y se establecen las modalidades de propiedad pública, nacional, estatal, ejidal y comunal. La imposición de estos tipos de propiedad formó un nuevo sistema de tenencia basado en criterios individualistas y excluyentes que se convirtieron en la base estructural para la concentración de grandes propiedades, y para el despojo y desaparición de muchas comunidades indígenas.

En la época colonial, a aquellos españoles que tuviesen suficiente capacidad económica y conocimiento de la parcelación de tierras y de la administración de haciendas se les daba en “encomienda” un número de indios para que, a cambio de alojamiento y alimentación, los indios pagasen al encomendero el equivalente a 700 ducados (unos mil dólares de hoy) en trabajo o en especie. Los españoles cumplían además una “labor cultural y espiritual”, pues los encomenderos eran enviados a promover la fe cristiana en zonas remotas —adonde la Iglesia no llegaba— y el número de indios que se les daba en encomienda superaba los mil, de modo que las encomiendas eran en realidad pueblos. Este sistema de propiedad y de operación

¹ FAO: *Estudios sobre tenencia de la tierra 3*: “Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural”. Roma, 2003.

sobrevive de facto hasta el día hoy, y llegó a constituir la base de las municipalidades en la época moderna.

La malicia de los españoles encomenderos fue voraz. Si bien la ley española protegía a "los naturales americanos" y les reconocía como "súbditos leales de la Corona" y como "propietarios" de la tierra que cultivaban y habitaban, los encomenderos torcieron la ley hasta apropiarse de la tierra, mediante el expolio de todos los bienes indígenas y el destierro de los "naturales". De ese modo los encomenderos se enriquecieron prontamente, pues ganaban dinero por su "labor cultural y espiritual", disponían de mano de obra gratuita y además acaparaban tierras.

Así, la encomienda constituyó la base de la economía colonial, pues era el centro de producción agrícola y minera —si bien las minas eran cosa aparte de la encomienda y recibían el nombre de "mitas". Las mitas eran las minas o canteras. Quienes trabajaban en la mita eran los indígenas (que estaban a resguardo permanente del encomendero) y los esclavos, que acudían a trabajar a las encomiendas, donde tenían sitio para dormir. El "resguardo" era una figura creada por las autoridades coloniales para las comunidades indígenas que trabajaban en las mitas. En esos resguardos los indígenas y los esclavos descansaban para luego volver a sus faenas. Los resguardos eran administrados por los indígenas, pero se consideraban subordinados al encomendero.²

Es importante destacar que este sistema de tenencia solo se aplicó en las zonas del pacífico y centro del país, pero que constituyó las bases para la formación del posterior sistema de tenencia que una vez realizada la incorporación de la Mosquitia le fue impuesta al territorio.

7.1.1.2 La República y el Código Civil

Con la promulgación del Código Civil la propiedad queda definida como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. En términos de su administración y aprovechamiento, las propiedades pueden ser públicas, comunes o particulares. Igualmente define que las tierras que carecen de dueño pasan a ser bienes del Estado (art. 610, 614, 615 del C.).

Comentario: Los derechos de propiedad son diferentes de los derechos de uso de la propiedad. Los derechos de propiedad se refieren a aquellos derechos que son retenidos por el propietario de la tierra. Los derechos de uso se refieren a contratos de arriendo, usufructo, préstamos, concesiones, etc.

Los derechos de propiedad no son absolutos y pueden ser afectados por disposiciones jurídicas (expropiaciones, confiscaciones, normativas de uso, etc.). Por otra parte, aunque se supondría que estos derechos son excluyentes entre sí, pueden superponerse, especialmente por razones de índole ambiental, económica y social (áreas protegidas y comunidades indígenas) o por acciones legales (cooperativas, áreas protegidas).

² <http://es.wikipedia.org/wiki/Historia>/ Historia del Nuevo Reino de Granada.

7.1.2 Principales formas y tipos actuales de tenencia de la tierra

- a) Propiedad pública (tierras nacionales y bienes comunes).
- b) Propiedad municipal y ejidal
- c) Propiedad estatal
- d) Propiedad particular
- e) Propiedad comunal
- f) Áreas protegidas

7.1.2.1 La propiedad pública

Esta categoría comprende tierras nacionales y bienes comunes.

Las *tierras nacionales* tienen su origen en las clasificadas como tierras baldías por la administración colonial, es decir, tierras que no habían sido adjudicadas por la Corona española. Fue en estas tierras baldías que se asentaron los mestizos y algunos indígenas que huían de las encomiendas y del trabajo esclavo, y que luego se constituyeron en caseríos donde se desarrollaba la agricultura, la caza y la pesca.

Afortunadamente para algunas comunidades indígenas del Pacífico, del centro y del Atlántico, no toda la superficie de la tierra disponible fue ocupada por los españoles y los mestizos. Tras la Independencia, todas estas tierras pasaron a formar parte del inventario de la nación y en muchos casos quedaron bajo la administración de las municipalidades.

Muchas de las tierras catalogadas como baldías —y más tarde, nacionales— eran en realidad territorios habitados desde siempre por las comunidades indígenas, donde desarrollaron sus prácticas productivas y culturales, y las consideraban como parte de sus dominios. En los hechos, la Corona española —y posteriormente los regímenes republicanos— efectuaron un largo proceso de expropiación que continúa hasta nuestros días.³

El artículo 611 del Código Civil estipula como *públicas*: “Las cosas naturales o artificiales apropiadas o producidas por el Estado o corporaciones públicas, y mantenidas bajo su administración, de las cuales es lícito a todos, individual o colectivamente, utilizar”.

Pertenecen a esta categoría los caminos, puentes y viaductos construidos y mantenidos a expensas de la administración general o municipal; las aguas saladas de las costas, marismas, ensenadas, bahías, ríos y lechos de los mismos; los lagos y lagunas y los canales y corrientes de agua dulce navegables o flotables con sus respectivos lechos y alvéolos, y las fuentes públicas.

Comentario: La Ley Agraria —aprobada el 2 de marzo de 1917— en el artículo 2 reformó lo estipulado en el Código Civil concerniente a las propiedades públicas, y amplió el espacio geográfico de las propiedades públicas consideradas del Estado, incluyendo en este tipo de tenencia las costas, mares, lagos, ríos, islas marítimas y lacustres, carreteras y bordes fronterizos,

³ MASRENACE-GTZ: Consultoría para la elaboración de un estudio catastral en el litoral marino de Tola. Abril 2007.

a razón de dos kilómetros —contados desde la línea de la marea más alta—, y 800 metros en los lagos y ríos, lo que fue legitimado y confirmado por la Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, misma que estipuló en su artículo 72 que, efectivamente, las costas de los mares, lagos y ríos pertenecen al Estado de Nicaragua y son públicas, pero esta última ley restringió el área reivindicada a 30 metros, contados a partir de las líneas o marcas más altas de las mareas.

Ello provocó una contradicción entre las normas, puesto que no quedó bien esclarecido cuál es el espacio geográfico que el Estado se adjudica como propio, sobre todo porque magistrados de la Corte Suprema de Justicia reiteradamente han opinado que siguen vigentes ambos artículos— el 2 y el 72—, lo que profundiza las contradicciones.

Las leyes y artículos descritos son motivo de controversia e inseguridad jurídica, sobre todo para la inversión turística. De ahí la urgente necesidad de aprobar la Ley de Costas, que vendría a despejar estas contradicciones al determinar con precisión el espacio geográfico que pertenece al Estado, así como la institución encargada de administrar estas zonas en nombre del Estado.⁴

El artículo 612 del Código Civil establece que: “Son comunes las cosas naturales o artificiales no apropiadas individualmente, de las cuales únicamente es permitido aprovecharse, conforme a reglamentos administrativos, a los individuos comprendidos en cierta circunscripción administrativa, o que forman parte de determinada corporación pública”. Pertenecen a esta categoría los terrenos municipales, las corrientes de agua no navegables y otros.

7.1.2.2 La propiedad estatal

Es aquella que por cualquier medio pasó a manos del Estado. Esta puede ser de índole pública —como son los parques y los hospitales—, o privada, cuando se trata de la propiedad que está bajo el control de instituciones adscritas al Estado y que gozan de personalidad jurídica.

El artículo 613, párrafo 2 del C. estipula: “El Estado y las Municipalidades, considerados como personas morales, son capaces de propiedad particular y tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas jurídicas y naturales”.

También existe la propiedad estatal adquirida para determinados fines, como es, por ejemplo, la construcción de obras públicas, lo cual se manifiesta en la realización de obras de interés social.

Por otra parte, el artículo 614 del C. establece que son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de dueño. De este modo, el artículo 614 del C. equipara las tierras nacionales a las estatales y las integra en un todo.

El decreto 434 que reforma los artículos 19 y 139 del Reglamento del Registro Público (RRP) declara que los terrenos baldíos nacionales se considerarán inscritos a nombre

⁴ “Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua. El caso de Tola más allá de los titulares”. Bonilla y Mordt.

del Estado. Las inscripciones hechas contra título anteriormente inscrito a nombre del Estado en los terrenos baldíos son de ningún valor y su cancelación podrá pedirse en cualquier tiempo ante el Juez de lo Civil del distrito respectivo.

De este modo el juez, con sólo el pedimento del Estado —o con el pedimento y la escritura de dominio inscrita, si se tratare de un particular—, mandará a oír por el término de quince días a todos los que tengan inscrito en el inmueble algún derecho real, previniéndoles que en este término improrrogable presenten legítimos títulos anteriores de dominio o supletorios, o bien, títulos de propiedad inscritos o válidamente inscribibles que demuestren que el inmueble no es del dominio del solicitante. Si el demandado no presenta título alguno de los requeridos, se mandará a cancelar su inscripción, y asimismo, cuando su primer título de dominio fuere el de venta forzada o que procediera de éste, sin existir los correspondientes títulos anteriores o supletorios, sean inscritos o no.

Sin embargo, para que el Estado pueda disponer de estas tierras, debe inscribirlas a nombre de cualquiera de sus instituciones.

Comentario: Las disposiciones establecidas en el C. y en el RRP son de un valor fundamental, sobre todo en el presente contexto y en especial para la zona de la RBB —en donde se están comercializando estos terrenos baldíos—, porque exponen con toda claridad: primero, el dominio legítimo del Estado sobre los terrenos baldíos; segundo, que por disposición legal estos terrenos baldíos deben ser considerados inscritos a su nombre; y tercero, porque establecen un procedimiento especial que le permite al Estado reivindicar los derechos que hayan sido o pretendan ser violados sobre estos bienes.

7.1.2.3 La propiedad municipal y ejidal

Se consideran de propiedad ejidal aquellas tierras que en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble se encuentran inscritas a favor de los municipios bajo esta forma. Dentro de esta categoría se incluyen: parques, mercados, cementerios, basureros, rastros y otros bienes.

7.1.3 Antecedentes de la legislación municipal

Al constituirse la República, los municipios heredaron de las estructuras administrativas coloniales la posesión, el dominio y la administración de la mayor parte de las tierras comunales de los pueblos indígenas, a fin de facilitar la asimilación de los nativos y sentar las bases de una nueva organización social y política.

En tal contexto se aprobaron una serie de normas, decretos y reglamentos, entre ellos, los sancionados el 17 de mayo de 1877 y el 5 de marzo de 1881, mismos que, basados en políticas de regulación de la propiedad y desarrollo urbanístico, establecían que las municipalidades eran las encargadas de la administración y venta de las tierras comunales a sus miembros, vecinos u otros, y el producto de las ventas de estos lotes entraba a formar parte de los fondos municipales.⁵

“Los poseedores o arrendatarios de terrenos de ejidos comunes y de comunidades indígenas que los hubieren acotado y cultivado, poseyéndolos por más de un año,

⁵ Las copias de los decretos pueden verse en el Anexo.

tendrán derecho a que se les otorgue en propiedad la parte en que hubieran verificado dicho cultivo, pagando por cada manzana no menos de dos ni más de cinco pesos. Este precio lo fijará la municipalidad respectiva, tras el dictamen de dos peritos valuadores del terreno”.

“Los demás terrenos de ejidos, sean comunes o de comunidades indígenas, serán puestos a la venta en licitación, entre los vecinos o miembros de la comunidad, por lotes que no excedan de diez manzanas en los terrenos de agricultura, y de cien en los de crianza de ganado. A falta de vecinos o miembros de la comunidades, la licitación se hará entre los que no lo sean”.

“Los terrenos de comunidades indígenas se distribuirán en lotes proporcionales a los individuos o familias que las componen; dejando siempre una parte de dichos terrenos para venderse a beneficio de la instrucción primaria de los miembros de la misma comunidad, todo ello según lo disponga el Poder Ejecutivo”.

El decreto legislativo del 3 de junio de 1914 anula todas las anteriores disposiciones jurídicas que atañen a la venta de terrenos comunales; otorga y define que la administración de las mismas pasa a manos de las comunidades indígenas; *prohíbe a las juntas directivas de las comunidades indígenas vender los terrenos que pertenecen a la comunidad, y sólo permite darlos en arriendo.*

El decreto del 26 de junio de 1935 prohíbe a las municipalidades de la República la venta, enajenación y gravamen de sus terrenos ejidales por cualesquier motivos, pudiendo solamente darlas en arriendo, uso o habitación. Asimismo establece que los terrenos municipales ejidales no podrán ser objeto de embargo por obligaciones de cualquier clase que contraigan los municipios, y refrenda lo dicho en el decreto de 1914, al establecer que las disposiciones de esta ley son también aplicables a los terrenos de las comunidades indígenas.⁶

Comentario: La prohibición sobre la venta de terrenos comunales establecida en el decreto de 1935 no está dirigida a los miembros y juntas directivas de las comunidades indígenas, sino a las administraciones municipales. Estas administraciones se amparaban en algunas normativas y disposiciones jurídicas anteriores que les otorgaban la potestad de ordenar y repartir las tierras comunales entre los miembros de las comunidades y otros, y una vez concluido el reparto, el remanente de las tierras podía ser enajenado para desarrollar proyectos de inversión y mejoramiento de las condiciones de los municipios. De este modo, algunas municipalidades —excediéndose en sus funciones y potestades— cometían abusos y administraban como propios los bienes y terrenos de las comunidades indígenas, y llegaban incluso a vender las tierras comunales, en perjuicio de los derechos y del patrimonio de las comunidades y sin generar ningún tipo de beneficio para ellas.

La ley de 1935, que restringía la facultad de enajenar bienes municipales y comunales, tenía el propósito de evitar los posibles abusos.

Para entender el alcance del contenido restrictivo de esta ley conviene exponer el significado del término “enajenación”: Enajenar es pasar o transmitir a otro el dominio de una cosa o algún derecho sobre ella. El hecho de la enajenación puede tener origen voluntario o jurídico.⁷

⁶ Ídem.

⁷ *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.* Manuel Osorio. Editorial Heliasta.

Asimismo, “dominio” es el poder que uno tiene de usar y disponer libremente de lo suyo; es un derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.⁸

Estos derechos de enajenación y de dominio de las tierras comunales y ejidales quedan abolidos con la aprobación de las leyes de orden restrictivo antes mencionadas.

En la actualidad la Ley 40, Ley de Municipios, en los artos. 42, 43 y 44 sus reformas, su reglamento y el decreto 455, Plan de Arbitrio Municipal, en los artos. 53 y 54 clasifican los bienes municipales en *públicos, particulares y ejidales*, estableciendo para cada categoría los límites siguientes **a)** Bienes públicos municipales son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno; **b)** Bienes particulares no se pueden donar, salvo a entidades públicas o a asociaciones privadas sin fines de lucro; **c)** Terrenos ejidales podrán ser objeto de arriendo, pero no de enajenación sobre tierras ejidales. Los municipios sólo pueden suscribir contratos de arriendo con particulares, a los cuales se les cobra una renta para fortalecimiento económico y ayuda en las obras. El plazo de arrendamiento de terrenos ejidales — como el de cualquier otro terreno perteneciente a los municipios— no podrá ser mayor de un año, quedando prohibido el subarriendo de terrenos ejidales bajo pena de multa y rescisión del contrato.

En la actualidad, una de las maneras de enajenar bienes de las municipalidades es a través de las empresas municipales, establecidas y caracterizadas en los artículos 58 y siguientes de la Ley 40, Ley de Municipios, que en su artículo 110 dice: “El consejo de administración de la empresa deberá solicitar al consejo municipal la aprobación de cualquier *enajenación*, a cualquier título de bienes de capital o *bienes inmuebles* de la empresa, que la misma deba realizar”.

7.1.4 Relación de las municipalidades con las comunidades indígenas y étnicas

En cuanto al vínculo de las municipalidades ubicadas en las Regiones Autónomas con las comunidades y territorios indígenas y étnicas, en la actualidad la Ley 40, aprobada en 1998, en el Título VI, De los Municipios y las Comunidades Indígenas; Capítulo I, De los Municipios en las Regiones Autónomas; y Capítulo II, De los Municipios con Pueblos Indígenas en sus territorios, estipula lo siguiente:

Arto. 62. “Los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas Atlántico Norte (RAAN), y Atlántico Sur (RAAS), se regirán por el estatuto de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y la presente ley”.

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

Comentario: Este artículo crea la obligación de trabajar en coordinación, respeto y armonía entre los gobiernos regionales y con las municipalidades ubicadas en territorios bajo este ordenamiento jurídico y administrativo especial, a fin de evitar conflictos de competencia entre las autoridades.

⁸ Ídem.

Arto. 63. “Los Consejos Municipales de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, al aprobar la creación de las instancias administrativas u órganos complementarios de administración en sus ámbitos territoriales, reconocerán y respetarán el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a organizarse socialmente en las que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales”.

Comentario: Este artículo recoge lo establecido en la Constitución Política concerniente a la obligatoriedad de las municipalidades de reconocer y respetar las formas de organización tradicional de los pueblos y comunidades indígenas.

Arto. 64. “En el caso de los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal, el Consejo municipal respectivo deberá emitir opinión respecto a los mismos, como condición por el Consejo Regional Autónomo correspondiente”.

Comentario: Los Consejos Regionales, antes de aprobar un contrato o concesión de explotación de recursos naturales ubicados bajo la administración de un municipio específico, deberán atender la opinión de las autoridades municipales competentes y cumplir con este requisito como condición obligatoria para la aprobación de la concesión.

Arto. 67. “Los municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente constituidas o en estado de hecho, según la disposición de la Ley de Comunidades Indígenas de 1914 y 1918 y otras, sean propietarios de terrenos comunales o no. Así mismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y territorio”.

Comentario: El artículo anterior instituye la vigencia de los decretos legislativos de 1914, 1918 y otros, que estipulan, entre otras cosas, la prohibición de la venta de las tierras comunales y el respeto a su forma de administración, lo que viene a fortalecer la base legal de las comunidades indígenas en su lucha por recuperar y preservar sus territorios, y da mayor contundencia a los argumentos legales que demuestran la posibilidad de recurrir ante autoridad competente para denunciar las posibles ilegalidades y nulidades de cualquier transacción o acto jurídico dirigidos a la adquisición o despojo que se pretenda hacer de tierras de comunidades indígenas a través de adquisición de derechos, por medio de sus diferentes modalidades dominicales y posesorias.

Igualmente es trascendental el hecho de que esta disposición reconoce los derechos de las comunidades indígenas, sea cual sea el estado legal en que se encuentren, incluso en estado de hecho.

Podemos concluir que la legislación municipal en la actualidad ha avanzado mucho en términos de democratización, reconocimiento, inclusión y respeto de los derechos tradicionales de las comunidades indígenas, de la forma de tenencia de tierra y sus formas de organización, pues obliga a las municipalidades y otras autoridades pertinentes a respetar esos derechos y a trabajar en coordinación con las comunidades indígenas y étnicas. De esta manera se les abren espacios de participación dentro de la administración y se les otorga el merecido reconocimiento que nunca antes habían tenido.

7.1.5 La administración regional

Tomando en consideración el Estatuto de Autonomía que rige a las regiones del Atlántico de Nicaragua —donde está situada la mayor parte del territorio que compone la RBB— es primordial hacer notar lo que establece la Ley 28, Estatuto de Autonomía, y el decreto 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, concerniente al tema de la administración y a los derechos de las comunidades indígenas y étnicas.

En el Título II: De la Administración Regional, Capítulo I. De los Órganos de Administración Regional, el estatuto estipula lo siguiente:

Arto. 15: “En cada una de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica funcionarán, sujetos a la Constitución Política de Nicaragua y a este Estatuto, los siguientes órganos de administración:

- a) Consejo Regional
- b) Coordinación Regional
- c) Autoridades municipales y comunales
- d) Otras correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios”.

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

Arto. 17: “La administración municipal se regirá por el presente Estatuto y la Ley de la materia. Las otras autoridades se regirán por las resoluciones que al efecto dicte el Consejo Regional correspondiente”.

Comentario: El Estatuto de Autonomía es una ley con rango constitucional y que está por encima de las leyes ordinarias o especiales, como es el caso de la Ley 40. El artículo 15 arriba señalado hace una clasificación de las autoridades regionales y establece un orden jerárquico de las mismas; y el artículo 16 lo asienta con mayor claridad al establecer que las autoridades superiores de las Regiones Autónomas son el Consejo Regional y el Coordinador respectivo, lo que implica que las autoridades municipales están subordinadas a ellos.

Los municipios bajo administración regional y la relación con las comunidades

Aquí se expone lo que el Reglamento del Estatuto determina en el capítulo II, concerniente a las Regiones Autónomas y a los municipios:

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

Arto. 36: “Los municipios y comunidades indígenas y étnicas participarán, por medio de sus alcaldes o consejos municipales, o sus representantes, en la elaboración,

ejecución, seguimiento, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo regional en la forma que se establezca en el Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo”.

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

Arto. 38: “Para el desarrollo de sus competencias, los municipios de las Regiones Autónomas establecerán las coordinaciones necesarias con el Consejo Regional. Los municipios de las Regiones Autónomas deberán rendir informe cada seis meses a los Consejos Regionales Autónomos”.

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

Comentario: Se puede concluir que el reglamento confirma lo establecido por el estatuto, en cuanto al orden jerárquico de las instituciones. Enfatiza —como principio para la buena andanza en las relaciones administrativas— la práctica de la coordinación institucional. Obliga a las autoridades municipales a rendir informe semestral al Consejo Regional, lo que permite a este último órgano dar seguimiento y evaluar la gestión municipal.

En cuanto a las relaciones de estas instituciones con las comunidades indígenas, el régimen de derechos autonómicos reafirma, ratifica y fortalece la legitimidad de las formas tradicionales de organización, la participación en la administración y los derechos tradicionales sobre la forma de tenencia de tierra y el uso, y otorga participación a las comunidades en la elaboración de políticas y planes que pretendan impulsarse en la región en donde las comunidades están ubicadas.

7.1.6 La propiedad particular

En cuanto a la propiedad particular, el Código Civil, en los artículos 613, 615, y 616, establece que son *particulares* las cosas cuya propiedad pertenece a personas naturales y jurídicas (incluso la propiedad estatal y municipal), y que nadie puede beneficiarse de ellas, sino aquellas personas u otras por las mismas autorizadas. Define que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más obligaciones que las establecidas por la Ley, y que toda persona es libre de disponer de sus propiedades sin restricción alguna para venta, donación, testamento o cualquier otro título legal.

Cabe señalar que la propiedad tiene dos elementos: el **dominio** y la **posesión**. Del derecho de propiedad nacen —según el Código Civil— las acciones reales y personales. Propiedad real es la que se tiene sobre una cosa, y propiedad personal es la que se tiene sobre ciertas personas que por un hecho propio o por la sola voluntad de la ley han contraído las obligaciones correlativas.

Según el Código Civil la propiedad se adquiere por transmisión de derechos a través de escrituras públicas mediante:

- a) Compraventa: Relación comercial de adquisición de un inmueble, estableciendo un precio para ello.

- b) Permuta: Cambio de una propiedad por otra.
- c) Donación: Transmisión del dominio sin recibir precio de compra.
- d) Mediante sentencia judicial por adjudicación.
- e) Mediante subasta y venta forzada.
- f) Mediante posesión y usufructo.
- g) Mediante usufructo, que es el derecho de disfrutar las cosas que a otros pertenecen, con la obligación de no alterar su forma ni sustancia (Art. 1473 y siguientes).
- h) Mediante posesión, a través de la prescripción ordinaria, extraordinaria y negativa.

Según el artículo 888 del Código Civil, también se puede adquirir posesión por la prescripción ordinaria de diez años o por la prescripción extraordinaria, con tal que se demuestre la posesión por un lapso no menor de treinta años, aunque no se tenga título y cualquiera que sea la condición del poseedor.

La posesión como medio de adquirir propiedad es una forma reconocida por el Código Civil, de tal manera que los derechos posesorios se adquieren después de un año de haber poseído públicamente un inmueble. El artículo 1730 del C. permite adquirir la posesión de un inmueble inscrito estableciendo que “Contra la posesión inscrita no se admitirá otra prueba más que otra posesión igualmente inscrita; y mientras subsista la inscripción, el que se apodera de la cosa a que se refiere el título registrado, no adquiere posesión de ella ni pone fin a la posesión existente”. Si se admite la posesión contra título inscrito —es el vehículo que conduce a la prescripción— implícitamente se está reconociendo la posibilidad de que opere la prescripción adquisitiva contra título inscrito.

7.1.6.1 Medios y métodos que impiden la adquisición de derechos

Comentario: Tomando en consideración la presión histórica sobre la tenencia de tierra que han sufrido sobre todo las comunidades indígenas, es importante destacar que así como la ley civil establece medios y métodos para adquirir posesión y luego dominio—incluso sobre propiedades legalmente inscritas—, la ley también establece medios y métodos para impedir, contener y defenderse de pretensiones de adquirir derechos sobre bienes y propiedades legítimamente inscritas o no inscritas, pero que estén en posesión legítima de personas naturales o jurídicas, de cooperativas o de comunidades indígenas, las cuales se sientan amenazadas por intenciones de terceros que intenten despojarlos.

Así, el Código Civil establece métodos y técnicas jurídicas que permiten interrumpir la prescripción en cualquiera de sus modalidades —positiva, extraordinaria y negativa—, para evitar que terceros adquieran algún derecho o sean exonerados de alguna obligación que luego les permita inscribir incluso a costa de otro título también inscrito.

Los artículos 926 y siguientes de nuestro Código Civil norman que se interrumpe la prescripción positiva cuando el poseedor queda privado de la posesión o del goce del derecho antes de cumplir un año de estarla poseyendo. También se dispone que toda prescripción se interrumpe civilmente por el reconocimiento tácito o expreso que el

poseedor haga a favor del dueño o acreedor de la propiedad o derecho que trate de prescribirse; por emplazamiento judicial, embargo o secuestro notificado al poseedor o deudor, aunque el juez que conozca de estos casos sea incompetente, aunque dichos actos sean nulos por defecto en la forma, y aunque el demandante no haya tenido capacidad para presentarse en juicio.

El efecto de la interrupción es inutilizar para la prescripción todo el tiempo corrido anteriormente.

La prescripción negativa también se interrumpe por cualquier gestión judicial o extrajudicial, lo que significa que estas medidas obstaculizan las pretensiones de adquirir derechos sobre bienes ajenos, sean estos nacionales (en todas sus formas), particulares o comunales.

7.1.6.2 Bienes que por disposición jurídica están fuera del comercio

El legislador civil, a través de ciertos conceptos, profundiza el compromiso de proteger algunos bienes al establecer principios de excepción y excluir del comercio jurídico algunos bienes, lo que se puede observar y constatar en los artículos siguientes del Código Civil:

Arto. 870: “Sólo pueden prescribirse las cosas, derechos y obligaciones que *están en el comercio*”.

Arto. 1727: “El poseedor puede perder la posesión por abandono, por cesión a otro a título oneroso o gratuito, por la destrucción o pérdida de la cosa, *o por que está fuera del comercio* y por la posesión de otro aunque sea contra la voluntad del antiguo poseedor, si la nueva posesión hubiera durado por más de un año”.

Arto. 1721: “Únicamente pueden ser objeto de posesión, cosas y derechos ciertos, determinados y *que sean susceptibles de apropiación*”.

En este contexto, es oportuno hacer nuevamente énfasis en el contenido de los decretos legislativos del 3 de junio de 1914 y del 26 de mayo de 1935, y agregar lo que establece la Ley 28, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, en su artículo 36, inciso 1, que excluyen del comercio jurídico las tierras y propiedades ejidales y comunales y establecen que no pueden ser enajenables, no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y que estos derechos son imprescriptibles.

Transcribimos a continuación el concepto de *imprescriptibilidad*: “Con relación a los derechos y a las acciones, se dice que son imprescriptibles los que no se extinguen por el transcurso del tiempo sin ejercerlos. Como norma general, todos los derechos y acciones son prescriptibles, salvo que la ley expresamente determine lo contrario”.⁹

Lo que implica que los procedimientos o métodos jurídicos posesorios establecidos para adquirir derechos a través de la prescripción sobre propiedades indígenas y comunales no son aplicables y no se deben alegar ante autoridad competente como métodos de obtención de algún derecho.

⁹ Ídem.

Asimismo, los supuestos derechos reflejos sobre propiedades indígenas al amparo de los procesos posesorios son nulos o anulables a través del proceso judicial correspondiente, interpuesto por los afectados, en contra de las personas o terceros que los hayan alegado en detrimento del patrimonio comunal o ejidal.

Hacemos notar lo que dice la Ley 40, Ley de Municipios, arto. 67: “Los municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente constituidas o en estado de hecho, según la disposición de la Ley de Comunidades Indígenas de 1914 y 1918 y otras, sean propietarios de terrenos comunales o no. Así mismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y territorio.

Comentario: El artículo 67 de la Ley de Municipios legitima la existencia y vigencia de los decretos legislativos formulados en 1914 y 1918, que prohíben la enajenación o comercialización de las tierras comunales.

7.1.6.3 La propiedad privada en áreas protegidas

Comentario: Hay que subrayar que los derechos que las personas naturales o jurídicas tienen sobre las propiedades privadas o particulares no son absolutos, puesto que pueden ser afectados por disposiciones de tipo ambiental —por encontrarse dentro de áreas que han sido declaradas protegidas—, lo que implica que, por encima de los derechos privados o particulares sobre la tierra, prima el interés social, ambiental y nacional.

Los artículos 23 y siguientes de la Ley 217 —Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales—, determina que todas las tierras de propiedad privada situadas en áreas protegidas están sujetas a las condiciones de manejo establecidas en las leyes que regulan la materia. Los derechos adquiridos de los propietarios que no acepten las nuevas condiciones que se establezcan estarán sujetos a declaración de utilidad pública, previo pago en efectivo de justa indemnización. Esto implica que tienen que respetar las limitaciones de uso estipuladas en los planes de manejo y obtener permiso ambiental —otorgado por MARENA, previa consulta con alcaldías.

7.1.6.1 La propiedad comunal y sus antecedentes históricos

Los derechos de las comunidades indígenas proceden de los derechos tradicionales adquiridos por ellas desde antes de la colonización española, de la colonización británica y del nacimiento de la República.

Asimismo los procesos de colonización en el Pacífico y en el centro de Nicaragua fueron diferentes a los procesos sufridos en la región de la Costa Caribe.

Después de la independencia de España y con el surgimiento de la República se instauraron nuevos modelos de tenencia de tierra, en el contexto del nuevo orden económico y social.

Para materializar estos fines, se promulga una serie de leyes de orden nacional —y otras de mandato particular—, encaminadas a establecer las competencias, formas de administración, organización de territorios y comunidades indígenas, aprobación de

estatutos internos de ciertas comunidades, otorgamiento de personalidad jurídica a algunas comunidades y anulación de la personalidad jurídica de otras.

Estas normas contenían la clara intención de modificar, debilitar y extinguir las estructuras comunales tradicionales de tenencia y de muchas comunidades indígenas, traspasando sus territorios y comunidades a la República o Estado, para que fuesen regidas por las leyes estatales y administradas por las municipalidades.

En este contexto, algunas comunidades indígenas del Pacífico y del centro del país adquirieron títulos de dominio de sus territorios, mediante compra o donaciones que hiciera la Colonia y la República a su favor, como fue el caso de la comunidad indígena de Subtiava, León, y de las comunidades indígenas de Nancimi, Nagualapa, Rivas, Mosonte, Nueva Segovia y otras.

7.1.7 La Mosquitia

En la región de la Costa Atlántica, los derechos de las comunidades indígenas y étnicas fueron parcialmente reconocidos a través de acuerdos y convenios internacionales, celebrados entre el gobierno nacional y el gobierno británico.

Tras la incorporación de la Mosquitia, los diferentes gobiernos republicanos que se han sucedido en el poder dictaron leyes y decretos orientados a regularizar la propiedad, conforme a los tratados y acuerdos suscritos y a las nuevas políticas del sistema de tenencia de tierra.

El decreto legislativo del 28 de febrero de 1895 aprueba el Acta de Adhesión de la Reserva Mosquitia a la República de Nicaragua, firmado en sesión de Asamblea Mosquitia por 81 delegados y alcaldes del territorio, en señal de aprobación.¹⁰

El 5 de octubre de 1903, por decreto legislativo se eleva a la categoría de ciudad la población de Bluefields y cabecera del Departamento de Zelaya, y el Estado hace donaciones de tierra a la municipalidad y a las familias indígenas.¹¹

El decreto legislativo del 27 de abril de 1905 aprueba el Tratado entre Gran Bretaña y la República de Nicaragua concerniente a la incorporación del territorio de la Reserva Mosquitia a la República de Nicaragua, y establece normativas que reglamentan la legalización y distribución de las tierras.

Tras la incorporación del territorio y con la aprobación del decreto ejecutivo del 21 de agosto de 1905, el Estado reglamenta la titulación de las tierras de los pobladores de la antigua Reserva Mosquita. Para ello se forma la Comisión Tituladora de la Mosquitia—según lo estipulaba el Tratado Harrison—Altamirano—, constituida por un abogado, un ingeniero y dos secretarios, encargados de organizar la tenencia de la tierra en la Región, lo que implicaba medir, delimitar, otorgar títulos y registrar las propiedades.¹²

Comentario: Según el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti), desde la formación de la Comisión Tituladora de la Mosquitia en 1905 hasta 1930 (fecha aproximada de su disolución), de un total aproximado de 530 comunidades se titularon 62 —entre territorios y comunidades— en un periodo aproximado de 25 años. Este resultado puede servir de incentivo a la actual Comisión Interinstitucional de

¹⁰ La copia del decreto de 1903 puede verse en el Anexo.

¹¹ Ídem.

¹² La copia del decreto de 1905 puede verse en el Anexo.

*Demarcación y Titulación, que desde su fundación sólo ha emitido seis títulos de propiedad.*¹³

Posteriormente se aprueba el decreto legislativo del 3 de junio de 1914, que deroga el decreto aprobado el 16 de febrero de 1906, mismo que permitía a las municipalidades la administración y venta de las propiedades comunales. El primer decreto prohíbe a los miembros de las comunidades indígenas vender los terrenos comunales, y reglamenta la forma de administración de los bienes de las comunidades a través de miembros propios de las comunidades organizados en Juntas Directivas.

A continuación se exponen varios instrumentos jurídicos concernientes a las tierras indígenas:

Decreto ejecutivo número 8, del 26 de enero de 1918, por el que se dona a los indios de Bluefields y comarcas de la Costa Atlántica el terreno que ocupan con sus casas de habitación y solares, no debiendo excederse cada lote de dos mil quinientos metros cuadrados.¹⁴

Decreto legislativo número 61, del 4 de marzo de 1919, sobre adjudicación de terrenos a los pobladores de la antigua Reserva Mosquitia, hoy Regiones Autónomas del Atlántico.

Acuerdo ejecutivo del 24 de enero de 1933, que reforma el decreto legislativo del 4 de marzo de 1919, por el que hacen extensivos a la comunidad criolla de Bluefields los efectos de la Ley del 4 de marzo de 1919.

Decreto legislativo del 24 de mayo de 1934, por el que se donan 40,000 hectáreas de terreno a la comunidad criolla de Bluefields, ubicadas entre los ríos Mohogany, Escondido y Cukra o en cualquier lugar del Departamento de Zelaya, y concede a los criollos que no hayan obtenido adjudicación gratuita de lotes de terrenos según las reparticiones anteriores, el derecho de que se les conceda una parcela adicional para compensar lo que no se les dio antes. Esta ley se mantuvo vigente por sólo tres meses.

Comentario: Ciertos decretos legislativos previamente enunciados son de particular importancia para el proceso de ordenamiento del sistema de tenencia de la tierra en Las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, porque componen la base jurídica para el posterior desarrollo de la propiedad privada en la región, constituyéndose en los medios de legitimidad y vigencia de esta forma de tenencia, sobre todo para quienes ostentan o pretenden ostentar derechos privados al amparo de los instrumentos jurídicos mencionados.

7.1.8 Legislación sobre los derechos de las comunidades indígenas y étnicas

En la década de 1980 el gobierno Sandinista inicia una transformación en el sistema de tenencia de la tierra en Nicaragua. El nuevo gobierno promovió una Reforma Agraria que modificó de raíz el antiguo sistema de tenencia de la tierra. Sus esfuerzos estuvieron particularmente dirigidos a redistribuir la tierra y a cambiar el enfoque

¹³ Comunicación personal con Rufino Lucas Wilfred, coordinador del Comité Ejecutivo Nacional y Director Ejecutivo de la Comisión Interinstitucional de Demarcación y Titulación.

¹⁴ Las copias de todos estos decretos pueden verse en el Anexo.

institucional y jurídico establecido por la Colonia y por los subsiguientes gobiernos Republicanos, que privilegiaban la propiedad privada.

Con este nuevo esfuerzo se intentaba instaurar un modelo económico más amplio. Se promulgó una nueva Constitución Política y se introdujo el concepto de economía mixta, lo que implicó el reconocimiento, la legitimidad y la inclusión de nuevas y viejas formas de tenencia, que antes no se habían tomado en cuenta y que con la Revolución pasaron a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional. De este modo quedaron reivindicadas en nuestra legislación nuevas formas de tenencia de tierra —asociativas, cooperativas y comunitarias.

7.1.8.1 La Constitución Política

La Constitución Política de 1987 estableció que la economía mixta asegura la existencia de distintas formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria.

Ello constituye un claro reconocimiento —e integración a las políticas económicas del Estado— de nuevos tipos de tenencia de la tierra. Asimismo, se dio reconocimiento a otros tipos de tenencia que ya existían, pero que habían sido marginados por los sistemas y estructuras anteriores, bien fuera porque no estaban claramente reglamentados o porque el modelo anterior llevaba el propósito de extinguirlos o porque no los entendían.

La Constitución Política de 1987 reconoce plenamente los derechos ancestrales de las comunidades indígenas en general, y de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica en particular, sobre sus tierras, sus formas de tenencia y sus modelos tradicionales de administración.

Puesto que la Constitución Política es el patrón en el que se basa todo el ordenamiento jurídico nacional, en consecuencia, es la de mayor valor. En lo que respecta a los derechos indígenas y étnicos estipula lo siguiente:

En el artículo 5, el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignadas en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras, y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Las diferentes formas de propiedad —pública, privada, asociativa, cooperativa y *comunitaria*— deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas; y todas ellas, dentro de su libre funcionamiento, deberán cumplir con una función social.

El artículo 89 establece que el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales

El artículo 99 establece que el Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país, y como gestor del bien común, deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación. *Es responsabilidad del Estado proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta, para garantizar la democracia económica y social.*

Comentario: Los artículos anteriores establecen el reconocimiento y la responsabilidad del Estado de proteger la forma y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a su tierra comunal, lo que garantiza la democracia del Estado. Es decir que el Estado, a través de sus instituciones, debería de asegurar la protección de las tierras comunales en contra de actores que pretendan usurparlas, poseerlas, dañarlas o traficarlas. También compromete al Estado a fomentar económicamente la propiedad comunal, lo que se debería traducir en implementar programas que ayuden a los comunitarios a desarrollar su economía y sus comunidades.

Arto. 103: “El Estado garantiza la coexistencia democrática de las formas de propiedad pública, privada, cooperativa, asociativa y comunitaria; todas ellas forman parte de la economía mixta, están supeditadas a los intereses superiores de la nación y cumplen una función social”.

Comentario: Este artículo refrenda el compromiso democrático del Estado, puesto que garantiza la forma comunitaria de propiedad, lo que se interpreta como la obligación del Estado de proteger e incentivar esas formas de propiedad, y establece la función social como principio rector de las políticas del Estado.

Arto. 107 (párrafo segundo): “La reforma agraria eliminará cualquier forma de explotación a los campesinos, a las *comunidades indígenas del país*, y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación establecidos en esta Constitución. *El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la Ley de la materia*”.

Comentario: En este caso, la ley de la materia es la 445, de reciente aprobación —Ley de Régimen de Propiedad de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica y los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz—, lo que genera un sesgo en detrimento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Pacífico y centro del país, puesto que no están incluidos en esta ley u otras que los protejan.

Para afinar lo estipulado en el arto. 107, la Ley 278 —Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria—, dice en su arto. 103: “Las personas naturales o jurídicas que obtuvieron títulos de Reforma Agraria sobre propiedades rústicas ubicadas en terrenos de las comunidades indígenas, deberán pagar un canon de arriendo a dicha comunidad”.

Comentario: En este artículo la Ley reconoce el derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras, al determinar que aunque se haya entregado un título de Reforma Agraria a alguna persona o empresa, ya sea de forma individual o colectiva, las tierras continúan perteneciendo a las comunidades indígenas. Por tanto, las comunidades indígenas conservan el dominio sobre su propiedad, y los beneficiados por títulos de la Reforma Agraria en tierras comunales están en la obligación de pagar un canon de arriendo a la comunidad indígena en donde estén situados, y están sujetos a las regulaciones administrativas establecidas por las autoridades indígenas.

7.1.8.2 Estatuto de Autonomía, Ley 28

La Ley 28 —Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica— en la parte considerativa V y VII, y en los artículos 4 y 8, inciso 4, artículos 9 y 11 incisos 3 y 6, confirman lo establecido en la Constitución Política al reconocer los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica al goce, uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales.

El artículo 36 del estatuto ratifica que la propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de la Costa Atlántica, y están sujetas a las siguientes disposiciones:

- a) Las tierras comunales son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.
- b) 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.

Comentario: El artículo anterior es trascendental, porque dentro de la coherencia que debe caracterizar a toda sistematización jurídica, el cuerpo legal continúa manteniendo la armonía histórica, al otorgar condición de excepción a las tierras comunales —puesto que no son enajenables—, reafirmando así lo establecido por los decretos legislativos del 3 de junio de 1914 y por la Ley del 26 de junio de 1935, que prohíben la venta de terrenos de comunidades indígenas, y reglamentan la administración de los bienes de dichas comunidades. Más aún, este artículo especifica las restricciones, estableciendo el alcance de lo que se debe entender por enajenación.

7.1.8.3 El decreto 3584: Reglamento de la Ley 28

Como parte de la sistematización jurídica, el decreto 3584 —Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua— en el capítulo IV, sobre el uso racional de aguas, bosques y tierras comunales y de la defensa de su sistema ecológico, estipula:

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

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

- j) Establecer centros de investigación que permitan realizar estudios que permitan diagnosticar la base material real en las Regiones Autónomas que contribuyan a la definición de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos requeridos para el desarrollo socio-económico. Dichos estudios estarán encaminados a determinar el potencial productivo regional, los ecosistemas existentes, la infraestructura disponible necesaria, la tecnología apropiada para el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, los

recursos humanos calificados existentes e indispensables internos y externos, las inversiones que deberán ser realizadas para aumentar las posibilidades de aprovechamiento y otros.

- k) Definir y poner en práctica, en coordinación con los ministerios e instituciones estatales pertinentes, las normas específicas para regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las Regiones Autónomas, sin perjuicio de las normas nacionales y lo dispuesto en las leyes relativas al uso racional y conservación de los mismos en la región.
- l) Determinar y definir en conjunto con las entidades estatales; competentes, cuotas de aprovechamiento de los recursos naturales con el objeto de garantizar su uso sostenido. Igualmente, un sistema regional de regulación, control y evaluación, para cuyo funcionamiento se contemple la participación comunal y tenga un fuerte contenido educativo.
- m) Administrar, definir y aplicar medidas encaminadas a la educación ambiental referidas a los recursos pesqueros, forestales, recursos no renovables, y sobre todo la aplicación de las leyes nacionales, resoluciones y ordenanzas regionales vigentes o que se emitan en materia de recursos naturales.
- n) Formular y ejecutar en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter) y otras entidades, un programa encaminado al ordenamiento del territorio de las Regiones Autónomas para el aprovechamiento de sus recursos naturales.
- o) Diseñar y poner en práctica, en coordinación con el Gobierno Central, las modalidades de explotación racional, intercambio y pagos, que beneficien al máximo el desarrollo de las comunidades donde existen estos recursos y contribuyan a la eliminación de posibles conflictos por el uso y explotación de los mismos, entre instancias nacionales, regionales, municipales y las comunidades.
- p) Garantizar el respeto a la vigencia de las formas tradicionales de tenencia de la tierra y a la concepción práctica del uso y aprovechamiento sostenido del suelo por parte de las comunidades.
- q) Promover la realización de investigaciones sobre las tecnologías tradicionales y apropiadas empleadas por las organizaciones productivas comunales, las distintas formas de aplicación y transferencia de los resultados obtenidos.
- r) Regular el uso de tecnología por parte de las unidades económicas que operan dentro de la jurisdicción, a fin de posibilitar el adecuado manejo y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. Las empresas deberán transferir tecnologías y conocimiento a las organizaciones productivas comunales que estén en su entorno, y rescatarán de estas, para incorporarlos a sus propios procesos productivos, aquellos elementos tecnológicos particularmente vinculados al adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
- s) Promover la introducción de tecnologías apropiadas para las condiciones del medio y de la cultura local. Para ello, los Consejos Regionales Autónomos, prepararán y gestionarán en coordinación con el gobierno central proyectos especiales de apoyo consistentes en lograr exoneraciones de gravámenes diversos para la introducción de estas tecnologías a las distintas formas de organización productivas y facilidades para el desaduanaje de los bienes de capital.

- t) Promover políticas para incentivar el establecimiento y desarrollo de la acuicultura, zoológicos, viveros y micro-viveros, plantaciones boscosas y otros, por parte de las empresas, cooperativas, comunidades y particulares.
- u) Promover, establecer y sostener parques nacionales y áreas protegidas de los recursos naturales existentes en las Regiones Autónomas y cuyo nivel de explotación los pone en peligro de extinción. Los parques nacionales y áreas protegidas creadas por el gobierno central en las Regiones Autónomas pasarán bajo la administración de las mismas, garantizando la transferencia de los recursos materiales, financieros y técnicos con que cuenten al momento de la entrega.
- v) Proteger, en coordinación con los órganos especializados, las cuencas hidrográficas con el conveniente manejo de suelo y aguas, a fin de obtener su desarrollo integral y múltiple y los beneficios de la conservación y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Comentario: Las disposiciones anteriores confirman los derechos consignados en la Constitución sobre los derechos tradicionales de uso, goce y disfrute de los recursos naturales a los que tienen derecho las comunidades indígenas, pero establecen reglas que deben ser observadas por los comunitarios para realizar un buen uso, goce y disfrute de los recursos, dentro de un régimen de cuidado, protección y conservación, lo que restringe las actividades que violenten estas normativas, para lo cual se desarrollarán planes de manejo que antes de ser aprobados tienen que tomar en cuenta el criterio de las comunidades.

7.1.8.4 La Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, Ley 445

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

La materialización de esta ley es resultado de la lucha de los pueblos y comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica en su afán por preservar y defender su patrimonio y su cultura y por obtener el reconocimiento jurídico de sus derechos ancestrales (Dominio, posesión y formas de administración de las tierras y bienes comunales).

El decreto 3584 —Reglamento del Estatuto— y la ley 445 definen así tierra comunal y propiedad comunal:

“Tierra comunal: Es el área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica, ya sea bajo título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles”.

“Propiedad comunal: Es la propiedad colectiva humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la Colonia cuyas

condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones”.

Arto. 1 de la Ley 445: “El objeto de la presente Ley es regular el régimen de propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz”.

Comentario: La Cn. Pol. de 1987 en los artículos 5, 89, 107 y 180 reconoce los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica sobre sus tierras, pero fue hasta la aprobación de la presente ley, 16 años después, que este reconocimiento se consolida en una ley que permita la reglamentación y puesta en práctica de los enunciados constitucionales. Hay que reconocer que la aprobación de la presente ley es resultado de la presión y perseverancia de los pueblos indígenas y étnicos, más que de la voluntad espontánea del Estado.

El artículo 2 determina los objetivos específicos:

- a) Garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas.
- b) Regular los derechos de propiedad comunal, uso y administración de los recursos naturales en tierras comunales tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.
- c) Determinar los procedimientos jurídicos necesarios para dicho reconocimiento, tomando en cuenta la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de sus autoridades tradicionales.
- d) Establecer los principios fundamentales del régimen administrativo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas en el manejo de sus territorios comunales.
- e) Establecer las normas y procedimientos para el proceso de demarcación y titulación sobre el derecho de propiedad comunal objeto de esta ley.
- f) Definir el orden institucional que regirá el proceso de titulación de las tierras comunales de cada uno de los diferentes pueblos indígenas y comunidades étnicas objeto de esta ley.

En los capítulos III y IV —referidos a las autoridades municipales y regionales autónomas— y en el artículo 11 y siguientes, se establecen las políticas y el régimen jurídico que las autoridades deben observar para un adecuado manejo de los recursos y un buen funcionamiento de las instituciones:

“Las autoridades, en observancia a lo establecido en la Constitución Política, deben de respetar los derechos de propiedad comunal que las comunidades indígenas y étnicas ubicadas dentro de su jurisdicción tienen sobre sus tierras y sobre los recursos naturales que en ellas se encuentran”.

Determinan “que la municipalidad debe emitir opinión sobre contratos de explotación de recursos naturales, que el Consejo Regional emitirá resolución de otorgamiento de la concesión de explotación, previa consulta a las comunidades y en coordinación con el Gobierno Central”.

Establecen “que las comunidades no necesitan aval de la municipalidad para el aprovechamiento de madera para uso doméstico”.

Instituyen “que los Gobiernos Regionales tienen la responsabilidad de promover los procedimientos de demarcación y titulación de las tierras comunales, para lo cual deberán coordinarse con el Gobierno Central, y que le corresponde al Consejo Regional, a través de la Comisión de Demarcación, resolver los conflictos limítrofes entre comunidades”.

Comentario: Los enunciados anteriores —además de armonizarse y alinearse con los postulados constitucionales en lo que atañe al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas— establecen métodos y responsabilidades específicas para las autoridades regionales, a fin facilitar el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

Arto. 24: “El Estado reconoce el derecho que tienen las comunidades indígenas y étnicas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. De la misma forma reconoce y garantiza la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de las mismas”.

Comentario: El contenido restrictivo y reivindicativo de la normativa antes expuesta está en armonía y da continuidad a lo establecido por los decretos legislativos aprobados en 1914 y 1935; Arto. 67 de la Ley 40, Ley de Municipios; Artos. 5 y 89 de la Cn. Pol.; Arto. 103 de la Ley 278, Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria; Arto. 36 de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica; Arto. 18 del decreto 3584, Reglamento a la Ley 28, Estatuto de Autonomía, y también con lo establecido en el concepto de tierra comunal estipulado en el Arto. 2 de la presente ley. Todo ello conforma un cuerpo de leyes que contiene suficiente fuerza jurídica para frenar abusos y reivindicar derechos sobre propiedades de territorios o comunidades indígenas que hayan sido violentadas y despojadas de sus bienes o pretendan serlo, porque dejan viva la posibilidad que en cualquier momento — independientemente del tiempo que haya transcurrido— los comunitarios puedan hacer uso de sus derechos y acciones, que son imprescriptibles y pueden ser alegados ante autoridad competente en cualquier tiempo.

7.1.8.5 Del régimen de propiedad comunal, Ley 445

En los artículos del 29 al 34, establece estipulaciones orientadas a regir los derechos, la organización y la administración de la propiedad comunal, de la forma siguiente:

Arto. 29. “Los derechos de propiedad sobre tierras comunales pertenecen en forma colectiva a las comunidades indígenas y étnicas. Los miembros de las comunidades o conjunto de comunidades tienen derecho de ocupación y usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal”.

Comentario: Este artículo refrenda que la tierra comunal no es patrimonio de los miembros de la comunidad a título individual, sino que pertenece a toda la comunidad. Que los miembros de las comunidades tienen derecho de ocupación, lo que implica tomar posesión de la propiedad comunal. Y tienen derecho de usufructo, que implica la capacidad de usar y gozar la propiedad de forma individual dentro de los esquemas tradicionales de la comunidad.

Arto. 30: “De conformidad con el Estatuto de Autonomía, los derechos de propiedad comunal y los de las áreas de uso común que se incorporen dentro de un territorio indígena serán administrados por la autoridad territorial correspondiente y las autoridades comunales”.

Comentario: Con el término “áreas de uso común” el Reglamento de la Ley 28 en el arto. 3 párrafo 14 se refiere a áreas de uso compartido de forma tradicional entre dos o más comunidades indígenas con exclusión de terceros. Luego determina que serán administrados por la autoridad territorial o comunal correspondiente, que es la autoridad intercomunal electa en asamblea de autoridades comunales tradicionales, que representa a un conjunto de comunidades indígenas o étnicas que forman una unidad territorial.

Arto. 31: “El Gobierno de la República, las Regiones Autónomas y las municipalidades deben respetar los derechos reales, sobre las tierras comunales que tradicionalmente han ocupado, así como sobre los recursos naturales que tradicionalmente han aprovechado los pueblos indígenas y comunidades étnicas”.

Comentario: En este artículo la ley obliga a las instituciones del gobierno central, regionales y municipales a reconocer la potestad tradicional que las comunidades tienen sobre sus tierras, patrimonio y recursos naturales.

Los tres artículos continúan fortaleciendo la orientación y disposiciones constitucionales, municipales y especiales de reconocimiento y respeto de los derechos de uso goce y disfrute de los recursos naturales de las comunidades, así como el fortalecimiento del respeto y reconocimiento que las autoridades institucionales a todos los niveles deben de observar en el trato y relación que establezcan con las autoridades tradicionales, las formas de organización, administración de los recursos y los derechos sobre las propiedades de las comunidades indígenas.

Arto. 32: “Las comunidades que han adquirido títulos de propiedad sobre determinadas áreas, así como los otorgados por la Comisión Tituladora de la Mosquitia emanados del tratado Harrison-Altamirano de 1905, u otros, tienen derecho además a las áreas complementarias de los espacios ocupados tradicionalmente”.

Comentario: Este artículo establece la posibilidad de ampliar los territorios de las comunidades indígenas al incluir el derecho a ocupar las áreas complementarias. Ello suscita la necesidad de que las comunidades que posean títulos revisen y rectifiquen sus linderos, puesto que muchos de los títulos obtenidos por el tratado de 1905 y entregados por la Comisión Tituladora de esa época no representan las verdaderas dimensiones de las áreas ocupadas tradicionalmente por las comunidades. Según el arto. 3 de la Ley 445 Áreas complementarias son los espacios ocupados tradicionalmente por las comunidades, bajo el concepto de tierras comunales y que en la actualidad no están incluidos en su título de propiedad.

Arto. 33: “Las comunidades indígenas y étnicas del litoral, islas y cayos del Atlántico, tienen derechos exclusivos para el aprovechamiento de los recursos marítimos para pesca comunitaria y artesanal, dentro de las tres millas adyacentes al litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes”.

Comentario: Este artículo otorga derechos exclusivos a las comunidades en el aprovechamiento de los recursos marítimos dentro de los límites de un área, lo que les permite conservar sus fuentes de ingresos y alimentación.

Arto. 34: “Los tributos recaudados por el fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren los recursos naturales. La distribución de estos recursos será así:

- a) Un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar.
- b) Un 25% para el municipio en donde se encuentre la comunidad indígena.
- c) Un 25% para el Consejo y el gobierno regional correspondiente.
- d) Un 25% para el gobierno central.

“Estos fondos deberán ser entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al representante legal de cada una de las instancias señaladas.

“El uso de estas reservas será supervisado por el Gobierno Central conjuntamente con las autoridades regionales”.

En los artículos 16 y siguientes se estipula la obligación del Estado de consultar la opinión de las comunidades sobre la posibilidad de otorgar concesiones de explotación en sus territorios, a través del Consejo Regional correspondiente y escuchando la opinión de la municipalidad correspondiente.

Comentario: Este artículo es muy importante, por lo que significa para las comunidades que las instituciones cumplan fielmente lo dispuesto en él y lo pongan en práctica. Es muy controversial también, por la desconfianza justificada que tienen las comunidades, habida cuenta del trato que han recibido de los sucesivos gobiernos republicanos en lo que atañe a los recursos ubicados en terrenos comunales y la habitual visión que se ha tenido sobre la Costa Atlántica como banco de tierras y recursos, sin tomar en cuenta a las personas y comunidades que las conforman y sin que ellas se beneficien de lo extraído.

Al mismo tiempo se reconoce la voluntad legislativa de dotar de un instrumento jurídico a las instituciones para que regulen la distribución de estos recursos, y a las comunidades para que hagan uso de sus derechos en caso de incumplimiento de lo establecido, pero hay que agregar que es necesario y urgente para una adecuada aplicación del mismo la aprobación del reglamento correspondiente que vendría a definir los procedimientos pertinentes y específicos que no están señalados en la Ley.

7.1.8.6 De los terceros en tierras comunales, Ley 445

En el artículo 3 de la Ley 445 los “terceros” se definen así:

“**Terceros:** Personas naturales o jurídicas, distintas de las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena”.

Luego en los artículos 35 y siguientes desglosa una tipología de terceros:

Arto. 35: “Los derechos de propiedad y ocupación histórica de las comunidades indígenas y étnicas prevalecerán sobre títulos emitidos a favor de terceros que nunca las han poseído y que a partir de 1987 pretendan ocuparlas”.

Comentario: Este artículo otorga prioridad a los derechos de propiedad y ocupación de las comunidades indígenas y étnicas, por encima de supuestos derechos de dominio adquiridos a través de títulos obtenidos por terceros, por cualquier medio, ya sea judicial (títulos supletorios), extrajudicial (minutas descriptivas o declaraciones juradas notariales), e incluso institucional, como son los títulos emitidos por gobiernos centrales a través de políticas de Reforma Agraria implementadas por el Instituto Nacional Agrario (IAN, época de Somoza), y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, (INRA, época Sandinista), librados a favor de terceros.

Este artículo implícitamente anula los derechos de dominio adquiridos por terceros a través de estos títulos, en el caso de que los beneficiarios de esos derechos no los hayan ejercido antes del año 1987 a través de una ocupación material de la propiedad adjudicada.

Arto. 36: “El tercero que posea título agrario en tierras indígenas y que ha ocupado y poseído la tierra protegida por este título, tiene pleno derecho de continuarla poseyendo. En caso de que pretenda enajenar la propiedad, deberá vender las mejoras a la comunidad”.

Comentario: En este caso la ley es mucho más clara que en el artículo anterior, porque delimita y describe el único tipo de tercero al que le reconoce derechos de uso y goce, que son los que ostentan títulos obtenidos en procesos de Reforma Agraria y que al mismo tiempo, ocuparon y poseyeron las propiedades antes de 1987.

Este artículo restringe el derecho de dominio al tercero que ostenta título agrario librado sobre tierras comunales, porque le prohíbe vender la propiedad a persona distinta de la comunidad indígena o étnica en donde la propiedad está ubicada, y establece que sólo puede vender las mejoras a la comunidad en donde esté ubicado el bien inmueble, lo que permite a la comunidad la posibilidad de recuperar su patrimonio.

Arto. 37: “El tercero que ha recibido título agrario con algún vicio de forma o de fondo en tierras indígenas, será indemnizado para que devuelva las tierras indígenas afectadas”.

Comentario: Consideramos que este artículo es poco claro, pues no especifica cuáles son los “vicios de forma y fondo” ni tampoco quién los comete, si es la institución que otorga los títulos o los beneficiarios que los reciben.

En consecuencia, creemos oportuno exponer el concepto sobre vicios en la forma y en el fondo, para aportar al entendimiento de lo enunciado por el artículo señalado.

Una tipología bien establecida de los vicios de forma y fondo permitiría determinar responsabilidad al emisor del título o al destinatario, y determinar también quiénes tienen derecho a indemnización y quiénes no.

Las ciencias jurídicas definen así esos conceptos: **Vicio**: “Defecto que anula o invalida un acto o contrato, sea de forma o de fondo”. **Forma**: “Manera o modo de proceder en la instrucción de una causa, instancia o proceso, y en la celebración de un contrato o acto que deba surtir efectos legales”. **Fondo**: “Esencia, principio, cuestión de derecho”.¹⁵

Arto. 38: “Los terceros en tierras indígenas sin título alguno deberán abandonar las tierras indígenas sin indemnización; pero en caso de que pretendan permanecer en ellas, pagarán un canon de arrendamiento a la comunidad”.

Comentario: *El espíritu del artículo es conciliador y abierto, porque da posibilidad de que los terceros que no tienen derechos de dominio y posesión por carecer de títulos sobre la propiedad ocupada, puedan permanecer en el inmueble a pesar de su estado de ilegalidad, siempre que paguen un canon de arriendo a favor de la comunidad que los acoge, Hay que destacar que existen antecedentes y experiencias de varias comunidades que practican el arriendo con bastante éxito (Comunidad indígena de Karata Ubicada en Bilwi y otras).*

7.1.8.6.1 Tipología de las personas consideradas “terceros”

- a) “Personas naturales o jurídicas, distintas de las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena”.

Comentario: *La primera tipología se refiere a terceros que pretendan derechos de propiedad sobre tierra comunal o territorio indígena. Es decir, son personas que pretenden derechos sobre patrimonios ajenos, lo que implica que son pretensiones ilegales sobre propiedades que tienen dueño, y que los dueños gozan de dominio y posesión sobre estas propiedades. En consecuencia, estos derechos deben ser protegidos por las instituciones del Estado y respetados por todas las personas naturales y jurídicas.*

- b) “Terceros con títulos, que nunca han poseído tierras comunales y que a partir de 1987 pretendan ocupar tierras de comunidades indígenas”.

Comentario: *El segundo tipo son las personas que, al amparo de títulos, pretenden ostentar derechos sobre propiedades comunales, pero que — independientemente del momento o tiempo en que se emitieron esos títulos— nunca ocuparon la propiedad y pretenden poseerla después de 1987. A esos terceros el Estado implícitamente les anula los derechos de dominio, y en consecuencia, también los títulos.*

- c) “El tercero que posea título agrario en tierras indígenas y que ha ocupado y poseído la tierra protegida por este título”.

Comentario: *La tercera tipología la constituyen los terceros que poseen títulos de Reforma Agraria y que ocupan las propiedades desde antes de 1987, es decir, que tienen dominio y posesión sobre las propiedades que ocupan. Esto implica que en algún momento el Estado, abusando de sus facultades,*

¹⁵ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

consideró como propias las tierras y trasladó la propiedad a favor de terceros, en perjuicio del patrimonio y los derechos de la comunidad.

d) “El tercero que ha recibido título agrario con algún vicio de forma o de fondo en tierras indígenas”.

Comentario: Con este artículo el legislador trata de proteger al tercero adquirente de buena fe, asumiendo el Estado la responsabilidad de indemnizar al tercero que resulte perjudicado en el proceso de demarcación y titulación de las tierras comunales. La indemnización ofrecida al tercero por el Estado es legítima, porque fue el Estado quien ocasionó los daños y perjuicios a las comunidades y a los terceros: a las comunidades, por despojarlas de sus tierras sin ningún tipo de pago, indemnización o reconocimiento económico; y al tercero, por el perjuicio de tener que devolver la propiedad a los verdaderos dueños.

e) Los terceros en tierras indígenas sin título alguno.

Comentario: En esta última tipología, a pesar que estos terceros no tienen títulos y ningún tipo de derechos, el legislador fue benévolo, al permitirle la posibilidad de permanecer en posesión, a través de un contrato de arriendo contraído con los líderes comunitarios, que son los encargados de administrar la propiedad comunal.

Todas estas disposiciones no son producto de la voluntad arbitraria del legislador para afectar los derechos de terceros, sino al contrario. Se trata de corregir decisiones y políticas estructurales impulsadas por el Estado —que perjudicaron el patrimonio y los derechos tradicionales de muchas comunidades indígenas y étnicas a través de la exclusión y el despojo de sus tierras—, para transferir esas tierras a terceras personas, a fin de resolver el problema histórico de demanda de tierras de campesinos pobres del Pacífico y del centro del país, y otorgar derechos sobre terrenos, lotes y propiedades —que no le pertenecían ni le han pertenecido nunca al Estado—, a través de la emisión de títulos de Reforma Agraria y otros.

Lo que el legislador pretende con la aprobación de la ley 445 es corregir la injusticia histórica cometida por el Estado en contra del patrimonio y los derechos tradicionales de las comunidades y territorios indígenas y darle cumplimiento a los acuerdos asumidos en los tratados de integración.

Por estas razones, el Estado se compromete a indemnizar los posibles daños que el proceso de demarcación y titulación de tierras de comunidades indígenas y étnicas le pudiere ocasionar a terceros ubicados en “tierras comunales”, como bien señalan todos los artículos anteriores.

Consideramos inapropiado debatir aquí las facultades del Estado para desarrollar procesos de Reforma Agraria, así como la legitimidad, fortaleza o legalidad de los títulos emitidos por él, porque entendemos que el Estado tiene esas facultades y compromisos sociales y que los títulos emitidos pueden ser legítimos, siempre y cuando esos procesos no se hagan en detrimento de las tierras y propiedades que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas, ni impliquen el despojo, exclusión y violación de los derechos ancestrales y tradicionales que los miembros comunales tienen históricamente sobre estas propiedades, como ha sucedido y sucede hoy, en perjuicio de muchas comunidades indígenas y étnicas de todo el país, de la Costa Atlántica y de la región de la RBB en particular.

Tomando en consideración la enorme controversia que este tema ha suscitado, creemos oportuno mencionar que, según opinión de algunos líderes y comunitarios entrevistados, estas normativas no fueron proclamadas en contra de ninguna persona, comunidad ni etnia, sino que vienen a reconocer los derechos tradicionales que las comunidades han tenido y continúan teniendo sobre sus propiedades.¹⁶

Por ello, el legislador consideró pertinente establecer una clasificación de terceros que permitiera determinar mayores o menores derechos a las personas comprendidas en esta condición y que ocupan lotes o propiedades considerados “patrimonio de las comunidades”.

Pese a lo anterior, esta cuestión tiene muchas debilidades para su ejecución en los territorios, porque el contenido de los artículos es de índole meramente enunciativa. No resulta clara la tipología utilizada para caracterizar a los terceros, y no se establecen los procedimientos para realizar lo estipulado. Estas debilidades se subsanarán a través de la aprobación del Manual de Saneamiento de las Tierras Comunales, mismo que vendría a esclarecer las tipologías de terceros y el método o procedimiento para dar cumplimiento a lo establecido, tomando en consideración los intereses y necesidades de todas las partes involucradas.¹⁷

Para concluir el tema de los terceros, veamos lo que dice otro artículo de la Ley 445:

Arto. 71: “A partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, queda suspendida la expedición de títulos supletorios y de títulos de Reforma Agraria sobre tierras reclamadas por las comunidades objeto de esta Ley”.

Comentario: En este artículo el Estado por primera vez reconoce la justa reivindicación de las comunidades indígenas en pro de la titulación de sus propiedades y respeta el proceso iniciado por ellas, frente a reclamos de terceros que pudieran implicar un posible perjuicio. Asimismo, manda suspender la emisión de otros títulos, a fin de evitar la doble titulación y el traslape de funciones y competencias entre las instituciones incumbentes.

De conformidad a muchas opiniones recogidas en la zona establecen que algunos tipos de actores en el territorio no deberían ser considerados terceros, porque las motivaciones que les impulsan a penetrar la zona y los actos que realizan pudieran ser de índole delincuenciales.¹⁸ En consecuencia, estos posibles actores no deberían ser amparados bajo la denominación jurídica de terceros establecida en la presente ley. Para una mejor comprensión de los actores que no deberían ser considerados terceros, véase el acápite 9.2.3 “Motivos de los actores en el tráfico ilegal de tierras”.

8 EL PROCESO DE DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN, LEY 445

- a) Etapa de presentación de solicitud
- b) Etapa de solución de conflictos
- c) Etapa de medición y amojonamiento

¹⁶ Comunicación personal con coordinador del Comité Ejecutivo Nacional y Director Ejecutivo de la Comisión Interinstitucional de Demarcación y Titulación.

¹⁷ Comunicación personal con Oswaldo Pichardo Hernández, coordinador interino del componente Indígena de la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe y concejal municipal de Puerto Cabezas.

¹⁸ Véase en este mismo documento el acápite “Motivos de los actores en el tráfico ilegal de tierras”.

- d) Etapa de titulación
- e) Etapa de saneamiento.

8.1 PRIMERA ETAPA: LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

Comienza con la presentación por escrito de la solicitud ante la CIDT. La solicitud deberá contener:

- a) La denominación de la comunidad o comunidades, y las autoridades que las representan.
- b) El lugar para oír notificaciones y para que se realice un diagnóstico sobre la comunidad o comunidades. Ese diagnóstico deberá contener:
- c) Los antecedentes históricos de la comunidad solicitante.
- d) Las características demográficas, sociales, económicas y culturales.
- e) Las formas tradicionales de manejo, usos y tenencia del área solicitada.
- f) Los eventuales conflictos que tenga la comunidad solicitante con las comunidades vecinas o con terceros.
- g) La CIDT, una vez revisado el diagnóstico y el levantamiento cartográfico de las tierras solicitadas, procederá a elaborar un proyecto de resolución, en el cual reconocerá el área a favor del solicitante, en un término de 30 días.

La CIDT, a través de un equipo técnico, realizará los estudios que aporten la información y los fundamentos necesarios para la delimitación y legalización de la tierra.

Simultáneamente, la CIDT pedirá al Ineter la realización de las labores técnicas de levantamiento topográfico y demarcación del territorio (artos. del 45 al 50, Ley 445).

Para la elaboración de los diagnósticos la CIDT ha utilizado tres modalidades:

- a) La Conadeti contrata directamente a una empresa para que haga el diagnóstico, y la institución sólo supervisa el trabajo.
- b) Mediante una consultoría: Se convoca a licitación pública y la persona natural o jurídica que gane la licitación elabora el diagnóstico.
- c) Mediante los recursos propios de las comunidades, y Conadeti sólo acompaña el proceso, asesora y brinda asistencia técnica.

Dificultades de la primera etapa

El principal problema de esta etapa es que la Conadeti no tiene recursos para financiar el trabajo requerido. Su presupuesto anual es de nueve millones de córdobas; la mitad de ese presupuesto se gasta en salarios, viáticos y asambleas. Esto limita la posibilidad de hacer los diagnósticos de las comunidades.

El diagnóstico es un proceso costoso: consiste en una encuesta socioeconómica que se hace casa por casa, familia por familia; luego una encuesta etnográfica —lo que implica convocar en asamblea general a la comunidad interesada— para que los

comunitarios aporten la información, misma que determina el subsiguiente trabajo cartográfico. Es decir, en la asamblea general la comunidad aporta verbalmente los datos de los límites territoriales. Con esa información el equipo técnico hace el levantamiento cartográfico y la demarcación de los territorios solicitados. Luego la comunidad o comunidades en asamblea general determinan quiénes son considerados terceros en el territorio.

La ley, previendo estas dificultades económicas, estableció la posibilidad de que las comunidades hagan estos estudios con sus propios recursos.

En el caso de las comunidades que no están en áreas protegidas, pueden obtener ingresos en virtud del 25% que le corresponde a cada comunidad por arrendamiento de uso de suelo, por concesiones para exploración y por la explotación de los recursos naturales.

En el caso de las comunidades situadas en la RBB, la ley les prohíbe realizar las actividades referidas anteriormente. En consecuencia tienen que buscar otras fuentes de financiamiento, como sería solicitar apoyo económico de las ONG o de la cooperación externa.

8.2 SEGUNDA ETAPA: LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La ley determina que las comunidades deben procurar resolver sus conflictos mediante diálogo y concertación entre las partes involucradas. Las autoridades que las representan harán todo lo posible por resolver los conflictos limítrofes entre comunidades.

Si las comunidades interesadas no logran llegar a un acuerdo, el conflicto se traslada a la CIDT, que lo remite a la Comisión de Demarcación del Consejo Regional. La Comisión, a su vez, tras analizar el conflicto y escuchar a todas las partes, emite una resolución al respecto, misma que puede ser impugnada si las comunidades no la aceptan. Si la Comisión no logra emitir resolución, el conflicto pasa a ser analizado por el plenario del Consejo Regional, mismo que tendrá que emitir una resolución definitiva agotando la vía administrativa. (Artos. del 19 al 22 y del 52 al 55, Ley 445).

Dificultades de la segunda etapa

Esta es la etapa más compleja del proceso. Por lo general los conflictos se presentan entre las propias comunidades indígenas y étnicas. El conflicto más común es el traslape de territorios vecinos, mismos que cada comunidad reclama como suyos.

Las autoridades comunales deben ponerse de acuerdo en la delimitación de los linderos y la ubicación de los mojones, conforme al Manual de Procedimientos.

Las autoridades concernidas y las comunidades vecinas tienen que certificar y aprobar la ubicación de los mojones. Sin esta certificación y aprobación de las comunidades el proceso se deslegitima y se estanca, situación que las instituciones no están dispuestas a asumir.

Cuando por falta de consenso entre las autoridades comunales el caso se traslada a la Comisión de Demarcación y ésta no puede resolverlo, se pasa al Consejo Regional. Esto agrega complejidad al proceso, pues el Consejo de la RAAN está compuesto por 33 miembros, y por lo general es ahí donde se paraliza el proceso, debido a factores más políticos que técnicos, porque los miembros del Consejo toman en consideración

otras circunstancias, como por ejemplo, los votos que los miembros de las comunidades que van a beneficiarse con la demarcación y titulación ofrecen a los partidos políticos que se encuentran representados en el Consejo. Es decir, se utilizan las funciones institucionales para ejercer presión política, y los líderes comunitarios se ven en la obligación de hacer cabildeo con los miembros del Consejo a fin de agilizar el proceso.¹⁹

8.3 TERCERA ETAPA: MEDICIÓN Y AMOJONAMIENTO

Una vez concluidas las etapas anteriores, la CIDT dispondrá los recursos técnicos y materiales para proceder al proceso de deslinde y amojonamiento. La aportación de estos recursos será responsabilidad del Estado, sin merma de la posibilidad de que las comunidades puedan hacerlo con recursos propios o de la cooperación externa.

La Conadeti presenta a la Presidencia de la República un Plan General de Medición, Amojonamiento y Titulación, con su presupuesto respectivo, el que debe ser incluido en el Presupuesto General de la República y financiarse conforme desglose anual. (Artos. 54 y 55, Ley 445).

Dificultades de la tercera etapa

La falta de recursos económicos es una constante en todas las etapas del proceso, en consecuencia, para materializar esta etapa las comunidades tienen que conseguir recursos de otras fuentes que no sean el Estado.

Otra dificultad es la divergencia de criterios entre lo que proponen los funcionarios de las instituciones y la voluntad de las comunidades indígenas y étnicas. Los primeros plantean que las mediciones y los subsiguientes títulos a otorgar deberían hacerse en bloques comunales y territoriales, y para ello aducen ventajas de tipo económico y otras. Las comunidades, por su parte, desconfían de estas propuestas y prefieren que se hagan mediciones individuales, sobre todo en los casos de los territorios que tienen diferente composición indígena o étnica —por ejemplo, donde hay población mayangna, miskita y criolla. Existen altos grados de desconfianza mutua entre las etnias. Particularmente algunos líderes mayangna desconfían de la dirigencia política miskita que actualmente tiene el liderazgo y ocupa la mayor cantidad de cargos públicos en las instituciones incumbentes.²⁰

8.4 CUARTA ETAPA: TITULACIÓN

Concluido el trámite de medición y amojonamiento, las diligencias son remitidas a la Conadeti, la que extenderá el título correspondiente dentro de un plazo de 45 días.

Según el Manual de Procedimientos de la Conadeti, esta etapa consta de tres fases:

- a) El expediente es conocido por la Comisión Redactora del título, que tiene la facultad de elaborarlo conforme a los parámetros establecidos por la Ley.

¹⁹ Comunicaciones personales con el coordinador del Comité Ejecutivo Nacional de la Conadeti, y con el presidente de la Comisión de Demarcación y Ordenamiento Territorial del Consejo Regional.

²⁰ Comunicaciones personales con Modesto, Mordí, Coleman y Bucardo.

- b) Una vez elaborado el título, pasa a la Junta Directiva de la Conadeti, que tiene la facultad de aprobarlo, y una vez aprobado, es transferido a la Asamblea General del Consejo Regional correspondiente, para su certificación.
- c) Se hace la entrega del título a la comunidad o territorio beneficiado. (Artos. 56, 57 y 58, Ley 445).

Dificultades de la cuarta etapa

Una de las dificultades es que la Conadeti incumple los plazos establecidos en la Ley para la entrega del título. Por ejemplo, en el caso de la comunidad indígena de Sikilta —que desde hace años concluyó las tres primeras etapas del proceso— no ha recibido todavía su título, lo que ha generado innumerables problemas a la comunidad.

Otro problema es la validez y fortaleza legal de los títulos elaborados, emitidos y entregados por la Comisión.

***Ejemplo:** El título entregado por el ex presidente Enrique Bolaños a la comunidad indígena Mayangna Sauni As generó fuertes controversias, debido a que el título establecía que, puesto que gran parte del territorio de la comunidad estaba dentro de la zona núcleo de la RBB, el Estado de Nicaragua quedaba en calidad de codueño del territorio y de los recursos naturales. Esta interpretación jurídica mantenida por el gobierno contó con el apoyo de algunos sectores y líderes mayangna de ese entonces, que respaldaban la emisión del título en esos términos. Eso desencadenó serias divergencias y oposición de otras fracciones de las comunidades en el territorio, que rechazaban el título en esos términos, por considerarlo violatorio de sus derechos, y exigían del gobierno un reconocimiento pleno a su derecho de propiedad sobre las tierras.*

²¹

Como derivación de este conflicto, el título otorgado por el ex presidente Bolaños fue anulado por el actual presidente Daniel Ortega, bajo el argumento de que efectivamente el título no reconocía el pleno derecho de los miembros del territorio sobre la propiedad, y más aún, que el Estado no tiene tierras en territorios indígenas. En consecuencia, se emitió otro título, en el cual se afirma que el bien inmueble es propiedad del territorio indígena, y que los miembros tienen plenos derechos sobre él.

Estas posiciones e interpretaciones jurídicas han generado muchos debates acerca de la forma apropiada de elaborar los títulos, pues si bien el primer título infringe el pleno derecho de las comunidades sobre sus tierras, el segundo contradice disposiciones constitucionales que establecen que los recursos naturales son patrimonio del Estado, lo que sitúa al Estado en calidad de codueño. Estas controversias han suscitado un debate jurídico en torno al tema.

Otro problema de esta etapa es que está contaminada por componentes políticos que intervienen en la entrega o en la denegación de títulos. Si bien el proceso de demarcación y titulación es esencialmente técnico, la Ley 445 otorga a los políticos muchas facultades y participación en el proceso.

***Ejemplo:** Los presidentes de los Consejos Regionales son políticos que cada dos años se alternan la presidencia de la Conadeti, pasando de la RAAS a la*

²¹ Comunicación personal con el director ejecutivo de la Conadeti.

RAAN. Actualmente uno de los presidentes es de filiación sandinista y el otro de filiación liberal. En el caso de la RAAN —donde el presidente es sandinista y está en alianza con el partido regional Yatama— estos apoyan el proceso; pero como también están involucrados los alcaldes de los municipios, que son miembros de la Asamblea General de la Conadeti con derecho de voz y voto — como es el alcalde de Siuna, de filiación liberal—, éste no apoya la titulación a favor de la comunidad Sikilta, que está en su municipio y pertenece a la RAAN. En otras palabras, según sea el compromiso político de los funcionarios con las distintas comunidades, el trámite podrá agilizarse o entorpecerse, aunque hay que reconocer que cuando se trata de los derechos y la propiedad existe mayor consenso de las autoridades que cuando tratan otros temas.

8.5 QUINTA ETAPA: SANEAMIENTO

Una vez obtenido su título, y con el apoyo técnico de la OTR, cada comunidad podrá iniciar la etapa de saneamiento de sus tierras, en relación a terceros que se encuentren dentro de las mismas. (Arto. 59, Ley 445).

Dificultades de la quinta etapa

En el saneamiento del conflicto de intereses entre comunidades indígenas o étnicas y terceros, la mayor dificultad es que el Estado no tiene presupuesto para pagar las indemnizaciones económicas que la Ley establece —a favor de los terceros de buena fe que puedan ser afectados por el proceso de ordenamiento de la propiedad indígena o étnica.

Otra dificultad es que las asambleas realizadas con los terceros para explicarles la situación de ilegalidad en que se encuentran son motivo de grandes tensiones, debido a la composición social de los grupos mestizos en los territorios ocupados, entre los que se encuentran ex movilizados de la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN), ex miembros del Ejército, ex miembros de la Policía y otros, muchos de los cuales son personas afectadas por los traumas de la guerra y que no han contado con un proceso de integración psicosocial que los ayude a reintegrarse a la sociedad.

“...Hemos utilizado muchas estrategias para frenar la penetración y el avance de la frontera agrícola, a través de convocatorias publicadas por radio y televisión, y rótulos. Pero de todas estas medidas, consideramos que tienen más impacto las asambleas con los mestizos...”²²

Existen, incluso, documentales que abordan el conflicto, para analizar el proceso con el insumo de casos ilustrativos.

En resumen, la demarcación y titulación de las tierras comunales es el proceso más esperado por las comunidades indígenas y étnicas de las regiones del Atlántico. Han luchado tenazmente por ello desde la incorporación al territorio nacional.

Por tratarse de un proceso nuevo, implica grandes retos, como son, por ejemplo: unificar criterios jurídicos; armonizar voluntades; sensibilizar a políticos y líderes comunitarios a fin de que prive el compromiso ético y social por encima de los intereses económicos, individualistas o políticos.

²² Comunicación personal con Rufino Lucas.

9 LEGISLACIÓN SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA EN ÁREAS PROTEGIDAS

9.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Arto. 60: “Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable. Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales”.

Comentario: Esta disposición constitucional es la base en la que descansa todo el cuerpo legislativo ambiental promulgado para la protección, conservación, administración y uso racional de los recursos naturales.

Arto. 102: “Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera”.

Comentario: Vemos en este artículo tres vertientes. Primera, los recursos naturales son del Estado, en consecuencia, no pertenecen a las comunidades indígenas, por tanto, las comunidades sólo tienen sobre ellos derechos de uso, goce y disfrute dentro de un régimen basado en principios de preservación y conservación, lo que implica restricciones de uso. Segunda, el Estado es el órgano competente para tutelar, preservar, y conservar los recursos naturales, y en su carácter de tutor de los recursos, puede explotarlos. Tercera, el Estado se reserva el derecho de celebrar contratos de explotación en beneficio de los intereses nacionales, e incluso en detrimento de los derechos de las comunidades.

En este contexto hay que analizar lo que establece la legislación especial en cuanto a límites de uso de los recursos naturales.

9.2 LEGISLACIÓN ESPECIAL

La Ley 217 —Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales— en el artículo 106 estipula que “no serán sujetos de exploración y explotación los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentren en áreas legalmente protegidas”, este artículo fue reformado por la Ley número 647 del 13 de febrero del 2008, que establece que se exceptúan de esta disposición los recursos geotérmicos, hídricos y eólicos por considerarlos de interés nacional para la generación de energía eléctrica, los que podrán ser aprovechados de manera sostenible mediante la aplicación de tecnologías modernas y limpias que aseguren los mínimos impactos negativos al ambiente en general, de conformidad a lo establecido en la legislación nacional y a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley

Comentario: Este artículo es de suprema importancia para la protección y conservación de la RBB, porque excluye a las áreas protegidas de la posibilidad que el Estado, por razones de interés nacional, otorgue concesiones de explotación de tierras y propiedades ubicadas dentro de los límites de la Reserva siempre y cuando las actividades solicitadas por el interesado no sean las establecidas en la ley 647.

Veamos de qué manera se asientan los conceptos jurídicos de áreas protegidas en el artículo 3 de la Ley 217 y en el decreto 14-99, Reglamento de Áreas Protegidas.

Áreas protegidas son “Las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora, fauna silvestre y otras formas de vida, así como la biodiversidad y la biosfera”.

Igualmente se incluyen en esta categoría aquellos espacios del territorio nacional en los que se pretende restaurar y conservar fenómenos geomorfológicos, sitios de importancia histórica, arqueológica, cultural, escénica o recreativa.

9.2.9 Sistema de tenencia de la tierra en áreas protegidas

La legislación ambiental, a través de su cuerpo normativo, establece una serie de criterios que deberán ser observados y aplicados de forma obligatoria por los tenedores de las diferentes formas de tenencia de tierra (comunal, estatal, privada, asociativa y cooperativa), comprendidas dentro de las áreas protegidas.

El decreto 14-99 —Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua, aprobado el 03-03-99—, estipula en los arts. 57, 58 y siguientes que:

Arto. 58: “Todos los terrenos de dominio público que estén comprendidos dentro de las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), deben ser inscritos a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble correspondiente”.

Comentario: Con esta disposición, el Estado trata de identificar, organizar y divulgar los datos de su patrimonio a través del registro y la inscripción de sus terrenos en el Registro Público que corresponda.

Arto. 59: “Se prohíbe la titulación de tierras dentro de las áreas protegidas, ya sea por causas de Reforma Agraria, títulos supletorios o cualquier otra forma de adquisición. Los títulos que se otorguen a favor de particulares dentro de las áreas protegidas del Sinap después de la publicación de este Reglamento, serán alegados de nulidad ante la autoridad judicial competente”.

Comentario: Con esta exclusión, el Estado pretende proteger su patrimonio y las áreas protegidas prohibiendo la titulación de estas áreas a través de cualquier forma, y estableciendo la posibilidad de alegar de nulidad títulos obtenidos por terceros en estas zonas.

Arto. 59: “En el caso de que las tierras sean de las comunidades indígenas se respetará el derecho de propiedad de las mismas”.

Comentario: Nuevamente, el Estado fortalece los derechos de las comunidades indígenas y étnicas, excluyéndolas de las limitaciones enunciadas y permitiendo los procesos de demarcación y titulación que garanticen la legitimidad de los derechos sobre sus propiedades.

Arto. 60: “La Dirección General de Áreas Protegidas, en coordinación con otras Instituciones, organizará el catastro de las áreas protegidas que conforman el Sinap”.

Comentario: Esto generaría un ordenamiento de la propiedad de las áreas protegidas y se podría disminuir la vulnerabilidad de la propiedad y el riesgo de seguir destruyendo los recursos naturales.

Arto. 61: “Sin perjuicio del derecho de propiedad, en los terrenos privados ubicados dentro de las áreas protegidas que conforman el Sinap, el propietario coadyuvará en que las actividades que se desarrollen, estén acordes con los objetivos y directrices conforme al Arto. 7 y otros pertinentes de este Reglamento, así como con las disposiciones de los planes de manejo. **Las restricciones** sólo se aplicarán a las actividades y tipos de uso que les den a los recursos naturales contenidos en dicha propiedad Para tal efecto se establecen los siguientes mecanismos:

- a) El acatamiento de normas y directrices técnicas aprobadas oficialmente para el área.
- b) Servidumbres de conservación.

En caso que el propietario se negare a cumplir las restricciones establecidas en el plan de manejo, se procederá de conformidad al Arto. 20 de la Ley”.

Arto. 62: “El MARENA podrá convenir con los ocupantes precarios en los terrenos ubicados en las áreas protegidas, un plazo prudencial para abandonar el área. En caso de negativa por parte de los ocupantes, el MARENA deberá iniciar el proceso judicial correspondiente. Se exceptúa de esta disposición:

- a) Comunidades indígenas.
- b) Ocupantes que puedan demostrar su permanencia en el mismo sitio antes de la creación del área protegida.

En ambos casos se deberá involucrar a esos ocupantes en las actividades de planificación y manejo del área, siempre y cuando la categoría y objetivo del área lo permitan”.

Comentario: Aquí el legislador establece principios básicos que deben ser observados por los diferentes tenedores de propiedades ubicadas en áreas protegidas, e instituye, en el caso de precaristas, la posibilidad de entablar procesos judiciales en su contra si no acatan lo dispuesto en la norma jurídica, que es abandonar el área. Sin embargo, el legislador excluye a las comunidades indígenas de la aplicación de estos enunciados.

9.2.10 Principios y restricciones de uso en áreas protegidas

Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Arto. 4: “El desarrollo económico y social del país se sujetará a los siguientes principios rectores:

- a) El ambiente es patrimonio común de la nación y constituye una base para el desarrollo sostenible del país.
- b) Es deber del Estado y de todos los habitantes proteger los recursos naturales y el ambiente, mejorarlos, restaurarlos y procurar eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles.
- c) El criterio de prevención prevalecerá sobre cualquier otro en la gestión pública y privada del ambiente. No podrá alegarse la falta de una certeza científica absoluta como razón para no adoptar medidas que impacten el ambiente.
- d) El Estado debe reconocer y prestar apoyo a los pueblos y comunidades indígenas, sean estas de las Regiones Autónomas, del Pacífico o centro del país, en sus actividades para la preservación del ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

- e) El derecho de propiedad tiene una función social ambiental que limita y condiciona su ejercicio absoluto y arbitrario, de conformidad con las disposiciones de la presente ley y de las leyes ambientales especiales vigentes y que se sancionen en el futuro.
- f) La libertad de los habitantes, en el ámbito de las actividades económicas y sociales, está limitada y condicionada por el interés social, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política, la presente ley y las leyes ambientales especiales vigentes o que se dicten en el futuro.
- g) Las condiciones y contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica deberán contar con la aprobación del Consejo Autónomo correspondiente. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en los municipios respectivos, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales, antes de autorizarlos.

Arto. 21: “Todas las actividades que se desarrollan en áreas protegidas obligatoriamente se realizarán conforme a planes de manejo supervisados por el MARENA, los que se adecuarán a las categorías que para cada área se establezcan. Tanto en la consecución de los objetivos de protección como en la gestión y vigilancia se procurará integrar a la comunidad”.

Arto. 54: “Los recursos naturales son patrimonio del Estado; su dominio, uso y aprovechamiento serán regulados por lo que establezcan la presente ley, las leyes especiales y sus respectivos reglamentos. El Estado podrá otorgar derechos a aprovechar los recursos naturales, por concesión, permisos, licencias y cuotas”.

Arto. 55: “Para el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables deben tomarse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a) La sostenibilidad de los recursos naturales.
- b) La conveniencia de la preservación del ambiente, sus costos y beneficios socio-económicos.
- c) Los planes y prioridades del país, municipio o Región Autónoma y comunidad indígena donde se encuentren los recursos y los beneficios de aprovechamiento para las comunidades”.

Arto. 57: “El Estado, por razones de interés público, podrá limitar de manera total o parcial, permanente o transitoria, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esta materia se regulará a través de las leyes específicas”.

Arto. 59: “Las leyes especiales que regulen el dominio, uso y aprovechamiento de los recursos naturales deberán enmarcarse en lo preceptuado en la presente ley”.

La Ley 462 —Ley de Conservación Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, sección 4, Áreas Protegidas—, determina en su artículo 26 que las actividades forestales que se desarrollen en áreas protegidas estarán sujetas a las regulaciones establecidas en la legislación vigente sobre esta materia. MARENA es la institución encargada de velar por su aplicación y cumplimiento, además de establecer las coordinaciones con las demás instituciones del sector.

El 24 de diciembre del 2001, el Estado de Nicaragua, consciente de la necesidad de conservar y proteger los recursos naturales, aprobó la Ley 407, que declara y define la

Reserva de Biósfera de Bosawás (RBB) y establece las áreas protegidas que la conforman, los límites geográficos que la componen y su administración.

Para ello se creó la Comisión Nacional (C.N.) de la Reserva, que junto con la SETAB, son las encargadas de proponer políticas para el manejo, protección y administración de la Reserva, y están facultadas para dictar las normas técnicas y elaborar los planes de manejo que deberán ser observados por todos los actores.

Comentario: Todos los principios y normas referidas anteriormente forman parte del cuerpo legislativo ambiental destinado a la protección, cuidado y preservación de los recursos naturales, a través de la regulación e implementación de límites de uso, límites que consideramos positivos y legítimos, sobre todo desde la perspectiva de quien no vive, ni depende de los ingresos provenientes de la explotación directa de los recursos naturales de la RBB.

9.2.11 Tenencia de la tierra comunal en áreas protegidas, Ley 445

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

Comentario: Se ha elaborado un plan de manejo general para toda la Reserva armonizando las actividades económicas con los requerimientos y normas ambientales orientadas a la conservación de los recursos, pero la implementación no ha sido exitosa.

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

Comentario: Las comunidades indígenas ubicadas en la RBB han elaborado — en conjunto con el MARENA y otros organismos— planes de manejo que determinan la forma en que se deben aprovechar los recursos, conforme a principios de sostenibilidad, cuidado y protección del ambiente y en armonía con sus métodos tradicionales de aprovechamiento.

Las leyes aprobadas desde 1914 en adelante destinadas a proteger el patrimonio de los pueblos indígenas y étnicos se consideran positivas, pero en el caso de las disposiciones ambientales aprobadas y orientadas a reglar los derechos de uso, goce y disfrute de las tierras y los recursos naturales, la opinión es diferente.

Gran cantidad de normas ambientales —sobre todo las que atañen a las áreas protegidas— restringen, limitan y disminuyen los derechos de propiedad y los derechos de uso y goce de los propietarios, cosa que genera rechazo, sobre todo debido a que estas normas implican un cambio de modelo productivo en esas áreas, sin que se hayan implementado otros modelos de desarrollo económico que permitan a las comunidades adquirir ingresos y salir de la pobreza extrema en la que se encuentran.

A continuación se exponen algunos de los principios y valores que encarnan las leyes ambientales aprobadas, a fin de identificar las restricciones de uso que limitan prácticas que afectan los recursos naturales ubicados dentro de la RBB, y que al mismo tiempo, son patrimonio de las comunidades indígenas y étnicas asentadas en esta zona mucho antes de la creación de la RBB.

En resumen, según las disposiciones legales referidas, los comunitarios poseedores de tierras en la RBB, tienen las siguientes restricciones de uso:

- a) Los recursos naturales son patrimonio del Estado, y las comunidades tienen derechos de uso, goce y disfrute en el marco de los principios ambientales, lo que implica restricciones de uso.
- b) Las áreas protegidas no son objeto de exploración y explotación, lo que impide a las comunidades ubicadas en la RBB obtener recursos por estas vías.
- c) Las actividades económicas tienen que adecuarse a los principios y objetivos de la legislación ambiental, lo que se podría traducir en modificaciones de las formas tradicionales de uso.
- d) El derecho de propiedad tiene una función socioambiental que limita y condiciona su ejercicio absoluto y arbitrario. Toda actividad contraria a la legislación ambiental es ilegal. El interés social nacional está por encima de los intereses comunales.
- e) La libertad de los habitantes, en el ámbito de las actividades económicas y sociales, está limitada y condicionada por el interés social.
- f) No está permitido realizar actividades que modifiquen el suelo.
- g) La legislación orientada a regular el sector forestar, limita la actividad al consumo, y no permite la comercialización.
- h) La actividad agrícola está limitada por los planes de manejo.
- i) La actividad ganadera está limitada por las normas ambientales y planes de manejo.
- j) La reserva es administrada por MARENA SETAB, lo que implica restricciones.
- k) El Estado, por razones de interés público, podrá limitar de manera total o parcial, permanente o transitoria el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Si a estas restricciones de uso se les agregan las limitaciones establecidas por la legislación nacional concernientes a las propiedades indígenas —que prohíben la enajenación y establecen los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, excluyéndolas del comercio jurídico— podemos concluir que el marco de acción jurídica y económica de las comunidades y los derechos sobre sus propiedades están seriamente limitados.

Esto, según algunos líderes indígenas entrevistados, es negativo. Ellos sostienen que están en total acuerdo con la protección y cuidado del medio ambiente, pero no ha costa de su propio desarrollo, consideran que todas estas leyes los convierten a ellos en simples custodios o guardabosques obligados de su propio patrimonio. No tienen posibilidad de que sus recursos naturales los saquen de la pobreza, puesto que no los pueden utilizar.

Se oponen a las leyes ambientales dirigidas a reglar el territorio, aduciendo que las autoridades no les consultan para su elaboración y aprobación, ni se toman en cuenta sus opiniones, por tanto, esas leyes no cuentan con el consentimiento de las comunidades. En consecuencia, consideran que las leyes ambientales lesionan sus derechos.

Considerando que el objetivo fundamental de cualquier sistema institucional es velar y promover el bienestar de los ciudadanos que lo componen y tomando en cuenta las opiniones y observaciones arriba señaladas, sería oportuno revisar el cuerpo legislativo ambiental y promover modelos de desarrollo que les permita a las comunidades salir de la extrema pobreza en que se encuentran.

10 LA MIGRACIÓN

10.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Región del Atlántico Norte ha sido un territorio fuertemente influenciado por actores externos. Desde los tiempos de la colonización inglesa (siglos XVII al XIX) hasta la acentuada influencia estadounidense en el siglo XX, esa región ha sido utilizada como zona de enclaves (madereros, mineros y bananeros). Ha sido utilizada también como válvula de escape ante las presiones sociales derivadas del colapso de la agroexportación, y como banco de tierras para enfrentar la falta de acceso a tierras de la población campesina en la zona del Pacífico. En ocasiones se usó incluso como escenario de importantes funciones militares, como ocurrió durante el somocismo y el sandinismo. En esas diversas etapas las comunidades indígenas mantuvieron alianzas con actores externos, a fin de mantener el control de sus territorios.

Para 1910, el 10% del territorio de la Mosquitia había sido otorgado en concesión a inversionistas estadounidenses, quienes explotaban los recursos mineros y madereros y establecían plantaciones bananeras en la región.²³

Los enclaves norteamericanos en la Costa Caribe fueron polos de atracción de grupos de población, es decir, la Región se ha desarrollado a partir de una economía de enclaves basada en actividades extractivas que atrajo poblaciones diversas de la Costa Atlántica y de la población mestiza del Pacífico, conformando nuevos núcleos de economía agropecuaria que abastecían de alimentos a los trabajadores ante el declive y cierre de los enclaves.²⁴

Los procesos económicos impulsados en el periodo de los Somoza (1935-1979) se caracterizaron por el expolio de tierras y recursos naturales que pertenecían a las comunidades indígenas y étnicas del Caribe, violentando así los compromisos adquiridos por el Estado, los derechos tradicionales sobre las tierras y recursos naturales y los derechos adquiridos por los tratados internacionales de integración suscritos por el Estado de Nicaragua.

En esa etapa se promovió la colonización de las tierras a través de la construcción de infraestructuras tales como caminos y carreteras de acceso al territorio, lo que permitía el traslado y movilidad de una gran cantidad de grupos de mestizos pobres y sin tierra provenientes del centro y del Pacífico del país.²⁵

²³ “Contexto, logros y desafíos”. Cuéllar y Kandel. Prisma.

²⁴ “Costa Atlántica de Nicaragua: Características y desafíos”. *Envío*, núm. 4, septiembre 1981.

²⁵ “Autonomía regional en Nicaragua: Una aproximación descriptiva. Informe final”. Mattem, Jochen. Profodem/GTZ. 2002.

Así se originó un proceso de colonización a partir de sucesivas olas migratorias, cuyo ritmo y lógica han estado en consonancia con el desarrollo de las estrategias de enclaves en el Atlántico, y con el esquema agroexportador impulsado en el Pacífico, que implicaba la concentración de grandes extensiones de tierras en pocas manos, así como la oportunidad de obtener tierras y trabajo en el Atlántico.

La Región del Atlántico Norte refleja la dificultad del Estado de Nicaragua para insertar ese territorio a la dinámica prevaleciente en la zona del Pacífico y del Centro.

El Triángulo Minero está fuertemente marcado por los conflictos relacionados con el acceso y los derechos sobre la tierra, que se han visto magnificados con la Declaración de la Reserva de Biósfera de Bosawás, promovida —una vez más— por actores externos y sin consultar a las comunidades y pueblos del territorio, lo que ha reactivado los problemas históricos de la región en cuanto al dominio y los derechos de uso de los recursos naturales.²⁶

El Gobierno Sandinista

En el periodo sandinista (1979-1990), la Región del Atlántico desempeñó diferentes roles. Los sandinistas intentaron integrar la región al proceso revolucionario y a los beneficios que se derivarían de dicho proceso, sin embargo, poco cuidado se puso a entender la cultura de la costa Caribe, que de hecho estaba muy desligada de la Revolución sandinista.²⁷

En los años ochenta, a resultas de la Reforma Agraria impulsada por el gobierno sandinista, se estima que se beneficiaron unas 111,833 familias —que representaban el 80% de la demanda histórica de tierras. Ello provocó una retracción de la presión de la frontera agrícola en cuanto a la migración de sectores campesinos que estaban siendo beneficiados. También hubo una retracción en el sector de los medianos y grandes productores, que se abocaron a la búsqueda de otros negocios, habida cuenta de que las políticas sandinistas no toleraban los grandes latifundios para lo cual se aprobaron una serie de leyes y se crearon algunas instituciones para que generaron su materialización²⁸.

En las zonas en que el gobierno central tenía presencia se restringió la tala de árboles. Luego de la nacionalización de las minas el sector tuvo algún impulso, pero no logró recuperar el auge que tuvo antes de los años setenta. Eso contribuyó a disminuir la presión de la migración y la presión sobre el medio ambiente.

Se produjeron divergencias crecientes entre las comunidades indígenas y étnicas y el gobierno central, debido a la falta de visión y conocimiento —por parte de las autoridades nacionales— de la cultura y los derechos territoriales de los indígenas.

Si bien la Reforma Agraria de los años ochenta tuvo impactos positivos en las regiones del Pacífico y del centro, en la región del Atlántico los efectos fueron diferentes.

Las tensiones entre el gobierno sandinista y las comunidades indígenas crecieron a tal punto que, motivadas por la contrarrevolución, comunidades enteras emigraron a Honduras y otras entraron a la guerra en contra del gobierno.

²⁶ “Contexto, logros y desafíos”. Cuellar y Kandel. Prisma.

²⁷ “¿Qué está pasando en la Costa Atlántica?”. *Envío* núm. 9, febrero 1982.

²⁸ “Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua: El caso de Tola más allá de los titulares”. Bonilla y Mordt.

Algunos territorios del Atlántico, entre ellos Siuna, constituyeron enclaves militares, donde los sandinistas —por compromisos sociales y conveniencia militar, entre otros— crearon un cordón de cooperativas que funcionaban como vallas de contención para detener a grupos de la Resistencia.²⁹

El reclamo histórico de la Costa Atlántica por lograr mayor autonomía y la necesidad política de reconstruir las relaciones con las comunidades indígenas y étnicas provocaron que el gobierno sandinista anunciara el reconocimiento al reclamo y formara en diciembre de 1985 una Comisión Nacional que pusiera en marcha el proceso para la materialización de la autonomía regional.³⁰

Así nació en 1987 el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, por el cual se establecieron las dos Regiones Autónomas, mismas que representaban el 50% del territorio nacional y el 9.2% de la población total del territorio nacional.

El reglamento del Estatuto y otras leyes importantes —sobre todo las concernientes a la propiedad de la tierra, que hubiesen consolidado el proceso autonómico de las regiones— sólo se aprobaron quince años después, lo que muchos interpretan como falta de voluntad política de hacer realidad el proceso de autonomía.³¹

Todos estos factores provocaron en la primera mitad de la década de los años 80 el desplazamiento de comunidades indígenas enteras a territorio hondureño. A su vez, la Reforma Agraria, la prohibición y control de la tala del bosque, la nacionalización de las minas y su fracaso, la militarización del territorio y la guerra interna, provocaron una disminución de la población local e incluso frenaron las migraciones al territorio.

Las políticas aplicadas por el gobierno sandinista y las circunstancias que se produjeron en esa época contuvieron indirectamente el avance de la frontera agrícola, y en consecuencia redujeron la presión sobre los recursos naturales de la zona.

A partir de 1990, con el cambio de gobierno y la finalización de la guerra, inicia un incremento importante de población en la Costa Atlántica, particularmente en el Triángulo Minero, a resultas del retorno de la población que había sido desplazada por la guerra interna.

La estrategia estatal reactiva las políticas de “tierras abiertas”, en este caso para resolver problemas políticos y sociales inmediatos; la extracción de madera se intensifica. Las políticas tuvieron como propósito garantizar la reinserción de los ex combatientes, evitar enfrentamientos armados, mejorar la gobernabilidad en el corto plazo, y atraer recursos de la cooperación e inversión extranjera para reactivar la economía de la región.³² Pero en general no se ejercieron controles sobre la extracción de madera y de otros recursos, ni se puso atención a la pavimentación de la carretera Boaco-Río Blanco, a la reapertura de la frontera agrícola y al auge de la ganadería.

Los gobiernos posteriores al sandinista promovieron políticas estructurales que provocaron la reconcentración de la tierra en pocas manos, creando un marco jurídico

²⁹ “Breve, necesaria y tormentosa historia del FUAC”. Rocha, José Luis. *Envío* núm. 232, julio 2001.

³⁰ “Un nuevo principio revolucionario: Autonomía de la Costa Atlántica”. *Envío* núm. 45, marzo 1985.

³¹ Ídem.

³² “Contexto, logros y desafíos”. Cuéllar y Kandel. Prisma.

e institucional que permitía realizar una contrarreforma agraria como eje de la reconcentración de la tierra.

Ese marco jurídico e institucional promovía la devolución de las tierras confiscadas. Se generó una serie de condiciones y elementos que favorecieron la reconcentración de tierras y la caída de las formas asociativas de tenencia de la tierra impulsadas por el anterior gobierno.

En esa etapa, faltaron políticas públicas orientadas a favorecer a los productores agrícolas y campesinos con financiamiento y asesoría técnica; desapareció la banca estatal orientada a estos fines; y las cooperativas y comunidades indígenas no eran sujetos de crédito en el sistema financiero nacional privado y no lo son actualmente.

Los títulos agrarios y los contratos de cesión de derechos de uso otorgados por las comunidades indígenas a sus miembros no se consideraban, ni se consideran como títulos perfectos con fuerza jurídica para garantizar los préstamos solicitados a la banca privada. En consecuencia, los campesinos se vieron obligados a disolver las cooperativas, a parcelar sus tierras, a obtener títulos individuales de dominio, y a buscar la manera de convertirse en sujetos de crédito para el sistema financiero privado.

Todo ello ha causado un debilitamiento de los campesinos en términos de la tenencia de sus tierras, lo que fue aprovechado por los grandes latifundistas y la banca nacional para apoderarse de tierras indígenas y reconcentrar la tierra en pocas manos.³³

10.2 MOTIVOS QUE IMPULSAN LA MIGRACIÓN EN LA ACTUALIDAD

Los motivos que impulsan a terceros y a colonos a migrar a la Región del Atlántico Norte y a Bosawás obedecen a diferentes razones y circunstancias: políticas nacionales, socioeconómicas y estructurales diseñadas e impulsadas por los gobiernos centrales; campañas y promesas políticas de los candidatos a ocupar cargos públicos; tráfico ilegal de tierra y madera; debilidad institucional; situación económica nacional; abundancia de recursos naturales en esos territorios; los modelos de desarrollo vigentes, y otros.

10.2.1 Políticas estructurales

Los gobiernos de Somoza y los gobiernos de los años noventa en adelante usaron en la zona la estrategia de políticas abiertas para impulsar la colonización de tierras como una válvula de seguridad política, bajo la lógica de que la población rural pobre disminuye su tendencia a rebelarse si tiene acceso a la tierra.

En este contexto, la Costa Caribe presentaba un enorme potencial de colonización, puesto que en la región del Pacífico y en la zona central, por efecto de la contrarreforma agraria impulsada, empezaron a predominar los grandes terratenientes dedicados a la producción agropecuaria. Esto ha limitado las posibilidades de acceso a la tierra para los campesinos pobres, los cuales se han visto obligados a emplearse como peones agrícolas en los latifundios del Pacífico y del centro del país.³⁴

³³ “Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua: El caso de Tola más allá de los titulares”. Bonilla y Mordt.

³⁴ “Contexto, logros y desafíos”. Cuéllar y Kandel.

La falta de disponibilidad de tierras en el Pacífico y en el centro genera presión sobre el territorio, porque es la zona donde hay más terrenos disponibles. La contrarreforma, combinada con la debilidad institucional, propicia la penetración silenciosa.

10.2.2 Promesas de campaña

En las Regiones Autónomas se realizan cinco tipos de elecciones para elegir a las autoridades, a saber: nacionales, regionales, municipales, territoriales y comunales. Esto ocasiona una constante agudización de la polarización de la población, lo que a su vez agudiza los conflictos y limita las posibilidades de hallar soluciones pacíficas.

Como práctica habitual, los postulantes a cargos públicos y las autoridades políticas electas ofrecen a ambos sectores amparo y seguridades jurídicas: a los colonos les prometen titulación tras la ocupación ilegal, y a los afectados por la ocupación ilegal les prometen saneamiento, demarcación y titulación. La frecuencia de las elecciones impide que los gobiernos resuelvan el problema, porque no están dispuestos a pagar el precio político que producirían las prácticas de expulsión y ordenamiento territorial, así como la falta de consenso de los/as líderes sobre los problemas planteados es otro de los factores medulares para resolver los conflictos.

Según afirman las autoridades del territorio entrevistadas,³⁵ uno de los principales motivos que tienen actualmente los migrantes o los terceros para penetrar y permanecer en Bosawás son las promesas de campaña que les hacen algunos de los aspirantes a cargos públicos —diputados regionales, concejales regionales, alcaldes y concejales municipales de los municipios de Siuna, Bonanza, y Rosita de los partidos Liberal Constitucionalista (PLC), Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y Yatama— en el sentido de juridificar las posesiones cuando ellos ostenten el cargo pretendido.³⁶

Ha sucedido que presidentes de consejos, presidentes de gobiernos, diputados, concejales, alcaldes municipales, presidentes y síndicos de territorios y comunidades indígenas han emitido asignaciones y constancias de lotes de tierra sin haber consultado con las comunidades.

Para frenar este fenómeno, el gobierno regional emitió una resolución declarando que son nulas o anulables todas las asignaciones de tierra formuladas por funcionarios del Consejo Regional, alcaldes y otros funcionarios.

Hay también personas de las comunidades y territorios que, aprovechándose de los conflictos por la inseguridad de la tenencia de la tierra, se proyectan como líderes políticos y ofrecen solucionar estos conflictos cuando ocupen los cargos públicos, cuando en realidad sólo les interesa obtener poder político.

Para ilustrar lo anterior, presentamos algunos casos y testimonios acerca de la intervención política en la región.

- a) En Tasba-pri, que era originalmente una comunidad miskita, existen ahora 21 comarcas de mestizos que suman unas 10,000 mil personas. A diferencia de lo que sucede en otras zonas, en Tasba-pri todos los residentes adultos tienen cédula. El motivo de que el proceso de cedulaación sea tan eficiente es que los

³⁵ Comunicación personal con Lucas Wilfred; García Baker; Casco Gonzáles; Sánchez; Salomón Justo y Antolín Flores.

³⁶ Comunicación personal con Casco Gonzáles.

residentes votan por el FSLN, y este partido les brinda apoyo o les promete regularizar sus tierras a cambio de obtener votos, consideramos que el otorgamiento de las cédulas a los ciudadanos es legítimo siempre y cuando todos los ciudadanos sin distinción política se beneficien de la entrega, también es legítimo que se repartan tierras pero no en desmedro del patrimonio de comunidades indígenas para favorecer a miembros de un partido político³⁷.

- b) Un diputado liberal regional organizó una fundación de ayuda para la titulación, conformada por precaristas y colonos. Se recurrió a la Corte Suprema y a otras instituciones para mediar en el conflicto y detener ese proceso porque afectaba tierras comunales y se asentaban en partes de la zona núcleo de la Reserva.
- c) En el año 2003 se organizó un esfuerzo —en coordinación con instituciones del Estado tales como la Policía, los procuradores ambientales, MARENA, SETAB, el procurador de los derechos humanos y el Ejército— para desalojar a los terceros ubicados en el corazón de la Reserva. En un mes de trabajo, 105 familias (605 personas) fueron desplazadas y trasladadas en camiones a sus lugares de origen, sin que se les diera nada a cambio de su salida de la RBB. Quince días después del desalojo, el entonces viceministro del MARENA se presentó en la comarca El Hormiguero para hablar con la gente desplazada que se había asentado ahí, y se comprometió a darles tierra y alimentos. Tras más dos meses de esperar en vano que el viceministro cumpliera su compromiso, los desalojados optaron por volver a Bosawás. Eso dio lugar a que otros grupos se decidieran a ocupar tierras en la Reserva, y actualmente hay allí más de 2,000 familias. Por este acto irresponsable, algunos funcionarios públicos renunciaron a sus cargos, frustrados por no poder cumplir su obligación de velar, proteger y conservar la Reserva. El jefe del Ejército en la Región expresó en su oportunidad:
- d) “...Para poder llevar a cabo esa operación se enfrentó a dos concejales liberales que a través de mítines y la radio estaban levantando a la población en contra de esa iniciativa. Personalmente tuve que hablar con ellos para detener esa irresponsabilidad que podía generar muchas desgracias...”³⁸

10.2.3 Motivos de los actores en el tráfico ilegal de tierras

De acuerdo a personas entrevistadas en la zona que no quisieron ser identificadas en el presente estudio sostienen que existen tipos de actores en el territorio que no pueden ser considerados terceros, porque las motivaciones que les impulsan a penetrar la zona son de índole delincriminal: cometen delitos en contra del patrimonio, el orden socioeconómico, la propiedad, el medio ambiente y los recursos naturales, por medio de estafas, estelionato, usurpación, daño a la propiedad privada, comunal y estatal, defraudación al Estado y otros. En consecuencia, estos actores no deben ser amparados bajo la denominación jurídica de tercero establecida en la Ley 445.

Son varios los motivos, las fases y las modalidades en el proceso de migración y penetración de estos actores en la Reserva:³⁹

³⁷ “En la Costa tenemos más derechos que el voto”. *Envío*, núm. 314, mayo 2008.

³⁸ Comunicaciones personales con Casco González; Lucas Wilfred; Sánchez; Torres Garth; Mairena Cermeño; Moreno Zelaya; Oviedo.

³⁹ Comunicaciones personales con Casco González; Lucas Wilfred; Sánchez; Torres Garth; Mairena Cermeño; Moreno Zelaya; Oviedo.

La primera fase es la ubicación y posterior posesión de terrenos baldíos del Estado o de comunidades indígenas. Debido a las dimensiones de estos terrenos, las instituciones y los comunitarios no tienen la capacidad de mantener vigilancia para detectar y evitar la ocupación. Los actores que participan en esta fase generalmente son precaristas humildes y campesinos desplazados sin oportunidad de adquirir tierras por las vías legales.

Los intereses de este tipo de actores varían: unos están interesados en obtener un lote donde vivir y trabajar honestamente con su familia; otros quieren talar los árboles y vender la madera; y otros pretenden vender la tierra ocupada.

Dentro de esta categoría se encuentran algunos pobladores originales de la Región, que motivados por ofrecimientos de compra, venden sus parcelas y buscan otro lote que ocupar para realizar el mismo procedimiento una y otra vez.

Otros colonos llegan —fundamentalmente de las haciendas de Chontales, Boaco y Matagalpa— por instrucciones de sus patrones. Son hombres de confianza de los hacendados, encargados de ocupar las tierras y preparar las condiciones de la propiedad ocupada: talan los árboles, venden la madera —o la queman si no la pueden vender—, siembran pasto y hacen potreros para recibir el ganado de sus jefes. Estos ocupantes son utilizados como testaferros que permanecen en el territorio en representación de sus patrones; más aún, alientan a sus familiares a aventurarse con ellos para también tomar y parcelar tierras.

La segunda fase ocurre cuando personas humildes —precaristas o mandados por alguien— se han asentado y adquirido supuestos derechos posesorios por el tiempo que tienen de estar ocupando las tierras. Entonces aparecen los compradores —que muchas veces son las mismas personas que financiaron o incentivaron la penetración— y compran los derechos posesorios adquiridos por los primeros.

Estos segundos actores no tienen otro interés que aprovecharse del bosque. Una vez talado el bosque y vendida la madera, venden las propiedades a ganaderos pudientes, o desarrollan la agricultura.

En esta categoría se ubican algunas personas que más de una vez han recibido tierras del Estado, y cada vez que el Estado los beneficia, venden lo asignado y se trasladan nuevamente a la Reserva para volver a pedir tierras. Por lo general estas personas tienen contactos en el Pacífico y son negociantes habituados a esa práctica.

Otro tipo de actores son los que poseían propiedades y fincas en otros departamentos o áreas, las vendieron y se trasladaron con su familia a penetrar la Reserva, luego reubican su ganado en la propiedad recién adquirida, que suele tener mayor extensión que la que tenían anteriormente.

La tercera fase acontece cuando grandes terratenientes se presentan en la zona y, aprovechándose de las carencias de los campesinos, les pagan para que entren al territorio, tomen posesión de tierras, adquieran derechos posesorios y luego vendan o cedan estos derechos al mismo terrateniente que financió la penetración.

Estos terratenientes tienen interés en desarrollar la ganadería intensiva, pues aparecen comprando tierras en donde las condiciones de venta ya fueron creadas por los actores de las fases anteriores. Son personas con mayores o menores conexiones con oficiales y agentes de los gobiernos, y por tanto, con posibilidades de “legitimar” la penetración y posterior apropiación de áreas ubicadas dentro de la RBB.

En Siuna, Bonanza y Rosita están siendo afectadas las comunidades indígenas mayangna, por la irresponsabilidad de algunos miembros y líderes comunitarios que han vendido la tierra a terceros. Y como el mandato electivo de las autoridades comunales es de corta duración, no hay mayores mecanismos de control, y terminan “heredando” el problema a las siguientes administraciones.

Una de las mayores dificultades que tienen las comunidades para controlar la penetración ilegal en sus territorios es que poseen grandes extensiones de tierra pero no tienen ninguna capacidad de garantizar la protección, en consecuencia, pierden el control del territorio. Luego ocurre que los que compran los terrenos los venden a otros, y así se estructura la cadena que promueve, gestiona y efectúa la penetración.

Las alcaldías se adjudican las tierras comunales y estatales a través de minutas descriptivas. Inscriben los bienes en la misma alcaldía —en el Registro de la Propiedad con sede en Puerto Cabezas—, y después los donan a particulares. Posteriormente el particular registra la donación a su nombre, y de ese modo se perpetúa el clientelismo político y las lealtades de los beneficiados.

Los particulares que no gozan del apoyo y favor de las autoridades municipales esquivan la alcaldía y otras instituciones del Estado, y prefieren acudir directamente ante un notario público. Este emite una escritura pública a su favor, que contiene una declaración unilateral del interesado acerca del estado de posesión, y luego el particular inscribe el bien en el Registro Público de la Propiedad Inmueble.

Las financieras que operan en la zona, para legitimar derechos y otorgar financiamiento, promueven las declaraciones notariales, a fin de dar seguridad jurídica y económica a los créditos colocados y garantizar que los deudores tengan bienes que puedan cubrir las deudas asumidas en el caso de que el deudor no cumpla con el pago del crédito otorgado.

La expectativa de obtener las indemnizaciones ofrecidas a terceros en la Ley 445, y la posibilidad de conseguir tierras a través de traslados de terceros a bancos de tierras aportados por el Estado, son otras de las motivaciones para penetrar al territorio de la Reserva y de las comunidades indígenas.⁴⁰

La penetración continúa y se agudiza porque es más grande la capacidad de los diferentes actores para gestionar su negocio, que la capacidad de las instituciones para dar solución al problema.

10.2.4 Debilidades en el sistema de tenencia

Según los entrevistados, el actual gobierno y los funcionarios públicos tienen disposición institucional, sensibilidad y voluntad para trabajar y proteger la Reserva, pero el gobierno tiene problemas estructurales prioritarios —como es la pobreza extrema, la salud, la educación, sectores éstos que fueron abandonados por los gobiernos anteriores y que para el actual gobierno son áreas de primacía—; en consecuencia, una buena parte del presupuesto nacional se destina a esas prioridades.

En este contexto, la conservación y protección del medio ambiente no tiene la preponderancia estratégica institucional y estructural que debería tener como

⁴⁰ Véase el caso Sikilta en este mismo documento, acápite 13.

plataforma de desarrollo económico del país. Esto ocasiona que los recursos asignados y las capacidades técnicas y administrativas de las instituciones en el territorio sean insuficientes y deficientes, lo que a su vez propicia la penetración de la Reserva, por falta de tutela, de seguimiento, de coordinación y de apoyo institucional.

Los fondos de que disponen las instituciones y delegaciones regionales provienen principalmente de los países donantes y de los organismos internacionales.⁴¹

En su condición de administradora de la RBB, MARENA-SETAB tiene muchas debilidades. Las competencias que le son asignadas por la legislación desbordan su capacidad administrativa y operativa real. No ha podido ejecutar los planes de manejo de la Reserva; tampoco ha logrado establecer comunicación fluida, coordinación interinstitucional ni articulación entre la administración central, la administración regional y las delegaciones municipales.

Los procesos administrativos, en los casos de infracción de las normas ambientales, están centralizados en la sede regional en Puerto Cabezas, que es la encargada de emitir las resoluciones administrativas.⁴²

En opinión del delegado de MARENA en Bonanza, la Delegación Regional no cuenta con el presupuesto mínimo para desplegar la capacidad de solventar los problemas; afirma él que las delegaciones municipales reciben las denuncias, hacen las inspecciones e interponen las denuncias en la Delegación Regional, pero ni la Delegación, ni la Fiscalía, ni la Procuraduría intervienen en el proceso, y no resuelven los asuntos de agresión al ambiente que son sometidos al conocimiento de las autoridades competentes.

La falta de recursos económicos limita la posibilidad de realizar las inspecciones ambientales y los operativos técnicos para dar seguimiento a los procesos administrativos y comprobar las denuncias de invasiones de tierra, tráfico de madera y daño ambiental.

La movilización en el territorio es peligrosa, por la presencia de traficantes de tierra, mafias madereras y delincuentes de diverso tipo. Eso obliga a los funcionarios a hacerse acompañar por miembros de la Policía y del Ejército a fin de realizar las inspecciones, lo que encarece los desplazamientos.

El mal estado de las vías de acceso a los territorios, las grandes distancias y la falta de medios de transporte son factores que también entorpecen la coordinación entre las diferentes delegaciones municipales, por lo costoso que resultan los viajes, los viáticos y las reuniones.

Otra debilidad es la falta de asesoría técnica jurídica en los territorios para hacer las consultas necesarias, lo que burocratiza aún más los procesos administrativos ambientales, al punto de que los funcionarios regionales tienen que solicitar asesoría a los abogados de MARENA en Managua, lo que aumenta la retardación en la resolución de los procesos.

MARENA-SETAB no dispone de los equipos, medios logísticos y materiales de oficina necesarios para cumplir su cometido.

⁴¹ Comunicaciones personales con: Sánchez; Velásquez; Casco González; Taylor; Moreno Zelaya; Mairena Cermeño; Miranda; Gutiérrez López.

⁴² Art. 137 y siguientes de la Ley 217, Ley de MARENA.

El cuerpo de guardabosques oficiales y voluntarios es débil: presenta un déficit de instrucción especializada para cuidar la Reserva y los recursos naturales; no ha podido sostener el avance de la frontera agrícola, ni la penetración de los colonos. Se calcula que sólo en el cerro Saslaya, que es el corazón de la Reserva, existen más de 2,000 familias, y MARENA-SETAB no tiene capacidad ni posibilidad real para detenerlos, por falta de presupuesto, de recursos y de personal calificado. Los invasores los superan en número, además de que los amenazan.

Según la delegada regional de Puerto Cabezas de MAREAN/SETAB, la coordinación entre MARENA y el gobierno regional es escasa y deficiente en materia ambiental.

El gobierno regional tiene su propia institución regional, que es la Secretaría de Recursos Naturales (Serena). Sin embargo, según la ley esta institución tiene facultades para administrar los recursos naturales de la Región, mientras que la facultad de regular el cumplimiento de las normas ambientales le compete a MARENA.

MARENA redujo su incidencia y presencia de personal en la Región para dar lugar a que Serena asumiera las responsabilidades asignadas por la ley, pero Serena está centralizada en Bilwi y todavía no tiene presencia institucional en los municipios, por falta de recursos y personal para atender a toda la región.

El gobierno regional, a través de Serena, autoriza todo tipo de permisos ambientales, forestales, de pesca y mineros, función que realiza sin ningún control, ni plan de gestión, ni seguimiento de las normas ambientales. Esto genera un traslape de funciones entre las instituciones y falta de transparencia en sus administraciones por la falta de coordinación, información mutua, falta de observancia de las leyes y programas ambientales por parte de algunas personas naturales y jurídicas etc.

Cabe destacar que el arto. 24 de la Ley 28, Estatuto de Autonomía, determina que las resoluciones y ordenanzas de los Consejos Regionales deberán estar en armonía con la Constitución y las leyes de la República.

Actualmente hay en el territorio 21 aserríos —entre privados, de ONG y del gobierno regional— que supuestamente se instalaron para cortar madera y construir viviendas para la población afectada por el huracán Félix, pero el ejecutivo de INAFOR determinó que de la totalidad de la madera cortada, el 80% se destinara al comercio y el 20% para la construcción de viviendas —sin permiso de INAFOR y sin planes de manejo—, y la madera se está usando para beneficio de personas particulares y no de las comunidades.

Según los entrevistados, tras el huracán Félix la presencia del Estado en el territorio ha sido mucho más beligerante, pues ha asumido la alimentación de la población damnificada, pero no genera opciones de trabajo.

En Bonanza no hay presencia de INAFOR ni del MAGFOR, no hay procurador ambiental, ni hay Intendencia de la Propiedad. La representación del gobierno regional es débil, sus instituciones no tienen mayor presencia, ni beligerancia, la Procuraduría Ambiental tiene su sede en Siuna, pero no tiene incidencia en Bonanza, adonde ni siquiera llegan, porque no tienen medios ni recursos para trasladarse.

En el caso de Bonanza, la Policía cuenta con pocos agentes y no tiene capacidad para atender a los 32,000 habitantes, 44 comunidades y 6 sectores distribuidos en 2,039 km², además de que adolece del mismo mal que el resto de las instituciones: falta de

presupuesto. El Consejo Regional también es débil. Las elecciones acaban de realizarse y los funcionarios en su mayoría son nuevos, por tanto, no conocen bien los problemas socioeconómicos y ambientales del territorio.

Otra enorme debilidad de las instituciones es el constante cambio y rotación de técnicos y funcionarios, al ritmo de los cambios de gobierno. Por tanto, no hay secuencia en el trabajo. La falta de seguimiento y conocimiento debilita la beligerancia del funcionario en el cumplimiento de las funciones.

La posición del anterior procurador general de la República era que la Procuraduría no tenía el deber de participar en representación de los derechos de las comunidades indígenas, violentando la obligación de tutelar y garantizar estos derechos conforme a la Constitución Política. En consecuencia, cuando los procuradores en el territorio participan en las oposiciones, los argumentos se enfocaban en el daño ambiental al área protegida y omitían la tutela de los derechos de las comunidades indígenas. Es decir, el procurador auxiliar no actuaba en representación y defensa de la comunidad indígena.⁴³Lo que con el actual gobierno parece que está cambiando.

El Ministerio Público, en su condición de representante de las víctimas, no interviene en los conflictos de propiedad como parte acusadora, porque la institución ha emitido circulares administrativas —dirigidas a los fiscales auxiliares— estableciendo la prohibición de actuar como parte acusadora en conflictos de propiedad, usurpación, penetración ilegítima, daños a la propiedad y otros. El argumento para no intervenir es que consideran que tales delitos no son de su competencia, sino que incumben a la vía civil, y que pudiera ocurrir que las personas acusadas tuviesen acreditados ciertos derechos sobre la propiedad en discordia, lo que implicaría que primero hay que esclarecer cuál de las partes en disputa tiene mejor derecho sobre el bien —que es un estado que sólo puede ser declarado por autoridad judicial civil—, y luego, ya con la sentencia que determina quién es el legítimo dueño o poseedor de la propiedad, proceder a acusar por la vía penal, situación que deja en total indefensión a los comunitarios frente a actores que pretenden despojarlos de sus tierras.

La falta de recursos económicos de las comunidades indígenas les impide contratar abogados para impulsar procesos judiciales por la vía civil, lo que es causa de indefensión e impotencia ante las ocupaciones ilegales.

Al consultar a algunas autoridades de MARENA, argumentan que han hecho enormes esfuerzos para implementar desalojos masivos de colonos asentados en áreas protegidas, pero que cuando estas personas quedan en manos del Poder Judicial siempre encuentran alguna vía para eludir la ley. Es decir, plantean que la debilidad fundamental está en el Poder Judicial, y que uno de los argumentos que aducen los funcionarios judiciales es el vencimiento de término de los procesados retenidos —un máximo de 48 horas para ponerlos a la orden de la autoridad judicial—, pero habida cuenta de las distancias y el mal estado de los caminos, se demoran mucho más de 48 horas en bajarlos de las montañas y ponerlos a la orden de autoridad judicial competente. De ese modo los desalojados quedan en libertad y eluden los procesos iniciados en su contra. Los migrantes internos saben que existen todas estas debilidades, y sacan provecho de ellas.

Ahora bien, las debilidades no son debidas únicamente a la falta de capacidad de las autoridades nacionales. La cooperación extranjera también tiene responsabilidad. Por ejemplo, si bien la cooperación alemana donó 30 millones de dólares para el manejo

⁴³ Comunicación personal con Alf Henríquez, ex procurador auxiliar (caso Sikilta).

de la Reserva, esa donación comprendía la imposición de planes ineficientes y de consultores inexpertos en la materia, según opinión de los entrevistados en el territorio.

¿Cómo interpretan las comunidades indígenas el tema de la cooperación externa? Según dicen, los cooperantes llegan a sus territorios, toman fotos que luego exhiben en sus documentos, sueltan el dinero a quien no deben, y nada de ese dinero le llega a la comunidad.

Dicen también que las autoridades de las distintas administraciones públicas — centrales, regionales y municipales— con presencia en el territorio no tienen un verdadero compromiso con la conservación del medio ambiente.

Las comunidades poseen registros de las iniciativas administrativas y jurídicas que han intentado ante las instituciones para defender sus derechos ancestrales, pero no han recibido respuestas positivas.

10.2.5 Situación económica general

Otras de las causas de la migración a la RBB, es la enorme cantidad de recursos naturales que posee, minerales, forestales e hídricos y las grandes extensiones de tierra.

Según la coordinadora de la SETAB de Siuna,⁴⁴ las motivaciones de los colonos para adentrarse en la Reserva son muchas: la necesidad de tierras para cultivar o para desarrollar la ganadería; el deseo de mejorar su situación económica; la creencia de que la Reserva, con sus grandes extensiones de tierra rica en bosques y en oro, les puede generar ingresos a través de la venta de madera, la agricultura, la siembra de pastos, la explotación artesanal de oro (güirisería), y la introducción de ganado. Además, la zona sirve de refugio a delincuentes y bandoleros, que saben que las instituciones tienen muchas debilidades, y se sienten seguros en la Región.

Cuando no había veda forestal en la RBB las compañías madereras incentivan a la población a hacer talas, para luego comprarles la madera. Es una manera fácil y rápida de obtener dinero.

El decreto de veda forestal emitido por el Estado ha sido mal recibido por la población, porque les prohíbe el acceso a uno de los pocos medios tradicionales de subsistencia, sobre todo cuando la gente no cuenta con otra alternativa que sustituya esa fuente de ingresos tan rápida y expedita.

Siuna tiene el índice de crecimiento poblacional más grande de Centroamérica: 4.9%. Los municipios con los índices más altos de migración interna en Nicaragua son Siuna, Rosita y Prinzapolka.

10.2.6 Choque de culturas y modelos de desarrollo

Tradicionalmente el uso y la administración de los recursos de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica se hacen en forma comunal, conforme a las normas establecidas por las comunidades y administradas por los síndicos, asesorados a su vez por los Consejos de Ancianos.

⁴⁴ Comunicación personal con la coordinadora de la Secretaría Técnica Territorial, Setab MARENA, Siuna.

Se establecen normas de uso de los recursos, según las cuales, cada familia tiene la posibilidad de utilizar por un año una determinada extensión de bosque. Se utiliza un sistema rotativo para el manejo de las huertas. Está prohibido deforestar a una distancia menor de 100 metros de las márgenes de los ríos. Algunas áreas se consideran sitios sagrados e históricos

Las actividades tradicionales de subsistencia son la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres. Todas estas actividades dan lugar a la necesidad de conservar los bosques, proteger el hábitat de las especies y respetar la vocación de los suelos, que es eminentemente forestal y que garantiza la permanencia de los caudales en los ríos. Este modelo económico tradicional ha permitido la conservación de los recursos naturales en la región, actualmente los comunitarios requieren desarrollar otros modelos económicos en armonía con el bosque, pero que les generen mayores fuentes de ingresos que permitan una mayor y mejor integración al mundo de hoy y cubrir sus necesidades básicas.

La cultura de los mestizos en cuanto a la forma de tenencia de la tierra se tutela bajo el concepto de propiedad privada. En consecuencia, la administración de las tierras y su forma de uso dependen de los modelos de desarrollo contenidos e impulsados por esta forma de tenencia.

El modelo de desarrollo implantado por la Colonia y continuado por la República ha consistido en el cerramiento de lotes, la deforestación, la siembra agrícola y la siembra de pasto para la introducción de la ganadería, todo ello bajo el régimen de propiedad privada. Todas estas actividades quedan establecidas por las leyes y las administraciones como pruebas suficientes para demostrar la posesión de una propiedad — y la subsiguiente posibilidad de adjudicación de derechos— que se legitiman con el otorgamiento de títulos (supletorios, dominicales y agrarios).

Este contraste entre ambos modelos de desarrollo produce choques entre la mayoría de los migrantes que penetran en la Reserva y los miembros de las comunidades indígenas, en términos del respeto debido a la vocación forestal de los suelos, la protección del hábitat natural y la penetración y posesión de las tierras comunales y estatales.

También da lugar a la concepción simplista —manejada por diferentes autoridades y por la población en general— de que “los indígenas no trabajan” y que en vez de proteger el bosque hay que talarlo para sembrar, porque “la gente no vive de aire”.

Algunas autoridades de MARENA entrevistadas piensan que se debe implementar un cambio en los modelos de desarrollo: en vez de producción agropecuaria extensiva, impulsar modelos de desarrollo más amigables con la naturaleza y en armonía con la vocación natural de los suelos, por ejemplo, la agroforestería, que podría implementarse para preservar la RBB. Sin embargo, para lograrlo se tendría que armonizar el esfuerzo de otras instituciones y organismos de la sociedad civil.

La Ley 217, en sus artículos 95 y 98 enuncia que para el uso y manejo de los suelos y los ecosistemas terrestres deberán tomarse en cuenta:

- a) “La compatibilidad con la vocación natural de los mismos, cuidando de mantener las características físicas/químicas y su capacidad productiva. Toda actividad humana deberá respetar el equilibrio de los ecosistemas”.
- b) “Evitar prácticas que provoquen erosión, degradación o modificación de las características topográficas con efectos negativos”.

El arto. 98 formula: “Las tierras definidas como forestales o de vocación forestal deberán explotarse con base sostenible y no podrán ser sometidas a cambios de uso”.

Así también los artículos 4, inciso 2; 14, inc. 2; 95, inc. 1, 2, y los artículos 96, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley 217 fortalecen las normas expresadas.

Otra de las debilidades de la cultura costeña es que por lo general los miembros de las comunidades que reciben una formación técnica no regresan más al territorio, sea porque se van del país o porque se quedan en Managua o en otros departamentos, de modo que las comunidades no cuentan con personal técnico que les ayude a enfrentar los conflictos.

Otras alternativas económicas no logran prosperar, por el costo que implica la inversión en estos territorios de difícil acceso, y porque las vías de comunicación son insuficientes, deterioradas o inexistentes.

Todas estas políticas estructurales establecidas e impulsadas por los gobiernos a partir de 1990 y caracterizadas por la falta de compromiso social, sumadas a las circunstancias y condiciones regionales específicas, han ocasionado un incremento en la demanda histórica de tierras por parte de campesinos desplazados, así como también un aumento en los procesos de migración y en la presión sobre los recursos naturales de Bosawás.

11 LAS INSTITUCIONES, LOS ORGANISMOS Y LAS LEYES

El contexto institucional está configurado por una serie de instituciones y organismos encargados de administrar la Reserva de Biósfera de Bosawás conforme a normas, leyes, estatutos y programas. La legislación nacional crea instituciones especializadas para el cuidado y protección del medio ambiente.

Principales instituciones y organismos:

- a) Gobierno central
- b) Consejo de la Costa Caribe
- c) Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales (Pdarn)
- d) Poder Judicial
- e) Ministerio Público
- f) Policía Nacional
- g) Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)
- h) Comisión Nacional del Ambiente (CNA)
- i) Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)
- j) Dirección Nacional de Áreas Protegidas (DNAP)
- k) Comisión Nacional de la Reserva de Biósfera de Bosawás
- l) Secretaría Técnica de Bosawás (SETAB).

11.1 GOBIERNO CENTRAL

El gobierno central, a través de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, en su arto. 11 establece: “El Presidente de la República podrá crear mediante decreto, las Secretarías que estime conveniente para el mejor desarrollo de su gobierno, y determinará la organización y funcionamiento de ellas. Los titulares de estas Secretarías tendrán el rango que el presidente de la República les confiera”.

11.2 CONSEJO DE LA COSTA CARIBE

El Estado, basado en el decreto de reformas y adiciones al decreto 71-98, Reglamento de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, y su reforma, decreto 25-2006, artículo 15, creó el Consejo de la Costa Caribe, que será la instancia responsable de establecer la relación de coordinación entre los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica y los distintos ministerios de Estado, mandatados en el artículo 8 de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

Atribuciones:

- a) Promover y organizar la comunicación y la interacción entre el gobierno, las autoridades regionales y los líderes de las comunidades indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, así como con sus distintos sectores sociales.
- b) Formular los marcos conceptuales y conducir el funcionamiento coherente en las acciones de las distintas instancias del gobierno respecto a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua.
- c) Organizar las acciones del gobierno que permitan fortalecer la institucionalidad regional y promuevan el desarrollo en las Regiones Autónomas y comunidades indígenas de la Costa Caribe.
- d) Coordinar los mecanismos de comunicación entre el Presidente de la República y los gobiernos de las Regiones Autónomas, de conformidad con los artículos 6 y 11 de la Ley 290.
- e) Actuar como enlace de la Presidencia de la República con los restantes poderes del Estado, en los temas relativos a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe.
- f) Coordinar las acciones de las instituciones del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso de ordenamiento de la propiedad y demarcación de tierras indígenas de conformidad con la Ley 445, "Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz" y demás legislación de la materia.
- g) Establecer la estructura organizativa necesaria para cumplir con sus atribuciones, en especial el establecimiento de subsedes en Bilwi y Bluefields.
- h) Las demás que se establezca en su ley orgánica y demás disposiciones normativas.

11.3 PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

La Procuraduría para Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales, rama especializada de la Procuraduría General de la República, fue creada a través de la Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Tiene como objeto la representación del Estado y de la sociedad en materia ambiental. Así mismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría Especial de la República (Ley 411), consolida el marco jurídico que fundamenta las acciones de la Procuraduría Ambiental en pro de la conservación. Actualmente cuenta con siete sedes de Procuraduría Ambiental en todo el país.

La Procuraduría Ambiental está obligada a promover acciones administrativas. Sin embargo, con la ley 559, Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y la Ley 641 —que tipifica conforme al nuevo Código Penal los delitos contra la naturaleza y el medio ambiente, y que entró en vigencia el 10 de julio del 2008—, la Procuraduría debe hacer del proceso administrativo efectuado por MARENA una constitutiva de prueba para los juicios penales y civiles en contra de los infractores de la legislación ambiental vigente, realizando coordinaciones con otras instituciones involucradas gubernamentales y no gubernamentales a fin de garantizar la protección al medio ambiente y la salud de la población.

Atribuciones de la Procuraduría Ambiental

- a) Ejercer las acciones y representación de interés público, con carácter de parte procesal, en todos aquellos juicios por infracción a las leyes ambientales.
- b) Ejercer las demás acciones previstas en la Ley General del Ambiente, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en las demás leyes pertinentes.

Competencia: La Procuraduría Ambiental tiene a su cargo la representación del Estado en todas las acciones administrativas, civiles y penales relacionadas con la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales, su reglamento y demás leyes de la materia.

Funciones:

- a) Conocer ante las autoridades judiciales o de cualquier índole, en todos los asuntos vinculados con el medio ambiente y los recursos naturales, ejerciendo todas las acciones legales necesarias para lograr el cese de los actos lesivos y el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al Estado.
- b) Coordinar y servir de enlace con las instituciones estatales encargadas de velar por el medio ambiente, en cuanto al ejercicio de las acciones legales necesarias para garantizar una real y objetiva protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- c) Formular y evaluar los planes relacionados con las acciones legales en el desempeño de sus funciones, e informar sobre la gestión ambiental de las instituciones a la Dirección Superior.
- d) Coordinar con organismos y universidades las acciones dirigidas a fomentar y desarrollar la educación ambiental.

- e) Establecer la coordinación con el Ministerio de Salud para la debida investigación de actos que lesionen al medio ambiente y a los recursos naturales.
- f) Las establecidas en el artículo 11 y 16 de este Reglamento en cuanto le sean aplicables.

La sede de la Procuraduría para la Defensa del Ambiente se encuentra en Siuna y está integrada por dos procuradores auxiliares que atienden todo el Triángulo Minero y la RBB.

11.4 LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Está integrada por el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional, instituciones que necesariamente tienen que actuar en coordinación para una eficiente y adecuada administración de justicia que garantice la estabilidad en la región a través de la promoción de la seguridad ciudadana, el orden público, la paz social, el desarrollo económico y la inversión.

11.4.7 Poder Judicial

La RRB está administrada judicialmente por un Tribunal de Apelaciones con sede en Puerto Cabezas (Bilwi).

En el municipio de Siuna se encuentra un Juzgado de Distrito Civil, un Juzgado de Distrito Penal y un Juzgado Local Único, que atienden las demandas civiles, laborales y penales de mayor y menor cuantía, en el caso de los procesos civiles. En los procesos penales atienden acusaciones de delitos graves y menos graves, de acuerdo al delito cometido y las penas impuestas.

En Bonanza existe un Juzgado Local Único, que atiende los procesos civiles penales y laborales.

En Rosita hay un Juzgado Local Único, que atiende los procesos civiles penales y laborales.

11.4.8 Ministerio Público

La sede del Ministerio Público se encuentra en Siuna, y está integrada por cuatro fiscales auxiliares que atienden a todo el Triángulo Minero.

La Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público

Arto. 1: “Créase el Ministerio Público como una institución independiente, con autonomía orgánica, funcional y administrativa, que tiene a su cargo la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal, a través del Fiscal General de la República. Sólo estará subordinado a la Constitución Política de la República y a las leyes”.

Atribuciones y organización del Ministerio Público

Arto. 10, Atribuciones: “Son atribuciones del Ministerio Público:

- a) Promover de oficio o a instancia de parte la investigación y persecución de delitos de acción pública. En los casos que sean competencia de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley de la materia el Ministerio Público instará a ésta para que se pronuncie en los términos que la ley exige.
- b) Remitir a la Policía Nacional las denuncias recibidas para que practique la investigación respectiva con las instrucciones jurídicas que estime pertinente.
- c) Recibir las investigaciones de la Policía Nacional y determinar bajo su responsabilidad el ejercicio de la acción penal.
- d) Ejercer la acción penal en los delitos de acción pública.
- e) Ejercer la acción penal por delitos reservados exclusivamente a la querrela privada, cuando los ofendidos sean personas incapaces o con problemas de discapacidad, siempre que carezcan de representante legal.
- f) Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley.
- g) Requerir los servicios forenses y de criminalística en los casos que corresponda.
- h) Solicitar apoyo técnico de expertos, asesores o peritos nacionales y extranjeros de entidades públicas o privadas para formar equipos interdisciplinarios de investigación para casos específicos”.

Arto. 11, Organización del Ministerio Público

En el ámbito sustantivo el Ministerio Público está integrado por los órganos siguientes:

- a) Fiscal general de la República.
- b) Fiscal general adjunto.
- c) Inspector general.
- d) Fiscales departamentales y de las Regiones Autónomas.
- e) Fiscales auxiliares.
- f) Fiscales especiales.

Arto. 17, Fiscales departamentales y de Regiones Autónomas de la Costa Atlántica: “Los fiscales departamentales y de Regiones Autónomas de la Costa Atlántica serán los respectivos representantes del Ministerio Público en dicho territorio y responderán por el buen funcionamiento de la institución. Ejercerán la acción penal y las demás atribuciones relacionadas con la responsabilidad civil proveniente del delito, ya sea por sí mismo o por medio de los fiscales auxiliares, salvo que el fiscal general de la República asuma esa función o la encomiende a otro funcionario, conjunta o separadamente”.

Arto. 18, fiscales auxiliares: “Los fiscales auxiliares asistirán a los fiscales departamentales y estarán encargados de efectuar las investigaciones preparatorias en todos los delitos de acción pública, así como las funciones que le delegue el fiscal departamental en lo que respecta a la preparación de la acción civil derivada de la responsabilidad penal. Actuarán bajo la supervisión y responsabilidad del superior jerárquico”.

11.4.9 Policía Nacional

La sede de la Policía Nacional para custodiar la zona de Bosawás se encuentra en Siuna, con delegaciones menores distribuidas en otros municipios. Adolece de insuficiente presencia de efectivos o agentes y de limitados recursos económicos.

11.5 MINISTERIO DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

El arto. 28 de la Ley 290 determina que el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales tiene las siguientes funciones:

- a) Formular, proponer y dirigir las políticas nacionales del ambiente y en coordinación con los ministerios sectoriales respectivos, el uso sostenible de los recursos naturales.
- b) Formular normas de calidad ambiental y supervisar su cumplimiento. Administrar el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales, garantizar la incorporación del análisis de impacto ambiental en los planes y programas de desarrollo municipal y sectorial.
- c) Controlar las actividades contaminantes y supervisar el registro nacional de sustancias físico-químicas que afecten o dañen el medio ambiente.
- d) Administrar el sistema de áreas protegidas del país, con sus respectivas zonas de amortiguamiento. Formular y proponer estrategias, políticas y normas para su creación y manejo.
- e) Ejercer en materia de recursos naturales las siguientes funciones:
 - Formular, proponer y dirigir la normación y regulación de los suelos y recursos naturales y el monitoreo, control de calidad y uso adecuado de los mismos.
 - Coordinar con el Ministerio Agropecuario y Forestal la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los suelos agrícolas, ganaderos y forestales en todo el territorio del país.
 - Coordinar con el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los recursos naturales del Estado, los que incluyen: minas y canteras, hidrocarburos, y geotermia; las tierras estatales y los bosques de ellas; los recursos pesqueros y acuícolas y las aguas.
- f) Supervisar el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales del país en el área ambiental. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores los proyectos y programas internacionales de carácter ambiental, en lo referente a los intereses territoriales y fronterizos del Estado.
- g) Coordinar apoyo en la prevención y control de desastres, emergencias y contingencias ambientales y en la prevención de delitos y faltas contra el medio ambiente.
- h) Formular y proponer contenidos en los programas de educación ambiental.

El arto. 8 de la Ley 217 establece que el MARENA, como ente regulador y normador de la política ambiental del país, será el responsable del cumplimiento de la Ley 217, y dará seguimiento a las disposiciones establecidas en la misma. Así mismo, el arto. 22 de la misma ley insta que el MARENA estará a cargo de las áreas protegidas; y el arto. 61 faculta al MARENA para normar el uso de los recursos naturales renovables y

no renovables, el monitoreo, control de calidad y el uso adecuado de los mismos, y añade que en el caso de las Regiones Autónomas se hará en coordinación.

11.5.1 Comisión Nacional del Ambiente

La Ley 217, a través del arto. 6, crea la Comisión Nacional del Ambiente (CNA) como foro de análisis, discusión y concertación de las políticas ambientales e instancia de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo en la formulación de políticas, estrategias, diseño y ejecución de programas ambientales. Integrada por:

- a) Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales, que lo presidirá.
- b) Ministerio de Economía y Desarrollo.
- c) Ministerio de Finanzas.
- d) Ministerio de Construcción y Transporte.
- e) Ministerio de Salud.
- f) Ministerio de Relaciones Exteriores.
- g) Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- h) Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados.
- i) Un delegado de cada uno de los Consejos Regionales Autónomos del Atlántico Sur y Norte.
- j) Un delegado de la Asociación de Municipios de Nicaragua.
- k) Dos delegados de los organismos no gubernamentales ambientalistas, uno de ellos en representación del Movimiento Ambientalista Nicaragüense.
- l) Dos delegados de la empresa privada: uno del sector industrial y otro del sector agropecuario.
- m) Un delegado del sector sindical.
- n) Un delegado del Consejo Nacional de Universidades.
- o) Un delegado de la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional.

Cuando la temática lo amerite, se invitará a participar a representantes de otras instituciones y organizaciones del Estado o la sociedad civil.

Funciones: Las establecidas en el reglamento interno (al cual no tuvimos acceso).

11.5.2 Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La Ley 217, en sus artos. 17 y 18, crea y establece que el MARENA a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) será la institución encargada del control y seguimiento de todas las áreas protegidas estableciendo los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Preservar los ecosistemas naturales representativos de las diversas regiones biogeográficas y ecológicas del país.

- b) Proteger cuencas hidrográficas, ciclos hidrológicos, mantos acuíferos, muestras de comunidades bióticas, recursos genéticos y la diversidad genética silvestre de flora y fauna.
- c) Favorecer el desarrollo de tecnologías apropiadas para el mejoramiento y el aprovechamiento racional y sostenible de los ecosistemas naturales.
- d) Proteger paisajes naturales y los entornos de los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos.
- e) Promover las actividades recreativas y de turismo en convivencia con la naturaleza.
- f) Favorecer la educación ambiental, la investigación científica y el estudio de los ecosistemas.

El decreto 14-99, Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua, en su arto. 4 determina que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) lo conforman las áreas protegidas; los parques ecológicos municipales declarados legalmente por las respectivas municipalidades; el conjunto de reservas privadas, formadas y reconocidas conforme a los criterios, clasificación y procedimiento que para tal fin MARENA establezca; así como por los instrumentos jurídicos de gestión ambiental y administración requeridos para su desarrollo.

11.5.3 Dirección Nacional de Áreas Protegidas

El arto. 5 del decreto 14-99 instituye que MARENA, a través de la Dirección General de Áreas Protegidas, es el ente rector, normativo y directivo de la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), el que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Velar por la conservación e incremento de los recursos naturales y culturales del Sinap, mediante el diseño, formulación y ejecución de normas, planes, programas y proyectos que favorezcan la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales para el beneficio de la población.
- b) Promover la coordinación y cooperación entre instituciones nacionales e internacionales vinculadas con los recursos naturales, así como la participación de los ciudadanos, con el fin de lograr que las actividades que se lleven a cabo en las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento sean compatibles con los objetivos de las mismas.
- c) Facilitar mecanismos de descentralización de la administración de las áreas protegidas.

La ley 407, arto. 5, reafirma lo estipulado en la Ley 217, al determinar que el MARENA, a través de la Dirección General de Áreas Protegidas, será la encargada del control y seguimiento de lo establecido en la presente Ley.

11.5.4 Comisión Nacional de la Reserva de Biósfera de Bosawás

La Ley 407, que declara y define la Reserva de la Biósfera de Bosawás, en el artículo 9, crea la **Comisión Nacional de la Reserva de Biósfera de Bosawás** (órgano de consulta) integrado por:

- a) Ministro de Ambiente y de los Recursos Naturales, quien la preside.
- b) Ministro Agropecuario y Forestal, o su delegado.
- c) El director de la Oficina de Titulación Rural.

- d) Director del Instituto Nacional Forestal, o su delegado.
- e) Presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte, o su delegado.
- f) Alcalde de Wiwili de Jinotega.
- g) Alcalde de Wiwili de Nueva Segovia.
- h) Alcalde de Cuá-Bocay.
- i) Alcalde de Waslala.
- j) Alcalde de Siuna.
- k) Alcalde de Bonanza.
- l) Alcalde de Waspán.
- m) Un representante de cada uno de los siguientes bloques de comunidades: Miskitu Indian Tasbaika Kum; Mayangna Sauni Bu; Kipla Sait Tasbaika; Mayangna Sauni As; Sikilta y Li Lamni Tasbaika Kum.

Funciones: Arto. 10 de la Ley 407

- a) Proponer las políticas para el manejo y protección de la Reserva.
- b) Gestionar asistencia financiera, técnica y científica para la conservación de la Reserva.
- c) Establecer coordinaciones con la Secretaría Técnica de Bosawás.
- d) Recibir informes anuales de la Secretaría Técnica de Bosawás sobre la situación de los proyectos y programas que ejecuten o finalicen los organismos y organizaciones no gubernamentales dentro de la Reserva.
- e) Realizar consultas técnicas a la Secretaría Técnica de Bosawás.

11.5.5 Secretaría Técnica de Bosawás (SETAB)

La Ley 407, en el arto. 14 crea la Secretaría Técnica de Bosawás (SETAB) como una dependencia desconcentrada del MARENA, con la responsabilidad de administrar la Reserva.

El arto. 16 establece que la SETAB estará a cargo de un director nombrado por el Ministro del Ambiente y los Recursos Naturales.

Funciones de la SETAB, artículo 17 de la Ley 407:

- a) Dirigir, organizar y administrar la Reserva de conformidad a las políticas, normas y demás regulaciones que se aprueben.
- b) Proponer y participar en la elaboración de políticas, normas y regulaciones a aplicarse en la Reserva.
- c) Elaborar las propuestas y participar en los procesos de análisis y aprobación de los planes de manejo y co-manejo de la Reserva.
- d) Participar en la elaboración y/o propuestas de supervisión de las regulaciones ambientales en los programas o proyectos de turismo, desarrollo, investigación o cualquier otra actividad que se realice en la Reserva.

- e) Participar con los órganos centrales del MARENA en el otorgamiento de permisos y contratos de administración a personas naturales y jurídicas que realicen actividades de carácter educativo, científico, recreativo, turístico o de prestación de servicios u otra actividad compatible con los fines y objetivos de la Reserva, en cada una de las áreas protegidas que la integran y sus respectivas zonas de amortiguamiento.
- f) Proponer la ejecución del monitoreo y evaluación, así como coadyuvar en la fiscalización para la correcta ejecución de los permisos o contratos, e informar a las autoridades competentes en caso de comprobarse el incumplimiento de los términos del contrato con relación a las medidas de protección al ambiente y los recursos naturales.
- g) Asegurar y dar seguimiento a los acuerdos y/o compromisos que resuelva la Comisión y asegurar el funcionamiento de la misma.
- h) Proponer y gestionar las acciones necesarias para que las instituciones del Estado y los organismos no gubernamentales actúen en forma coordinada y sobre la base de los planes de manejo y normas técnicas que se dicten para el área de la Reserva.
- i) Llevar control y coordinación de la ejecución y finalización de proyectos, programas y demás actividades que realizan en la Reserva de la Biosfera de Bosawás de los resultados obtenidos. La Secretaría Técnica podrá proponer medidas correctivas o necesarias cuando se compruebe incumplimiento de los términos establecidos en los planes de desarrollo de la Reserva o en las medidas de protección al medio ambiente y los recursos naturales.
- j) Administrar los fondos e ingresos a que se refiere el artículo 13 de esta Ley.

El arto. 20, decreto 14-99, Reglamento de Áreas Protegidas, instituye que la persona natural o jurídica responsable de la administración de un área protegida presentará la propuesta del plan operativo anual —debidamente justificado en las disposiciones de este reglamento— a la Dirección de Áreas Protegidas, quien tendrá un plazo máximo de 30 días para pronunciarse.

11.6 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES, LOS ORGANISMOS Y LAS LEYES

El mero hecho de que exista este conjunto de instituciones, organismos y leyes es, en sí mismo, una fortaleza. La legislación nacional crea un cuerpo de leyes generales y especiales; instituciones generales y organismos especializados, todos ellos con competencias y funciones cuya misión es la administración, la protección y el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas.

Según los entrevistados, los gobiernos anteriores aprobaron leyes y reglamentos orientados al fortalecimiento del cuerpo legislativo ambiental, pero no crearon las condiciones estructurales para el cumplimiento de las normas aprobadas.

El actual gobierno y los funcionarios públicos tienen disposición institucional, sensibilidad y voluntad para trabajar y proteger la Reserva, pero el gobierno tiene problemas estructurales prioritarios —como es la pobreza extrema, la salud, la educación, sectores éstos que fueron abandonados por los gobiernos anteriores y que para el actual gobierno son áreas de primacía—; en consecuencia, una buena parte del presupuesto nacional se destina a esas prioridades.

En este contexto, la conservación y protección del medio ambiente no tiene la preponderancia estratégica institucional y estructural que debería tener como plataforma de desarrollo económico del país. Esto ocasiona que los recursos asignados y las capacidades técnicas y administrativas de las instituciones en el territorio sean insuficientes y deficientes, lo que a su vez propicia la penetración de la Reserva, por falta de tutela, de seguimiento, de coordinación y de apoyo institucional.

Las debilidades de todo este corpus legislativo y administrativo se ven en detalle en el acápite 9.2: “*Motivos que impulsan la migración en la actualidad*”, y se ilustran concretamente en los casos de las comunidades Sikilta y Matungbak, acápite 13 y 14.

A continuación desarrollamos tres flujos de procesos administrativos y judiciales establecidos por la Ley, que expresan los pasos que deben observar, aplicar y acatar las autoridades competentes, los procesados e interesados en los casos de faltas y delitos ambientales, así como en los procesos de delitos en contra de la propiedad comunal.

Procesos Administrativos por Denuncias de Faltas y Delitos Ambientales y Delitos en contra de la propiedad comunal

Con la diagramación de 3 procesos administrativos relacionados con faltas y denuncias por delitos ambientales y delitos contra la propiedad comunal, se pretende destacar el alto grado de burocratización de estos procesos. Ello es resultante de una falta de coordinación interinstitucional, carencia de los medios y recursos logísticos mínimos para su materialización y una excesiva centralización por parte de las instituciones titulares.

Todas las características antes señaladas obstaculizan una diligente y beligerante administración de justicia por parte de las instituciones competentes quedando los infractores de la ley en la mayoría de los casos en libertad y en impunidad, esta situación en la actualidad deja a los afectados en una condición de desamparo e inseguridad jurídica frente a las arbitrariedades cometidas.

Los diagramas presentados a continuación, ponen en evidencia la precariedad del sistema, y diagnostica las dificultades que padecen los usuarios y los funcionarios públicos.

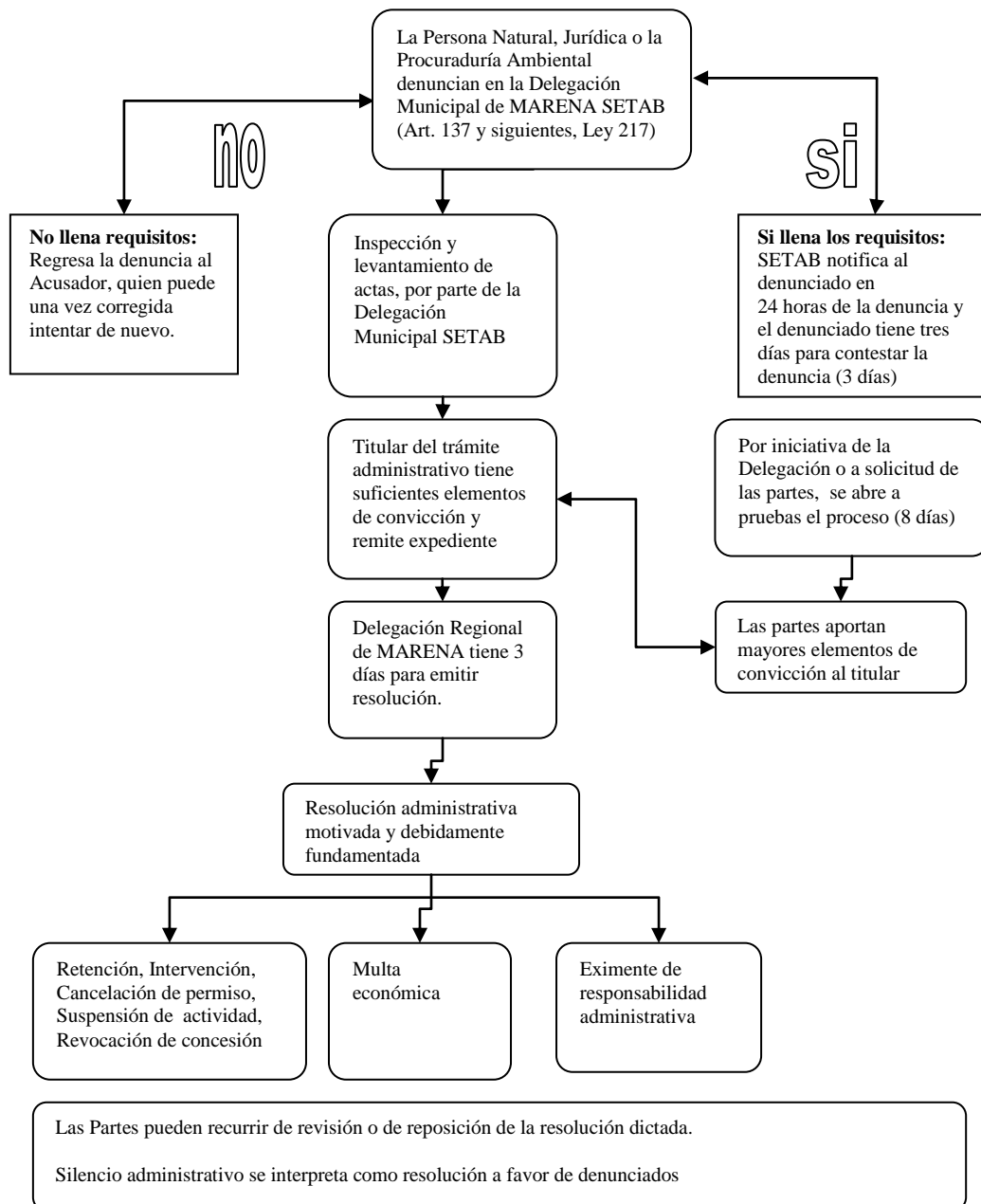
Cuando los denunciantes recurren a las instituciones correspondientes en busca de justicia, no la encuentran, quedando en un estado total de indefensión. Esta situación se agrava aún más cuando los denunciantes son representantes de comunidades indígenas debido a los todavía existentes obstáculos de lenguaje que vuelven estos procesos administrativos para este grupo de personas todavía más intransparentes y complejos.

Del punto de vista de los titulares administrativos cuando intentan aplicar justicia en las condiciones precarias en que se encuentran las instituciones y que por las debilidades institucionales que padecen no lo pueden ejercer.

En el cuadro al final de cada diagrama se resume las debilidades encontradas en los respectivos. Estas debilidades señaladas sirven de insumo para luego formular recomendaciones que ayuden a mejorar estas condiciones.

Al final de cada diagrama de procesos, se resumen las

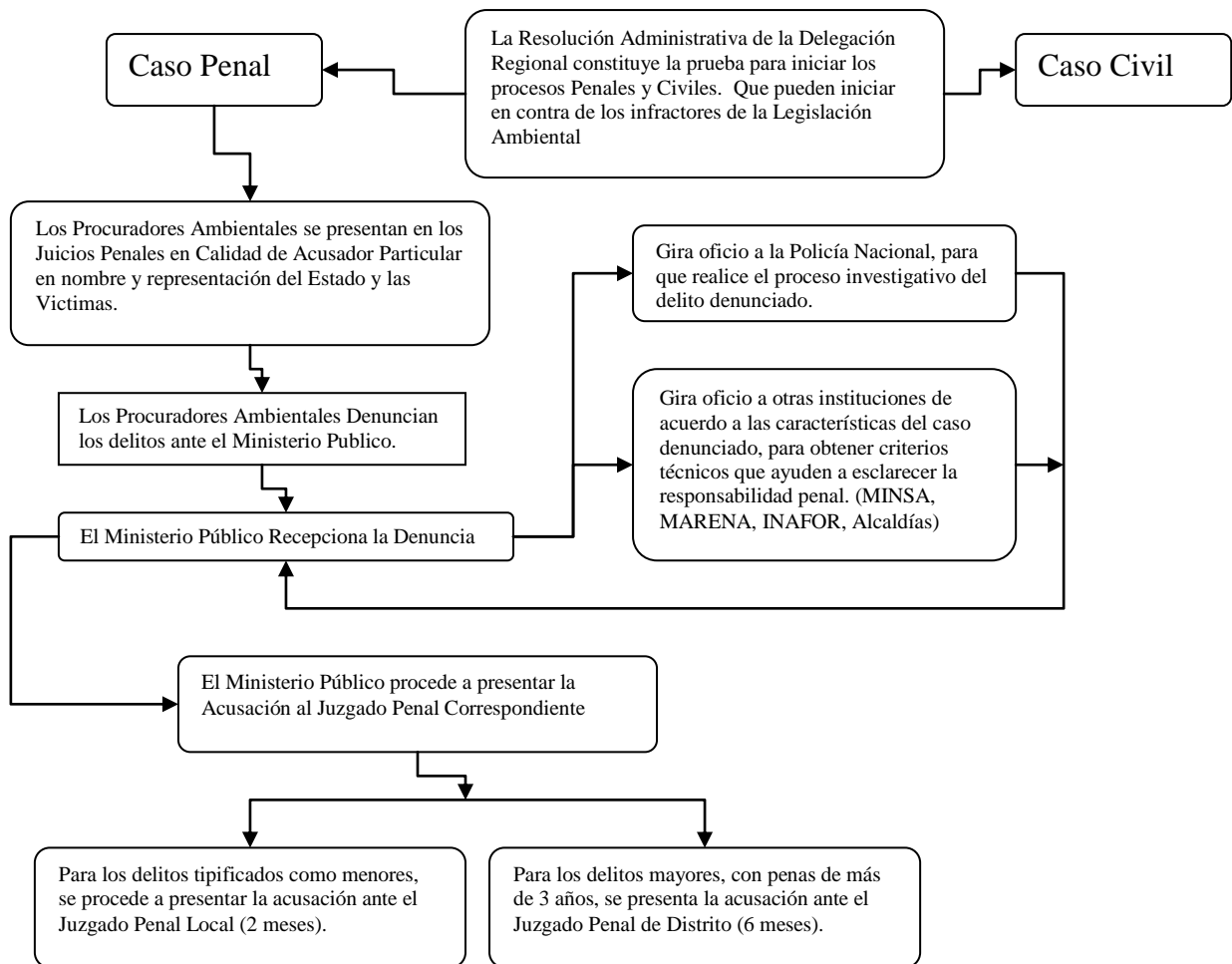
11.6.6 Proceso administrativo por faltas ambientales



Debilidades del Proceso administrativo

- Centralización de las competencias para resolver los procesos administrativos en la Delegación Regional.
- Retardación de Trámites administrativos.
- Falta de Recursos Económicos, logísticos y de personal.
 - Excesivas cargas de trabajo.
 - Altos costos para la realización de las inspecciones.
 - Falta de equipamiento técnicos y tecnológicos para agilizar los procesos (Teléfonos, Computadoras, Impresoras, Internet, medios de transporte etc.)
- Mal estado de las vías de comunicación y deficiente servicio de transporte público.
- Falta de Coordinación entre las Delegaciones Municipales y la Delegación Regional.
- Falta de Asesoría Jurídica que permita realizar el proceso dentro del régimen legal.
- Falta de Flujo directo de intercambio de expedientes entre las delegaciones municipales y la regional (tienen que enviarlas vía aérea por Managua).
- Sistemática rotación de los funcionarios públicos al frente de las instituciones

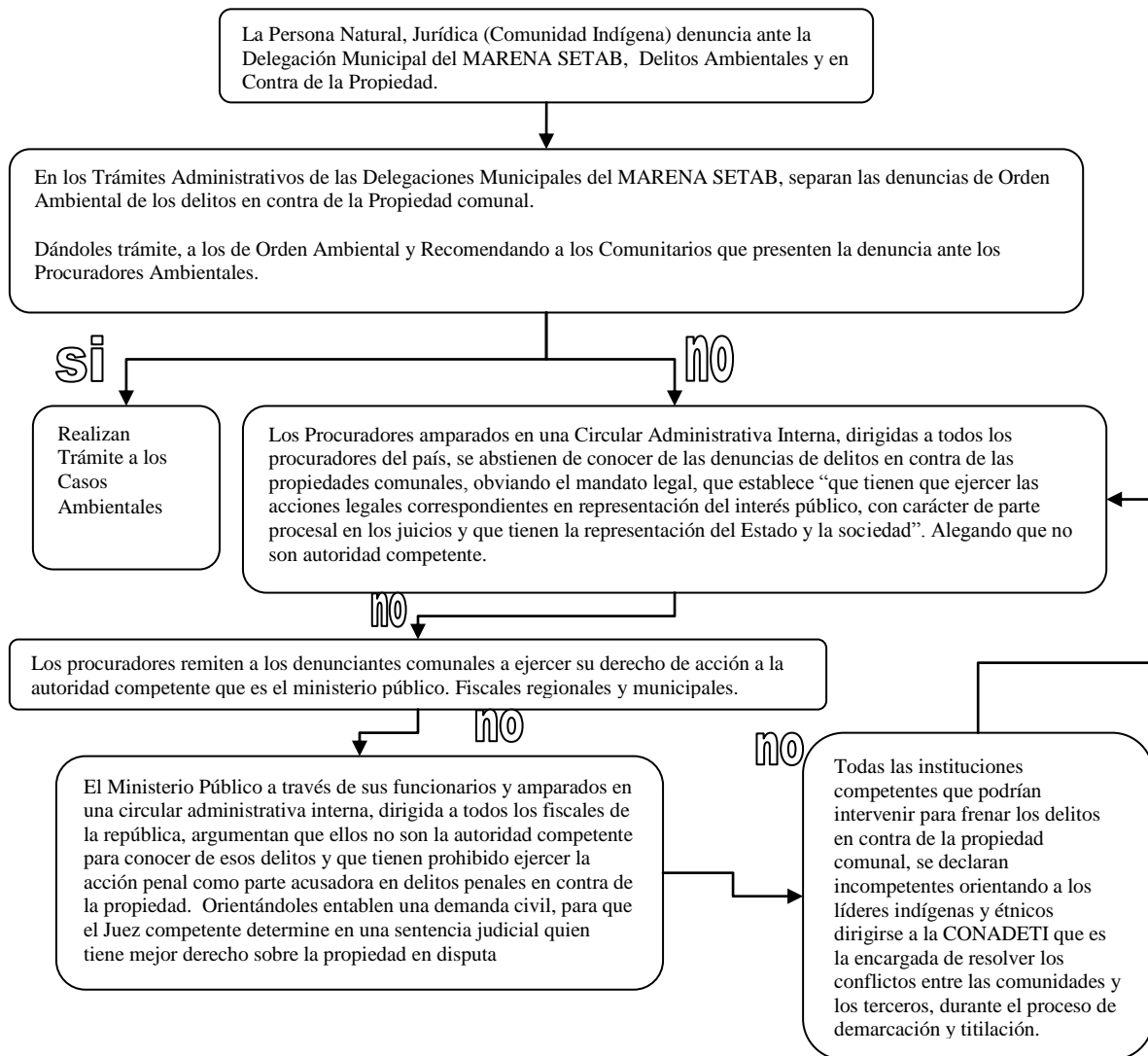
11.6.7 Proceso Judiciales por Delitos Ambientales



DEBILIDADES DE LA SISTEMATIZACION DEL PROCESO JUDICIAL

- Exceso de carga de trabajo de los fiscales en los municipios y las regiones autónomas que implican retardación en la presentación de la acusación ante al juzgado correspondiente.
- Retardación por parte de las instituciones oficiadas en la elaboración y entrega de los informes técnicos solicitados por el Ministerio Público (MINSAs, Policía, MARENA etc.)
- Los delitos ambientales no son priorizados por la institución acusadora por la enorme demanda de parte de la población en general de la tramitación de otros tipos penales.
- La precariedad económica que padecen todas las instituciones involucradas en la cadena y sistematización de los procesos.
- Falta de personal en las instituciones.
- Carencia de medios de transporte y mal estado de las vías de comunicación.
- Los fiscales se trasladan por los municipios a través del transporte colectivo y sus horarios (Por ejemplo solo hay una fiscal para atender los municipios de Rosita, Bonanza y Mulukuku).
- El tiempo establecido por las leyes para la realización de los diferentes procesos no se cumplen.
- Falta de coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso investigativo.
- Falta de equipamiento técnico (computadoras, impresoras, teléfonos etc.)

11.6.8 Procesos Judiciales de Delitos Contra la Propiedad Comunal



DEBILIDADES DEL PROCESO

- La CONADETI es inaccesible, se centraliza en la Puerto Cabezas y cada dos años cambia su presidencia y se traslada de la RAAN a la RAAS, dificultando aun más la posibilidad de acceso de los líderes comunitarios de la RBB.
- En los municipios del triangulo minero no existen delegaciones de la CONADETI.
- La CONADETI y CIDT no cuenta con los recursos económicos, técnicos y humanos para materializar los procesos de demarcación y titulación exigidos por todas la comunidades indígenas y étnicas que no tienen títulos en forma ágil y expedita.
- La falta de beligerancia de la CONADETI en la agilización de los procesos permite, que en las comunidades se agudicen los problemas con los terceros y colonos, lo que les permiten adquirir supuestos derechos posesorios.
- La comunidad indígena y étnica no tiene capacidad económica, para iniciar y sostener los procesos civiles que orienta la Fiscalía para determinar quien tiene mejor derecho sobre la propiedad en disputa.
- Algunas comunidades indígenas no tienen un título de propiedad que legitime su derecho y les permita proceder con las denuncias ante la Fiscalía.
- Los líderes comunitarios no cuentan con los conocimientos de la función y competencia de las instituciones, gastando sus pocos recursos en instituciones que no resuelven los conflictos y carecen de los conocimientos mínimos de las leyes que los protegen y benefician (el régimen jurídico relativo a estos procesos no se traduce a sus lenguas originales).
- Las instituciones no deben de desconocer sus funciones legales amparadas en circulares administrativas.
- La falta de demarcación y titulación de las tierras comunales es la mayor debilidad que permite la penetración silenciosa de terceros y colonos en las propiedades.

11.7 LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Órganos de administración regional: Arto. 15 de la Ley 28: “En cada una de las Regiones Autónomas funcionarán, sujetos a la Constitución Política y al Estatuto de Autonomía, los siguientes órganos de administración:

- a) Consejo Regional
- b) Junta Directiva de los Consejos Regionales
- c) Coordinador regional
- d) Comisión Especial de Demarcación del Consejo Regional
- e) Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti)
- f) Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT)
- g) Autoridades municipales y comunales.
- h) Otras correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios.

11.7.1 Consejo Regional

Según la Ley 28, arto. 19 y siguientes, cada Consejo estará compuesto por 45 miembros, debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, y los representantes de la Asamblea Nacional de su correspondiente Región Autónoma.

Atribuciones del Consejo Regional: Arto. 23 de la Ley 28:

- a) “Regular mediante resoluciones y ordenanzas los asuntos regionales que le competen, de acuerdo con el arto. 8 de este estatuto.
- b) Elaborar el Plan de Arbitrios de la región.
- c) Participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos sociales y culturales que afecten o conciernen a su región.
- d) Resolver los diferentes conflictos de límites dentro de las distintas comunidades de su respectiva región.
- e) Elaborar el anteproyecto de presupuesto regional.
- f) 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.
- g) Elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal para la correspondiente región, tomando en cuenta las características sociales, culturales y económicas de la misma.
- h) Elegir de entre sus miembros al coordinador regional y sustituirlo en su caso.
- i) Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su región.
- j) Elaborar un anteproyecto de ley sobre el uso racional y conservación de los recursos naturales de la región.

- k) Pedir informes —o interpelar, según el caso— a los delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales.
- l) Elegir de entre sus miembros a la junta directiva.
- m) Conocer y admitir, en su caso, de las renunciaciones que presenten sus miembros o los de la junta directiva.
- n) Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región.
- o) Elaborar y aprobar su reglamento interno”.

El art. 28 del decreto 3584, Reglamento de la Ley 28, amplía las atribuciones otorgadas a este órgano administrativo.

La Ley 445, en sus artos. 15 y 19, establece que los Consejos Regionales Autónomos, de acuerdo a sus competencias, tendrán la responsabilidad de promover los procedimientos de demarcación y titulación de las tierras comunales, para lo cual deberán coordinarse con el gobierno central. Asimismo se instituye que corresponde al Consejo Regional Autónomo, a través de la Comisión de Demarcación, resolver los conflictos limítrofes entre comunidades que estas mismas no logren resolver de manera directa entre ellas y si ha sido agotada la intervención de las autoridades territoriales.

Junta Directiva de los Consejos Regionales

Según el art. 27, Ley 28 estará compuesta por: “un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales, debiendo estar representado en ella, cada una de las comunidades indígenas y étnicas de la respectiva Región Autónoma”.

Atribuciones de la Junta Directiva del Consejo Regional (Arto. 28, Ley 28):

- a) “Coordinar sus actividades y las del Consejo con el coordinador regional y, a través del mismo, con los demás funcionarios regionales de los poderes del Estado.
- b) Convocar por medio de su presidente al Consejo Regional a reuniones ordinarias o extraordinarias y elaborar la agenda de las mismas.
- c) Nombrar comisiones permanentes y especiales para analizar y dictaminar sobre los asuntos de la administración de la región.
- d) Realizar todas aquellas gestiones necesarias para el interés, bienestar y desarrollo de la región.
- e) Las demás que el presente estatuto, otras leyes y reglamentos le otorguen”.

Coordinador regional

El art. 29 y 30 de la Ley 28, y el art. 30 del decreto 3584, Reglamento de la ley 28, determinan las funciones del coordinador regional:

- a) “Representar a su región.
- b) Nombrar a los funcionarios ejecutivos de la administración regional.
- c) Organizar y dirigir las actividades ejecutivas de la región.

- d) Gestionar asuntos de su competencia ante las autoridades nacionales.
- e) Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y disposiciones del poder ejecutivo, de acuerdo con el presente estatuto, leyes y reglamentos.
- f) Administrar el fondo especial de desarrollo y promoción social, de acuerdo a la política establecida por el Consejo Regional y rendirle informes periódicos de su gestión, a través de la junta directiva.
- g) Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas del Consejo Regional.
- h) Las demás que el presente estatuto y las leyes le confieran”.

El cargo de coordinador regional es compatible con el cargo de representante de la Presidencia de la República en la Región.

El arto. 30 del Reglamento establece que el cargo de coordinador regional es de naturaleza ejecutiva y administrativa y su función estará determinada por resoluciones y ordenanzas del Consejo Regional Autónomo.

Comisión Especial de Demarcación del Consejo Regional: (Artos. 15, 19 y siguientes). Compuesta por un presidente y un secretario.

Funciones: El arto. 19 de la Ley 445 establece que corresponde al Consejo Regional Autónomo, a través de la Comisión de Demarcación, resolver los conflictos limítrofes entre comunidades que estas mismas no logren resolver de manera directa entre ellas y si ha sido agotada la intervención de las autoridades territoriales.

11.7.2 Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti)

Según el Reglamento este órgano es interinstitucional y mixto. El arto. 41 y siguientes de la Ley 445 crean la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti), integrada por:

- a) Los dos presidentes de los Consejos Regionales Autónomos que alternativamente la presiden.
- b) El director de la Oficina de Titulación Rural (OTR)
- c) Dos representantes de la cuenca del Bocay
- d) Un delegado del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
- e) El director del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter)
- f) Un representante de cada una de las etnias de las Regiones Autónomas.
- g) Un representante de la Comisión de Asuntos Étnicos y de Comunidades de la Región Atlántica de la Asamblea Nacional que sea originario de esas regiones.
- h) Los alcaldes comprendidos en el área de demarcación y titulación.

Funciones: Arto. 21 del Reglamento Interno de la Conadeti. Las funciones de la Conadeti en pleno son las siguientes:

- a) “Aprobar el Plan General de Medición, Amojonamiento y Titulación y su presupuesto.

- b) Aprobar el Reglamento Interno.
- c) Aprobar —en coordinación con las CIDT— el Manual de Procedimiento de la Demarcación y Titulación, e introducir ajustes al mismo.
- d) Resolver los conflictos de demarcación y titulación en las comunidades indígenas de las cuencas Coco, Bocay, Indio y Maíz que se encuentran fuera de la jurisdicción de las Regiones Autónomas.
- e) Resolver en torno a la solicitud de demarcación y titulación, pudiendo confirmar, revocar, modificar el proyecto de resolución de demarcación y titulación.
- f) Aprobar la creación de comisiones técnicas a propuesta de la Junta Directiva”.

11.7.3 Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación

Tres Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT) como instancias operativas en el proceso de demarcación y titulación objeto de esta Ley.

El artículo 40 del Reglamento Interno de la Conadeti, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 445, determina que las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación son instancias operativas responsables de dar impulso al proceso de demarcación y titulación de la propiedad comunal, y velar por la calidad técnica de cada una de las etapas del proceso. Están integradas por los siguientes miembros:

- a) El presidente del Consejo Regional correspondiente.
- b) El delegado de la Oficina de Titulación Rural (OTR).
- c) El delegado del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter).
- d) Un representante de cada una de las etnias de la región o territorio, designado por sus autoridades tradicionales.
- e) Un representante de las comunidades de la cuenca de los ríos Coco y Bocay, en su caso.
- f) El alcalde del municipio correspondiente al área de demarcación y titulación.
- g) Las comunidades de Indio y Maíz concurrirán ante la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT) de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

Funciones

- a) “Recibir las solicitudes de titulación de tierras comunales que formulen las comunidades; así como darles su aceptación si están ajustadas a derecho o formular sobre ellas las observaciones convenientes si no llenan los requisitos de ley, para que sean corregidas.
- b) Dar curso a las solicitudes de demarcación y titulación de tierras comunales indígenas, para cuyo efecto deberá:
 - Establecer las coordinaciones necesarias con las instancias interesadas;
 - Facilitar la participación de las comunidades y sus autoridades en todo el proceso;

- Proponer la creación de equipos técnicos con el personal profesional de apoyo necesario y hacer el seguimiento de las actividades que se les encomienden;
 - Emitir resoluciones de trámites que tiendan a dar impulso al proceso y resolver las situaciones que se susciten dentro del mismo;
 - Hacer la evaluación técnica y jurídica de las actuaciones e informes que se produzcan durante el proceso, para asegurar que no se omitan las actuaciones necesarias.
- c) Crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas”.

La demarcación y titulación son procesos de índole más técnica que política. Sin embargo, la mayor parte del personal directivo de las estructuras administrativas regionales ha sido designado mediante procesos de elección para ocupar cargos públicos. En consecuencia, los directivos de esas estructuras son eminentemente políticos, más que técnicos. A ello puede deberse que muchas de las decisiones que se toman estén vinculadas a intereses ideológicos, políticos y partidarios, en detrimento de criterios técnicos.

Las debilidades de todo este corpus legislativo y administrativo se exponen en los acápites 7: “*Proceso de demarcación y titulación*”; 9.2.2 “*Promesas de campaña*”, y se ilustran claramente en los casos de las comunidades Sikilta y Matungbak, acápites 13 y 14 respectivamente.

12 BASE JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y ÉTNICAS

Los artículos 49, 89 y 180 de la Constitución Política definen que las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

Estos principios son recogidos por la Ley 28, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, también de rango constitucional, en cuyo artículo 11, inciso 4, dice: “Los habitantes de las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a desarrollar libremente sus organizaciones sociales y productivas conforme a sus propios valores”.

El decreto 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, en el capítulo II, de las definiciones, artículo 3, establece que la *autonomía organizativa* es el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas propias de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales,

El capítulo IV, de las autoridades comunales, en sus artículos 31 y siguientes establece que la Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Corresponde a las autoridades comunales la representación legal de las comunidades. Las autoridades comunales son órganos de administración y de gobierno tradicional que representan a las comunidades, mismas que las eligen conforme a sus costumbres y tradiciones.

La Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, capítulo II, de las autoridades comunales y territoriales con representación legal, artículos 4 y siguientes, confirma lo establecido por todas las anteriores disposiciones.

12.1 ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS COMUNALES Y ÉTNICAS

Asamblea comunal: Es la reunión de los miembros de la comunidad, congregados para tomar decisiones sobre asuntos que son de interés comunitario, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Cada comunidad definirá qué autoridad comunal la representa legalmente. Está integrada por hombres y mujeres que, además de elegir a las autoridades que conforman la estructura comunal, participan en la toma de decisiones que conciernen a la comunidad.

La autoridad comunal tradicional: Es la autoridad de la comunidad indígena y étnica, elegida en asamblea comunal, conforme a sus costumbres y tradiciones, para que los represente y los gobierne. La conforman el síndico, el *whista* (juez), el coordinador y otros.

La junta directiva comunal: Es la estructura organizativa comunal, electa en Asamblea comunal, que representa a todos los miembros de la comunidad.

Asamblea territorial: Es la reunión de las autoridades comunales tradicionales que integran una unidad territorial, congregados para tomar decisiones sobre asuntos propios del territorio. Es la máxima autoridad del territorio, y se convoca según los procedimientos establecidos por el conjunto de comunidades que integran la unidad territorial.

Las autoridades territoriales: Son órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente, quienes representan de 5 a 6 comunidades.

Junta directiva territorial: Es la estructura organizativa territorial, electa en asamblea territorial, que representa a todas las comunidades que componen una unidad territorial.

Directivas comunales: Representan a una comunidad y están compuestas por los líderes electos en asamblea comunal.

Los líderes indígenas o étnicos: Son personas que pertenecen a la comunidad y son elegidos en asamblea comunal.

Consejo de Ancianos: Instancia elegida por la asamblea comunal. Anteriormente se conformaba por ancianos, considerados sabios y consejeros por la experiencia acumulada. En los últimos años han optado por incluir dentro de esta estructura a jóvenes y mujeres.

Juez (*whista*): Elegido por la asamblea comunal; su función principal es mantener el orden en la comunidad, dirimir los casos conflictivos, supervisar el aprovechamiento de la madera para uso doméstico y mediar en los conflictos.

Síndico: Elegido por la asamblea comunal; su función principal es la administración de la propiedad y de los recursos naturales.

Vicesíndico: Asume las funciones del síndico en ausencia de éste.

Estas formas organizativas operan de manera coordinada para resolver los problemas de la comunidad en todos los procesos de toma de decisiones.

En el caso de los sumo-mayangna, se consulta a los pastores de las Iglesias morava y católica, que sirven de asesores y apoyan a las organizaciones. Es importante señalar que la participación de las mujeres es muy escasa en estas últimas formas organizativas.

12.2 ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES MAYANGNAS

La asamblea comunal agrupa a todos los miembros de una comunidad y elige a las autoridades comunales, conformando una junta directiva comunal.

Las diferentes juntas directivas comunales que integran una unidad territorial, reunidas en asamblea territorial, eligen de entre ellos a las autoridades territoriales, que a su vez conforman una junta directiva territorial. Los miembros de la junta directiva electa conforman una organización territorial específica y particular (Sinskult y Matumbak), integrada generalmente por los siguientes miembros: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y un vocal.

Las distintas juntas directivas territoriales —como son Sinskult y Matumbak— en asamblea general eligen de entre sus miembros a los líderes que componen la Junta Directiva Nacional, estructurada en una organización denominada Sukawala,⁴⁵ que es la entidad que representa a toda la nación indígena mayangna.

Según líderes indígenas entrevistados, actualmente algunas de estas organizaciones, como es el caso de la organización Sukawala, están en crisis debido a contradicciones internas y luchas de poder entre algunos líderes mayangna —suscitadas por agentes externos que, movidos por intereses partidarios y económicos, promueven y generan conflictos.

Esto da lugar a duplicaciones de las entidades, divisiones internas y deslegitimación de las organizaciones y de los líderes que las gobiernan. De esta manera se debilitan sus estructuras administrativas y representativas, así como la beligerancia que las debería caracterizar.

Según un estudio elaborado por GTZ, basado en mapas satelitales, la Reserva se ha deteriorado seriamente desde su creación en el año 1991 hasta la fecha, al punto que ha desaparecido casi la totalidad del manto forestal en la zona de amortiguamiento, y gran parte de la zona núcleo de la reserva.⁴⁶

⁴⁵ El nombre Sukawala se forma a partir de la denominación en idioma nativo de la organización indígena: *Sumu Kalpapakni Wahaini Lani*.

⁴⁶ “Análisis multitemporal aplicando imágenes satelitales para la cuantificación de los cambios de uso de la tierra y cobertura en Bosawás”. Masrenace/GTZ, Managua, 2008.

13 TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y ÉTNICAS

13.1 BASE JURÍDICA DE LOS CONCEPTOS DE COMUNIDAD ÉTNICA

Ley 28, Estatuto de Autonomía, y la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal, y lo establecido en los artículos 3 de cada uno de los ordenamientos jurídicos, los que íntegra y literalmente dicen:

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

Comunidad étnica: “Es el conjunto de familias de ascendencia afrocaribeñas que comparten una misma conciencia étnica, por su cultura, valores y tradiciones vinculadas a sus raíces culturales y formas de tenencia de la tierra y los recursos naturales”.

14 EL CASO SIKILTA

El territorio indígena Mayangna Sauni Bas (Sikilta), está situado en el área rural del municipio de Siuna, a 33 km al noroeste de la zona urbana. Forma parte de la RBB en la Región Autónoma Atlántico Norte y es parte también de Jinotega.

Sikilta tiene una población aproximada de 115 familias de indígenas comunitarios, distribuidas en 43,200 hectáreas. Este territorio cuenta con una extensión en la zona núcleo de 391 km², y 41 km² en la zona de amortiguamiento de la Reserva.

Sikilta abarca casi toda la cuenca alta del río Ulí-was y sus afluentes principales — Wasma-was, Ulí-bin y Lamas-was. Colinda al noroeste con el territorio Mayangna Sauni-Bu y al noreste con el territorio Mayangna Sauni-As. Al norte toca la zona central del bosque primario y montañas altas de Bosawás. Al sur colinda con las líneas de avance de la frontera agrícola.

14.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los ancianos nativos de Sikilta cuentan que a finales del siglo XVIII vivían en la localidad denominada Asha Sahni, pero que por causa de las constantes invasiones y presiones de colonos mestizos provenientes de la zona central y del occidente del país, se fueron desplazando de sus tierras originales hasta llegar a asentarse en Sikilta en el año 1917.

Entre 1936 y 1949, entraron al territorio empresas norteamericanas para la explotación de madera, hule y chicle. Por efecto de estas empresas sobrevino la primera migración masiva al territorio.

Esto dio lugar a que los representantes de la comunidad indígena buscaran el apoyo de autoridades locales y nacionales a fin de legalizar sus tierras y frenar la penetración a su territorio.

Después del triunfo de la Revolución sandinista y con el inicio de la guerra en 1982, la comunidad decidió migrar hacia Honduras. Posteriormente, en 1989, al amparo del Plan conjunto para la desmovilización, repatriación, reubicación voluntaria y el Decreto de Amnistía, los comunitarios deciden retornar a sus antiguos territorios.

En 1989 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por el acuerdo 136, emite título de Reforma Agraria a favor de los comunitarios en diciembre de 1989.⁴⁷

El área otorgada a la comunidad de Sikilta es de 64,800 manzanas, denominada en el título como comunidad El Palomar, nombre con el que se conoció a la comunidad indígena. También se le llamó Cooperativa Agustín Mercado Charly. Su nombre actual es Sikilta (que en idioma mayangna significa palmera) o comunidad indígena Mayangna Sauni Bas.

Según un análisis realizado por la Comisión de Demarcación y Titulación (CIDT), en los años 1994 y 1995 fueron otorgados otros títulos de Reforma Agraria sobre la misma propiedad, títulos a los cuales la Ley 445 les reconoce derechos.

Si bien el título de Reforma Agraria otorgado a favor de la comunidad de Sikilta es un triunfo de la comunidad en el largo camino que han tenido que recorrer para la legalización de sus tierras, está dirigido a favorecer un tipo de modelo económico y social muy diferente de los modelos indígenas, en términos de administración tradicional y uso de los recursos. En consecuencia, margina y excluye los modelos tradicionales de tenencia y uso de los recursos de las comunidades indígenas, al no reconocer sus derechos ancestrales dentro del marco cultural, espiritual y económico que les es propio.

Según algunos comunitarios, este es el tercer título de propiedad que les ha sido entregado a lo largo de su historia, pero los títulos anteriores se han perdido.

Actualmente, los comunitarios de Sikilta cuentan con dos organizaciones que los representan. La primera, caracterizada por su estructura administrativa comunal tradicional, está compuesta por el Consejo de Ancianos, el síndico comunal, el juez comunal (o *whista*), el guardabosque oficial y los voluntarios. Se encarga de resolver los problemas de orden interno de la comunidad y la administración de los recursos.

La otra organización territorial, de más reciente creación, es la denominada *Sikilta Mayangna Sauni Kulwi Laihwi Talna* (Simskult), o Asociación para el Desarrollo de Sikilta, compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y un vocal. Esta organización tiene un carácter más operativo, orientado a resolver los problemas de la comunidad a nivel externo, como es la lucha por la titulación del territorio. La forma de elección se hace en asamblea general de todo el territorio, cada dos años, donde se elige la junta directiva.

14.2 PROBLEMAS Y CONFLICTOS POR LA ENTRADA DE TERCEROS

El mayor problema de la comunidad Sikilta en la actualidad es el avance de la frontera agrícola, que ha traído consigo colonización, penetración, despojo ilegal, contaminación, daño ambiental y amenazas de muerte contra los comunitarios. Las motivaciones de los terceros o colonos para penetrar en el territorio son diversas.

⁴⁷ La copia del título de Reforma Agraria puede verse en el Anexo.

Según el último diagnóstico elaborado por MARENA-SETAB en julio del 2007, en la zona de amortiguamiento y zona núcleo de la Reserva los invasores mestizos o terceros estaban practicando la ganadería extensiva, lo que implica potreros inmensos, pastizales para uso propio y para alquiler, áreas de cultivo de granos básicos, afectaciones a los cursos de agua por uso de agroquímicos, deforestación y quema de bosque vírgenes.

Estas inspecciones se realizaron con el objetivo de abrir los correspondientes procesos administrativos a los infractores de los daños ambientales. Sin embargo, estos procesos en su mayoría nunca han sido tramitados ni concluidos, y terminaron engavetados en la Secretaría Técnica de MARENA en Siuna, por diferentes razones: centralización de los procesos administrativos en la Delegación Regional del MARENA en Puerto Cabezas; falta de coordinación entre las delegaciones; falta de recursos económicos, de medios de comunicación y de transporte; mal estado de las vías de acceso, y otros.

Según ese diagnóstico, en el territorio de Sikilta se ubican ocho asentamientos de invasores:

- a) Kopawas, compuesto por 47 familias.
- b) Lawas, 4 familias.
- c) Kulta, 6 familias.
- d) Toro Uly, 22 familias.
- e) Wasmaluz, 5 familias.
- f) Casas Viejas, 5 familias.
- g) Toro-Waslalita, 15 familias.
- h) Waslalita, 18 familias.

Suman un total de 122 familias y 741 personas. Al momento de finalizar el diagnóstico los invasores habían deforestado 1,706.50 manzanas. A ese ritmo, la proyección de deforestación será de 13,500 manzanas en cinco años.

El tiempo que tienen las familias de estar ocupando el territorio de Sikilta oscila entre los 40 años (el ocupante con mayor antigüedad), y un mes, los ocupantes más recientes.

Según los líderes de Sikilta,⁴⁸ ellos han denunciado por escrito la penetración y el daño ambiental que sufre su territorio desde 1997, que consiste en el constante avance del proceso de migración, penetración y despojo de las tierras comunales; procesos de deforestación y quema; venta de lotes y madera; cambios en el uso del suelo.

Los comunitarios han acudido a todas las instituciones del gobierno central representadas en Siuna, a todas las instituciones del gobierno regional del Atlántico Norte y a las autoridades municipales de Siuna, para denunciar —ante la SETAB-MARENA de Siuna, el Centro de Derechos Humanos (Cedeca), la Universidad de la Región Autónoma Atlántico Norte (Uracca), la Delegación Regional de MARENA, el Ministerio Público, la Unidad de Gestión Ambiental Municipal y los diputados regionales— las hostilidades que están sufriendo.⁴⁹

⁴⁸ Comunicación personal con el presidente de Simskult, Netan Mordí Taylor, y el vicepresidente, Emilio Charly Garmendia.

⁴⁹ Las constancias y solicitudes de los líderes comunitarios a todas las instituciones pueden verse en el Anexo.

Las instituciones, por su parte, han respondido que no tienen competencia, que carecen de recursos, o que las formas en que los líderes indígenas han interpuesto las denuncias no son conforme a la ley, lo que se ha traducido en un estado de indefensión de las comunidades y una infracción a los derechos indígenas.

Las autoridades manifiestan que la responsabilidad del caso compete a la Procuraduría Ambiental y a MARENA. A su vez, la Procuraduría Ambiental y MARENA aducen no ser las instancias responsables de solventar esta situación, sino la Conadeti —que tiene a su cargo la medición, demarcación, amojonamiento, entrega de títulos y saneamiento— y que si esos pasos no se cumplen ellos no pueden actuar.

Los comunitarios argumentan que, al no existir oficinas de la CIDT ni de la Conadeti en el Triángulo Minero, sino en Puerto Cabezas, y al carecer ellos de recursos y de acompañamiento técnico jurídico, se ven imposibilitados de estar acudiendo a estas oficinas, y que por eso los funcionarios abusan de ellos y los remiten de una institución a otra sin resultado alguno.

Han recibido acompañamiento de algunas ONG que se desempeñan en el territorio — la The Nature Conservancy (TNC) y el Centro Humboldt— para la elaboración del plan de manejo y para el proceso de demarcación, amojonamiento y caracterización física de los terceros en Sikilta. Sin embargo, para la defensa, desalojo y saneamiento del territorio no cuentan con ninguna ayuda ni han recibido respuesta de nadie.

En 1997 el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte (Craan) determinó desplazar a 25 familias del territorio de Sikilta para ubicarlas en un banco de tierras que tenían para eso. Sin embargo, a pesar de la resolución del Consejo y los recursos autorizados, no los reubicaron, sino que utilizaron esas tierras para otras cosas, y las familias continúan en Sikilta.

Algunas familias de colonos o terceros lo que han hecho es vender la propiedad en donde estaban asentados, y las han vendido a mayor cantidad de colonos mestizos, lo que ha venido a agudizar el problema, porque mientras más colonos haya, más fortalecidos se sienten en la posesión, y eso perjudica aún más a las comunidades.

El guardabosque oficial en Siuna, Celestino Taylor (MARENA-SETAB) explica que en Sikilta hay 17 guardabosques, 16 de ellos son voluntarios, y un oficial, que es él mismo.⁵⁰ Las funciones que desempeña consisten en vigilar, orientar y cuidar los recursos naturales de la Reserva. Hay solamente cinco guardabosques oficiales para cubrir todo Bosawás. Él se desempeña en Sikilta, con la ayuda de un Manual de Guardabosques elaborado por MARENA.

El principal problema que enfrenta como guardabosque oficial es la tenencia de la tierra y el deterioro sistemático del medio ambiente, por causa del avance de la frontera agrícola y la penetración de colonos en el territorio. Además, MARENA-SETAB no cuenta con recursos económicos para desempeñar debidamente su trabajo. Hay insuficiencia de materiales para el control de incendios; dificultades de traslado en el territorio; carencia de medios de transporte; grandes distancias que recorrer; deterioro de los caminos.

La vida de los guardabosques está en constante riesgo por las amenazas de muerte que reciben de colonos o terceros cuando se les insta a abandonar el territorio y a no

⁵⁰ Comunicación personal con el guardabosque oficial en Siuna (MARENA Setab).

destruir el medio ambiente. Los colonos a su vez, sólo están dispuestos a abandonar el territorio si el gobierno les entrega tierras o dinero.

Se han colocado rótulos de plástico para demarcar los linderos del territorio, pero los colonos los destruyen a machetazos y se los llevan. Más tarde se pusieron mojones de concreto, pero los han quebrado a mazazos, sólo quedan los hierros doblados que no pueden arrancar.

Los guardabosques no han podido repeler la penetración de invasores al territorio de la Reserva, ni al territorio de la comunidad. Tampoco han podido detener el avance de la frontera agropecuaria y el deterioro ambiental.

Las comunidades indígenas, por su parte, manifiestan que su cultura no se inclina a la violencia, a diferencia de los colonos que se valen de la fuerza y la amenaza para permanecer en el territorio. Y puesto que no tienen respaldo de las instituciones locales, suponen que las autoridades harán que se cumpla la ley y se respeten sus derechos. Sin embargo, cuando la Policía y el Ejército han intentado repeler la penetración, los indígenas reciben amenazas de encarcelamiento, pues según afirman ellos, las autoridades defienden a los colonos.

Los colonos, además de estar bien organizados, cuentan con el apoyo del PLC, de concejales y de alcaldes, e incluso algunos son parte del gobierno municipal a través de la figura de los alcaldes auxiliares, y ahora se están organizando en los Consejos de Poder Ciudadano. A este respecto los comunitarios piden a las instituciones del actual gobierno que no apoyen a los colonos con asesoría técnica ni con programas gubernamentales tales como “Hambre Cero”, porque eso los fortalecería en su ocupación ilegal.⁵¹

Según la juez local única del municipio de Siuna,⁵² ni MARENA, ni ninguna otra institución del Estado ha promovido formalmente causa alguna en contra de los colonos o terceros que penetran el territorio indígena de Sikilta y causan daño ambiental.

Sostiene que los delegados de MARENA han llegado a su juzgado en compañía de dirigentes indígenas a ponerla en conocimiento verbal de incursiones y daño ambiental, pero de manera informal, pues de manera formal nunca se ha ventilado una acción ante el juzgado. Afirma que como juez tiene la voluntad de procesar a quienes infringen estos derechos, pero no puede actuar de oficio.

Según los registros del Juzgado, el único tipo de delito ambiental que han promovido son delitos por pesca ilegal en época de veda. Por daño al bosque o al medio ambiente en general, no han presentado ninguna causa.

La judicial expresa que hay intereses de fondo por los cuales no se cumplen las leyes ambientales ni se les da seguimiento, habida cuenta de que en todos los sectores hay actores que sacan provecho de los recursos.

Natividad Artola, anterior delegado municipal de MARENA, y el ex Procurador Ambiental, Felipe Téllez, se vieron recientemente involucrados en tráfico ilegal de madera y fueron suspendidos de sus puestos.

⁵¹ Comunicación personal con el vicepresidente de Simskult (Asociación para el Desarrollo de Sikilta).

⁵² Comunicación personal con Esther Vásquez, juez local única del municipio de Siuna.

14.3 LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO

Desde la aprobación de la Ley 445, promulgada el 23 de enero de 2003 y con la formación de la Conadeti y su órgano técnico operativo, la Comisión Interinstitucional de Demarcación y Titulación (CIDT), las autoridades comunales de Sikilta han luchado para que las instituciones responsables les demarquen y les titulen sus tierras.

Según la CIDT, a raíz de la solicitud de titulación de la comunidad de Sikilta ha realizado tres de las cinco etapas del proceso de demarcación y titulación que marca la ley 445, y quedan pendientes las dos últimas etapas, que son la titulación y el saneamiento.

Las etapas ya realizadas son las siguientes:

- a) Etapa de solicitud: La comunidad de Sikilta presentó su solicitud acompañada del diagnóstico sociocultural de la comunidad. La CIDT elaboró el proyecto de resolución que fue aprobado por el Consejo Regional. El Ineter hizo el levantamiento topográfico y la demarcación del territorio. Todo conforme al arto. 46 y siguientes de la Ley 445.
- b) Etapa de solución de conflictos: Es la resolución de los conflictos limítrofes que pudieran existir entre diferentes comunidades indígenas o entre comunidades indígenas y terceros. En el caso de Sikilta, no hay conflictos de tierras con otras comunidades indígenas. En cuanto a conflictos con terceros, el Consejo Regional Autónomo, mediante resolución número 15-08-10-97, dispuso otorgar un terreno ubicado en el municipio de Rosita, más una indemnización para los colonos que tuvieran más de treinta años de residir en esta comunidad, a fin de que se le restituyera la propiedad a la comunidad y se resolviese el conflicto con los colonos. No obstante, según algunos comunitarios entrevistados, el terreno que el Consejo había dispuesto para el reasentamiento de los colonos fue repartido entre líderes del gobierno regional, cosa que agravó el conflicto con los terceros, pues el número de familias invasoras aumentó y se hizo más difícil la posibilidad de saneamiento.⁵³
- c) Etapa de medición y amojonamiento: En esta fase la CIDT procede al deslinde y amojonamiento de la propiedad a titular, lo que también ya fue realizado.

La **etapa de titulación** no se ha podido efectuar por varias causas: el número creciente de colonos y terceros asentados en el territorio que se aprovechan de los retrasos en las titulaciones; el incumplimiento de la resolución del Consejo de reubicar a las 25 familias que se encontraban en esa época; los compromisos que algunos políticos de la zona han asumido con los terceros en el sentido de legalizarles las tierras que tienen ocupadas; la falta de recursos económicos del Estado para indemnizar a los terceros que tengan este derecho; y la falta de compromiso y voluntad política de legalizar las tierras de Sikilta.

Las autoridades de Conadeti y Craan han propuesto tres opciones para titular el territorio:

- a) Anexar Sikilta al territorio indígena Mayangna Sauni As y emitir un solo título territorial, pero los miembros de la comunidad no lo aceptaron.

⁵³ La copia de la Resolución del Consejo Regional puede verse en el Anexo.

- b) Emitir un título a favor de la comunidad otorgándoles todo el territorio reclamado conforme a lo que establece el diagnóstico de la CIDT, pero el gobierno argumentó que no hay dinero para indemnizar a los terceros.
- c) Titular a favor Sikilta reduciendo el área reclamada por los comunitarios, para evitar el costo político que implicaría aplicar la ley de desalojo, el pago de las indemnizaciones y el traslado de terceros.

Para llevar a efecto esta tercera opción han pedido a la comunidad que realice un nuevo diagnóstico, pero esta propuesta no cuenta con el apoyo de los líderes de la comunidad, además de que infringe lo establecido en el arto. 39 de la Ley 445. No obstante, según autoridades comunitarias consultadas,⁵⁴ la titulación a favor de Sikilta se iba a realizar pese a todo el 9 de septiembre del presente año (2008) en los términos de la tercera opción.

Lo anterior significa que, una vez más, las comunidades indígenas quedarán legalmente despojadas de una porción de sus territorios.

En cuanto a la **etapa de saneamiento**: Se está elaborando la fase final del Manual de Saneamiento, donde se establecen políticas y estrategias para el trato a los terceros en tierras de comunidades indígenas y étnicas.⁵⁵

14.4 LA VENTA ILEGAL DE TIERRAS

Otra circunstancia que viene a sumarse a la inseguridad jurídica de la tierra en Sikilta es el comercio y la adquisición de supuestos derechos posesorios y de dominio. Esto se hace mediante documentos fraudulentos esgrimidos por terceros o colonos — apoyados por algunos abogados en el territorio—, en los que se venden y se compran derechos sobre estas propiedades.

Desde 1914 existen diferentes leyes que excluyen y prohíben el comercio de las tierras comunales y establecen la nulidad de este tipo de transacciones, sin embargo, la usurpación, el daño, las amenazas y la venta de terrenos ajenos como propios (estelionato), siguen siendo una constante en Bosawás y en la comunidad de Sikilta.

15 CASO MATUNGBAK

El territorio mayangna Sauni Arungka se ubica en el municipio de Bonanza. Cuenta con 4,500 habitantes. Está formado por diez comunidades mayangna que son:

- a) Pansuhwas
- b) Mukuswas
- c) Was-sah
- d) Is-payul-ilna
- e) Wuinak-was
- f) Iban-was

⁵⁴ Comunicación personal con Lucas Wilfred y Oswaldo Pichardo.

⁵⁵ Ídem.

- g) Mahalwas
- h) Wihilwas
- i) Kalmata
- j) Betania.

Estas comunidades han vivido en estas tierras desde hace siglos, lo que genera su derecho patrimonial.

Cada comunidad tiene su propia estructura administrativa comunal tradicional, compuesta por un Consejo de Ancianos, un síndico comunal, un juez comunal (whista), un guardabosque oficial y varios guardabosques voluntarios.

La forma de elección es la siguiente: se reúnen en asamblea territorial ordinaria —que está regida por las autoridades comunales tradicionales— y se elige una junta directiva compuesta por siete miembros: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un vocal, un tesorero y dos fiscales. Luego la junta directiva es certificada legalmente por el gobierno regional a través del secretario.

La organización territorial está orientada a representar a la comunidad en su lucha por defender y mantener los derechos ancestrales y resolver los problemas de la comunidad a nivel externo, como es la lucha por conseguir la titulación de todo el territorio.

15.1 PROBLEMAS Y CONFLICTOS POR LA ENTRADA DE TERCEROS

Según líderes comunitarios,⁵⁶ el problema fundamental en el territorio de Matungbak son los conflictos por tierras con los invasores o terceros. En tres de las diez comunidades existen conflictos de tierra con colonos, invasores o terceros: Mukuswas, Kalmata y Betania.

Afirman que desde 1997 el Estado de Nicaragua, infringiendo sus derechos, otorgó tierras comunales mayangna a colonos o terceros. A partir de entonces comenzó la entrada y migración masiva de terceros en su territorio.

Esas invasiones originaron una serie de problemas y conflictos:

- **Contra el medio ambiente:** Explotación indiscriminada de los recursos naturales; contaminación del medio ambiente; contaminación de fuentes de agua; disminución del volumen hídrico; deforestación; daños y perjuicios a las tierras comunales; desaparición de especies maderables; peligro de extinción de la fauna silvestre.
- **Contra las comunidades:** Amenazas de muerte a las autoridades comunales; hostigamientos; usurpación; daños a la integridad física de los miembros de las comunidades; inseguridad creciente de los habitantes; desaparición de los sitios históricos y sagrados.

Argumentan que los terceros no llegan a sus tierras porque las necesitan, sino por hacer negocio. Ocupan las tierras durante algunos meses y hacen potreros. Más tarde venden las propiedades y los potreros y se marchan a ocupar otro lugar.

⁵⁶ Comunicaciones personales con Coleman, Damasio, Edwin Juwith y Benítez.

15.2 LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y REGIONALES COMO PARTE DEL PROBLEMA

Otro problema para ellos es que las autoridades municipales no son indígenas, y también llegaron al territorio en pos de empleos en las empresas transnacionales. Al irse las empresas, los mestizos se quedaron en la zona, y posteriormente crearon los municipios.

Antes de estas migraciones los territorios eran totalmente mayangna. Al pasar los años los mestizos fueron poblando y obteniendo mayor fuerza política. Por eso las autoridades son mayoritariamente mestizas y apoyan a los terceros.

Las municipalidades les exigen el cumplimiento de las normas ambientales sólo a los pueblos mayangna, pero a los terceros les autorizan la explotación de recursos de las comunidades. Apoyan a los terceros con infraestructuras de desarrollo, escuelas y centros de salud.

La alcaldía no tiene ningún control administrativo sobre los recursos naturales. El actual vicealcalde, que es de origen mayangna, no tiene funciones; y el anterior alcalde Gregorio Lino, también mayangna, vivía bajo amenaza y acoso.

“...Los gobiernos regionales, desde hace 16 años que venimos peleando no nos apoyan, ni visitan nuestro territorio. Solamente han llegado una vez, porque hubo un derramamiento de sangre, pero no resolvieron nada...”⁵⁷

Quienes motivan la penetración a estos territorios son principalmente las autoridades municipales y regionales. A cambio del voto partidario ofrecen tierras comunales y títulos de propiedad.

“...el gobierno regional certifica a los terceros como comunidades indígenas y han creado estructuras análogas a las nuestras, que los fortalecen (...) Carlos Sanders, presidente del Consejo Regional anterior, promovía estas prácticas de legitimar a terceros como comunidades indígenas en nuestro territorio, y si uno va a los lugares que tienen ocupados se da cuenta que no son comunidades indígenas, sino que son fincas ganaderas de grandes extensiones. Sólo un finquero puede llegar a tener hasta 40,000 manzanas. No tienen títulos, pero cercan las propiedades y las poseen a la fuerza...”⁵⁸

MARENA no pone en práctica las leyes ambientales ni el mandato que la ley le ha dado. Hay vacíos en todas sus estructuras. No vigila el territorio donde se cometen los daños, no apoya y no tiene capacidad. En palabras de los líderes indígenas: “—como ellos también son terceros no tienen compromiso con nosotros”.

Los líderes mayangna entrevistados rechazan rotundamente la creación de Bosawás como área protegida, porque nadie los tomó en cuenta y ni consultaron su opinión para la creación de la ley. Interpusieron un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, por considerar que esa ley es inconstitucional y violatoria de sus derechos.

Cuando hay enfrentamientos con los colonos, la Policía les quita las armas a los comunitarios y las deja en manos de los colonos. Eso genera mayor inseguridad, y debilita la capacidad de resistencia de las comunidades para contenerlos.

⁵⁷ Coleman y Frank

⁵⁸ Coleman y Frank

La Fiscalía anteriormente argumentaba que ellos no tenían competencia para conocer de sus demandas, porque no podían intervenir en conflictos territoriales. Remitían a los comunitarios a la Conadeti, pero esa institución no funciona, porque no resuelve los conflictos ni interviene en los territorios.

Hay que aclarar que la Fiscalía —a través de una circular administrativa girada a los fiscales en todo el territorio nacional— tenía prohibido acusar en casos de conflictos de tierra, argumentando que, antes de determinar la responsabilidad penal de un delito, se tiene que determinar en los juzgados civiles cuál de las partes en conflicto tiene mejor derecho, es decir, quién es el legítimo dueño.

Tras mucha presión por parte de los líderes indígenas —acompañados y apoyados por algunas ONG (Alistar)— la Fiscalía, a través de la fiscal del municipio de Rosita —licenciada Rosa Sánchez—, promovió un juicio por daños, usurpación del dominio privado, perturbación de la posesión y penetración en fundo ajeno, en perjuicio de la comunidad indígena de Mukuswas. En ese juicio se acusa al ciudadano Noel Díaz, líder de una comunidad de mestizos, de haberle comprado supuestamente al síndico de esa comunidad, Eliseo Damasio, una propiedad de 1,100 manzanas de tierra, a través de una factura comercial, al precio de un mil cien córdobas, es decir, un córdoba por cada manzana de tierra.

La juez local de Bonanza declaró culpable al acusado. Eso causó mayor tensión en el territorio y amenazas de muerte a los líderes indígenas que representaron a la comunidad en el proceso judicial. Al mismo tiempo, eso generó un precedente jurídico a favor de los derechos de los comunitarios.⁵⁹

Las duplicaciones y divisiones que existen en los organismos administrativos mayangna —como es Sukawala— tienen su origen o son motivadas por la manipulación de partidos políticos tales como Yatama y por el sistema del gobierno regional:

*“...Tratan de imponernos líderes ilegítimos en las estructuras de gobierno mayangna, para debilitarnos y así lograr sus fines políticos. El interés de ellos es sacar un solo título de propiedad que diga Mosquitia, y de esta manera apoderarse de nuestro territorio y de nuestros recursos naturales...”*⁶⁰

Los líderes mayangna entrevistados solicitan apoyo de los organismos e instituciones nacionales e internacionales para fortalecer la defensa jurídica de sus territorios y así poder preservar su cultura, sus recursos y su nación.

15.3 LOS ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Según entrevistas realizadas, los líderes de terceros sostienen que ellos están ocupando tierras nacionales por orden del gobierno central, y que las tierras que ocupan no son comunales, sino nacionales.⁶¹

También argumentan que no son colonos ni terceros, sino mestizos costeños, en su mayoría venidos de Siuna, Waslala y Rosita, y que sólo se han trasladado dentro del

⁵⁹ Copia de la factura de esta venta puede verse en el Anexo.

⁶⁰ Comunicación personal con Modesto Frank, presidente de una de las dos organizaciones Sukawala

⁶¹ Comunicaciones personales con Jirón Duarte, Díaz Palacios, Brenes y Rocha Rocha.

mismo territorio que pertenece a la RAAN, protegidos por la Ley 445, por considerarse ellos mismos comunitarios mestizos o miembros de comunidades étnicas del territorio.

Dicen también que tienen doce años de habitar en esas tierras, que el 90% de los ocupantes no tienen títulos, pero que algunos de ellos tienen títulos de Reforma Agraria. Que estas propiedades han sido parceladas por los beneficiarios y vendidas a otras personas que habitan en el lugar, quienes las han adquirido mediante compra-venta privada. Otros las han comprado a síndicos de las comunidades indígenas, como es el caso de Eliseo Damasio, quien vendió 1,100 manzanas a Noel Díaz, mismo que compró la propiedad en nombre y representación de la comunidad de Kukalaya, compuesta por 54 familias y 298 personas, entre niños, mujeres y hombres.

Los terceros sostienen que los indígenas venden sus derechos posesorios, o ceden sus derechos a comunitarios étnicos mestizos y luego no reconocen las dimensiones registradas en los títulos indígenas, porque cada año las modifican al apropiarse de otras tierras que no les pertenecen.

Tras dos años de trabajar y hacer mejoras en el territorio, los comunitarios —a través del mismo síndico—, comenzaron a amenazar a los terceros y entraron al territorio con hombres armados para desalojarlos, pero que ellos han resistido y en tres ocasiones han denunciado a los comunitarios ante las autoridades de la Policía.

Relatan que sus comunidades están debidamente registradas en la alcaldía de Bonanza, que están organizados por sectores y que cuentan con el apoyo de la municipalidad a través de la construcción de escuelas; que trabajan con la alcaldía y que incluso el alcalde, Juan Zeballos, ha declarado los territorios como comunidades mestizas.

Los terceros entrevistados dicen que, para evitar más problemas en el territorio con las comunidades indígenas están dispuestos a abandonar sus propiedades, si es que el Estado se compromete a otorgarles una indemnización justa, o a entregarles tierras en otra parte que tengan similar valor y características que las que están ocupando en este momento.

16 INSTRUMENTOS JURÍDICOS MÁS UTILIZADOS PARA LEGITIMAR EL TRÁFICO ILEGAL DE TIERRAS EN BOSAWÁS

Por *tráfico* se entiende el acto de “comerciar o negociar en general con miras especulativas”. Otra acepción dice que es “actividad lucrativa con venta, cambio o compra de cosas”.⁶²

Lo *ilegal* es todo aquello que es contrario a la ley. Los actos ilegales están viciados de nulidad, salvo que la propia ley disponga su validez, en especial por su consolidación en el tiempo.⁶³

Tráfico ilegal de tierras: Actividades ilegales consistentes en la ocupación, posesión o venta de tierras del Estado, de los municipios o de las comunidades indígenas. Por lo general se vinculan a delitos de defraudación en sus diferentes modalidades, según tipifica el Código Penal, Ley 641, del 8 de julio de 2008.

⁶² Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

⁶³ *Ídem*

Los instrumentos más frecuentes que pudieran encubrir estos delitos son los siguientes:

- a) Títulos supletorios
- b) Minutas descriptivas
- c) Escrituras o actas notariales denominadas:
 - Declaración de Derechos de Poseedor
 - Declaración de Derechos Posesorios
 - Cesión de Derechos Posesorios
 - Posesoría
 - Declaración de Derechos de Poseedor y Plantador de Mejoras
- d) Documentos privados.

16.1 LOS TÍTULOS SUPLETORIOS

Los títulos supletorios están entre los instrumentos jurídicos más utilizados para encubrir el tráfico ilegal de tierras.

Arto. 137, RRP: “El propietario que careciere de título hábil para inscribir, deberá acreditar su derecho justificando previamente la posesión ante Juez competente, según la cuantía de que se trate, con audiencia del Sindico Municipal del lugar donde se instruya la información, si se tratare de inscribir el dominio pleno de alguna finca, y con la del propietario, o la de los demás partícipes en el dominio, si pretendieren inscribir otro derecho real”.

Cuando se trate de obtener título supletorio de propiedades rurales, además de lo anterior, será indispensable la citación del representante del Fisco.

16.1.4 Legislación concerniente a los títulos supletorios

Hasta antes de la Ley 28 del año 1987 y la Ley 455 del 2003, no se exigía tomar en cuenta a las autoridades regionales y comunales para tramitar estos títulos. Tampoco se exigía constancia catastral municipal. Actualmente la Ley del Catastro Nacional sí exige constancia catastral municipal.

Función del Registrador Público de la Propiedad: Según las normas 17, 141 del RRP y 784 Pr., antes de inscribir cualquier título, el Registrador Público de la Propiedad debe escrutar el título, y si le encuentra irregularidades debe denegar la inscripción.

Del solicitante: Según los arto. 160 Cn., 21 de la Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial, y el 35 del decreto 63-99, Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “Cualquier persona, natural o jurídica puede realizar la solicitud de tutela judicial al Poder Judicial de manera general, presentando una solicitud de título supletorio”.

El contenido de la solicitud. Arto. 138 del RRP. Debe contener:

- a) La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, nombres, número y gravámenes de la finca cuya posesión se trata de inscribir.

- b) La especie legal, valor, condiciones y cargas del derecho real de cuya posesión se trate, y la naturaleza, situación, linderos, nombre y número de la finca sobre la cual estuviera aquel impuesto.
- c) El nombre y apellido de la persona de quien se haya adquirido el inmueble o derecho.
- d) El tiempo que se llevare de posesión.
- e) La circunstancia de (que) no existe título inscrito o de no ser fácil hallarlo en el caso de que exista.

La autoridad competente: Arto. 780 Pr.: Es competente el juez del lugar en que se encuentre el inmueble. Que de acuerdo a la cuantía del valor del inmueble puede ser un juez local civil o un juez de distrito civil (Arto. 55, inciso 1, y 47, inciso 1, LOPJ).

16.1.5 Los fraudes verificables en las solicitudes

- a) Los solicitantes en muchas ocasiones proponen como testigos a personas no idóneas, sea porque no son vecinos, o porque siéndolo, son también precaristas, colonos, prestanombres o traficantes;
- b) El valor que le asignan los solicitantes a los inmuebles en muchas ocasiones es inferior al que realmente tienen de acuerdo a los catastros;
- c) Los edictos se publican en periódicos de circulación nacional, en territorios donde no existe costumbre de leer los periódicos; o bien, éstos no llegan, o los interesados no tienen acceso a ellos, o los espacios en que se publican son diminutos;
- d) Los solicitantes en muchas ocasiones mienten al expresar en la solicitud que los inmuebles sobre los que piden títulos supletorios no tienen dueños. Esto suele ocurrir por efecto de la multiplicidad de títulos e inscripciones sobre un mismo inmueble;
- e) Se solicita título supletorio sobre un terreno cuyas dimensiones y ubicación a veces son distintas del inmueble que realmente ocupan;
- f) Los solicitantes a menudo mienten acerca del tiempo que tienen de poseer el inmueble sobre el cual solicitan título supletorio;
- g) Los solicitantes en muchas ocasiones mienten cuando dicen que mantienen una posesión de manera pacífica. ⁶⁴

16.1.6 Las debilidades institucionales que aprovechan los traficantes de tierras

- a) Falta de recursos económicos, humanos y materiales de las instituciones y de las comunidades indígenas. Por ejemplo, en el Triángulo Minero sólo existen dos procuradores nombrados.
- b) No se prevé inspección ni peritaje (avalúos). Los jueces plantean reformar el procedimiento a fin de que puedan ellos conocer las necesidades reales del solicitante y verificar que lo que dice en la solicitud es cierto.
- c) La CSJ ha emitido circulares a todos los jueces del país alertando que la emisión de un título se hace bajo la responsabilidad del judicial. Recientemente

⁶⁴ Comunicación personal con la juez de distrito civil de Siuna.

ha prohibido la emisión de títulos supletorios. Si bien esta medida es justificable porque trata de evitar los fraudes, un procedimiento jurídico no se puede derogar mediante una circular. Lo correcto sería que la Asamblea Nacional reformase el procedimiento o lo derogase.

Ejemplo: *En el Libro Diario del Registro de la Propiedad de Bienes Inmuebles de Puerto Cabezas (Bilwi), sólo en el año 2001 los jueces del Triángulo Minero libraron e inscribieron 39 títulos supletorios a favor de personas naturales, comunidades indígenas y personas jurídicas sentencias por las que se adjudicó patrimonio del Estado.*⁶⁵

16.2 LAS MINUTAS DESCRIPTIVAS

Arto. 3979 y 3941 del Código Civil, que íntegra y literalmente dicen: “Para inscribir las propiedades nacionales o los antiguos templos, no se necesita presentar título anterior, sino que bastará una *minuta descriptiva del inmueble*, autorizada por el funcionario competente o interesado. Igualmente no será necesario presentar título anterior para inscribir los antiguos edificios conocidos con los nombres de Palacio Episcopal, Seminarios, casas curales, y los edificios conocidos a la fecha, como pertenecientes a los Municipios. Pero será necesario presentar la minuta en referencia”. “Sólo pueden inscribirse los títulos que consten de escrituras públicas, de ejecutoria o de otro documento auténtico, expresamente autorizado por la ley para este efecto”.

La base constitucional de la propiedad del Estado

El arto. 5 de la Cn. reconoce la propiedad pública, la cual se define en los artos. 610 y 611 del C., como las cosas (muebles o inmuebles) que pertenecen al Estado.

El arto. 614 establece que son bienes del Estado “todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”.

El arto. 19 del RRP, reformado por el decreto 434 del 17 de agosto de 1945, establece que los terrenos baldíos nacionales se considerarán inscritos a nombre del Estado.

Comentario: Si tanto personas naturales o jurídicas y municipalidades en el Triángulo Minero realizan las minutas descriptivas es porque no son dueños; ergo, son nacionales las tierras; y son baldías porque no estaban legítimamente ocupadas ni poseídas. Queda claro que se trata de terrenos estatales y no municipales ni comunitarios.

En cuanto al funcionario competente, hay que notar que el notario público no es un funcionario público. Es simplemente un profesional que ejerce una profesión liberal de conformidad con la Ley de Notariado, aunque autorizado y controlado por el Poder Judicial.

El funcionario competente al que se refiere el arto. 3979 del C., en lo que atañe a propiedades nacionales, es el Procurador General de la República —de conformidad con el arto. 2, incisos 1, 2, 12 y 17, 6, 12 incisos 1 y 9, de la Ley 411 “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República” y arto. 2, 4 y 17 del Reglamento de esta Ley—, quien está facultado para representar los

⁶⁵ Copias simples y certificaciones originales literales de estas adjudicaciones e inscripciones pueden verse en el Anexo.

intereses del Estado, sean nacionales o internacionales, judiciales o extrajudiciales, a través de la Procuraduría de la Propiedad, y es el autorizado para representar al Estado en todo tipo de acto o contrato en que tenga que disponer de los bienes del Estado, previamente autorizado por el Presidente.

En cuanto a los notarios públicos que ejercen por su cuenta y el que lo hace como funcionario de las alcaldías, se arrogan atribuciones que la Ley 411 atribuye únicamente a la Notaría del Estado, que es la única que puede autorizar válidamente las escrituras públicas que contengan minutas descriptivas. En consecuencia, incurren junto con los alcaldes en el delito de usurpación de funciones públicas, tipificado en el arto. 296 del CP, Ley 641, 9 de julio de 2008.

Vías por las cuales transitan las minutas descriptivas:

- a) El particular (persona natural o jurídica) comparece ante un notario público cualquiera, quien elabora una escritura pública que contiene declaración de derechos posesorios y mejoras. Luego elabora otra escritura pública que contiene la minuta descriptiva. En esta operación suelen intervenir uno, dos o más poseedores. Luego presenta la minuta para su inscripción en el Registro de la Propiedad.
- b) El particular, que en realidad está interesado en obtener la apariencia registral de propietario, cede sus derechos posesorios a la municipalidad, para que ésta inscriba el inmueble en el Registro de Bienes de la Municipalidad y luego en el Registro de la Propiedad. Posteriormente la municipalidad la dona al cedente, bajo el alero de la implementación de políticas públicas locales de urbanización.
- c) La municipalidad realiza la minuta para regularizar la titularidad de bienes municipales (que en realidad es uso con fines públicos). O bien, la inscribe con fines políticos, para donar el inmueble a su clientela política. En otros casos, para beneficiar a sus propios funcionarios.

*Comentario: La Ley 40, Ley de Municipios, es categórica al establecer que los bienes públicos municipales son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno. Los bienes particulares no se pueden donar, y los ejidales podrán ser objeto de arriendo, pero no de enajenación. En consecuencia, las donaciones hechas por las alcaldías del Triángulo Minero son **anulables**, porque infringen disposiciones jurídicas que la Ley establece con el objeto de proteger los intereses colectivos, restringiendo y reglamentando las potestades de los funcionarios públicos.*

*Es decir, además de estar poniendo a nombre de las alcaldías tierras y bienes que pueden o no pertenecer a las municipalidades, las donaciones posteriores que se hacen a favor de particulares son **anulables**, porque son actos que la ley claramente prohíbe.*

*Otro caso frecuente son los **notarios públicos** al servicio de las municipalidades, quienes reciben salarios públicos y los honorarios que cobran por emitir escrituras públicas.*

*Otro caso más son los **miembros de los gobiernos municipales** que complacen a sus electores, a sus familiares, allegados y amigos.*

También son frecuentes los casos de las **financieras** que para el otorgamiento de créditos exigen documentos inscritos. De ese modo, la ubicación del crédito que genera réditos genera la posibilidad de inscribir las hipotecas sobre la propiedad inscrita. Es así como se forma una unidad de intereses entre las financieras y las alcaldías —que reciben tributos para poder emitir solvencias, sin las cuales no se inscribe ninguna propiedad—, y los notarios públicos.

Ejemplo: Según cotejo realizado en el Libro Diario del Registro de la Propiedad de Bienes Inmuebles de Puerto Cabezas (Bilwi), sólo en el año 2001 (fecha en que se instauró el Registro), algunos notarios —a solicitud de personas particulares y en representación de las alcaldías de Siuna, Bonanza y Rosita—, libraron e inscribieron 55 minutas descriptivas a favor de diferentes solicitantes, entre los cuales se destacan las alcaldías referidas, que son las personas jurídicas con más inscripciones a su nombre. De esas inscripciones, en ese mismo año ya estaban donadas 27, a particulares que las inscribieron a sus respectivos nombres.⁶⁶

16.3 LAS ESCRITURAS O ACTAS NOTARIALES

Las escrituras o actas notariales denominadas “Declaración de Derechos de Poseedor” o “Declaración de Derechos de Poseedor y Plantador de Mejoras”, o “Cesión de Derechos Posesorios” consisten en declaraciones unilaterales de personas naturales que comparecen ante un notario público para declarar que son poseedores de determinados terrenos, que tienen tiempo de estar en posesión del inmueble, de manera pacífica, pública y de buena fe.

Las declaraciones de derechos posesorios también suelen realizarse de manera previa por el particular que, no teniendo título inscrito sobre el inmueble que ocupa, quiere venderlo; para lo cual los compradores exigen un documento del mismo género que acredite el correspondiente pago.

Comentario: Este tipo de documentos es de uso bastante extendido, no sólo entre personas de escasos recursos, sino también entre personas pudientes (ganaderos, madereros y especuladores inmobiliarios), en razón de que al común de la gente le parece que con eso basta para certificar su propiedad; o bien, que le sirve para enajenar sus derechos.

Así, mediante una sucesión de escrituras notariales se crea una cadena posesoria, en la que el tiempo de tener la posesión es determinante, porque ante conflictos y sin títulos legítimos tiene preferencia la posesión más antigua (arto. 1736 C.) y porque a quien tenga un año de poseer, aunque sea de mala fe, la ley le da protección (arto. 1737 C.), y porque el que planta, edifica o siembra en terreno ajeno de buena fe puede pedir al dueño indemnización (arto. 630 C.).

La Corte Suprema de Justicia anualmente recibe los informes de los notarios, a través del Departamento de Registro y Control de Notarios. Por tanto, podría

⁶⁶ Comunicación personal con el Registrador Suplente del Registro Público de Bilwi. En el Anexo pueden verse certificaciones originales de minutas descriptivas y copias simples registradas y emitidas por el RPP de Bilwi.

*tener conocimiento de estas prácticas irregulares y ejercer mayor control para evitarlas.*⁶⁷

Nota: En el transcurso de esta investigación nos enteramos de que, en un esfuerzo conjunto de las autoridades (SETAB-MARENA, alcaldías, jefe de la Policía, jefe del Destacamento Militar y otras), se convocó en Siuna a los notarios públicos que emiten este tipo de documentos, y se les expuso la necesidad de poner fin a esta práctica, antes de ocurrir de queja ante la Corte Suprema de Justicia.

16.4 LOS DOCUMENTOS PRIVADOS ENTRE PARTICULARES

Se utilizan para transferir propiedades ocupadas de forma ilegal, cediendo a nuevos ocupantes compradores los derechos posesorios adquiridos por el transcurso del tiempo.

Por lo general lo redactan las partes interesadas, con testigos o sin ellos, pero sin intervención de notario o funcionario público que dé fe o autoridad de documento auténtico mediante el cual se compran y se venden tierras.

Desde el punto de vista de la ley, el contrato de compra-venta se perfecciona entre las partes por el simple convenio en cuanto al objeto y el precio, aunque ni lo uno ni lo otro se hubiere entregado (arto. 2540 C.).

Cuando se trata de venta de inmuebles tiene que hacerse escritura pública para su inscripción en el Registro de la Propiedad (arto. 2534 C.), aparte de que no se puede inscribir si previamente no existe título inscrito (arto. 19 RRP), prefiriéndose siempre al que, de dos tenedores de títulos sobre un mismo inmueble, haya inscrito primero (arto. 2575 C.).

Comentario: A luz de la ley no son válidos estos documentos privados que contengan ventas de inmuebles, sin importar la forma o denominación que adopten, porque no son reconocidos por el Estado y no deberían ser reconocidos por nadie.

Estas compra-ventas suelen hacerse en sigilo, y siendo de índole privada, las autoridades no tienen posibilidad de conocerlas, en consecuencia, no tienen posibilidad de frenarlas.

El RRP en el art. 182 permite la inscripción de documentos privados, sin embargo, creemos que esta regla de derecho no cubre las ventas de tierras en documentos privados, porque aparte de que pertenecen al Estado y a las comunidades indígenas, lo correcto es hacer escrituras públicas y sobre propiedades que ya se encuentren debidamente registradas.⁶⁸

17 RECOMENDACIONES

Habida cuenta de la contribución de la GTZ/MASRENACE, que a través de sus diferentes programas abarca asesoría política, fortalecimiento institucional,

⁶⁷ Copias simples de este tipo de escrituras notariales pueden verse en el Anexo.

⁶⁸ Copias simples de este tipo de documentos pueden verse en el Anexo.

capacitaciones, adquisiciones de materiales y equipos, así como subsidios locales y aportes financieros, consideramos que a través de su relación y vinculación con las contrapartes nacionales, se puedan subsanar las debilidades aquí señaladas, en un marco de respeto y solidaridad. En tal sentido, GTZ/MASRENACE podría apoyar a las instituciones nacionales, regionales, municipales, territoriales y comunales presentes en el territorio de la RBB para impulsar las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones al Gobierno Central

- a) En el marco del esfuerzo para frenar el avance de la frontera agrícola, donde se ha identificado que la seguridad jurídica sobre el derecho de las tierras indígenas es fundamental, pero no es la única condición necesaria para garantizar el sostenimiento de la cobertura boscosa en el futuro, sino que tiene que hacerse un esfuerzo decidido para desarrollar un modelo alternativo de desarrollo económico ambiental diferente al modelo tradicional de expansión de la ganadería extensiva y la agricultura migratoria. Por ejemplo se debería implementar en conjunto con MARENA/SETAB, MAGFOR, INTA e INAFOR con el apoyo de Organismos de Cooperación en la zona núcleo del la RBB el modelo de Forestarías Comunitarias, la venta de servicios ambientales, el ecoturismo, mejoramiento de la ganadería menor tradicional y sistemas agroforestales compatibles.
- b) Impulsar estrategias estructurales en pro de la conservación del bosque, flora y fauna, priorizando la conservación del medio ambiente como eje del desarrollo económico.
- c) Crear en la zona del Pacífico bancos de tierras nacionales y tierras baldías para aquellos campesinos precaristas y sin tierra del Pacífico y del centro del país, —que son los que ejercen constante presión sobre las tierras y los recursos naturales de la RBB.
- d) Incrementar el presupuesto de las instituciones encargadas de proteger y preservar los recursos naturales, y fortalecer las instituciones dotándolas de los medios adecuados para mejorar su desempeño en los territorios.
- e) Incentivar el desarrollo económico de la zona, por medio de políticas económicas amigables con el medio y la naturaleza. (Un ejemplo positivo es la reciente aprobación del decreto que prohíbe el cambio de uso de suelo en la RBB).
- f) Descentralizar las funciones en instituciones (MARENA/SETAB) con poca capacidad operativa, y compartir las responsabilidades con entidades que tengan mayor capacidad ejecutiva y gocen del reconocimiento y el respeto de la población (Ejército, Policía, Procuraduría, Fiscalía).
- g) Descentralizar la competencia de emitir resoluciones administrativas concentradas actualmente en el titular de la delegación regional del MARENA otorgando competencias a los titulares de las delegaciones municipales para agilizar y hacer más expedito el procedimiento.
- h) Establecer coordinación constante entre las instituciones involucradas, a fin de sistematizar los planes y procesos administrativos y judiciales que atañen a las áreas protegidas (MARENA, Policía Nacional, Ejército, Procuradores Ambientales, Ministerio Público y Poder Judicial).
- i) Armonizar y unificar el calendario de las elecciones nacionales, regionales y municipales, puesto que la frecuencia de las elecciones para cargos públicos propicia la polarización y agudiza los conflictos.

- j) La CSJ, a través de la Oficina de Control de Notarios, puede ejercer un mayor control de los notarios públicos que libran escrituras públicas ilegales. (Por ejemplo: Evitar que se emitan escrituras unilaterales de derechos posesorios sobre tierras de las comunidades indígenas y étnicas no declaradas en los protocolos).
- k) La CSJ, en coordinación con los Registros Públicos de la Propiedad de Bienes Inmuebles, puede exigir a los Registradores que ejerzan con mayor rigor su potestad al calificar los documentos públicos o privados que pudieran constituir tráfico ilegal de tierras. (Por ejemplo: Lo recomendable sería no inscribir en el Registro Público minutas descriptivas que no hayan sido libradas por autoridad competente).
- l) La Asamblea Nacional de la República tendría que reformar o derogar los trámites de la solicitud de títulos supletorios que es el instrumento jurídico más utilizado en el tráfico ilegal de tierra para frenar esta práctica.

Recomendaciones al CRAAN

- a) A través del CRAAN en coordinación con MARENA/SETAB se tiene que reformar el régimen legal ambiental para posibilitar el desarrollo de actividades económicas sostenibles bajo criterios ambientales certificados en los planes de manejo en el marco de la reserva RBB.
- b) Financiar la actualización de los Planes de Conservación y de Desarrollo Indígena que incorporen los criterios ambientales de certificación y que impulsen el desarrollo económico de los territorios
- c) Fortalecer las capacidades técnicas y financieras para desarrollar el proceso de demarcación física de los territorios y comunidades indígenas y étnicas.
- d) Apoyar a los esfuerzos del CRAAN/GRAAN en el proceso de regionalización y la descentralización de la administración compartida de la RBB hacia los gobiernos territoriales indígenas.
- e) Emitir los títulos de propiedad de forma más expedita en las comunidades que ya cumplieron con las tres primeras etapas del proceso de demarcación y titulación.
- f) Librar las resoluciones en el consejo amparadas en criterios más técnicos que políticos y económicos, para evitar entorpecer el proceso de demarcación y titulación y cumplir con las expectativas de titulación de las comunidades y los territorios.
- g) Formular las resoluciones del consejo en concordancia con las leyes nacionales, para evitar contradicciones y los posibles traslapes en las funciones asignadas a cada institución sea regional o nacional.
- h) Sancionar a los funcionarios públicos que aprovechándose de los cargos cometan delitos que entorpezcan el proceso de ordenamiento del territorio.
- i) Fortalecer la presencia y coordinación con todas las instituciones establecidas en el triangulo minero que se sienten abandonadas por su gobierno regional.
- j) Tomando en consideración que según los entrevistados las asambleas con los colonos es el método más efectivo para concientizar los de que están ubicados o pretenden derechos sobre propiedades privadas colectivas, realizar estas asambleas con mayor frecuencia en la mayor cantidad de espacios geográficos en donde se establezcan, para que desistan de su permanencia.

Recomendaciones a las municipalidades

- a) Armonizar y regir sus funciones amparados en el cuerpo legislativo municipal y general, para evitar posibles actos ilegales.
- b) Dotar a los funcionarios de las distintas direcciones y departamentos municipales de asistencia y asesoría legal permanente que les permita ejecutar sus funciones dentro del régimen legal correspondiente y dentro del marco o espacio que la ley establece para ejercer sus funciones y evitar cometer actos que estén fuera de la ley o proscritos por ella.
- c) Impulsar el ordenamiento urbano de las municipalidades a través de las autoridades competentes, vías y métodos legales adecuados, y con los instrumentos jurídicos legales establecidos.
- d) Evitar crear expectativas de ocupación y legalización de tierras en áreas protegidas, comunales y estatales para ganarse el favor político de los electores.

Recomendaciones a los territorios y comunidades indígenas y étnicas

- a) Como una posible respuesta inmediata a las necesidades socioeconómicas de las comunidades indígenas en RBB, analizar la posibilidad de replicar el modelo aplicado en Bonanza “Planes mínimos de aprovechamiento forestal”.
- b) Gestionar financiamiento para poder demarcar y señalar los límites de los territorios con mojones geo-referenciados de los territorios indígenas.
- c) Apoyar a las comunidades y a los líderes indígenas con talleres de resolución de conflicto a fin de capacitarlos para resolver los conflictos surgidos por el reclamo de diferentes comunidades o territorios de las mismas áreas de tierra, para solventar los obstáculos y evitar el estancamiento de los procesos de titulación.
- d) Dotar a las comunidades de asesores jurídicos a fin de fortalecer la reivindicación de sus derechos ancestrales sobre la tierra.
- e) Desarrollar campañas para fortalecer las capacidades técnicas y el conocimiento de los derechos y obligaciones que tienen los funcionarios públicos y los líderes políticos, indígenas y étnicos.
- f) Impulsar campañas para informar a los actores en las áreas protegidas de la existencia de normas ambientales sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, especificando cuáles son las actividades que sí pueden impulsar conforme a los planes de manejo.
- g) Generar en las comunidades indígenas y étnicas opciones económicas que les permitan condiciones de vida más dignas (salud, educación, empleo, vivienda).
- h) Impedir la penetración de terceros o colonos en el mismo momento que ocupan los territorios, para evitar que adquieran supuestos derechos posesorios sobre tierras comunales.
- i) Fortalecer las estructuras de gobierno tradicional comunitario mediante la modernización de sus estatutos internos, su administración financiera, manejo y resolución de conflictos y capacidades de gestión.
- j) Aumentar el tiempo del mandato de los líderes territoriales y comunales contribuiría a reducir las tensiones entre los miembros de las comunidades y a hacer más eficiente la gestión administrativa.
- k) Impulsar campañas para informar a los actores en las áreas protegidas de la existencia de normas ambientales sobre el uso de la tierra y los recursos

naturales, especificando cuáles son las actividades que sí pueden impulsar conforme a los planes de manejo.

18 FUENTES

18.1 BIBLIOGRAFÍA

- a) “Análisis del conflicto sobre tenencia de la tierra en la comunidad mayangna de Sikilta, Siuna, RAAN, 1996-2002”. (Monografía). Blanca Nubia Salgado; Luis Antonio Duarte; Álvaro Moreno Zelaya. Univ. de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe (Uraccan-Las Minas). Nicaragua, 2002.
- b) Asamblea Nacional: Compendio de Leyes Municipales. Comisión de Asuntos Municipales. Tomo I.
- c) Códigos de Procedimiento Civil de la República de Nicaragua. 6ª edición. Editorial Jurídica. Managua, 2002
- d) Constitución Política de la República de Nicaragua, con las Reformas Vigentes: Ley 330 (Ley de Reforma Parcial) 10ª edición. La Universal. Managua, 2004
- e) Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Manuel Osorio. Editorial Heliasta. Buenos Aires, s. f.
- f) Diccionario Jurídico Elemental. Guillermo Cabanellas de Torres. Editorial Heliasta. Buenos Aires, s. f. .
- g) FAO, Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3: “Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural”. Roma, 2003.
- h) Historia del Nuevo Reino de Granada. <http://es.wikipedia.org/wiki/Historia>
- i) Joaquín Cuadra Zavala. Anotaciones al Código Civil de Nicaragua. Tomos I y II. Editorial Hispamer. Managua, 2004.
- j) MARENA-SETAB: Plan de Manejo; Reserva de Biosfera de Bosawás. 1ª edición. Managua, 2003.
- k) MASRENACE/GTZ. “Análisis multitemporal aplicando imágenes satelitales para la cuantificación de los cambios de uso de la tierra y cobertura en Bosawás”. Managua, 2008.
- l) MASRENACE-GTZ: “Consultoría para la elaboración de un estudio catastral en el litoral marino de Tola”. Managua, abril 2007.
- m) Prisma (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente) Prisma: “Contexto, logros y desafíos”. Nelson Cuéllar y Susan Kandel. Managua, 2006.
- n) Prisma: “Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua: El caso de Tola, más allá de los titulares”. Alejandro Bonilla y Matilde Mordt. Managua, 2007.
- o) Profodem/GTZ: “Autonomía Regional en Nicaragua: Una aproximación descriptiva. Informe final”. Mattem, Jochen. Managua, 2002.

18.2 REVISTAS

- a) “Costa Atlántica de Nicaragua: Características y desafíos”. Envío núm 4, septiembre 1981, Managua.
- b) “¿Qué está pasando en la Costa Atlántica?”. Envío núm. 9, febrero 1982, Managua.
- c) “Un nuevo principio revolucionario: Autonomía de la Costa Atlántica”. Envío núm. 45, marzo 1985, Managua.
- d) “Breve, necesaria y tormentosa historia del FUAC”. José Luis Rocha. Envío núm. 232, julio 2001, Managua
- e) “En la Costa tenemos más derechos que el voto”. Hazel Law. Envío núm. 314, mayo 2008, Managua.

18.3 LEYES

- a) Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.
- b) Ley 290, Ley de Organización, Competencias del Poder Ejecutivo, 03 de junio de 1998.
- c) Ley 407, Ley que Declara y Define la Reserva de la Biósfera Bosawás, 24 diciembre, 2001.
- d) Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, 2001.
- e) Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, diciembre, 2002.
- f) Ley 559, Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, 26 octubre, 2005.
- g) Ley 40, Ley de Municipios
- h) Ley 59, Ley de División Política Administrativa.
- i) Ley 509, Ley General de Catastro Nacional, 11 noviembre 2004.
- j) Ley 411, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 24 diciembre 2001.
- k) Ley 641, Código Penal de la República de Nicaragua.
- l) Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público
- m) Ley del Notariado de 1906

18.4 DECRETOS

- a) Decreto Legislativo del 03 de junio de 1914
- b) Decreto legislativo del 28 de febrero de 1895

- c) Decreto Legislativo del 5 de octubre de 1903
- d) Decreto Legislativo del 27 de abril de 1905
- e) Decreto Ejecutivo del 21 de agosto de 1905
- f) Decreto Legislativo del 3 de junio de 1914
- g) Decreto Ejecutivo 8, del 26 de enero de 1918
- h) Decreto Legislativo 61, del 4 de marzo de 1919
- i) Decreto Legislativo del 24 de mayo de 1934
- j) Decreto 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.
- k) Decreto 62-2005, Reglamento de la Ley General de Catastro Nacional
- l) Decreto Ejecutivo 71-2000, De creación de la Comisión interinstitucional para la conservación, protección y vigilancia de las Reservas de Biósfera de Bosawás y del Sureste de Nicaragua. Publicado el 24/08/2000.
- m) Decreto 14-99, Reglamento de Áreas protegidas de Nicaragua.
- n) Decreto de Reglamento a la Ley de Municipios.
- o) Decreto 455, Plan de Arbitrios Municipal.
- p) Decreto 3584, Reglamento de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.
- q) Decreto 14-99, Reglamento de Áreas Protegidas.
- r) Decreto 113-2000, Reforma al Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua.
- s) Acuerdo Ejecutivo del 24 de enero de 1933
- t) Resolución Ministerial 11-2003, del Plan de Manejo de la Reserva de Biósfera Bosawás.

Lista de personas entrevistadas

La totalidad de las entrevistas tuvo lugar entre julio y agosto de 2008.

- a) Alí Henríquez, abogado de origen misquito, ex procurador auxiliar en el municipio de Siuna; actual representante legal de la comunidad indígena de Sikilta.
- b) Álvaro Moreno Zelaya, coordinador de la Dirección de Gestión Ambiental Municipal, Siuna.
- c) Ana Cecilia Oviedo, juez del Distrito Civil de Siuna.
- d) Aricio Genaro Celso, segundo vocal de la Junta Directiva del Consejo Regional Norte, representante Mayangna ante la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti), y miembro de la Comisión de Demarcación del Consejo Regional Atlántico Norte.
- e) Armando Edwin, ingeniero agro forestal, vicepresidente de Mayangna Tunki Bambam Kal Udujuna (Matunbak) del territorio Mayangna Sauni Arunka.
- f) Celestino Taylor, guardabosque oficial, SETAB-MARENA, Siuna.

- g) Cristian Bucardo, presidente de la Organización Nacional de la Juventud Indígena Mayangna (Onajin).
- h) David Rocha Rocha, abogado y notario público de Rosita.
- i) Eliseo Damasio, ex síndico del territorio indígena de Matungbak.
- j) Emilio Charly Garmendia, vicepresidente de Simskult (Asociación para el Desarrollo de Sikilta).
- k) Esther Vásquez, juez local única del municipio de Siuna.
- l) Felipe Brenes, líder territorial de Kukalaya en el Cerro Cola Blanca, Bonanza.
- m) Flor de María Torres Garth, juez local única de Bonanza.
- n) Francisco José Mairena Cermeño, coordinador de MARENA SETAB, Bonanza.
- o) Hurtado García Baker, presidente de la Comisión de Demarcación y Ordenamiento Territorial del Consejo Regional.
- p) Jackeline Torres Duarte, procuradora auxiliar para el Triángulo Minero, Siuna, RAAN.
- q) Jacobo Sánchez, ex director de la Secretaría Técnica de Bosawás (SETAB).
- r) Javier Alonso Álvarez, abogado y notario, especialista en derecho municipal.
- s) Javier Peralta Delgado, registrador suplente de Bilwi, (Puerto Cabezas), y asesor jurídico de la comunidad indígena de Karata.
- t) Katrina David Benítez, presidenta de la Organización de Mujeres del territorio de Matungbak.
- u) Manuel Casco González, jefe del Destacamento Militar de Montaña de Las Minas, subordinado directamente a la Comandancia General del Ejército Nacional de Nicaragua.
- v) Marvin Jirón Duarte, líder territorial del Cerro Cola Blanca y facilitador judicial de la comunidad en Bonanza.
- w) Melvin Miranda, director de la Secretaría de Recursos Naturales (Serena, RAAN).
- x) Modesto Frank, presidente de una de las dos Sukawala, que es la organización nacional mayangna.
- y) Nitzia Velásquez, coordinadora de la Secretaría Técnica Territorial, SETAB MARENA, Siuna RAAN.
- z) Noe Coleman, presidente del territorio Mayangna Sauni Arungka (Matungbak).
- aa) Noel Díaz, líder territorial de Kukalaya.
- bb) Norman Davis, poblador Mayangna Sauni As.
- cc) Orlando Salomón Justo, vice alcalde de Bonanza.
- dd) Oswaldo Pichardo Hernández, coordinador interino del componente indígena de la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe y concejal municipal de Puerto Cabezas.
- ee) Rolando Davis Jacobo, vocal de la Junta Directiva Masaku, que es la estructura organizativa del territorio Mayangna Sauni As.
- ff) Rosa Sánchez, fiscal auxiliar que atiende los municipios de Mulukukú, Rosita y Bonanza.

- gg) Rosalía Gutiérrez López, delegada territorial de MARENA en la RAAN.
- hh) Rufino Barro, vicesíndico del territorio indígena de Sikilta.
- ii) Rufino Lucas Wilfred, coordinador del Comité Ejecutivo Nacional y director ejecutivo, ambos cargos en la Conadeti.
- jj) Valeriano Antolín Flores, delegado regional de la Intendencia de la Propiedad en la RAAN.

ANEXOS

