

**Diagnóstico general sobre la tenencia
de la tierra en las comunidades
indígenas de la Costa Atlántica**

Resumen ejecutivo

**CACRC
Central American and Caribbean
Research Council
Marzo de 1998**

**Austin, Texas
Bluefields y Bilwi, Nicaragua**

Agradecimientos

Los autores principales del *Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica* quisieramos reconocer las contribuciones valiosas, tanto en trabajo administrativo, investigación, análisis, y redacción.

Austin: Karl Offen, Mark Anderson, Genie Becerra, y Apen Ruiz.

Managua: Ivan Kaufmann, Maricela Kaufmann, y Lilliam Jarquín.

RAAS: David Bradford, Bertha Simmons, Ray Garth, Leo Joseph, Eduardo Tinkum, Adrián Bobb Mercado, Oswaldo Morales, Bonifacio González, Gabriel Vega, y Glenis Narciso.

RAAN: Jorge Matamoros, Ivonne Rodríguez, Julieta Grádiz, Maureen Slate, Jorge Boudier, Betty Rigby, Manuel Cunningham, José Balderramos, Roberto Bobb, Francisco González, y Hazel Law

Además quisieramos agradecer a las autoridades de los gobiernos autónomos de la RAAN y la RAAS, como tambien de la Iglesia Morava, y especialmente, a los líderes y miembros de las comunidades de la Costa Atlántica. La participación y apoyo de éstos últimos fue crucial para el éxito del presente estudio. Los resultados del estudio derivan su mayor importancia y significado, de su lucha histórica por los derechos a la tierra comunal.

Tabla de Contenido

Objetivos, universo y metodología del diagnóstico	5
<hr/>	
Formación de los bloques	8
Porqué de los reclamos individuales? -----	8
Porqué de los bloques? -----	9
Cómo se justifican los bloques? -----	10
Conclusión-----	11
Cuestiones legales en la composición de los reclamos	13
<hr/>	
Atribuciones legales de la comunidad y del bloque -----	14
Propiedad privada dentro del terreno reclamado-----	14
Conclusión-----	16
Terreno comunal, bloques multi-comunales y desarrollo local	19
<hr/>	
Tierras comunales e identidad-----	21
Reclamos multi-étnicos de tierra -----	22
Tensiones inter-étnicas sobre la tierra -----	23
Manejo político administrativo de los terrenos comunales	25
<hr/>	
Dinámicas internas de las comunidades y bloques -----	25
Comunidades	25
Bloques.....	26
Relaciones entre comunidades/bloques y el Estado	
Nicaragüense -----	26
Municipios.....	26
Gobiernos Regionales Autónomos	27
Gobierno central	27
Conclusión-----	29
Traslapes en los territorios reclamados y sus consecuencias	30
<hr/>	
Conclusiones y recomendaciones	32
<hr/>	
Principios guías fundamentales	32
Necesidad de una declaración global de intenciones del gobierno central	32
El papel del INRA	33
Utilización del conocimiento local y derecho consuetudinario ...	33
Resolución de conflictos	33
Manejo y resolución de traslapes	33
Mediador de confianza de las dos partes	34
Propiedad privada dentro de los reclamos comunales.....	34
Terrenos ubicados al norte del Río Coco.....	35
Capacitación, concientización y acompañamiento	35
Talleres con las autoridades municipales	35
Intensificación de discusiones sobre el manejo de los recursos y modelos de desarrollo local.....	36

Talleres educativos con funcionarios del Estado	36
Iniciativas para promover la inter-culturalidad	36
Investigación y trabajo político- conceptual.....	37
Formas de propiedad privada dentro de los reclamos	37
Derechos sobre recursos marinos en el litoral y plataforma continental	37
Necesidad de reconsiderar el término “tradicional” en el contexto de las conclusiones del Diagnóstico	37
Atención a comunidades fuera del Diagnóstico	38
Implicaciones legales del predominio de reclamos en bloque.....	38
Fortalecimiento institucional.....	39
Autodemarkación	39
Gobierno Regional.....	39
Fortalecimiento y capacitación de dirigentes comunales en su gobierno interno y administración de las tierras y sus recursos.....	40
Consolidado de Etnomapa RAAN	41
Consolidado de Etnomapa RAAS	42

Objetivos, universo y metodología del diagnóstico

El propósito central de este Diagnóstico, de acuerdo a lo establecido en el contrato # 084-96 entre Central American Caribbean Research Council (CACRC) y el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), es documentar el reclamo de tierras comunales de 128 comunidades localizadas en la Costa Caribe de Nicaragua; aproximadamente un tercio de ellas en la RAAS y dos tercios en la RAAN. La forma de documentación fue multidimensional, incluyendo información etnográfica básica de las comunidades, y un etno-mapeo que proporciona una representación cartográfica de los reclamos y un bosquejo preliminar de las formas de uso de la tierra en los territorios reclamados. El universo inicial de 132 comunidades fue modificado por una serie de razones específicas que se explican en detalle en las secciones correspondientes este documento. La síntesis del universo del Diagnóstico se refleja en el siguiente cuadro.

	Nombre del Mapa	Población	N De Comunidades	Area Km²
A	BLOQUES MULTI-COMUNALES		116	24,650
	RIO COCO			
1	B1--RIO COCO (18 CC)	20,000	18	2,590
2	B2--RIO COCO	6,213	7	341
3	B3--RIO COCO	5,800	9	1,529
4	B4--RIO COCO	4,442	12	693
	BILWI			
5	KLIGNA	1,600	3	727
6	YULU	2,300	4	333
7	PRATA UKUNGNI	642	2	118
8	DIEZ COMUN.	26,890	13	3,383
	PRINZAPOLKA			
9	KUAMWATLA / KUAMBILA	2,900	5	1,094
10	AUKA / B. SIKS TAWAN	1,577	6	1,112
11	PRINZUBILA / B. WISTAN	1,246	2	589
12	LAGRICOLO / SUPA UNTA	612	2	262
	RAAS			
13	DESEMBOCADURA	3,000	8	2,050
14	HAUOVER	5,000	5	3,435
15	GARIFUNA	1,100	4	1,351
16	RAMA	1,100	5	4,184
17	SAN FRANCISCO	1,343	11	859

Nombre del Mapa	Población	N De Comunidades	Area Km²
B RECLAMOS INDIVIDUALES		12	5,605
RIO COCO			
1 FRANCIA S. *		1	298
2 WISCONSIN *		1	52
3 ESPERANZA *		1	122
4 SANTA CLARA *		1	97
5 TASBA PAIN *		1	64
6 MIGUEL BIKAN *	* 6,890	1	64
PRINZAPOLKA			
7 ALAMIKANGBAN	1,050	1	982
8 KLARINDAN	192	1	137
RAAS			
9 TUMARIN	778	1	11
10 TASBAPAUNI	2,000	1	2,989
11 MARSHALL POINT	380	1	224
12 BLUEFIELDS	36,000	1	565

*Total de la población de las seis comunidades individuales del Llano

La metodología del Diagnóstico fue integralmente participativa. En cada etapa de la investigación, miembros de las comunidades estuvieron involucrados en la recolección de datos. La investigación no pasó de una fase a otra hasta haber alcanzado un amplio consenso en las comunidades participantes en el estudio. Ese requisito metodológico fue especialmente difícil de lograr en el caso de los bloques multi-comunales, algunos de los cuales cubren extensas áreas de territorio y reúnen a más de 20 comunidades que apenas tienen rudimentarios medios de comunicación y transporte. Los productos finales más importantes de la investigación –los etno-mapas y sus análisis correspondientes- son fundamentalmente una representación de lo que los dirigentes religiosos, culturales y políticos (intelectuales orgánicos) de las comunidades reclaman como propio. Con excepción de un caso (Bloque 4 del Río Coco) se regresó a cada comunidad con un mapa borrador, que fue presentado, discutido y ratificado o modificado públicamente de acuerdo al caso. Finalmente, aunque la responsabilidad última de esta Consultoría recae sobre los tres consultores internacionales de CACRC, el equipo completo de investigadores, incluyendo los dos coordinadores regionales, son intelectuales costeños. En ese sentido, el Diagnóstico desde su inicio estuvo encaminado a fortalecer los principios de autonomía, por medio

de los cuales la población costeña maneja sus propios asuntos y establece relaciones de negociación horizontal, y mutua comprensión y respeto con el gobierno central.

La sección que se presenta a continuación, ofrece a manera de resumen los logros más importantes de este Diagnóstico, organizados como temas de análisis o problemas. Esos temas son los siguientes:

1. La formación de bloques;
2. Cuestiones legales en la composición de los reclamos;
3. Terreno comunal, bloques multi-comunales y desarrollo local;
4. Tierras comunales e identidad;
5. Manejo político administrativo de los terrenos comunales;
6. Traslapes en los reclamos de tierras y sus consecuencias.

Formación de los bloques

El resultado más importante de este Diagnóstico es que a lo largo de la Costa Caribe de Nicaragua, la mayoría de los Criollos y las comunidades indígenas han optado por presentar sus reclamos como bloques multi-comunales, en vez de hacer reclamos individuales de las tierras comunales. De las 128 comunidades en el universo de el estudio, solamente 12 optaron por presentar un reclamo individual de tierras comunales, las restantes 116 comunidades están distribuidas en 17 bloques multi-comunales. La preponderancia de bloques suscita una serie de preguntas analíticas substantivas, que constituyen el tema central de esta sección. Además, la existencia de los bloques tiene implicaciones metodológicas. Algunas comunidades incluidas originalmente en el universo de estudio tuvieron que ser excluidas del Diagnóstico porque pertenecen a bloques que están mucho más allá del alcance geográfico del trabajo de campo.

Porqué de los reclamos individuales?

Cuál es la razón de que relativamente pocas comunidades optaron por presentar reclamos individuales? Para entender eso es necesario examinar primero las razones de esas “excepciones”. Cuatro factores llaman la atención. El primero, y más obvio, es el aislamiento. Tal es el caso de Tumarín (en la zona de La Cruz de Río Grande). Los reclamos individuales también resultan de una experiencia pretérita de activismo a favor del derecho a la tierra excepcionalmente efectiva y agresiva. Tal es el caso de Tasbapauni (en la zona de Laguna de Perlas). Un tercer factor, a menudo relacionado a esa agresividad y confianza, es una historia de hegemonía, antagonismo y conflictos con las comunidades vecinas. Tal es el caso con la posición hegemónica de la comunidad de Alamikangban en el Río Prinzapolka y las reacciones antagónicas de las comunidades vecinas hacia esa hegemonía. Un cuarto factor, es la pasada experiencia con los derechos de tierras comunales. Por ejemplo, parece que las seis comunidades del Wangki, en la zona del Llano Norte (Francia Sirpi, Wisconsin, Esperanza, Santa Clara, Tasba Pain, Miguel Bikan) presentaron reclamos individuales debido, en parte, a que existen títulos

que fueron concebidos y otorgados de esta manera en el contexto del proyecto “Tasba Raya” de los años 1960.

Sin embargo, es necesario tener cierta cautela en los reclamos individuales, especialmente el caso de las comunidades. Cuando las pocas comunidades que están presentando reclamos individuales se percaten de la fuerte preferencia a lo largo de la costa por los bloques, y cuando evalúen la razones detrás de esa tendencia, es muy probable que surjan nuevas iniciativas para reformular los reclamos individuales en forma de bloques.

Porqué de los bloques?

La tendencia a presentar reclamos de tierras comunales en forma de bloques multi-comunales en la Costa, no tiene una explicación sencilla. Sin embargo, es posible dividir los factores causales en dos grandes categorías: la “existencial”, relacionada con la identidad, la cosmovisión y las tradiciones; y la “pragmática”, relativa a respuestas calculadas a condiciones coyunturales. En general se puede afirmar que todos los bloques en el Diagnóstico son el resultado de una combinación de ambos factores.

El ejemplo más obvio de factores existenciales que influyen la formación de bloques es la relación de identidad existente entre las comunidades “madres” y sus “hijas”. Muchas de las 21 comunidades pertenecientes al Bloque de las Diez Comunidades, tal es el caso de Butku e Iltara, surgieron como satélites de una de las 10 comunidades originales que a inicios del presente siglo, recibieron título colectivo de parte de la Comisión Tituladora. La identidad étnica del grupo también funciona como un elemento aglutinador en algunas comunidades. Esto ocurre, especialmente, en el caso de los Bloques Rama y Garífuna de la RAAS. En estos casos, la necesidad de defenderse de las amenazas externas fortalece la identidad de la comunidad o grupo étnico, lo que a su vez hace más persuasiva la lógica de los reclamos colectivos. Otra expresión de identidad que influye la formación de bloques es de carácter regional o sub-étnica. En ese sentido la división entre los Wangki y Tawira tuvo un papel muy influyente en el noreste como lo explicita el estudio de caso del Bloque de las 18 Comunidades.

Cómo se justifican los bloques?

Las diversas formas a través de las cuales surgieron los bloques tienen a su vez igual variedad de justificaciones específicas para sus reclamos. Un eje importante de esa variedad de justificaciones es la experiencia previa con la Comisión Tituladora. En los casos en que las comunidades recibieron títulos de la Comisión, esos títulos, sin excepción, constituyen la piedra angular de la actual justificación para reclamar el derecho al bloque. Como se enfatiza en el estudio de caso del Bloque de las 18 Comunidades, los títulos de la Comisión Tituladora son importantes no sólo por el territorio que legalmente garantizan, cuya extensión es sólo un pequeño porcentaje de la demanda actual. Sobre todo, son importantes como evidencia concluyente del derecho a la tierra en general, y un lazo simbólico con la época previa de dominio costeño sobre la Costa Caribe. Un segundo eje en esa variedad de razones es el grado de intervención o apropiación del estado, compañías, y otros actores externos sobre las tierras comunales. En lugares donde la presencia externa ha sido muy amplia, las justificaciones para el reclamo de bloque son necesariamente débiles, porque la demostración del “uso tradicional” es menos concluyente.

A pesar de esos y otros ejes de variación, hay aspectos comunes en el contenido de todas las justificaciones. Los dirigentes de todos los 17 bloques documentados en este Diagnóstico expresaron algún argumento existencial para justificar sus reclamos. Esa justificación combina dos líneas de razonamiento. En primer lugar se hace un recuento de personas específicas y de sus ancestros, organizados en dos o más comunidades, quienes de manera conjunta utilizaron (y en algunos casos eran “propietarios”) la tierra en cuestión por un largo período de tiempo. Esa experiencia común, a su vez, genera conocimiento de los puntos limítrofes, del uso actual y potencial de los recursos naturales en el territorio, de otros valores espirituales e históricos, con los que está imbuido el territorio. La segunda línea de razonamiento vincula el conocimiento específico con una identidad específica de indígena, costeño, o más general, como herederos de los derechos conferidos a los sujetos de la Reserva de la Mosquitia que concluyó en 1894. Esa memoria colectiva de identidad y derechos como “Mosquitos” o sujetos del gobierno Mosquito, permea el reclamo de los bloques de una legitimidad que va más allá de la noción legalmente validada de “uso

tradicional”. La identidad “Mosquiense” es también la base para la vehemente negación del concepto de “tierras nacionales”. En la justificación de un bloque determinado, esas dos líneas de razonamiento constituyen una sólida raíz unitaria. Las evidencias específicas de “uso tradicional” son a menudo difíciles de separar de la esa afirmación general de derechos pre-existentes. Cualquier intento sistemático de hacer esa separación podría ser interpretado por las autoridades del bloque como una acción arbitraria para apoyar una jurisprudencia que favorece al Estado en detrimento de los propios derechos comunales.

Esa afirmación, a priori, de derechos pre-existentes podría requerir en última instancia de una revisión crítica del concepto de “uso tradicional”. Si se investiga el uso de la tierra con suficiente profundidad histórica, existe una fuerte sustentación para el estatus “tradicional” de todos los reclamos actuales documentados en este Diagnóstico. La continuidad entre ese momento previo de incuestionable uso tradicional y los reclamos actuales a menudo han sido interrumpidos por décadas de apropiación por parte del estado o de otros actores externos. En esos casos, la justificación para el reclamo no depende de la afirmación de un uso tradicional continuo, per se, sino de afirmar una identidad ininterrumpida como indígena, Criollo, costeño o Mosquiense. A pesar de que apropiaciones externas han interrumpido las prácticas del uso tradicional, los miembros de los bloque reclaman esas prácticas como propias por medio de la afirmación de una identidad continua.

Conclusión

Los reclamos de los bloques son de reciente construcción en un sentido crucial. Nunca antes, se les había preguntado a los comunitarios identificar, sin limitaciones o precondiciones, sus tierras comunales. Aún la Comisión Tituladora, siguiendo los términos del Tratado Harrison-Altamirano, estableció cuotas muy específicas (8 a 12 manzanas por familia) como suma total de tierra que cada comunidad podría recibir. Aunque inicialmente algunos demandantes solicitaron mucha mayor cantidad de tierra de la estipulada en el tratado, eventualmente se les obligó a aceptar esos límites. En contraste, este Diagnóstico plantea la pregunta sobre las tierras de forma abierta. Las consideraciones pragmáticas resumidas anteriormente influenciaron el contenido de las

respuestas de la gente. La reciente lucha armada contra el gobierno nicaragüense, y las experiencias previas de movilización cívica y política que se remontan por los menos a los años 1960, forman parte del actual contexto de las consideraciones pragmáticas. Probablemente si la pregunta sobre el derecho de las comunidades a sus tierras comunales se hubiese hecho en el período previo al despertar de las década de 1960, las respuestas hubiesen sido diferentes.

Aunque en ese sentido la forma del reclamo podría ser de construcción reciente, esos reclamos de los bloques descansan en una fundamentación mucho más antigua. Es decir, que las justificaciones se refieren juntamente a relaciones de largo plazo entre grupos específicos de población y un territorio, así como a la identidad política cultural que ha existido, con algún grado de continuidad, desde los tiempos del Reino de la Mosquitia en la Costa Caribe. Esa identidad permanente y recurrente, más que las afirmaciones de uso continuo de la tierra es el punto esencial de la interpretación que la población hace del término “tradicional”.

Cuestiones legales en la composición de los reclamos

Dado que este Diagnóstico se diseñó considerando que la participación indígena era un principio metodológico fundamental, sus resultados ofrecen una visión preliminar de los temas y perspectivas que el nuevo marco legal tendrá que tomar en cuenta.

El primero, y quizás el más complejo de los aspectos legales que presenta el reclamo de tierras indígenas comunales, gira alrededor del estatus de las tierras nacionales. Las demandas de bloques tienen contigüidad entre sí, y al añadirse unas con otras se forma una franja continua de territorio que deja poco o nada de tierras sin reclamar entre la costa del mar y el límite oeste donde habita la población indígena. Ese territorio en sí mismo no representa un conflicto legal con el concepto de tierras nacionales, porque el concepto de “tierras nacionales” se define simplemente como el territorio que carece de un dueño legal. El problema surge, más bien, en la evaluación del estatus legal de las acciones realizadas por el estado en ese territorio durante los pasados 100 años. Desde la perspectiva de la mayoría de los costeños consultados en el Diagnóstico, las acciones del Estado no estaban ajustadas a derecho, puesto que esos territorios siempre han pertenecido y estado ocupados por los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe. A partir de esa lógica, todas las concesiones, títulos de tierras, y otras acciones del Estado tendrían que ser sometidas a revisión legal. Si por otra parte, el Estado actuaba conforme derecho y tenía los recursos legales para disponer de esas tierras según lo estimara conveniente, entonces cualquier acción apoyada por el Estado en las tierras reclamadas por un bloque determinado tendría prioridad sobre el reclamo de ese bloque. En síntesis, una pregunta legal clave que nunca ha sido confrontada adecuadamente es el estatus legal de la noción de “tierras nacionales” en los varios momentos previos de la acción del Estado en la Costa Caribe.

El tema de las “tierras nacionales” se complica aún más por los esfuerzos, sobre todo en la RAAS, de introducir una forma totalmente nueva de propiedad. Además de las formas estándares reconocidas en la Constitución y en la Ley de Autonomía, algunos líderes regionales defienden el concepto de “tierras autónomas” que en principio pertenecen

a los Gobiernos Regionales. La justificación legal de ese concepto esta vagamente esbozado en la Ley de Autonomía (Arto. 34), mismo que incluye, como una de las competencias del Gobierno Regional, la protección del patrimonio regional. Sin embargo, hasta que no se complete la cartografía de las tierras comunales de toda la región, no será posible saber con certeza sobre si realmente existen tierras sin posesión o reclamo.

Atribuciones legales de la comunidad y del bloque

Si bien las leyes existentes no proporcionan el marco adecuado para determinar cómo y bajo qué condiciones, una comunidad indígena adquiere estatus legal, eso no debería ser un obstáculo en la resolución del asunto de las tierras comunales. El principio que subyace y fundamenta el reconocimiento de bloques multi-comunales tiene amplios antecedentes en las acciones y resoluciones oficiales realizadas o apoyadas por el estado, desde la época de la Comisión Tituladora. Las características básicas de la comunidad indígena establecidas en varias leyes –especialmente el Artículo 36 de la Ley de Autonomía - da bases para confiar en que las divergencias entre las prácticas validadas por las leyes del Estado y las prácticas indígenas no serán tan grandes. Un tema en el que ambos, el ordenamiento jurídico sancionado por el Estado y el derecho consuetudinario, son ambiguos, es la condición bajo la cual una comunidad "hija" adquiere plenos derechos. Un principio implícito en las leyes tradicionales indígenas es que las comunidades recién formadas tienen menos derechos hasta que la primera generación nacida en la nueva comunidad alcance su mayoría de edad.

Propiedad privada dentro del terreno reclamado

Aunque la falta de un registro confiable de la propiedad existente hace que el análisis sobre este problema sea altamente especulativo, los muestreos de campo realizados por esta Consultoría sugieren que existen propiedades privadas en aproximadamente todos los 29 reclamos de tierras documentados en este Diagnóstico. Una clasificación preliminar de los tipos de propiedad privada encontrados durante la realización de

esta Consultoría dentro de las tierras comunales reclamadas es la siguiente:

1. Títulos supletorios recientemente legalizados;
2. Títulos emitidos a principios de siglo, usualmente adquiridos en el contexto de la producción de enclave; mismos que han estado abandonados desde hace mucho tiempo pero todavía legalmente válidos y recuperables;
3. Títulos recientemente entregados por INRA a colonos, ex-combatientes ó cooperativas;
4. Terrenos en manos de productores que no son miembros de las comunidades;
5. Títulos en manos de personas individuales que son considerados miembros de la comunidad;

Una sexta forma de propiedad no-comunal, que no es privada, pero que para efectos de este análisis podría ser incluida en esa lista, es la propiedad perteneciente o reclamada por el Estado.

Por razones abordadas previamente, se puede afirmar que los líderes comunales van a asignarle poca o ninguna legitimidad a los derechos de propiedad del Estado, y al de los mestizos de reciente inmigración, si esos derechos entrasen en conflicto con sus propios reclamos. Lo mismo es cierto para propiedades abandonadas desde hace mucho tiempo. Aunque esos derechos y reclamos de terceros sean justificados y tengan base legal, los miembros de las comunidades responderían muy enérgicamente y con gran indignación si esos reclamos interfieren con lo que ellos ahora consideran el territorio de la comunidad o del bloque. Con respecto a los últimos tres tipos de propiedad en la lista, las reacciones van a depender de las condiciones específicas de la adquisición de la propiedad y de la historia de las relaciones entre el propietario y la comunidad. Muchos de los títulos entregados recientemente por el INRA se hicieron sin consultar previamente con la comunidad y son considerados como actos que el INRA no tiene legítimo derecho a realizar. Extensas propiedades cuyos dueños tienen poca o ninguna relación con la comunidad podrían también ser conflictivas. Sin embargo, existen importantes excepciones. Esta consultoría documenta casos de propietarios mestizos cuya tierra está completamente dentro de

los límites que la comunidad reclama, que han trabajado la tierra en agricultura y ganadería por una o más generaciones y que mantienen excelentes relaciones con las comunidades y sus dirigentes comunales.

En síntesis, las diferentes expresiones de propiedad privada existente dentro de los territorios reclamados por los bloques multi-comunales o comunidades individuales tienen un gran potencial como fuentes generadora de conflictos. Los comunitarios consideraron a muchas de esas propiedades como ilegítimas, no porque el título sea técnicamente defectuoso sino porque desde su punto de vista, sobre todo el Estado no tiene derecho para otorgar esos títulos en sus territorios. Ese conflicto va más allá de una mera cuestión técnica de realizar un mapeo comparativo de los reclamos de la comunidad en relación a las propiedades privadas. El problema gira fundamentalmente alrededor de una cuestión de principios fundamentales, a saber: Tienen preeminencia y prioridad, los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sobre las tierras comunales, por razones históricas y filosóficas, sobre otras formas de propiedad? El meollo de esa pregunta no es la legitimidad de la propiedad privada per se, sino más bien, la primacía de los derechos comunales sobre los individuales.

Conclusión

En el estudio financiado por el Banco Mundial sobre los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras y recursos naturales en la Costa Caribe, Roque Roldán llega a una conclusión muy perspicaz sobre el marco legal existente en 1996 en Nicaragua. Esa conclusión es totalmente válida para 1998. Roldán divide las leyes existentes sobre los derechos relativos a tierras comunales indígenas y sus recursos en dos grandes categorías: la primera emana y refuerza un “Régimen de Integración”; la segunda, inicia la introducción y validación de “Normas de Convivencia” entre dos sistemas legales, políticos y culturales totalmente diferentes; uno indígena (o costeño) y el otro centrado en el Estado. La mayoría de las iniciativas legislativas aprobadas a partir de la Ley de Autonomía de 1987 caen dentro de la segunda categoría, mientras que el ordenamiento jurídico anterior, promulgado por el estado sandinista y por el somocista, cae dentro de la primera categoría. Sin embargo, nunca ha existido una reconciliación integral y coherente de esos dos conjuntos de principios legales, mucho menos entre los dos

conjuntos de creencias, actitudes y prácticas institucionales correspondientes a ambos principios legales. El resultado de esa situación es una gran confusión, ambivalencia e incoherencia en aspectos fundamentales respecto a las políticas del Estado hacia el derecho a la tierra de las comunidades indígenas.

La reciente iniciativa de promulgar una “Ley de Comunidades Indígenas” abre la esperanza de que tal ambigüedad será resuelta finalmente. Es del conocimiento de esta consultoría que una primera versión de la ley se finalizó el 22 de Enero; esa versión fue estudiada por el Ejecutivo, y quizás por otras instancias, se formó un nuevo equipo para elaborar un borrador de una segunda versión, la que se puso en circulación el 27 de Febrero de 1998. Es aleccionador, comparar brevemente los contenidos de las dos propuestas teniendo como trasfondo las dos categorías antes mencionadas de “Integración” y “Convivencia” de Roldán.

Los cambios entre la primera y la segunda versión de la ley se pueden resumir en tres categorías:

1. Reducción o eliminación de la participación y toma de decisiones de los Gobiernos Regionales Autónomos en el proceso de titulación de las tierras comunales.
2. Concentración del poder de toma de decisiones en todo lo relacionado con el proceso de titulación de las tierras en manos del INRA.
3. Aumento del poder de toma de decisiones del Gobierno Central y sus políticas en detrimento de la autonomía de las comunidades indígenas.

El ejemplo más claro de los la diferencia entre ambas versiones, son los cambios al numeral 3 de la versión inicial donde se propone la composición del “Comité Interinstitucional” que adjudicaría el proceso de titulación de tierras. En la versión de la ley del 22 de Enero (Artículo 21), el comité consistía de 13 miembros, 7 de los cuales eran autoridades de la Costa Caribe (54%) y 6 del Gobierno Central (46%). En la versión del 27 de Febrero (Artículo 17), el comité tiene un total de 7 miembros, de los cuales 2 son de la costa (28.6%) y 5 son del Gobierno Central (71.4%).

Finalmente, y todavía más preocupante, es que del análisis de las diferencias entre las dos versiones de ley es claro que en la medida en

que el Gobierno Central está muy cerca de aprobar un instrumento legal para corregir supuestamente las lagunas e incompatibilidades existentes, los principios “integracionistas” se impondrán en detrimento de los principios de “convivencia”.

Terreno comunal, bloques multi-comunales y desarrollo local

Cada uno de los 29 etno-mapas que resultaron del Diagnóstico indica lo que los miembros de la comunidad consideran que son los usos de sus tierras. La consultoría interpretó el término “uso” en su sentido amplio, de tal manera que incluyese desde áreas de actividad productiva intensiva, hasta áreas de valor espiritual y reservas ecológicas. Las prácticas existentes de actividades colectivas productivas en las tierras reclamadas son igualmente diversas. Existen algunos ejemplos de larga trayectoria en el manejo de recursos colectivos. Tal es el caso del síndico del Bloque de las Diez Comunidades. Existen también, otros muchos ejemplos de casos en los que los miembros de una comunidad se han unido para lograr mejoras de infraestructura que incrementen la capacidad y eficiencia productiva de toda la comunidad. Tal es el caso de la adquisición de un trillo de arroz, construcción de puentes, carreteras, y muelles. Sin embargo, en general, la falta de capital, infraestructura adecuada y otros problemas hacen extremadamente difícil para los comunitarios desarrollar hasta sus más elementales actividades productivas, que son normalmente actividades cuasi colectivas. Además, la extrema pobreza generalizada hace que los comunitarios se inclinen fuertemente a escoger actividades que produzcan resultados inmediatos al menor riesgo posible.

La evidencia más consistente y visible de participación colectiva de ese tipo no es en el uso y manejo, per se, sino en la fase crucial anterior de defensa de los recursos que la comunidad considera propios. En la interpretación de muchos comunitarios, el conflicto armado de la década de 1980 fue el resultado lógico de esos esfuerzos del pasado.

En la práctica, la mayor parte de la producción en las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua está organizada alrededor de grupos de trabajo a partir de la unidad doméstica y grupos de trabajo basados en relaciones de parentesco, más que en unidades productivas basadas en la estructura comunal o en varias comunidades. Sin embargo, existe una amplia cooperación en los momentos pico del ciclo productivo (por ejemplo, durante la limpia y cosecha), con responsabilidades y beneficios más descentralizados el resto del tiempo. El sistema “híbrido” vigente tiene la ventaja de ser flexible, y de evitar la

sobre colectivización que generalmente lleva a problemas tales como ineficiencia, una mala distribución de beneficios desincentivando la ética del trabajo individual. Sin embargo, aun reteniendo el carácter híbrido de la organización de la producción será necesario implementar nuevos arreglos para el manejo de los recursos colectivos especialmente para los recién formados bloques multicomunales. Así mismo tendrá que institucionalizarse una amplia cooperación dentro del bloque de manera que todos los comunitarios se sientan adecuadamente representados en las decisiones administrativas.

El primer reto que van a enfrentar los bloques multi-comunales al crear las estructuras colectivas de manejo de los recursos es la forma de representación de los miembros del bloque.

Otro reto implica las opciones disponibles, tanto para las comunidades individuales como para los bloques, para financiar planes de desarrollo generados localmente. Dado que las tierras comunales son inalienables, las mismas no pueden ser usadas como garantía de préstamos a bancos u otras instituciones crediticias.

Finalmente, y en especial dadas las grandes extensiones de tierra que algunos de los bloques reclaman (en 10 casos, 9 bloques y 1 comunidad individual reclaman cada uno alrededor de 1000 kilómetros cuadrados o más), será un enorme reto el establecimiento de planes de manejo técnicamente competentes y factibles. Dado el nivel de educación y de experiencia técnica en el bloque, es muy posible que se den divergencias entre las autoridades electas y los “expertos” que se lleven para elaborar los planes de manejo de los recursos a largo plazo. Además, las autoridades electas estarán bajo constante presión de los miembros del bloque para escoger la vía más rápida que permita convertir los recursos del bloque en beneficios materiales, en vez de asumir planes de manejo de largo plazo. Se requerirá de mucha habilidad técnica y creatividad política para balancear los dos objetivos igualmente validos, pero incompatibles, de bienestar material inmediato, y la formulación de planes de desarrollo local sostenible a largo plazo.

Los reclamos de tierras de las comunidades y bloques multi-comunales documentados en este Diagnóstico, tomados como un todo, apuntan implícitamente hacia un nuevo modelo de desarrollo. Los recursos serán de propiedad local; el manejo de los planes será

descentralizado y de acuerdo a necesidades definidas localmente y las estrategias de desarrollo serán controladas por la comunidad a partir de una base local. El estado estará presente como facilitador, pero no como propietario o agente activo de desarrollo.

Actualmente, existen muy pocas de las condiciones necesarias para la realización de ese modelo alternativo de desarrollo. Aún si se logran las condiciones básicas, tales como el reconocimiento de los reclamos de tierras comunales, está lejos de poder garantizarse el éxito completo de ese modelo. El argumento más convincente, que surge de los resultados del Diagnóstico, es también el más obvio; desde la perspectiva de las comunidades, ningún fracaso del modelo de desarrollo local podría ser más desastroso que las actuales consecuencias de los planes de desarrollo dirigidos por el Estado durante los últimos 100 años.

Tierras comunales e identidad

Un resultado clave de este Diagnóstico es que en el origen mismo de la problemática del derecho a las tierras comunales en Nicaragua está el hecho social de una población racial y culturalmente definida que reside en la región caribeña del país. A esa población se les reconoce generalmente por tener orígenes geográficos en esa región así como relaciones culturales con dicho territorio que les hace distintos a la mayoría de la población restante del país. Esa región de Nicaragua conocida como Costa Caribe (Atlántica) es muy diversa étnicamente. Sin embargo, en el pensamiento popular nicaragüense, se considera que quienes tienen derecho a la propiedad de las tierras comunales, sólo son los miembros de cinco grupos, a saber: Mayangna (Sumu), Miskitos, Rama, Garifunas y Criollos. Esa concepción se manifiesta en la selección de las comunidades que hizo el INRA para los Términos de Referencia de este Diagnóstico.

La Constitución y la Ley de Autonomía garantizan a las “comunidades indígenas” de Nicaragua derechos específicos sobre la tierra en base de sus asumidos antecedentes y diferencias culturales tradicionales. Por tanto existe una relación directa entre la identidad étnica de los miembros de una comunidad y los derechos legales de esa comunidad a poseer tierras comunales.

De manera similar, esta consultoría encontró que las identidades étnicas de los grupos costeños están íntimamente vinculadas a su relación con la tierra. Por una parte, los comunitarios consideran que las tierras comunales les pertenecen porque en tanto que Mayangnas, Rama, Miskitos, por definición han siempre vivido en esas tierras. Por otro lado, su identidad de indígenas se basa en su relación espiritual y material con la tierra específica de su comunidad. Su auto adscripción y definición interna como personas diferenciables de otras, sobre todo de los mestizos, se basa especialmente en sus diferentes formas de relacionarse con sus tierras.

El Diagnóstico también encontró que los miembros de los cinco grupos étnicos se han forjado una identidad regional como costeños fundamentada en sus nociones de ser pobladores nativos de un ecosistema específico en un espacio geográfico determinado y ejecutores de un limitado pero significativo número de prácticas culturales compartidas, muchas de ellas relativas al uso y tenencia de la tierra. La identidad costeña es también un residuo quasi-nacional de la identidad Mosquiense que emergió en la época inmediatamente anterior y posterior a la Reincorporación. Los Miskitos, por esa razón y por ser el grupo costeño más numeroso, están en el centro de la identidad costeña. Esa identidad, que incluye a los Mestizos que han habitado desde hace mucho tiempo en la Costa y que practican aspectos de la cultura costeña, es una base adicional del concepto de la propiedad inalienable de las tierras de la costa y para negar el derecho del Estado nicaragüense de controlar esas tierras.

El tema de las tierras comunales en Nicaragua es en sus cimientos el problema de la identidad étnica y regional así como de la asignación concomitante de recursos materiales a dichas identidades.

Reclamos multi-étnicos de tierra

Aunque la mayoría de los reclamos de tierras comunales documentados en este Diagnóstico son monoétnicos, algunos, aún fuera del caso de las ciudades grandes como Bluefields, Bilwi y Waspam son de carácter multiétnico. En general, los reclamos de tierra multiétnicos fueron realizados por bloques conformados por grupos étnicos considerados costeños. Por ejemplo, el Bloque de la Desembocadura

incluye en su reclamo las tierras comunales de la comunidad Mayangna de Karawala junto con las tierras reclamadas por las comunidades Miskitas en la zona. Tales reclamos multiétnicos se justifican a partir de la idea de que los costeños tienen actitudes similares y formas de uso de la tierra compatibles entre sí dentro del bloque en cuestión.

Sin embargo, existen varios casos en el que los campesinos mestizos “costeños” que han aceptado la idea de las tierras comunales han sido incluidos como miembros del bloque. Ejemplo de ello son los bloques de San Francisco, La Desembocadura y Wistan.

Tensiones inter-étnicas sobre la tierra

A pesar de esas instancias de cooperación interétnica el Diagnóstico encontró amplia evidencia de tensiones entre los grupos étnicos dentro de los bloques formados por diferentes grupos étnicos. Algunas tensiones se dan por las nociones jerárquicas controversiales que sobre los derechos a la tierra tienen los costeños. Los “Indios” (Mayangna, Miskitos y Rama), en base al hecho de su existencia previa en la región consideran tener mayores derechos al reclamo de tierra que sus contrapartes de ascendencia “Africana”, Criolla y Garífuna.

Los desacuerdos sobre quiénes fueron los primeros pobladores de un área determinada son también tema de disputa entre algunos grupos indígenas. La disputa entre los Miskitos de los Bloques de las 18 y de las 10 Comunidades con los Mayangna de Awas Tigni ejemplifica ese tipo de tensiones.

Problemas inter-étnicos entre costeños son también resultado de la historia de relaciones de poder desiguales. En muchas áreas de la Costa, los Mayangnas consideran que ellos han sido oprimidos históricamente por los Miskitos. En otras zonas, los Miskitos sienten que han sido maltratados por los Criollos. De todas formas, esas tensiones también amenazan la cohesión de los bloques multi-étnicos como en el caso del bloque de la Desembocadura donde las tensiones Miskito-Mayangnas son problemáticas y en el bloque Haulover donde las relaciones entre Criollos y Miskitos con frecuencia han sido tensas.

Un resultado extremadamente importante del Diagnóstico es haber confirmado que el más serio conflicto inter-étnico en la lucha por la

tierra en la Costa Atlántica es entre Mestizos y Costeños. Los costeños consideran que esa lucha se desarrolla a dos niveles vinculados entre sí, a saber: contra la regulación y apropiación del Estado mestizo y sus representantes, y contra el asentamiento de mestizos individuales particularmente campesinos inmigrantes a través de la frontera agrícola.

El estado mestizo es visto como el enemigo histórico que destruyó la independencia costeña y se apropió del territorio por medio de la “Reincorporación”. Así mismo, el Estado nicaragüense ha dirigido la guerra contra ellos, la más reciente bajo el liderazgo de los Sandinistas. Finalmente, ese Estado ajeno y hostil, siempre ha permitido a las corporaciones, propietarios individuales y su misma institucionalidad la apropiación indebida de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa.

Manejo político administrativo de los terrenos comunales

Dinámicas internas de las comunidades y bloques

Comunidades

La comunidad es la unidad básica de la organización socio-política. Sus miembros están ligados por relaciones de parentesco, actividades religiosas y económicas, proximidad física y cooperación mutua. Las unidades básicas económicas, políticas y sociales de la comunidad son familias extensas interrelacionadas o clanes. Cada comunidad tiene una diversidad de estructuras de liderazgo formales e informales. Entre las más importantes están los líderes religiosos (pastores y predicadores) cuya influencia va más allá de su función religiosa. La Iglesia Morava es sin duda, la iglesia más importante entre los grupos étnicos, seguida por la Iglesia Católica.

La mayoría de la comunidades también tienen otras estructuras de liderazgo. El juez o Wihta es una figura tradicional de larga tradición. El Wihta es electo en asamblea por los miembros de las comunidades. Su función es la de mediar y resolver las disputas dentro de la comunidad, particularmente entre familias. Muchas comunidades han elegido un comité ejecutivo (Junta Directiva Comunal, Comisión Comunal, Consejo Comunal) que toma las decisiones relativas a la política y al desarrollo comunal. En una pocas comunidades en las que no hay síndicos, como en Kligna, esos comités toman las decisiones concernientes a las tierras comunales y otros recursos comunales. Muchas comunidades, particularmente en la RAAN, ahora tienen su Consejo de Ancianos. El consejo consiste generalmente de cinco miembros con mucha experiencia que gozan de mucho respeto en la comunidad. Sus miembros son generalmente elegidos en asambleas comunitarias. Esa institución de reciente formación pero ahora parte de la estructura tradicional, analiza los problemas que enfrenta la comunidad y aconseja a los dirigente formales de la comunidad en los asuntos de importancia. La posición de Coordinador Comunal, que existe en algunas comunidades, se inició durante el Sandinismo. Esa persona ayuda a organizar los esfuerzos

comunales y representa a la comunidad en sus relaciones políticas con otras instancias externas a la comunidad (Gobierno Municipal y Regional). La mayoría de los ex-combatientes no tienen posiciones de autoridad dentro de las comunidades, sin embargo tienen autoridad moral, liderazgo y considerable poder en los asuntos de la comunidad.

La autoridad más importante en la comunidad con respecto a los asuntos de las tierras comunales es el síndico. El síndico es la persona seleccionada por la comunidad para salvaguardar los recursos naturales, regular el uso de las tierras comunales, resolver disputas de tierras en la comunidad y representar a la comunidad ante otras comunidades y el estado en asuntos pertinentes a los recursos naturales y especialmente la tierra. En algunas comunidades se eligen suplentes de los síndicos para asistirlo y actuar en su ausencia. La posición del síndico de la comunidad fue introducida con el proceso de titulación iniciado a raíz del Tratado Harrison-Altamirano. La posición tiene ahora un extraordinario significado tradicional.

Bloques

El nivel de integración de la mayoría de los bloques es relativamente bajo. Muchos de ellos aun no funcionan como una unidad socio-política coherente. Por décadas, la mayoría de las comunidades que los integran, no han tenido el control del territorio que reclaman. También existen problemas de comunicación e históricos entre comunidades dispersas de los bloques más grandes.

Relaciones entre comunidades/bloques y el Estado Nicaragüense

Municipios

Las Regiones Autónomas están subdivididas en municipalidades, donde cada una de ellas tiene su propia estructura de gobierno y territorio. Esos municipios tienen autoridad sobre el desarrollo socio-económico, conservación del ambiente y los recursos naturales de sus territorios. Por lo general, el municipio es legalmente responsable de todos los asuntos pertinentes a la comunidad. Para realizar esas

responsabilidades los municipios reciben fondos de sus propias actividades y del Gobierno Central.

Aunque las comunidades legalmente tienen el derecho de nombrar sus propias autoridades, en la práctica, esas autoridades no son consideradas como entidades administrativas por el Gobierno Central.

La mayoría de la población no considera a los municipios como autoridades administrativas legítimas, especialmente en lo concerniente a sus tierras comunales. Eso es así en parte porque los municipios, por un lado, y las comunidades/bloques, por el otro, representan dos conjuntos fundamentalmente diferentes en la lógica jurídico-cultural y en intereses político-económicos. Además, las líneas divisorias municipales generalmente no se corresponden con las líneas divisorias de los bloques, y porque las municipalidades no tienen autoridad legal para regular tierras comunales.

En tal sentido es claro que en la medida que las estructuras de liderazgo de los bloques se consolidan van a suscitarse conflictos de consideración respecto a las líneas de autoridad entre bloques y municipalidades.

Gobiernos Regionales Autónomos

En la práctica, los Gobiernos Regionales han tenido mínimo impacto en lo relativo a garantizar a las comunidades la seguridad y administración de sus tierras. El poco impacto que los Gobiernos Regionales han tenido, por ejemplo, en la negociación de concesiones madereras en las tierras comunales, ha sido recibido negativamente por las comunidades. Ambos gobiernos regionales han establecido Comisiones de Demarcación permanentes para promover la titulación de las tierras comunales. Sin embargo, ninguna de esas comisiones ha sido eficaz. Más aún, los gobiernos regionales no tienen la capacidad legal de titular tierras indígenas. En general, los gobiernos regionales han sido criticados fuertemente en lo poco que han logrado y por haber hecho tan poco.

Gobierno central

Por lo general el gobierno central y sus representantes son vistos negativamente por los costeños. El Gobierno Central no coordina sus

actividades con el Gobierno Autónomo y se relaciona mínimamente con las autoridades comunales. El MED y el MINSA que junto a la policía y el ejército están entre las instituciones del gobierno central que tienen mayor presencia e impacto en la costa, tienen delegaciones en las ciudades más importantes de la costa, en Siuna, Rosita, Bonanza, Bilwi, Bluefields.

Sin embargo, en relación a la administración de las tierras comunales MARENA e INRA son las más importantes. En cuanto tal, los organismos afiliados a MARENA: El Sistema Forestal Nacional y ADFOREST, son responsables de identificar, registrar y administrar las tierras forestales de la costa así como las áreas protegidas de la región. También como parte del Proyecto del Corredor Biodiversidad del Atlántico financiado por el Banco Mundial, MARENA debe garantizar la estabilidad de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas. A pesar de su presencia en la costa y de los esfuerzos realizados, MARENA ha sido deficiente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades. Así mismo, enfrenta la oposición de las comunidades indígenas que consideran a MARENA como una instancia depredadora y hostil que a través de ADFOREST y sus concesiones intenta despojarles del control efectivo sobre sus tierras y recursos forestales.

En la mayoría de los casos MARENA no ha apoyado los esfuerzos de las comunidades para hacer sus reclamos de tierras. Sin embargo, en las reservas biológicas establecidas por MARENA, como BOSAWAS y los Cayos Miskitos, la institución ha reconocido el principio del derecho a las tierras comunales y han permitido representación indígena en la administración de esas reservas. Sin embargo, esas afirmaciones de principio no han producido, ni aun en el caso de BOSAWAS que es el más avanzado, una simple acción legal del Estado en reconocimiento de los derechos de las tierras comunales.

En la definición constitucional de las responsabilidades del INRA para efectuar la reforma agraria, no existe mandamiento alguno que le impida otorgar títulos comunales a las comunidades indígenas por sus tierras. Las diferentes instancias de reforma agraria que han existido, IAN e INRA, lo han hecho en el pasado e incluso han otorgado títulos multicomunales. Sin embargo, ninguna comunidad indígena ha sido titulada desde 1990. El INRA no tiene una posición definida en relación a la titulación de tierras comunales desde que reformuló sus políticas en

1990 poniendo en duda su propia autoridad para hacerlo. Los costeños desconfían mucho del INRA. Lo acusan de otorgar títulos de tierras a campesinos mestizos y ex-alzados en las tierras de las comunidades indígenas.

Conclusión

La articulación entre directrices de autoridad político-administrativa sobre las tierras comunales indígenas y el esfuerzo por reclamar efectivamente las tierras indígenas no funcionan de manera eficiente o democrática. Por un lado, las estructuras bien desarrolladas de autoridad comunal no están vinculadas con las estructuras administrativas existentes a nivel regional y nacional. No se debe a la debilidad de los Gobiernos Regionales; la incompatibilidad de las estructuras del municipio con las realidades de la Costa y la marcada tendencia del Gobierno Central de operar solamente a través de sus propios organismos y en favor de sus propios intereses. Eso significa que las perspectivas y voluntad de los indígenas no se han expresado de manera efectiva a esos niveles. Por otro lado, el Gobierno Central pareciera estar más interesado en minimizar sus concesiones a las comunidades indígenas mientras se mueve muy lentamente en la resolución del problema de las tierras comunales. Eso explica su falta de interés en resolver los obstáculos que impiden la participación indígena en el proceso de obtención de títulos para sus tierras comunales.

Traslapes en los territorios reclamados y sus consecuencias

De los 29 mapas surgidos del Diagnóstico, solamente dos carecen de traslapes con reclamos adyacentes. Esos traslapes serían aún mayores en número si el universo del Diagnóstico hubiera cubierto la totalidad de las comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua.

Por un lado, hay comunidades que, a pesar de numerosos pequeños conflictos intercomunales y de algunos casos serios, han vivido en paz entre sí por siglos. Especialmente en los casos de los reclamos de los bloques más grandes, que incluyen extensas áreas destinadas a la caza, reserva ecológica, ó reserva forestal ó agrícola, los traslapes con bloques adyacentes es la realidad de cómo han tenido que vivir sus derechos a la tierra comunal. Los conflictos parecen surgir sólo cuando se producen cambios radicales en los planes de uso de esos recursos. Por ejemplo, con la llegada de una compañía a extraer madera o cuando alguna entidad externa insiste en que debe haber una sola línea divisoria entre los derechos de propiedad de dos grupos. En tal sentido, los mapas tienen una dimensión funcional. Los mapas producidos en este Diagnóstico permiten, por primera vez en la historia de la comunidad, ver representaciones cartográficas de lo que ellos reclaman como propio, permitiendo también por primera vez confrontar su reclamo con el de sus vecinos. En muchos casos, esa representación visual sugiere soluciones inmediatas y directas a los “problemas” de traslape.

Los traslapes tienen distinto carácter y los mismos pueden dividirse en tres categorías. De esa categorización surgen otras implicaciones mayores en relación a como enfrentar esos traslapes en las fases subsecuentes del trabajo sobre el tema de las tierras comunales. Las categorías y sus implicaciones son las siguientes:

1. Asuntos limítrofes menores. En muchos casos, ocurren traslapes en áreas relativamente pequeñas en los linderos de dos reclamos adyacentes. Esos conflictos pueden surgir de percepciones diferentes sobre cuál es la ubicación de un mojón o punto de referencia clave, o incluso, como producto de la aplicación desigual de la metodología de la comunidad.

2. Grandes áreas reclamadas por dos o más entidades (bloques o comunidades). Un buen ejemplo de ese tipo de traslape es el área común reclamada por dos bloques en la RAAN: el bloque de las Diez Comunidades y el bloque constituido por 18 Comunidades del Río Coco. Gran parte de ese mismo área la reclama también Awas Tigni. El área en cuestión suma varios cientos de kilómetros cuadrados y tiene un significativo potencial económico y un gran número de pobladores cuya suerte depende de la resolución de este asunto. Dado el tamaño y la importancia de ese traslape, y la importancia de los dos bloques, se considera que el diferendo podría resolverse solamente a través de un proceso de resolución de conflictos serio y profesionalmente concebido.
3. Traslape total. En dos de los 29 mapas (Bloque Garífuna y Marshall Point), la tierra que una de las entidades reclama se ubica casi completamente, dentro de otro gran reclamo. Esa situación plantea la demanda de establecer negociaciones de otro tipo en el cual se aborde el problema no tanto de trabajar colectivamente en la formas de administrar un territorio común, sino de definir los derechos de las comunidades englobadas o abarcadas dentro del bloque. Sea cual fuere el resultado final, es muy probable que el proceso de negociación sería diferente en este caso, puesto que no existe la opción de dividir la tierra en litigio entre las dos partes reclamantes.

La cartografía (mapeo) y posterior demarcación de los reclamos de tierras comunales es un proceso extremadamente dinámico, en el cual este Diagnóstico representa únicamente la etapa inicial. Una vez que los miembros de las comunidades tengan la oportunidad de analizar colectivamente los resultados del Diagnóstico, es de esperarse que los reclamos iniciales incluidos en los 29 mapas que aquí se presentan, experimentarán transformaciones.

En ese sentido, es crucial que los mapas deben entenderse como una primera aproximación, sujeta necesariamente a revisión y mayor refinamiento. Concebidos así los mapas podrían asumir su propio papel como contribuciones constructivas al proceso de demarcación de las tierras comunales indígenas.

Conclusiones y recomendaciones

Las 19 recomendaciones presentadas en esta sección final son de naturaleza global. Adicionalmente a estas recomendaciones, en las respectivas secciones analíticas se encuentran recomendaciones específicas correspondientes a cada uno de los reclamos. Las recomendaciones globales se han dividido en 5 categorías, que corresponden a diferentes dimensiones de este complejo proceso. No se hizo un esfuerzo sistemático para definir el objetivo principal de las recomendaciones. En algunos casos es el INRA, en otros, el Gobierno Central y en otros, la sumatoria de actores socio-políticos que juegan un papel en el proceso de demarcación y titulación de las tierras comunales. Esas cinco categorías de recomendaciones son las siguientes:

- I. Principios guías fundamentales;
- II. Resolución de conflictos;
- III. Capacitación, Concientización y Acompañamiento;
- IV. Investigaciones en proceso;
- V. Fortalecimiento Institucional.

Principios guías fundamentales

Necesidad de una declaración global de intenciones del gobierno central

El interés del Estado Nacional debería orientarse a la resolución del conflicto más trascendental de la historia nicaragüense, a saber, la relación entre el territorio del caribe nicaragüense y los pueblos que lo habitan por un lado, con el resto de la sociedad nicaragüense y el Estado Nacional por otro. Las demandas de tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua son el meollo de esa compleja relación que en su devenir histórico ha sido súmamente violento y conflictivo.

Para tal efecto, el primer paso del Gobierno Central debería ser expresar claramente su voluntad política para resolver favorablemente la demanda de reconocimiento de las tierras planteadas por los pueblos indígenas y comunidades étnicas. En segundo lugar, iniciar un programa de reconocimiento de las tierras comunales en cuestión. En dicho

programa, las instancias del Gobierno Central deberían ser facilitadoras y no actores protagónicos del mismo.

El papel del INRA

A partir de este Diagnóstico el INRA, debe iniciar con las instancias pertinentes de los Gobiernos Regionales un programa de devolución a las comunidades involucradas, de la información generada por esas mismas 128 comunidades participantes en el Diagnóstico. Así mismo, el INRA debe completar el Diagnóstico en las comunidades que no participaron en el mismo.

En general, esta Consultoría recomienda que el INRA juegue un papel facilitador, de apoyador técnico y promotor, más que de actor directo y central en este proceso de devolución de la información, completamiento del Diagnóstico y demarcación.

Utilización del conocimiento local y derecho consuetudinario

Muchos de los problemas específicos identificados en este Diagnóstico, y que se retoman nuevamente en las recomendaciones que siguen, tienen alternativas de solución a partir del conocimiento local. Un ejemplo aleccionador de ello es la resolución de conflictos de linderos intra comunitarios o inter comunitarios en un bloque.

La recomendación específica es que, en cada paso y fase del proceso de demarcación y legalización de tierras comunales, debe documentarse, analizarse y considerar seriamente el conocimiento local existente que pudiese ayudar al avance del proceso o contribuir a resolver los problemas que impiden su progreso.

Resolución de conflictos

Manejo y resolución de traslapes

Todos los 29 mapas de bloques y comunidades individuales, con una o dos excepciones, tienen traslapes con reclamos de comunidades o bloques vecinos. En algunos casos, los traslapes son menores y tienen poca probabilidad de generar malestar o conflictos mayores y el simple examen del área de traslape creará las condiciones necesarias para llegar a una resolución al respecto. En otros casos, como el traslape entre las Diez Comunidades y el bloque de las 18 comunidades de Río Coco, el

traslape implica cientos de kilómetros cuadrados y su discusión genera actitudes sumamente agresivas y antagónicas entre los miembros de uno y otro bloque. En todos los casos, existen metodologías específicas que se deben seguir para confrontar el tema con el máximo de consenso, paz y concordia. Sobre esos conflictos, los miembros de las comunidades tienen sugerencias de cómo realizar ese proceso de resolución y negociación. En general, los comunitarios conciben una asamblea, a la cual asistirían los representantes de cada una de las comunidades involucradas. Esa asamblea se verificaría en un sitio neutral fuera de los límites de las tierras en litigio.

Así mismo, sería clave considerar resoluciones creativas que caen fuera del marco de la jurisprudencia tradicional y establecida. Un ejemplo de eso, sería convertir el área de traslape en área de uso común entre comunidades o bloques.

Mediador de confianza de las dos partes

Es necesario establecer instancias no oficiales de resolución de conflicto en ambas regiones autónomas, integradas por las principales iglesias; sus dirigentes más representativos y otras personalidades notables. Esas instancias serían las mediadoras entre las demandas comunales y los Gobiernos Autónomos. El papel del INRA y de otras instancias del Gobierno Central sería más bien de apoyo técnico y facilitación del proceso de resolución de conflictos agrarios.

Propiedad privada dentro de los reclamos comunales

Un serio problema que enfrentan casi todos los reclamos es la existencia de propiedad privada o reclamos de propietarios privados dentro del territorio reclamado por comunidades o bloques de comunidades. Es urgente que la clasificación preliminar de esas formas de propiedad privada presentadas en este Diagnóstico se verifiquen mediante una investigación ulterior, y que se establezcan procedimientos para prever y resolver los conflictos que pudiesen surgir en cada caso. En la variable más grave y difícil de resolver de este problema, a saber, cuando los propietarios privados están presentes en el territorio con títulos legales y relaciones muy malas con la comunidad en cuestión, probablemente sea necesaria la intervención del Gobierno Central o Regional.

En el caso anterior es recomendable que las entidades de gobierno pertinentes estudien la posibilidad de implementar una solución con orientación de mercado, mediante la cual se dediquen fondos para la compra o adquisición de tierras fuera del área del reclamo comunal, donde esos propietarios individuales puedan ser reubicados.

Terrenos ubicados al norte del Río Coco

El Diagnóstico, documentó cuatro grandes bloques de comunidades cuyos reclamos abarcan un total de 30 comunidades ubicadas en la margen sur del Río Coco. Como se detalla en las secciones etnográficas analíticas y en el estudio de caso respectivo, la gran mayoría de los habitantes de esas comunidades practican actividades agrícolas de subsistencia, para lo cual dependen fundamentalmente del acceso a sus terrenos tradicionales ubicados al norte del Río Coco, actualmente en territorio hondureño.

Sobre ese aspecto, se recomienda estudiar las posibilidades de presentar una iniciativa múltiple, a nivel diplomático entre representantes de Nicaragua y Honduras y a nivel local entre autoridades pertinentes en ambos lados de la frontera, para la posible creación de un marco político-legal que permita alcanzar una solución integral y duradera por la cual se permite a las comunidades indígenas asentadas en la margen sur del Río Coco, utilizar sus terrenos tradicionales, actualmente en territorio hondureño.

Capacitación, concientización y acompañamiento

Talleres con las autoridades municipales

Es urgente implementar talleres y otros foros de discusión y difusión, que permitan a las autoridades municipales ventilar sus preocupaciones así como adquirir mayores conocimientos y capacitación sobre el proceso de demarcación de las tierras comunales. Una buena cantidad de los conflictos entre las comunidades y las autoridades municipales se originan en la ignorancia de las competencias propias de los gobiernos municipales y de sus implicaciones para los derechos de las comunidades y sus tierras. En tal sentido, los talleres propuestos podrían desempeñar una función clarificadora sobre esos temas.

Intensificación de discusiones sobre el manejo de los recursos y modelos de desarrollo local

Los miembros del bloque necesitan empezar a reflexionar seriamente sobre las formas en que podrían administrar racional, eficaz y sosteniblemente los recursos naturales dentro de sus territorios. Eso implica una serie de pasos, que van desde recopilar información básica sobre esos recursos, generando planes alternativos de desarrollo local técnicamente fundamentados. Posteriormente deberían discutir las preferencias y viabilidad política de esos planes de desarrollo dentro del bloque o comunidad en cuestión.

Talleres educativos con funcionarios del Estado

Dado que los reclamos documentados en el Diagnóstico son bastante extensos, en muchos casos se pondrán en evidencia los intereses directamente contrapuestos de las comunidades indígenas y el Estado. Por ello, es preciso que se establezcan bases sólidas para la fase de negociación que probablemente seguirá a la etapa del diagnóstico.

Se recomienda que el INRA tome la iniciativa, en el contexto de la diseminación de los resultados del presente Diagnóstico, de crear foros, talleres, seminarios u otros espacios de diálogo que permitan un aprendizaje y concientización de los funcionarios del Estado respecto a la compleja realidad costeña. Esas actividades educativas deberán ofrecer a las autoridades regionales y locales una mayor explicación de los intereses y principios del Estado en relación a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a sus tierras comunales.

Iniciativas para promover la inter-culturalidad

Es necesario realizar inmediatamente un estudio para conocer la cantidad de asentamientos de colonos mestizos dentro de cada uno de los territorios de los 29 reclamos de tierras comunales documentados por el Diagnóstico. Ese estudio proporcionaría la base para analizar las actitudes de esos colonos hacia la idea de la formación de un bloque dado, y más en general, para conocer sus actitudes hacia sus vecinos indígenas (Miskitos, Rama, Mayangnas o Criollos). El siguiente paso sería el de desarrollar iniciativas que crean espacios en los cuales los colonos mestizos y las comunidades indígenas o étnicas vecinas se junten para analizar sus relaciones mutuas e iniciar así una discusión

fructífera sobre sus intereses conflictivos. El objetivo de esos encuentros sería establecer un precedente para analizar a fondo los derechos de los colonos mestizos. Así mismo, para manejar de forma constructiva las relaciones entre el campesinado mestizo y los comuneros indígenas.

Investigación y trabajo político- conceptual

Formas de propiedad privada dentro de los reclamos

A fin de realizar la recomendación # 6 planteada previamente y establecer la base histórico-legal más adecuada para el proceso de demarcación y titulación, existe una gran necesidad de tener un conocimiento sistemático del estatus de los reclamos de propiedad privada en la Costa Caribe. De no contar con un estudio empírico de esa clase, el proceso de titulación probablemente enfrentará serios e inesperados problemas legales y políticos que podrían detener abruptamente el proceso de resolución de los reclamos de tierras, incrementándose con ello las posibilidades de descontento y conflicto.

Derechos sobre recursos marinos en el litoral y plataforma continental

Cada comunidad de la Costa examinada en el Diagnóstico además de las tierras comunales, reclama derechos sobre recursos marinos en la plataforma continental que incluyen Cayos y áreas específicas de pesca. Esos reclamos presentan una serie de problemas técnicos y legales que esta Consultoría no podía abordar de forma completa y sistemática. En tal sentido, es necesario elaborar un estudio especialmente concebido sobre ese tópico, para entender más integralmente lo que las comunidades están reclamando y para establecer los parámetros legales dentro de los cuales esos reclamos sobre tierras y recursos marinos en la plataforma continental podrían ser integrados.

Necesidad de reconsiderar el término “tradicional” en el contexto de las conclusiones del Diagnóstico

Este Diagnóstico dejó al descubierto una serie de problemas analíticos y jurídicos en la aplicación del término clave “tradicional” al tema de los derechos de las comunidades a sus tierras. Más concretamente, el problema surge en tierras originalmente pertenecientes a una comunidad determinada, pero que posteriormente fueron expropiadas por el Estado

para su explotación directa o la otorgación de concesiones a terceros. En ese caso, es imposible demostrar el uso tradicional continuo desde tiempos inmemoriales. La continuidad en ese caso, está dada por la identidad y la memoria histórica colectiva de uso y no tanto por el uso en sí de la tierra en ese momento histórico anterior. Es necesario profundizar en esto para establecer los medios legales necesarios por los cuales esa forma de continuidad, basada en la identidad y la memoria histórica colectiva y no en un uso continuo y permanente, constituiría la justificación fundante de un reclamo comunal determinado.

Atención a comunidades fuera del Diagnóstico

El universo del Diagnóstico se tuvo que reducir por limitaciones presupuestarias, presentando por ello una serie de problemas que dificultan la formulación de conclusiones analíticas y políticas adecuadas al tema central del trabajo. Sin conocer la presencia o ausencia de un posible traslape entre bloques y comunidades dentro y fuera del Diagnóstico es imposible formular recomendaciones adecuadas al respecto. Todavía más grave es el problema de las expectativas generadas por el hecho de que algunas comunidades participaron en el Diagnóstico y otras no. En la medida en que esa situación de aparente discriminación esté vigente en la percepción de las comunidades, será más difícil tratar de resolver las múltiples complejidades de las relaciones intercomunales.

En particular se recomienda que de forma urgente y prioritaria el INRA gestione los recursos necesarios para completar el reconocimiento cartográfico de aquellas comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua no cubiertas por el presente Diagnóstico.

Implicaciones legales del predominio de reclamos en bloque

Uno de los hallazgos generales más importantes del Diagnóstico, es la fuerte tendencia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa a reclamar sus derechos en forma de bloques “multi-comunales” y no como comunidades individuales. La explicación de esa tendencia es compleja y multifactorial y se podrá apreciar a través de la lectura de las diferentes secciones de este documento. A estas alturas existe una clara necesidad de contar con un marco legal para abordar un eventual reconocimiento de reclamos multi-comunales. En tal sentido, la recomendación específica sería iniciar inmediatamente una revisión del ordenamiento

jurídico existente, a fin de elaborar un marco legal para la legalización de las demandas multi-comunales en bloque.

Fortalecimiento institucional

Autodemarcación

A juzgar por la experiencia de los pasados años, es probable que las deliberaciones y resoluciones del Estado sobre las demandas de los pueblos indígenas y comunidades étnicas van a desenvolverse muy lentamente. A fin de evitar la frustración y desilusión que resulta lógicamente de esas dilaciones, sería recomendable que las comunidades se involucraran en una serie de actividades que caben dentro del concepto genérico de “auto demarcación”. Existe una experiencia de auto-demarcación dentro de los territorios de BOSAWAS, que ha tenido un éxito notable. Ejemplo de tales actividades podrían ser los siguientes: formación de una estructura política representativa del bloque que pudiese empezar a adquirir experiencia manejando los asuntos del bloque; realizar un inventario de los recursos naturales existentes dentro del bloque; visitar cada uno de los mojones del bloque, a fin de construir una clara vía de comunicación entre los mojones haciendo nuevas lecturas de GPS para añadirlas a los mapas existentes; monitorear los linderos del bloque en lo relativo al uso de sus recursos, establecimiento de nuevos asentamientos; participar en los esfuerzos para diseñar un plan de manejo; iniciar discusiones relativas a la forma de manejar los derechos de las propiedades y/o posesiones privadas individuales ubicadas dentro del bloque; Finalmente y de singular importancia, preparar el reclamo que sería sometido formalmente a las instancias pertinentes del gobierno regional y nacional, una vez que se hubiesen claramente establecido, los procedimientos para ello.

Gobierno Regional

Dentro de muchos sectores existe un amplio consenso, basado en una extensa gama de observaciones, análisis y experiencias directas, que los Gobiernos Regionales de la RAAN y la RAAS, las más de las veces son actores infuncionales y poco constructivos en los asuntos atinentes a la resolución de las demandas de las comunidades indígenas sobre sus tierras comunales.

Sin embargo, esta Consultoría considera que esa crítica a la infuncionalidad de los Gobiernos Regionales la mayor parte de las veces no se hace de forma constructiva y por lo tanto tiene el efecto, intencional o involuntario, de erosionar todavía más, la capacidad de los Gobiernos Regionales de jugar un papel constructivo en las Regiones Autónomas.

Esta consultoría recomienda reforzar la institucionalidad regional, especialmente las Comisiones de Demarcación de los Gobiernos Autónomos, para que sean esas instancias las que reciban y procesen las demandas de demarcación y titulación. Las instancias del Gobierno Central como el INRA, deberían facilitar ese proceso reforzando esas instancias regionales y actuando además como recursos técnicos que garanticen la buena marcha y calidad en la ejecución del trabajo de demarcación.

Fortalecimiento y capacitación de dirigentes comunales en su gobierno interno y administración de las tierras y sus recursos

Como se notará en las secciones analíticas que corresponden a cada bloque, el nivel de integración interna de los bloques tiene una amplia variación, dependiendo de una diversidad de factores. Sin embargo, aún los bloques más fuertes y coherentes, confrontarán tareas sin precedentes en el futuro cercano, en la medida en que se esfuercen por lograr reconocimiento político y legal para sus reclamos.

Entre las tareas más cruciales a enfrentar están las siguientes:

- ⌚ La creación de una nueva estructura de liderazgo a nivel de bloque;
- ⌚ La elaboración de planes de manejo de los recursos naturales. Esos planes deben dirigirse a formular un plan integral para el desarrollo económico a nivel del bloque y la creación de normas y procedimientos para la resolución de conflictos internos del bloque, especialmente de aquellos conflictos que tienen que ver con el uso del territorio y sus recursos.