

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

Marco general

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

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

1. Introducción

El *Diagnóstico General Sobre Tenencia de la Tierra en las Comunidades Indígenas* (DGTTCI), realizado en la Costa Caribe de Nicaragua por la firma consultora Central American and Caribbean Research Council (CACRC) es el fruto de una investigación de campo intensiva que documenta las condiciones específicas del uso, posesión y reclamo de derechos de la tierra en cada una de las 127 comunidades indígenas que comprenden el universo de estudio. El análisis presenta una visión general del problema en el que se insertan las condiciones particulares de las comunidades indígenas de la Costa Caribe dentro de un contexto más global. Se trasciende así la particularidad de los datos empíricos recolectados en cada comunidad. Frente a la documentación existente, esta metodología netamente inductiva, enriquecida por tres estudios de caso, permite avanzar en la comprensión del problema de la tierra en la región.

Los objetivos claves que guían el análisis son los siguientes: primero, demostrar cómo la experiencia histórica acumulada por los pueblos indígenas incide sobre sus actuales concepciones, prácticas y usos de la tierra, y sobre las luchas que emprenden en torno a ella; segundo, dilucidar cómo las normas, directivas e instrumentos legales internacionales influyen sobre esas mismas concepciones, usos y demandas indígenas; tercero, evaluar las iniciativas legales y políticas que el Estado nicaragüense ha emprendido para responder a las demandas indígenas; finalmente, el análisis sugiere alternativas para superar las dificultades actuales. En resumen, el presente documento se organiza alrededor de tres grandes secciones:

1. Tierras indígenas en la historia de la Costa Caribe nicaragüense.
2. Derechos indígenas: Contexto internacional y comparativo.
3. La tierra indígena en la coyuntura actual.
4. Conclusiones que vinculan el contexto global con el contenido específico de la investigación de campo.

1.1. Coyuntura

La situación en la Costa Caribe de Nicaragua es hoy en día sumamente crítica. El avance de la frontera agrícola con su modalidad de roza y quema desde el Oeste, la creciente presencia de compañías extranjeras en la región y la intensificación de las actividades económicas de las comunidades que tradicionalmente han habitado allí, aumentan las presiones sobre los recursos naturales regionales. La conjunción de esas presiones dificulta el desarrollo equitativo y armónico de la zona. Además, a medida que crecen las presiones, aumenta también el peligro de que los actores en conflicto sucumban al deseo de resolver sus diferencias por vías violentas. A esa situación, es necesario agregar un bajísimo nivel de vida que desafortunadamente muestra pocas señales de mejoría (Williamson 1997:25).

En gran medida, las condiciones explosivas surgen de las características históricas y culturales de la Costa. La población costeña se incorporó tardíamente al Estado-Nación nicaragüense. Además, siempre ha buscado mantener una identidad específica y diferenciada de la cultura Mestiza dominante. Ese sentido de afirmación se ve reforzado por una percepción negativa del Estado y de los Mestizos en general. El estado central y los Mestizos son tradicionalmente percibidos como adversarios que amenazan los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas. Es dentro de ese contexto cargado de tensiones acumuladas, que en la década de los ochentas la población indígena se movilizó política y militarmente de forma masiva para reclamar sus derechos. El Estado nicaragüense promulgó entonces una ley que reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua. Sin embargo, a pesar de establecer potencialmente el marco legal favorable a la solución del problema, la ley se ha convertido en un motivo más de frustración. Los dos Gobiernos Autónomos electos en los últimos siete años, por debilidades internas y el sistemático debilitamiento de los mismos por los gobiernos centrales, no han producido la institucionalidad adecuada para procesar y resolver eficazmente las demandas indígenas. Aún hoy, la tierra sigue siendo, por razones económicas y simbólicas, la reivindicación por excelencia de esas comunidades. En poco tiempo, en la región se han multiplicado las organizaciones de base que luchan por la tierra. El momento actual es entonces crucial: o las demandas por la

tierra de las comunidades indígenas logran resolverse pacíficamente a través de una regulación que proteja eficazmente sus derechos, o tarde o temprano el conflicto se generalizará a ambas regiones autónomas, desbordando los cauces pacíficos.

A pesar de ser producto de las condiciones singulares de la historia de la región, las reivindicaciones indígenas de la Costa Caribe nicaragüense también se insertan dentro de un contexto internacional coadyuvante y propicio. En las últimas décadas se han multiplicado las iniciativas indígenas de diversa índole. Ha sido tal su crecimiento que las reivindicaciones indígenas han logrado pleno reconocimiento a nivel de la ONU y de otros organismos multilaterales. La Directiva Operacional 4.20 (DO 4.20) del Banco Mundial ilustra de manera dramática tal tendencia. Esta directiva es de suma relevancia porque sirve como marco de referencia para el diagnóstico que se elabora en este trabajo.¹

Esta política del Banco Mundial no es excepcional dentro del concierto internacional. Organismos multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos han promulgado instrumentos legales que promueven el respeto a los derechos indígenas (Roldán 1996). En particular, esas organizaciones han defendido el principio de que los pueblos y poblaciones indígenas gozan de derechos especiales, y han promovido la aceptación de iniciativas que buscan remediar las injusticias históricas perpetradas a esos pueblos. El derecho a la tenencia de la tierra siempre ha ocupado un lugar prominente entre aquellos derechos reconocidos a nivel internacional. Existe además, una amplia red de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que representan directamente a los indígenas a través de estructuras supra-estatales, y otras que contribuyen a las reivindicaciones indígenas

¹ La DO 4.20 es una política adoptada por el Banco Mundial, y respaldada por iniciativas adoptadas en la misma institución. La Directiva 4.20 exige que todo proyecto del Banco que afecte intereses indígenas, promueva y garantice la participación de la comunidad indígena en cuestión. Además, y lo que resulta relevante para el presente diagnóstico, es que la DO 4.20 establece normas específicas para la resolución de conflictos por la tenencia de la tierra.

ofreciendo apoyo financiero, técnico y político. En su conjunto, esas fuerzas y actores internacionales generan un ambiente político propicio para las demandas indígenas. Los movimientos y las organizaciones indígenas que luchan por el reconocimiento del derecho indígena a la tenencia de la tierra lo hacen dentro de un entorno internacional cada vez más sensible a las reivindicaciones de este tipo.

En general el Estado-Nación latinoamericano ha reprimido explícita o implícitamente, las demandas indígenas por la tierra. En ese sentido, el estado nicaragüense no es una excepción. Sin embargo, el marco jurídico de los estados latinoamericanos ha comenzado a evolucionar bajo la presión conjunta del entorno internacional y de los movimientos indígenas locales. Aunque las reformas legales no son suficientes para solucionar el problema, son un componente necesario. Las iniciativas legislativas y reformas constitucionales recientes en Colombia, Ecuador y Bolivia, y el acuerdo más antiguo entre los Kuna y el estado panameño son ejemplos notables en tal sentido.² El estado nicaragüense, luego de aprobar la Ley de Autonomía para los Pueblos Indígenas y Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua en 1987 y una Reforma Constitucional en 1995, pertenece al grupo de estados que han hecho esfuerzos jurídicos recientes para proteger y promover los derechos indígenas.

Sin embargo, desde que se aprobó la Ley de Autonomía, el avance concreto en materia de defensa de los derechos indígenas ha sido exiguo. Diversos motivos explican esa realidad. En primer lugar, las disposiciones constitucionales y leyes después de su aprobación no han sido reglamentadas. La falta de reglamentación de la ley de Autonomía y de las disposiciones constitucionales que la respaldan, reflejan falta de voluntad política del último gobierno y del actual, para implementar el régimen autonómico. En segundo lugar, las instituciones responsables de apoyar la implementación de la legislación no han definido el área de competencia de las instituciones pertinentes en la labor de titulación. En tercer lugar, existe un conflicto de intereses entre el Estado, las comunidades indígenas y sus organizaciones, que contribuye a la falta de iniciativa estatal y de acciones concretas, en materia de derechos

² Estos casos serán tratados en detalle en la sección 3.3.

indígenas. En cuarto lugar, y relacionado al problema político, están las consideraciones económicas y financieras. Por un lado, el proceso de demarcación y titulación de tierras implica gastos administrativos; por otro lado, la concesión de derechos definitivos a las comunidades indígenas podría afectar los ingresos estatales, percibidos por impuestos, concesiones, regalías u otros ingresos dependientes del usufructo de las tierras y recursos naturales de las regiones autónomas

El análisis exhaustivo de estos factores y la formulación de soluciones integrales son tareas que trascienden la competencia de esta consultoría. Sin embargo, esta consultoría intenta contribuir a sistematizar la información relativa al tema y a generar nuevos conocimientos contribuyendo de esa manera a la intención del Estado Nicaragüense de encontrar una solución justa e integral a las demandas de las comunidades indígenas sobre la tierra y sus recursos naturales. El Diagnóstico recoge sistemáticamente información sobre la región de la Costa Caribe y el problema indígena de la tenencia de la tierra. Para recoger la información se utiliza metodología basada en el Sistema de Posicionamiento Global (GPS). Los datos resultante, a su vez, se combinan con técnicas convencionales de la investigación antropológica. Dicha metodología, netamente participativa, involucra a las autoridades comunales en cada momento de la investigación, garantizando así, en la medida de lo posible, fidelidad en la recolección de datos y la eventual validez del diagnóstico. Finalmente, se combina el análisis a nivel de detalle con una visión global del problema. De esa manera, se evita una visión limitada a una sola comunidad o área. La demanda de cada comunidad se coteja con la de la comunidad colindante; una forma de propiedad se contrasta con otras; un reclamo con otros reclamos, para intentar lograr un panorama más integral del problema de la tierra en las comunidades que constituyen el universo del estudio.

El Diagnóstico reconoce que el momento actual es propicio para la resolución duradera de los conflictos y demandas de las tierras comunales en la Costa Caribe. Este trabajo también reitera que de no resolverse el conflicto, la situación regional podría tornarse una vez más, en una situación inmanejable y explosiva. Hoy en día, sin lugar a dudas, Nicaragua cuenta con leyes y disposiciones constitucionales que defienden el derecho de las comunidades indígenas a sus tierras comunales y otros derechos asociados con la autonomía cultural y

política. Ese conjunto de disposiciones jurídicas tienen la posibilidad de ser el marco conceptual y legal que permita al Estado nicaragüense formular una política indígena coherente, integral y de largo plazo. La información y el análisis que proporcione este diagnóstico, sumados a la voluntad política, capacidad institucional y apoyo financiero, podrían sentar las bases para un arreglo viable, justo y duradero al problema de las tierras comunales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas en la Costa Caribe de Nicaragua.

2. Tierras indígenas en la historia de la Costa Caribe nicaragüense

Históricamente los pueblos indígenas han adaptado y orientado sus formas organizativas, estructura social, cultura y valores al medio ambiente que les da vida y a las fuerzas coloniales y neocoloniales que han estructurado su historia social y estructura política. Una concepción básica del terreno indígena refleja generalmente una visión práctica del uso de los recursos naturales incluyendo la distribución espacial y el uso por ciclo agrícola del año. Así mismo, la concepción de lo que constituye el territorio de una comunidad indígena, ha cambiado constantemente debido a procesos de transformación cultural, política, y de identidad en los cuales los pueblos indígenas y comunidades étnicas están involucrados de forma permanente. A continuación, se resumen los momentos claves de tales procesos, abordando especialmente el aspecto de cómo los indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua han formado sus concepciones sobre lo que constituye el territorio comunal. El tema se aborda en cinco fases:

La Geografía Histórica hasta 1700

Intercambio, Tributos y Piratería

La Transformación de la Mosquitia: 1800-1860

Del Tratado Harrison-Altamirano hasta 1935

La Epoca de los Somoza (1935-1979)

2.1. Geografía histórica hasta 1700

Para abordar este tema se utilizan documentos primarios y secundarios, testimonios orales y mapas. La mayor parte de las fuentes importantes utilizadas en el análisis y que incluyen microfichas, mapas, libros y fotocopias de fuentes primarias y secundarias de los archivos de Londres, Jamaica, Guatemala y España se encuentran en el Centro de Información y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA) en Managua (Romero Vargas, 1990). Excepciones a eso son: las fuentes primarias accesible en los archivos nacionales; y los archivos de la Iglesia Morava en Bethlehem, Pennsylvania. Así mismo, los testimonios orales, que se utilizan muy poco y sólo al final fueron recogidos en el trabajo de campo en las comunidades.

Los documentos coloniales existentes en su mayoría consisten de cartas oficiales o reportajes hechos por religiosos y oficiales de la corona española. De esa documentación, al menos la mitad son recopilaciones de segunda mano. La literatura anglosajona es diferente. Aquí se encuentran testimonios de piratas, agentes coloniales y de los superintendentes de la colonia inglesa ubicada en Río Tinto, hoy Honduras. Desde el final del siglo XVIII cambia el volumen y el carácter de esos documentos. Aunque los ingleses y los españoles siguen con sus informes, e incrementan las historias de viajeros, los informes científicos y finalmente los informes de misioneros moravos, de oficiales militares del gobierno de Nicaragua y los informes de las instituciones del estado. Para el período 1935-1979 existe una mayor diversidad de fuentes disponibles incluyendo la memoria colectiva social de los pueblos indígenas (García, 1996; Hale, 1994; Dolores Green, 1985). Un cuerpo de fuentes menos utilizado pero importante para este estudio lo constituyen los mapas históricos. Aunque en la mayoría de los casos no tenemos mucha información sobre la producción de tales mapas, éstos revelan información útil que no aparece en otras formas de documentación. La producción de mapas más detallados de “tierra adentro” aparecieron en el siglo XIX. El mejor ejemplar de este grupo es el que acompaña a Bell (1862); llama la atención particularmente la distribución de comunidades de cuatro grupos étnicos en ríos y lagunas. Varios mapas de la mitad del siglo XIX de la Costa aparecen en el archivo del Public Record Office en Inglaterra.³

Otros mapas relevantes son el de Higley de 1894 (Nietschmann, 1973) que muestra las plantaciones bananeras del Río Escondido y sus tributarios en la época del auge bananero; el mapa de los centros de actividades misioneras de los moravos en el siglo XIX (Schneider, 1899). Así mismo, tres publicaciones: Grossmann (1906); Palmer (1945 [1905]); Honduras (1938[1905]) tienen mapas detallados de las comunidades del Río Coco de comienzo de este siglo, que informan claramente cómo la mayoría de los asentamientos, comunidades y palenques miskitos quedaron fuera de la Reserva Mosquita.

³ Especialmente FO 53/31, FO 53/44. Estos contienen información temática sobre grandes concesiones de terrenos y sobre lugares de cortes de madera.

El problema más crítico de las fuentes disponibles no consiste en su volumen ni en su calidad sino que la mayor parte de las mismas no expresan la voz del sujeto indígena. Además, las perspectivas planteadas en ellos —en su mayor parte de europeos anglosajones, varones, científicos, etc.— conllevan los prejuicios, concepciones culturales y posiciones políticas de los autores y su época. Sin embargo, el problema va más allá de la calidad de las fuentes.

En el siglo XVI, a la llegada de los españoles al istmo Centroamericano existía un mosaico cultural y étnico de pueblos indígenas que vivían en interacción dinámica con sus vecinos. (Fowler 1989; Lange et al. 1992). Sin embargo, conocemos muy poco sobre la situación humana de la Costa Caribe de Nicaragua. Algunos autores como Helms (1971) y Newson (1987) han recolectado fuentes primarias en base a las cuales han producido mapas que muestran la distribución y extensión territorial de los pueblos de la Costa Caribe al momento del contacto.

El área comprendida entre el sur del Río Grande hasta Matagalpa y Jinotega al norte, era de los Ulwa (Green, 1996). Los otros grupos Mayangna que vivían al lado de los ríos Prinzapolka, Bambana, Wani, Tunki, Wawa, Kukalaya, Lekus, Coco, Waspuk, Bocay, Wakalwas, etc., y sus tributarios, frecuentemente eran denominados Yusku, Prinzu, Boa, Bawihka, etc. En el siglo XIX las fuentes sólo mencionan a los Panamahka y a los Twahka en las áreas donde antes se mencionaban otros grupos ahora desaparecidos. Hacia el comienzo del siglo XIX la población Twahka vivía distribuida en las cabeceras de los ríos Bambana, Wawa y Kukalaya e incluso hasta el Waspuk; ellos constituyen parte de los fundadores de las poblaciones Mayangnas actuales como Karawala, Wasakin y Awastingni (Tuburus). Los Panamahka, en cambio, vivían en la zona de río Coco arriba, así como alrededor de sus tributarios: Bocay, Wina, Wakalwas (Lakus), Umbra y Waspuk. ubicados al sur.

Aunque el idioma miskito está relacionado con la familia lingüística Mayangna, las interpretaciones lingüísticas más aceptadas argumentan que la lengua Miskita se separó de la lengua Mayangna 400 años antes de la llegada de los españoles. Había una población que probablemente vivía cerca del Cabo Gracias a Dios, Sandy Bay o en la laguna de Caratasca que hablaba la lengua Miskita cuando llegaron los españoles.

Sin embargo, lo cierto es que hasta el siglo XVIII la población Miskita era una población más bien poco numerosa. Esclavos africanos y los europeos se mezclaron con los miskitos durante los siglos XVI y XVII iniciando la etnogénesis de la cultura y población miskita moderna (Elfryth 1631; Jackson 1640; Butler 1638; Sorsby 1982 y Kupperman 1993).

2.2. Intercambio, tributo y piratería: los ingleses y los miskitos, 1700-1800

2.2.1. Los ingleses

Desde 1630 existen referencias sobre súbditos europeos deambulando en la Costa Caribe (Kupperman 1993) coetáneos con la Compañía de Providencia. Aunque los ingleses abandonaron eventualmente la isla Providencia, no disminuyeron su presencia física en la Costa y muy probablemente hubo presencia continua de europeos hasta las visitas de M. W. en 1699 (1732) y Uring en 1711 (1928[1726]); viajeros que en sus crónicas confirman la presencia de europeos viviendo en comunidades miskitas. Uring describe cómo los madereros de Belice usaban los vientos de la Bahía de Honduras y pasaban con mucha frecuencia entre la costa hondureña y las islas de Roátan antes de dirigirse hacia Jamaica, estableciendo de esta forma un contacto frecuente entre los europeos y los habitantes de la Costa. Los madereros de Belice fundaron la colonia inglesa en Río Tinto en los 1730. En 1747 el gobierno de Inglaterra nombró un superintendente de la Mosquitia para supervisar sus intereses en el área.

Alrededor del año de 1764 existían 201 personas blancas, 120 mestizos y aproximadamente mil esclavos negros e indígenas viviendo en los comunidades inglesas de la Costa (Otway (CO 137/33 ff. 167-168). La comunidad más grande estaba situada en el área de Black River donde habitaban 45 familias blancas. El resto de esas comunidades: Cabo Gracias a Dios, Sandy Bay, Tebuppa (Twappi), Brangmans, Walpasixa, Pearl Key Lagoon, Blewfields, Punta Gorda, Corn Islands, y San Andres, no tenían más de 5 familias blancas cada una.

El mapa llamado “Mapa que corre desde la Bahía de Truxillo” (Servicio Histórico Militar X11-B-5, s.f.) a pesar de carecer de fechas, ratifica y

complementa las cifras de Otway. Este mapa delinea los asentamientos teniendo en cuenta ríos y lagunas, señalando las casas de ingleses y las casas de indígenas. En ciertas áreas, las casas de ingleses aparecen rodeadas de casas indígenas indicando la agrupación de poblaciones indígenas alrededor de núcleos comerciales ingleses.

Los ingleses que vivían en las tres comunidades alrededor del Río Tinto desarrollaron plantaciones de azúcar y añil. Sin embargo, los ingleses habitaron la Costa fundamentalmente para tener relaciones comerciales con los españoles y con los indígenas. Los productos del trueque más conocidos eran el carey, la zarzaparrilla, esclavos indígenas, cueros, y al final del siglo XVIII, caoba (Olien, 1988; Romero Vargas, 1995).

2.2.2. Los miskitos y sus políticas

Durante los siglos XVII y XVIII los miskitos en colaboración con los ingleses se involucraron en piratería en contra de los españoles y otros indígenas de la región. Los miskitos intercambiaban con otros grupos indígenas y los ingleses productos robados, productos naturales y esclavos indígenas obtenidos en trueque por armas de fuego, ron, herramientas de hierro y otros productos manufacturados (Potthast, 1985; Romero Vargas, 1995; Olien, 1983; Floyd, 1967). Alrededor del siglo XVIII los miskitos dominaban la mayor parte de los grupos indígenas de la cuenca Caribe de América Central (Sorsby 1969; Dawson 1983; Brown 1990; Romero Vargas 1995). En el año 1700 su territorio se extendía de Norte a Sur desde la laguna de Caratasca hasta la laguna de Wawa y de Este a Oeste desde río Coco arriba hasta el río Waspuk. Hacia 1750 habían aproximadamente 7,000 miskitos habitando en pequeñas aldeas a lo largo del Mar Caribe y alrededor de los ríos del área. En esa época los miskitos recibían tributo de los pueblos indígenas desde Panamá hasta Belice. Su crecimiento demográfico se basaba en la asimilación de otros grupos indígenas.

Con la formación de la superintendencia las autoridades coloniales inglesas asignaron comisiones a los líderes miskitos (Olien 1983; 1988; Dennis y Olien 1984). Al principio los cargos utilizados fueron los de: rey, general y gobernador. Esos títulos, que fueron otorgados con mucho ritual político y regalos simbólicos de poder, legitimaban el control de un

territorio que también correspondía a un grupo étnico particular dentro del mismo pueblo miskito. Esa división étnica entre los llamados Tawira y los llamados Zambos parece reflejar una profunda división étnica en la que profundizaremos más adelante. El gobernador Tawira controlaba el área al sur de Sandy Bay hasta Wawa. El general zambo controlaba el área de Caratasca hasta río Tinto. El rey controlaba el área entre Caratasca y Sandy Bay, incluido el río Coco. Luego, en la segunda mitad del siglo XVIII surgiría el título de un almirante que vivía en la Laguna de las Perlas (Ver mapa I). El rey y esos dirigentes tenían el derecho de otorgar concesiones de tierras a personas no miskitas (Romero Vargas 1995: 92).

Esas concesiones, mayoritariamente a ingleses, evidencian una política territorial de la dirigencia Miskita. En 1739 el rey Edward cedió su "país" al rey de Inglaterra "... all his country on each side of Cape Gratia di Dios (sic) and as far back as any Mosquito Indians or others depending on him do inhabit..." Este era el comienzo de un siglo de concesiones territoriales. Así mismo, se sabe que los pobladores ingleses del río Tinto obtuvieron grandes concesiones en el área que hoy es Honduras. Según Romero Vargas (1995: 94) esos títulos no sólo mencionaban terrenos sino que también hacían referencia a derechos relacionados con el subsuelo, monopolio del comercio, cobro de impuestos y control de rutas fluviales.

2.2.3. División política territorial Tawira - Zambo

En el siglo XVIII, los miskitos zambos vivían en lo que hoy es Honduras, Sandy Bay, Cabo Gracias y hacia el río Coco. Los tawira, por otro lado, vivían en las comunidades de Awastara, Twappi, Krukira, Bilwi, Yulu, Sisin, Auhya Pihni, Kia, Kligna, Kuamwatla, Yulu, Kukalaya, etc.⁴

El poder del gobierno miskito se centralizó más y más en manos del rey (Olien 1988) desde la ascensión al poder del rey George II (zambo) en

⁴ En los siglos XVII y XVIII hubo una diferenciación étnico/racial entre los Miskitos. Los Tawira, o pelo largo, supuestamente 'indios puros', es decir no mezclados con africanos y europeos y los zambos con características físicas africanas y rasgos culturales diferenciados. Sin embargo, seguramente los dos grupos hablaban el idioma miskito.

1777. En 1788 el rey George II mató al gobernador tawira, Briton quien buscaba aliarse con los españoles y separarse de la federación miskita consolidando así la posición del rey y de los zambos (varias cartas en CO 137/72 y CO 137/73). Lo que llama la atención aquí es la gestación de una división política que jugará un importante papel en cada crisis que afecta a la Costa desde entonces.

En 1892 el pastor moravo Ziock (1990[1894], 239) menciona que las diferencias surgirían de nuevo con la elección del Jefe de la Reserva Mosquitia Robert Henry Clarence porque los zambos decían que él era de “dos tribus secundarias”, es decir de los tawira y rama. Los zambos buscaron apoyo del gobierno nicaragüense. De este contacto surgió la jefatura oficial del pueblo miskito nicaragüense bajo Andrew Hendy del Wangki (desapareció la palabra ‘zambo’) y la resistencia de los tawira a la incorporación encabezado por Sam Pitts. Parecería que la división miskita quedaría subordinada a otros objetivos políticos de nuestro siglo. Sin embargo, se podría interpretar la división política entre Stedman Fagoth (wangki) y Brooklyn Rivera (tawira) en la recién pasada década de los ochenta como otra manifestación más de una muy larga historia.

2.3. La transformación de la Mosquitia (1800-1894)

2.3.1. La gran bonanza de las tierras

En 1787, en base a los acuerdos del Tratado de Versailles, los ingleses tuvieron que abandonar la Mosquitia y llegaron los españoles al río Tinto y Cabo Gracias. En el verano de 1800 una delegación miskita visitó Belice y en Septiembre del mismo año los miskitos atacaron el río Tinto, liberando a los esclavos negros y permitiendo a los españoles huir a Trujillo (Sorsby 1972: 152).

2.3.2. El regreso formal de los ingleses

Desde antes de la independencia de Centroamérica en 1821, oficiales de la Capitanía General en Guatemala trataron de establecer relaciones con la jefatura de los miskitos. Los ingleses estaban al tanto de todos esos movimientos que resultaron obvios con el viaje del príncipe Stephen a Guatemala antes de 1816. Con la independencia de Centroamérica, el Presidente Morazán incrementó sus esfuerzos de incorporar el territorio

ya conocido por los ingleses como “the Mosquito Nation”. Cuando Morazán empleó al inglés John Baily para examinar el río San Juan en 1837 para abrir una eventual ruta trans-istmica, el superintendente de Belice Col. Alexander MacDonald ya tenía en marcha planes para hacer presente el imperialismo victoriano en el Caribe occidental de Centroamérica.

Fue durante la tenencia del superintendente MacDonald que la expresión ‘Mosquito Kingdom’ aparece en Inglés por primera vez. MacDonald hizo un viaje con el rey miskito para visitar y reclamar el territorio del “Mosquito Kingdom” que en esa época abarcaba desde Bocas del Toro en el sur, hasta Cabo Camaron en el norte (Ver mapa II). MacDonald también formó la instancia oficial llamada los ‘Commissioners of the Mosquito Nation’ que posteriormente se transformó en El Consejo Mosquito cuando su centro del poder se trasladó de Belice a Bluefields en 1844 con el nombramiento de Patrick Walker, ‘British Agent and Consul-General to the Mosquito Shore’ (Olien 1987; 1988). El Consejo Mosquito, a pesar de su nombre, solo tenía un miembro miskito, el rey. En este momento de la historia de la Costa, los creoles, habitantes nativos y descendientes de esclavos como de gente libre de color asumía mayor control político dentro de las estructuras formales e informales del protectorado inglés de la Mosquitia. (Gordon 1987; Olien 1988).

2.3.3. Nicaragua nace

En el período comprendido desde la separación de Nicaragua de la Federación Centroamericana en 1838 pasando por la formación de la Reserva Mosquita en 1860 y la incorporación en 1894, existían grandes expectativas sobre las riquezas naturales y el potencial de los puertos orientales para exportar productos nicaragüenses. El primer decreto para rehabilitar el puerto de Río Coco en Nueva Segovia en 1840 marcó el inicio de un gran esfuerzo del estado nicaragüense por expandir su control político y jurídico hacia el noreste de Nicaragua.

Al respecto varios hechos ocurridos en los 1840 refuerzan ese argumento. En primer lugar el General Lawrie, originario del Río Coco (Wangki) en base a sus funciones en el Consejo político de Belice fue nombrado por el rey miskito en 1840 (Minutes Feb. 19, CO 123/57)

Capitán General del área comprendida entre Cabo Gracias y río Crutch. Posteriormente, el General Lawrie firmó un convenio en Comayagua, Honduras, transfiriendo la soberanía de su territorio al gobierno hondureño. Al mismo tiempo, Nicaragua y Honduras entraron en conflicto sobre el derecho de dar concesiones para cortes de caoba en áreas que pretendían incorporar bajo su soberanía. Para tal efecto utilizaron concesiones legales para demostrar una soberanía sobre territorios que nunca antes habían ocupado (Alegret 1985).

En 1847 el Comisionado del Gobierno de Nicaragua, Manuel Díaz y la princesa Agnes Frederic, en nombre de su hermano el rey, celebraron en Bul Bul río Coco abajo, “un convenio de amistad y alianza y mutua protección entre estas comarcas y el Gobierno Soberano de Nicaragua”. El Artículo seis de dicho convenio estipula: “El Jefe principal y sus caudillos reconocen desde ahora este territorio por un departamento del Estado soberano de Nicaragua, y todos sus habitantes son Nicaragüenses” (Ministerio de Relaciones Exteriores 1920, 2: 397, 398). Ese documento es el precursor fundamental del Tratado de Managua de 1860 que formó la Reserva Mosquita. Según Juan Luis Alegret (1985) el esfuerzo del Comisionado Manuel Díaz estuvo dirigido a dividir la jefatura miskita en Bluefields de la mayoría de su gente en el norte. Para apoyar esta interpretación Alegret hace notar que el río Hueso es la frontera del norte de la Reserva Mosquita y que el curso del río coincide con la división territorial entre los Wangki y los Tawira bajo el dominio y poder del Gobernador y del Rey respectivamente (Olien 1983).

2.3.4. La formación del gobierno de la reserva

En 12 de Septiembre 1861 el jefe George Augustus Frederic se reunió en Bluefields con 51 dirigentes en la llamada “The Public Convention of the Headmen of the Mosquitos and of the mixed population”. De los 51 presentes, sólo 12 no eran de Laguna de Perlas, Corn Island, Bluefields o Rama Cay. Exceptuando los ocho miskitos que vivían fuera de la Reserva el resto de los presentes habían sido electos como representantes ante la asamblea general, incluidos tres de los cinco ministros ordenados de la Iglesia Morava en Nicaragua.

En su discurso ante la asamblea el jefe George expresó que: “All communities of persons should have a definite and regular form of gov-

ernment, by which the interests of each and every person should be fully and legally protected in life, liberty, and property” (Anon. 1884: 3). El artículo dos de la nueva constitución abordaba el problema territorial indígena diciendo que: aunque las fronteras de la Reserva habían sido establecidas por el Tratado de Managua, el “territory of the Republic of Nicaragua shall be assigned to the Mosquito Indians, which district shall remain under the sovereignty of the Republic of Nicaragua” (Anon. 1884: 10). Finalmente, el artículo 14 estipula que el consejo ejecutivo está encargado de poner impuestos y que el mismo consejo “possess the power to regulate the occupation of the public lands, and the disposition of the productions thereof” (Anon. 1884: 14).

En 1863 el gobierno estableció una comisión de tierra con potestad para arrendar tierras publicas. Además aprobó “Un Acta de Protección de los Indios” donde todas las personas que hubieran obtenido tierras “de los indios” por “misrepresentation, false weight or measure, or by fraud, violence, shall be hereafter declared . . . guilty of a misdemeanor; and if proved guilty, shall be punished” (Anon. 1884: 23).

2.3.5. La iglesia Morava

Desde su llegada a Bluefields en 1849 hasta 1900 los misioneros moravos, en su mayoría alemanes, se establecieron como leales servidores y funcionarios de la familia real. En 1864 murió el rey George A. Frederic y como heredero fue electo el hijo de su hermana Victoria, el joven William Henry Clarence. Desde ese momento hasta la coronación de William en 1874 el vice-presidente del consejo de la Reserva Henry Patterson manejó el gobierno de la reserva con la ayuda de los tesoreros moravos. En la inauguración, el nuevo jefe William Henry dio su discurso en inglés y el reverendo Martin lo tradujo al miskito (Lundberg 1874, 166). El símbolo de esa imagen de control por ‘jamaicanos y moravos’ enfureció al gobierno nicaragüense que por esta razón nunca reconoció a William Henry como jefe de la Reserva.

La misión Morava logró expandir su influencia hasta el norte, trascender los confines de la Reserva utilizando el momento en que los Miskitos se movilizaron en el movimiento del ‘Gran Despertar’ en los años de 1881 y 1884 (Tabla D. 1.).

Las misiones moravas por año de fundación y fundador

<u>Año</u>	<u>Comunidad</u>	<u>Etnia Predomina</u>	<u>Misionero de</u>
			<u>Fundación</u>
1849	Bluefields	Creole	Pfeiffer, Lundberg (Alemanes)
1855	Laguna de Perlas Jhrgensen (Danés)		Creole/Miskito
1857	Rama Cay	Rama	Jhrgensen
1860	Wounta Haulover		Miskito Lundberg
1860(-1871)		Corn Island	Creole Hoch (Alemán)
1864	Tasbapauni	Miskito	Blair (Jamaiquino)
1871	Kukallaya	Miskito	Blair
1875	Karata	Miskito	Smith (Jamaiquino)
1881-		EL GRAN DESPERTAR	
1884	Kuamwatla	Miskito	Garth (Creole, Nicaragua)
1886	Yulu	Miskito	Garth
1886	Twappi	Miskito	Ellis (Creole, Nicaragua)
1886	Sandy Bay Sirpi	Miskito	Lewis (Jamaiquino)
1893	Dakura*	Miskito	Fischer (Jamaiquino)
1896	Sandy Bay*	Miskito	Fischer
1896	Wasla*	Miskito	Smith y Garth
1900	Cabo Gracias*	Miskito/Creole	Gebhardt (Alemán)
1903	Karawala	Mayangna	Lewis
1907 (Alemán)	Sangsangta*	Miskito	Garth y Grossmann
1909	Tasbapauni (Prinzapolka)	Mayangna	Ramsey (Creole, Nicaragua)
1910	Bilwaskarma*	Miskito	Danneberger (Alemán-Americano)
1912	Wasakin	Mayangna	Jimenez (Creole, Nicaragua)
1916	Tuburus*	Mayangna	Jotham (Creole, Nicaragua)
1922	Musawas*	Mayangna	Leandro (Creole, Nicaragua)

* Fuera de la ex-reserva. (Dakura fue la única misión formalmente establecido fuera de la Reserva antes de 1894).

A continuación se señalan algunos aspectos básicos del fenómeno del "Gran Despertar" que deben tenerse en cuenta. Primero, el movimiento del Gran Despertar, es el deseo expreso de Creoles, Miskitos y Mayangnas (pero no Ramas), de ser convertidos masivamente a la Iglesia

Morava. La membresía de la iglesia se triplicó en 10 años. Segundo, la mayoría de los miskitos, “buscadores de fe” (como los describen los moravos), provienen de comunidades ‘Zambas’ (Tabla D.1) que quedaban fuera de la Reserva como Sandy Bay, Dakura, Pahara y Wasla hasta lugares no-Tawira como Karata y Wounta Haulover.⁵

La llegada de los Moravos tuvo un impacto grande en la geografía humana de los costeos. En primer lugar los Moravos en su misión de convertir a los indígenas trataron de agruparlos y sedentarizarlos. Antes de iniciar trabajos en una comunidad hacían un esfuerzo para convencer a la gente de vivir en el pueblo y construir una iglesia en el centro del mismo. Muchas comunidades de la Costa fueron creadas de esa manera. Así mismo, la iglesia Morava tuvo gran influencia en la creación de una nueva identidad política proto nacional en la sociedad costeña, por su oposición histórica al catolicismo romano, religión oficial del estado nicaragüense, su apoyo político al gobierno de la reserva y su relación con la familia del jefe de la reserva. De hecho la Iglesia Morava se había convertido en la religión oficial del Gobierno de la Reserva de la Mosquitia (Rossbach y Wunderich 1985:40; Rossbach 1985:55-56).

2.3.6. Frontera sin límites

El incremento exponencial en la explotación de recursos naturales durante la época de la Reserva llevó un nuevo mundo comercial y laboral al “interior” de la reserva. En la década de 1870, Wounta Haulover se convirtió, en una noche, en el centro comercial del hule. En la década de 1880 la fiebre del oro llegó al noreste con el descubrimiento de importantes yacimientos de oro después de décadas de rumores al respecto. En respuesta a esa fiebre del oro, Prinzapolka se formó sobre un pantano y se convirtió en el puerto de entrada a la región minera. Entre 1890 y 1896 hubieron 75 denuncias mineras en las comarcas de Cabo Gracias y Prinzapolka. 25 de esas denuncias eran de nicaragüenses, 14 de norteamericanos y 9 de alemanes. Según los datos de los lugares denunciados: 27 estaban en Cuicuina; 25 en Cabo Gracias; 7 en Tunki; 4 en Prinzapolka. En tal sentido, las áreas de mayor

⁵ Las únicas dos comunidades no-Tawiras dentro de un área predominante Tawira.

actividad estaban en las cabeceras de los ríos Waspuk, Prinzapolka y Bambana (Denuncias de Minas 1890-1896 s.f.). Fue en esta misma época que los Mayangnas tuvieron mayor frecuencia en sus contactos con las estaciones misioneras Moravas en la Costa. Ese fue también el momento en que se fundó Karawala.

En 1892, cuando se construyó un aserradero en lo que hoy es Wawa Boom, Karata se convirtió en una estación de todas las nacionalidades. En Cabo Gracias el famoso personaje William Vaughan construyó un aserradero en la isla de la barra de la desembocadura del río Coco que obtuvo en arriendo del gobierno nicaragüense por 99 años. (FO 56/22, f. 246-247).

2.4. Del Tratado Harrison-Altamirano hasta 1935

La historia de la llamada “reincorporación” es bien conocida pero quizás poco entendida. Por ello, este apartado se centra en temas que ayuden a entender la reacción miskita a la situación política contemporánea y que las comunidades miskitas asocian con el nacimiento de sus “derechos indígenas”.

2.4.1. Aspectos de la incorporación y del Tratado Harrison-Altamirano

El 20 de Noviembre de 1894, aproximadamente 80 delegados Miskitos llegaron a Bluefields, para asistir a una convención de tres días que selló el destino de la Reserva de la Mosquitia. Esos delegados, son los que firmaron la llamada “Convención Mosquita”. Charles R. Hale (1992), citando fuentes inglesas, dice que de esos 80 delegados, solamente 12 eran legítimos “Headmen” o jefes de sus comunidades. Lo que parece cierto es que había una combinación de voluntarios como en el caso de Sam Pitts y siete de sus compañeros de Yulu, otros recogidos “a la fuerza” como en el caso de los dos representantes seleccionados de Kukallaya (Kukallaya Diary 1894) y la mayoría sin ninguna representatividad y escogidos expresamente por Rigoberto Cabezas, para justificar las decisiones de la convención (Rossbach 1985: 57). Aunque todos los asistentes a la convención firmaron el documento de la Convención Mosquita, la gran interrogante es hasta qué punto los presentes entendieron las implicaciones de su firma y que estaban

cediendo su territorio al gobierno nicaragüense. Romig (1891: 396), que hizo una gira visitando las misiones moravas en 1891 decía sobre Twappi que sobre la tierra existía “una ley no escrita” por la cual cada persona era dueña de la tierra en que trabajaba y que “...the land is held by the tribe in common” (la tierra es poseída en común por la tribu) refiriéndose a la forma de posesión de la tierra en cada comunidad.

Una posibilidad que explica la entrega de las tierras es que había una división entre los delegados, unos agrupados alrededor del nuevo líder miskito de Río Coco, Andrew Hendy, y otros en la oposición. Como señala Hale (1992), al poco tiempo muchos miskitos salieron desilusionados, especialmente los tawira. En 1899 el tawira Sam Pitts fue arrestado y en 1900 se fue a Jamaica para buscar apoyo para luchar contra la incorporación nicaragüense y restaurar el gobierno de la Reserva (Rossbach 1985:58). Pitts, regresó sin resultados y formó un gobierno en el exilio. Pitts, paulatinamente fue desarrollando una clara oposición a la política colaboracionista de Andrew Hendy hacia el gobierno nicaragüense. Sin embargo, aunque la mayoría de los seguidores de Pitts, eran tawira, otros no lo eran. Los escritos moravos de la época se refieren a Pitts como un “falso wihta” y mencionan que los miskitos tawiras de Yulu y Kukallaya siempre estaban “agitados” (su eufemismo por politizados) cuando llegaba Andrew Hendy para “imponer ley” o cobrar impuestos (p. ej. Riechel, Yulu Diary 1898; Fisher, Kukallaya Diary 1906-7). Además, después de la muerte de Pitts en 1907, los miskitos de la ex-reserva consideraron a los misioneros moravos como enemigos, por considerar que los misioneros eran culpables de haber entregado a Sam Pitts a sus enemigos. Ese resentimiento de los miskitos hacia los misioneros duró por algún tiempo (Rossbach 1985: 63).

Otro aspecto importante es que los miskitos nunca aceptaron el hecho de la incorporación. Su actitud hacia ella, fue de rechazo o como un fenómeno transitorio (Rossbach 1985: 58-60). La actitud de los miskitos era evitar en la medida de lo posible a las autoridades interventoras nicaragüenses, por ser una autoridad ilegítima e impuesta y que no honraba los términos de la Convención Mosquita y del tratado Harrison-Altamirano (Rossbach 1985:58). Ese rechazo es evidente antes y después de la incorporación. El geólogo de Kalb en 1892, consideraba que para el miskito la maquinaria del gobierno era algo misterioso “something he cannot comprehend, and which he hates because he feels the pressure of

its iron heel when he disobeys its regulations. Instead of seeking to control it himself by constitutional means, he speculates as to methods for out-witting it, or for crushing it” (de Kalb 1893: 275). El tema de todo su artículo es el contraste entre la actitud pasiva de los miskitos y aquella de los creoles y jamaquinos quienes constantemente intervenían en la política. Este tema también fue notado por los representantes ingleses que describieron cómo los creoles estaban “agitados” durante la Convención Mosquita, mientras que los miskitos se mantuvieron calmados (Hale 1992). Posteriormente y en vísperas de reclamar sus títulos en 1915, las comunidades indígenas estaban en contra de aceptar visitas de parte de los comisionados nicaragüenses en las comunidades: “the Indians objected to formulating their requirements before the Nicaraguan officials in the various centres” (Chalkley FO 371/2296).

También observamos un tipo de resistencia evasiva relativa al trabajo de la comisión de titulación que duró hasta 1906. Los misioneros Moravos anotaron que aunque la comisión ya había terminando su trabajo, sus feligreses tanto creoles como indígenas no le daban importancia alguna:

[A] large number of our local people and probably all the Indians of both villages a half hour away [in Pearl Lagoon] have declared that they do not want any land parceled out to them by the commission. Also Tasbapauni gave the same declaration and I suspect that all Indians along the coast will do the same, because I believe the word has come from one man, the former vice president, or by former village witas, not to accept land from the commission. One has clearly told the leading commission head that they are doing what they are doing because no representative of the English government was part of the commission. (Berchenhagen and Hamilton en Oertzen et al. 1990: 271)

Aunque el objetivo aquí es mostrar la presencia de un tipo de resistencia pasiva a las autoridades nicaragüenses, es necesario considerar igualmente el papel político y simbólico de los representantes del gobierno británico en su apoyo a los reclamos de las comunidades indígenas sobre el territorio y en contra de la intervención nicaragüense en la Reserva de la Mosquitia.

2.4.2. Los ingleses

Después de la muerte de Sam Pitts el 27 de Noviembre de 1907 en Twappi, el cónsul inglés en Bluefields empezó a recibir semanalmente visitas de delegaciones de dirigentes comunales quienes protestaban por los abusos de las autoridades nicaragüenses. Sin embargo, con mucha antelación los ingleses habían tomado una actitud muy beligerante hacia el tema agrario en favor de ‘sus viejos amigos’ los habitantes de la antigua Reserva de la Mosquitia (FO confidential prints #7093 1900). Cuando un nuevo gobernador nicaragüense llegó a Bluefields en 1913 prometiendo cumplir con las estipulaciones del acuerdo de 1905, los Ingleses mandaron al agente Chalkley a facilitar el proceso. En su primera visita se reunió con 633 “Indians”. Ellos expresaron su voluntad de contribuir con dinero para contratar un abogado, pero en todo caso los Ingleses ya había decidido pagar la diferencia si no se recolectaba lo suficiente (FO 371/1921 p. 11). Con la presencia de Chalkley, los representantes presentaron sus reclamos a finales de 1915 (FO 371/2296). Hale (1992: 8) presenta datos señalando que los ingleses propusieron la idea de reclamar por comunidad y que las comunidades presentaron sus reclamos por parcela. Esto está confirmado en la carta de Chalkley que acompañó los reclamos arriba mencionados (FO 371/2296). Sin embargo, no es posible saber si los indígenas estaban pidiendo tierra por familia o por área del uso de la comunidad. En todo caso todas las comunidades que presentaron sus demandas recibieron sus títulos de la Comisión Tituladora.

Todas las comunidades que recibieron sus títulos entre 1915 y 1920, antes del cierre de la Comisión, tenían una gran presencia e influencia morava en sus comunidades. Es posible asegurar que las comunidades mayangna como Wasakin, Tungla, Tasbapauni (Río Prinzapolka) y Tilba Lupia formularon sus decisiones con ayuda de los misioneros moravos. En su conmovedor testimonio oral, que confirman los datos de los misioneros moravos, Ronas Dolores Green, dirigente y notable de Wasakin relata cómo los pastores alemanes “nos ayudaron a pedir el título”. El líder de Wasakin, Kustas Kakau llegó a Bluefields en 1916 a pedir terreno para cuatro comunidades Mayangnas vecinas, cuatro años después de la llegada del pastor creole blufileño Joe Jiménez a Wasakin. Los misioneros Moravos también tenían presencia en todas las comunidades miskitas, Creoles y Ramas. Aunque sea difícil reconstruir

las rondas de visitas que hicieron los pastores desde su iglesia central (véase Tabla D. 1.), sus informes describen en detalle esas visitas. Lo cierto es que cada comunidad indígena o creole dentro del área de la antigua reserva que pidió su título tenía una presencia morava permanente o esporádica a través de un pastor laico o de visitas regulares parroquiales de un pastor ordenado.

2.4.3. Más allá del Harrison-Altamirano

A pesar del lento proceso de reclamar su terreno, las comunidades indígenas que recibieron sus títulos no perdieron tiempo en defenderlos y ponerlos a su favor. La comunidad de Karata luchó por su terreno en contra de la comunidad Bilwi por el derecho de cobrar impuestos a la compañía Bragman's Bluff Lumber Company en 1925 (Ruiz y Ruiz 1927). En 1930, según el pastor moravo Danneberger, la comunidad de Sisin recibió pago por el uso de su terreno pero esto no los satisfizo: "Money received from the American Lumber Company for land leased to them has been the cause of much dissatisfaction and unrest and has created a desire for more than they have a right to claim" (Moravian Archives, Yulu Station Report 1930). Desde 1920 y 1930 hasta hoy día vemos una relación muy fuerte entre el surgimiento de una conciencia del terreno comunal y la acción de las compañías que usurparon los recursos de dichos terrenos.

Si bien es cierto que la ecología política de la compañías ha generalmente afectado e influido en la idea territorial de los pueblos indígenas, por otro lado, han surgido dirigentes excepcionales, reyes, wihtas o síndicos que han planteado una visión más amplia, integral profunda. A finales de la década de 1920, el cónsul inglés London en Managua comenzó a recibir copias de cartas del nuevo síndico del Bilwi, Philemon Jackson, quien ejercía liderazgo sobre las comunidades indígenas Tawiras. En una carta de 1929 Jackson revisa las condiciones y derechos indígenas contemplados en la Convención Mosquita y aboga por el derecho de los pueblos indígenas a reclamar sus derechos porque el gobierno nicaragüense se rehusa a reconocerlos. Jackson, además solicitada dinero de cada comunidad para mandar siete delegados de "indios puros" a Managua. En su mensaje al pueblo mískito tawira Jackson les dice en Inglés: "Please give your help in the matter. If you

love your country and would like to see the old Mosquito Flag again you will help” (FO 371/13471: 270).

En 1932 durante la administración del presidente Juan Bautista Sacasa, seis Miskitos escribieron el llamado *Memorial de la Convención Mosquitia* que fue leído frente de la asamblea nacional por el Senador Horatio Hodgson. Aquí vemos los mismos temas que hoy día escuchamos: la legalidad de la incorporación, los abusos por parte de los oficiales nicaragüenses, el descuido del gobierno nicaragüense hacia un desarrollo integral, etc. Según Cipriano Morrison que escribió la sección de antecedentes: “Its presentation in Congress created a scene that long will be remembered” (*Memorial de la Convención Mosquitia* [1935]: 16).

Al mismo tiempo, existen evidencias de que ciertas comunidades había reclamando áreas más grande de las que les fueron concedidas por la Comisión Tituladora. Según documentos encontrados en Wasakin, una comunidad Mayangna sobre el río Bambana, los dirigentes pidieron y recibieron una extensión de su área en 1935 en la delegación de policía en Tunki. Este tipo de dato no aparece en las compilaciones de tierras indígenas (IPADE 1995; Rojas et al. 1995). Se ignora si otras comunidades también pidieron extensiones de sus terrenos ya titulados.

Mientras tanto los representantes de la corona británica en la costa continuaron siendo los destinatarios de los reclamos indígenas hasta el final de la década de 1930. El consulado británico recibió cartas de diversa índole que protestaban por una gran variedad de asuntos; desde los nuevos gravámenes impuestos por el gobierno de Nicaragua hasta el derecho nicaragüense sobre la soberanía en la Costa Atlántica (FO 371/18660). Hasta 1937, con el comienzo de la segunda guerra mundial los ingleses continuaron manifestando su disconformidad y protestando ante el gobierno nicaragüense por la falta de cumplimiento a los acuerdos suscritos en el Tratado Harrison-Altamirano y el mal trato dado a los indígenas. En particular, la representación británica siempre reclamó tanto por el saldo pendiente de 8,908 hectáreas de tierra agrícola que la Comisión no otorgó a las comunidades de Kukra, Twappi, Bilwi y otras comunidades en la jurisdicción de Wawa, así como por las 30,000 hectáreas de tierra no medidas para beneficio de la comunidad Creole de Bluefields (FO 371/9519 1924; FO 252/715 p. 34-37 1937). Con el fin de las gestiones británicas a raíz de la segunda guerra mundial, los

reclamos indígenas dejaron en su mayoría de documentarse en fuentes escritas formales.

2.5. La época de los Somoza

Aunque la época de los Somoza, 1935-1979, sea el elemento más importante para entender la situación actual de la tierras indígenas comunales, hay menos investigaciones para este período que para las épocas anteriores. Las fuentes disponibles para esta época se caracterizan por no clarificar mayormente el tema de las tierras comunales indígenas. Sin embargo, quizás muestran algo importante: la ausencia del tema de tierras indígenas refleja el desinterés histórico del estado nicaragüense sobre el tema. Al mismo tiempo refleja la actitud relativamente pacífica y pasiva que los pueblos indígenas y comunidades étnicas han tenido sobre el mismo tema.

La época de Somoza es bien conocida por la envergadura de sus cambios socioeconómicos. El modelo de modernización capitalista de Somoza atrajo a la Costa gran número de mestizos del pacífico pobres y profesionales; además, introdujo grandes cambios en la infraestructura de comunicación, especialmente vías fluviales en el sur, la carretera al Rama y la apertura de la trocha Waslala-Siuna.

Esta época también tiene dos migraciones importantes: la primera ocasionada por la cesión a Honduras del territorio ubicado al norte del Río Coco en 1960 en virtud del laudo de La Haya y la formación de Santa Marta. La segunda, relacionada con los proyectos de colonización del Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) en Tasba Raya a principios de los años 1970 que llevaron a la formación de nuevas comunidades. Mientras tanto el gobierno de Somoza nunca abandonó su sueño de atraer colonizadores de los países desarrollados asentados en la costa. Eso lo evidencia la concesión a La Tropical Colonias Inc. en 1951 que promovió la llegada de colonizadores en el área entre Puerto Cabezas y Twappi (GO 26-10-1951, 2163).

Como siempre habían hecho, los pueblos indígenas adaptaron sus modalidades de sobrevivencia a las nuevas condiciones; es decir se movían al ritmo de los cambios y al mismo tiempo al ritmo de sus costumbres ‘tradicionales’, especialmente en lo concerniente al uso de la

tierra. Con la demanda de productos agrícolas por parte de las compañías y para la exportación, se incrementó la producción de frijoles, arroz, cítricos, bananos y ganado en el río Coco y su comercialización. Así mismo, los pueblos con títulos continuaron recolectando impuestos de las compañías.

2.5.1. Cambios socioeconómicos

A raíz de la segunda guerra mundial Inglaterra desapareció como portavoz diplomático de los derechos indígenas ante el gobierno nicaragüense. Así mismo, con la segunda guerra mundial Somoza colocó al país en el campo de las potencias Aliadas, a partir de que la Rubber Development Company abriera 13 pistas aéreas por toda la costa. Estas pistas correspondían a los nuevos ejes del desarrollo capitalista que surgirían de allí en adelante. La Costa se abrió hacia un modelo de desarrollo que formó los términos de referencia de la ecología política hoy día existente. Lo que decía Anastasio Somoza, en 1975 capta el sentimiento de la época, de su padre, así como de su hermano: “No descansaré, hasta ver a la Costa Atlántica, íntegramente incorporada a la vida económica, social y cultural de mi país” (MAG 1976, 2).

La publicación del Banco Internacional para la Reconstrucción *The Economic Development of Nicaragua* de 1953 funcionó como el plan oficial del gobierno de Nicaragua. El documento contenía dos propuestas fundamentales: 1) mejorar el control territorial por parte del gobierno central y 2) unificar ciencia y desarrollo agrícola en la Costa Caribe. Aunque las estaciones de El Recreo y Kukra Hill había sido establecidas desde 1944 su papel en el futuro de la incorporación de la Costa aumentó considerablemente. Areas experimentales de pasto fueron establecidas en toda la Costa, porque el Banco recomendó que las operaciones ganaderas deberían ser trasladadas a la costa oriental (International Bank 1953: 303-304). Además el Banco veía el problema del desarrollo como falta del conocimiento territorial y de la tenencia de la tierra:

Little is known of the actual ownership of the lands of the eastern region. Maps of the region are completely lacking and the national lands have never been surveyed except for very limited areas. Much land is occupied by squatters without permit, often

on lands privately owned. Frequent disputes over boundaries result from the fact that there are no official maps. (International Bank 1953:305)

Pocos años después el proyecto nacional del mapeo, hecho por la fuerza aérea de los Estados Unidos, finalizó la elaboración del complejo de mapas 1: 50,000. La tecnificación y control del terreno incrementó con la llegada al territorio en 1945 de The Nicaraguan Long Leaf Lumber Company (NIPCO); la creación en 1953 de la corporación pública Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) y la presencia a partir de 1957 en el noreste de la FAO que resultó en la creación por decreto ejecutivo del Proyecto Forestal del Noreste en 1961. En todas esas instancias e iniciativas no se consideró el problema de las tierras comunales indígenas. La ausencia del tema de las tierras no era una sorpresa; para esa época las comunidades lejos de ser un sujeto reconocido y estimulado constituía en la mentalidad oficial y el imaginario mestizo una anomalía extemporánea a ser erradicada. Era el período de la españolización y verdadera integración al supuestamente civilizado mundo mestizo. El problema se vio agravado porque esas políticas oficiales integracionistas tampoco tuvieron mayor resistencia en el territorio.

2.5.2. La resolución de la corte de La Haya; el traslado de Honduras y las instituciones del Estado

Aunque la política territorial entre Honduras y Nicaragua en el área del Río Coco tiene una larga historia, el descubrimiento de petróleo en la zona de los Cayos Miskitos hizo subir el nivel de las contradicciones diplomáticas y militares entre ambos estados hasta el punto que en 1956 se produjo un conflicto militar entre los dos países. Cuando la Corte Internacional de la Haya emitió en 1960 un fallo que favoreció a Honduras aproximadamente 5,000 miskitos de quince aldeas fueron obligados a trasladarse de sus comunidades tradicionales hacia Nicaragua. El traslado afectó aproximadamente un 12% de la población miskita. De ese total, aproximadamente dos mil fueron trasladados a la nueva comunidad de Santa Marta en 1961, y el resto a otras comunidades. El traslado fue desastroso para la economía y estabilidad social de las comunidades. El ganado murió rápidamente y la gente comenzó a regresar a sus comunidades. El problema aumentó porque la

comunidad Tawira de Auhya Pihni cuyo título abarcaba al área de Santa Marta, nunca aceptó la presencia de sus compatriotas étnicos Wangki; ese problema continúa hasta hoy día. El regreso de los comunitarios a sus antiguas comunidades en Honduras y los problemas en la frontera culminaron con la muerte de dos miskitos a manos de tropas hondureñas en 1966.

En 1969 con el apoyo del gobierno de Francia, el Instituto Agrario de Nicaragua (IAN) fundó cuatro comunidades al oeste de la Tronquera para aliviar el problema ocasionado por la pérdida de los terrenos comunales en Honduras. El proyecto conocido, como Tasba Raya (Tierra Nueva) afectó a unas 1,500 personas y cubría unas 530,000 hectáreas (Vilas 1989: 66-67). Sin embargo, en la década de 1970, población de otras comunidades como Sandy Bay también fueron trasladados hacia Tasba Raya con ayuda del INFONAC (Horner 1978).

Según Jenkins (1986: 291-292) durante todo el tiempo del traslado, el Proyecto Forestal del noreste encabezado por INFONAC tomó control de un área que corresponde a todos los pinares del noreste así como de mucho bosque latifoliado. Cuando los decretos de 1969 y 1971 designaron 632,000 y 871,250 hectáreas respectivamente como Reserva Forestal Permanente, de las cuales un 8.4% de los 632,000 has., correspondía a terrenos comunales, surgieron problemas entre el proyecto del INFONAC y las comunidades. Además de grandes concesiones y reservas forestales manejadas por INFONAC, el gobierno también designó en 1971 áreas 'silvestres nacionales' como Parques Nacionales comenzando por el Cerro Saslaya. Varias otras áreas como la laguna de Wounta y el área hoy conocida como Bosawás estaban en la mesa de discusiones desde esa época (Catastro e Inventario 1978).

2.5.3. La tierra indígena comunal

En 1972 dirigentes de Ulwas, Waspam y Kisalaya viajaron a Managua para protestar por las restricciones impuestas por el INFONAC sobre el uso de su llano. En 1976 el síndico de Wasakin, Ronas Dolores Green, viajó a Managua para protestar la llegada del INFONAC a los pinares de Isnawas que Wasakin siempre consideró como parte integral de su territorio. Ambos dirigentes costeños se reunieron con su representante ante la Asamblea Nacional, Pablo Rener, y después de largo tiempo

recibieron una respuesta favorable. La decisión en favor de Wasakin fue que ellos mismos podrían negociar un contrato de explotación de su llano sin la interferencia de INFONAC, y en 1977 Wasakin firmó su primer contrato con los madereros Waddell. Waddell le pagaba a la comunidad el “tronconaje” y salarios a los trabajadores de la comunidad y hasta hoy en día muchos tienen buenos recuerdos del tiempo de Waddell.

**Tierra medida por IAN en 1974
(fuentes Howard 1993; Rojas et al. 1995)**

<u>Comunidad</u>	<u>Hectáreas</u>
Kururia	823
Kisalaya	1,377.0
Waspam	1,662
Ulwas	1,207
Saupuka	2,362
Bilwaskarma	1,060
Klar	550
Saklin	475
Uhri	802
Piskira	500
Bachilaya	575
Truskutara y Truskusirpi	945
Wasla	1,875
Kum	3,062
Bismuna	10,421

La decisión en favor de las comunidades del río Coco abajo resultó en la medición de parcelas territoriales por el IAN en 1974. Dos años después el IAN otorgó a las llamadas diez comunidades 8,708 hectáreas tituladas en tres áreas distintas. Lo que aquí se señala es que la historia oficial de la parcelización realizada por el IAN en 1974 no tuvo en cuenta las experiencias y luchas previas de los líderes comunitarios. Cuántos dirigentes indígenas viajaron a Managua un busca de ayuda, se ignora. Lo que se quiere enfatizar es que en los dos casos antes mencionados, los líderes lucharon contra la arrogancia, control y restricciones al uso de la tierra impuestos por INFONAC, pero no contra la explotación de los recursos naturales o la presencia de las compañías.

En su estudio sobre la tierra comunal y la lucha por la autonomía, Sarah Howard (1993) intenta analizar las razones que llevaron a los miskitos a insurreccionarse en contra de los Sandinistas, mientras que

ante las compañías extranjeras o el gobierno de Somoza no lucharon. De hecho Howard, en las entrevistas comunales realizadas en Leimus, Santa Marta y Auhya Pihni, encontró que la mitad de los 147 encuestados no se acordaban de luchas territoriales en el tiempo de Somoza, es decir que no tenían mayores recuerdos de los problemas de la tierra. Además, 66% de los encuestados dijeron no haber tenido problemas de tierra con los Sandinistas. La única excepción a esa tendencia fue la mitad de la gente en Auhya Pihni, única comunidad Tawira entre sus ejemplos, quienes afirmaron la existencia de conflictos territoriales en la década de 1980 (Howard 1993: 212). Sin embargo, cuando todos los encuestados respondieron a la pregunta de por qué habían tomado las armas en contra de los Sandinistas, la expresión común era “*ai tasba dukiara*”, “por nuestra tierra” (27% de las tres comunidades y un 36% en Auhya Pihni) (Howard 1993: 213). Otra respuesta común de las tres comunidades (27%) fue que lo hicieron debido a la “presión Sandinista” (Howard 1993: 214).

Los resultados contradictorios se explicarían entonces, en base a conceptos miskitos duales sobre la tierra. Por un lado, el concepto de tierras comunales y por otro, un territorio étnico englobante de la identidad miskita. El pueblo Miskito mantuvo el uso de la tierra comunal en la época previa a la revolución y ello explicaría su aparente sumisión en tales períodos. Sin embargo, el concepto del territorio global y del territorio comunal fue vulnerado durante el Sandinismo por la destrucción de comunidades enteras, restricciones a la libertad de movimiento y acceso a la tierra (Howard 1993: 216).

Por su parte, Hale (1992) y Rojas (1977) señalan que no había una concepción indígena de la tierra comunal antes de la incorporación de 1894 y de la firma del Tratado Harrison-Altamirano. En tal sentido, pareciera que el concepto de la tierra tiene al menos dos valoraciones distintas en la concepción indígena; la primera sería la tierra como valor de uso en la sobrevivencia cotidiana de la comunidad. La segunda, la tierra como “Yapti Tasba” en la cual la tierra aparecería como la madre que concibe, da vida y permite crecer a la identidad étnica. En tal sentido, las compañías extranjeras podían explotar la tierra, apropiarse de sus recursos y hasta destruir el medio ambiente y paisaje. Sin embargo, eso no significó que atentasen contra la tierra como Yapti Tasba (Madre Tierra) como lo hicieron el INFONAC y los Sandinistas.

Esta interpretación se apoya en otra tesis de Hale (1994) que mantiene que los Miskitos tienen una 'afinidad-anglo' al mismo tiempo que tienen una 'militancia étnica', generándose así una conciencia contradictoria.

2.6. Conclusiones

El propósito de esta sección fue argumentar que la idea básica sobre la tierra de los pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, está formada en primer lugar por su uso territorial de acuerdo a las estaciones del año y en segundo lugar, por sus interacciones con las estructuras del poder colonial y neocolonial, incluyendo el estado nicaragüense. Esa dicotomía en la conceptualización y uso del territorio que parece ser una constante histórica permanece actualmente.

Por un lado la ecología cultural no ha cambiado mayor cosa en el sistema de la sobrevivencia de los pueblos indígenas aunque actualmente la importancia y necesidad del trabajo asalariado es sumamente fuerte. Además, es necesario añadir que el uso de tierras comunales, para cazar, cultivar, y disfrutar la tierra y los recursos naturales, así como los ritmos climáticos que estructuran este uso tienen una dinámica recurrente. Así mismo, las políticas territoriales y la importancia del mantenimiento de la identidad étnica en la vida cotidiana tienen una dinámica de reproducción recurrente.

Además, se analizó cómo los representantes de la corona británica jugaron un importante papel en la formación del liderazgo indígena y sus referencias políticas en la época colonial así como en la gestión y consecución de tierras comunales indígenas y creoles en este siglo. Es necesario enfatizar que hasta 1844 los representantes de la corona británica no actuaron como si quisieran afirmar o defender la soberanía de la Reserva de la Mosquitia. Sin embargo, desde el inicio de la colonización española hasta la formación del estado nicaragüense la demanda por la soberanía sobre ese territorio fue el eje central de la política de ambas formaciones sociales. Probablemente, los pueblos indígenas en el territorio de la Costa Caribe reconocían la actitud diferente de los diferentes actores.

En todos los aspectos políticos sobre la tierra aquí analizados había una división entre los Miskitos Wangki del río Coco y Sandy Bay, y los

Miskito Tawira de los llanos entre los ríos Wawa y la laguna de Pahara. Aunque la división tiene una historia muy larga, y está estrechamente relacionada con el colonialismo inglés, es probable que tanto la influencia de la iglesia morava en las comunidades Tawira de la Reserva como la influencia del estado nicaragüense y extranjeros en el río Coco desde 1840 aumentaron esa división. Lo cierto es que hoy día la mayoría de las comunidades Tawira tienen títulos sobre sus tierras y muy pocas comunidades Wangki.

Desde el inicio de su presencia en la Costa Caribe en 1840 hasta hoy día el estado nicaragüense ha actuado como si su soberanía en la Costa Caribe fuese resultado de un natural destino manifiesto geopolítico, histórico y cultural. Aplicando su fe en las nuevas ciencias, y los nuevos aparatos de control, el estado y la clase política nicaragüense concibieron la Costa como un tesoro enorme, ilimitado; cuyas riquezas resolverían la pobreza y atraso de la nación nicaragüense. Los pueblos indígenas y comunidades aparecen en el imaginario mestizo —cuando logran aparecer— más como anomalías y obstáculos a un destino manifiesto de integración cuya legitimidad y mandato se remontan a la colonia y se refuerzan por la naturaleza católica, modernizante y científica de la cultura nicaragüense mestiza. En ese imaginario, los pueblos indígenas y comunidades son “los otros” exóticos y extraños; a fortiori, “entes” sin derecho y mucho menos habitantes con plenos derechos aborígenes económicos, culturales y políticos. Si bien es cierto que el concepto de derechos indígenas se fortaleció a raíz del Tratado de Harrison-Altamirano y con los eventos subsiguientes que involucraron a los pueblos indígenas en disputas con compañías, instituciones del estado y con otras comunidades, en esos diferendos, los pueblos indígenas tenían que enmarcar la referencia a sus tierras comunales como parte de un territorio más amplio, es decir como expresión filial de una totalidad englobante, el “Yapti Tasba” o la madre tierra, de la cual emanaban naturalmente los derechos indígenas. Desafortunadamente, el estado nicaragüense y la sociedad mestiza dominante, se han empeñado en combatir y negar subrepticia o abiertamente esos derechos. Paradójicamente, la reacción de los pueblos indígenas y comunidades es afirmar de forma creciente los mismos. Ese conflicto de posiciones e intereses generan profundos conflictos cuya eventual resolución exige de

una clara voluntad de diálogo y negociación políticos especialmente del estado nicaragüense y de la sociedad mestiza dominante.

Mapa 1

Mapa 2

3. El contexto internacional y aspectos comparativos del mismo

Esta sección ofrece una visión global de la cuestión de los derechos indígenas sobre la tierra, y permite apreciar el contexto internacional en el cual se sitúa el caso de la Costa Caribe de Nicaragua. En este apartado se define el significado de términos claves, especialmente el de tierra comunal indígena. Así mismo, se examinan en detalle los instrumentos de la ley internacional de mayor relevancia al tema, dejando claro tanto las áreas emergentes de consenso, como los términos claves alrededor de las cuales todavía existe mucha controversia. Además, se destaca legislación reciente que tiene relevancia directa al tema de estudio, entendiendo las mismas como respuesta de los estados latinoamericanos a las tendencias internacionales, y a la vez como factor que contribuye al emergente consenso internacional relacionado con los derechos indígenas. Finalmente, se hace un balance considerando problemas y cuestiones legales pendientes, y un resumen de las áreas de consenso y las perspectivas generales futuras.

3.1 Los pueblos indígenas y el derecho a la tierra

Los pueblos indígenas tienen una gran variedad de ideas y normas para regular la tenencia y el uso de sus tierras. Aquí no sería posible incluir toda esta diversidad. Sin embargo, se señalan puntos de convergencia entre los científicos sociales y la mayoría de los pueblos indígenas. Se ha reconocido que la tierra y el medio ambiente tienen una importancia fundamental para los pueblos indígenas. Dado que la mayoría de estas sociedades dependen directamente del medio en el que viven para subsistir, la tierra o los derechos territoriales se han convertido para ellos en cuestión de sobrevivencia y de integridad cultural. De acuerdo a un funcionario del Banco Mundial con especialidad en el tema: “la falta de reconocimiento y protección de la tierra ha conducido al desarraigo y al desplazamiento de muchas sociedades indígenas y, en algunos casos, a la pérdida total de sus tierras ancestrales e identidades culturales” (Davis 1993: 2). Es más, la gran mayoría de las comunidades indígenas no consideran la tierra como un bien susceptible de ser comprado, vendido o trabajado, sino que la

misma tiene un conjunto de significados sagrados. Desde esa perspectiva, la gente y la naturaleza no se ven como dos aspectos separados sino en estrecha relación, en la cual, los seres humanos tienen un papel muy activo en la transformación y mantenimiento del medio. Junto a esta perspectiva, muchos sistemas de tenencia de la tierra indígena dan un sentido de pertenencia total, centrando además esta pertenencia no en un individuo sino en el grupo y su comunidad (Nigh y Rodríguez 1995).

3.1.1. Tipos de tenencia de la tierra y derechos de propiedad

Es necesario clarificar las distintas formas de tenencia de la tierra a los que hacemos referencia en este trabajo. Para ello hemos creado un diagrama donde representamos varias concepciones en la tenencia de la tierra. El eje horizontal (x) del cuadro responde a la cuestión del carácter enajenable de la tierra, es decir, a la capacidad del propietario de colocar el bien inmueble en el mercado. El eje vertical del diagrama, por otro lado, hace una distinción entre propiedad colectiva —un conjunto de individuos u otras entidades— y propiedad individual, o sea, casos en que la tierra tiene un solo propietario individual, claramente diferenciado. Al combinar ambos ejes, el diagrama que resulta crea cuatro posibles tipos de derechos de propiedad, tres de ellos bien conocidos tanto en Nicaragua como en otras regiones de América.

ES ENAJENABLE LA TIERRA?

	Si	No
Colectiva	Tipo I	Tipo III
Indiviuual	Tipo II	Tipo IV

El tipo I agrupa un conjunto diverso de posibilidades que va desde las cooperativas hasta las corporaciones (que formalmente representan una agregación de socios) y otros tipos de propiedad colectiva. El punto clave de este tipo es que aunque el propietario es colectivo, en todas sus otras acepciones, la tenencia de la tierra adopta las características del mercado capitalista. Los miembros de las cooperativas que caen dentro de esta

categoría, por ejemplo, pueden comprar y vender la tierra de la misma manera que un propietario individual, aunque en este caso sean propietarios colectivos. El tipo II sería el típico caso de propiedad individual, plenamente sometido a las leyes del mercado. El tipo III representa la categoría que más nos interesa en este documento. Se asume generalmente —aunque no siempre se garantiza legalmente— que las tierras comunales indígenas, una vez que han sido reconocidas legalmente por el estado son inalienables (Davis 1993). Este tipo de propiedad es siempre colectiva, en el sentido de que los propietarios son un conjunto de grupos indígenas asociados, y generalmente incluyen a sus descendientes dentro del derecho de propiedad. El tipo IV representa una forma menos común de derechos de propiedad, un ejemplo serían las pertenencias del estado —una sola entidad— que, de acuerdo a sus principios constitutivos no se puede vender. Para el propósito de este documento, cuando no se especifique lo contrario, todas las referencias a tierras indígenas —tanto comunales como territoriales— se tratan del tipo III.

Cuando nos referimos a “tierras comunales” es importante distinguir entre dos significados del concepto de comunidad. Por un lado, comunidad se refiere a un sentido común y compartido de identidad; por otro lado, tiene una acepción más delimitada, refiriéndose a una forma de asentamiento nucleado creado por fuerzas externas, sean coloniales o del estado-nacional. En América Latina los dos significados tienen plena vigencia. Las comunidades indígenas generalmente comparten una identidad como tal, pero a la vez, la noción de “tierras comunales” tiene un significado económico y legal particular, cuyos orígenes pueden ser trazados hasta el período colonial (Hunt y Nash 1967, Lehman 1982). Durante la colonia, las autoridades introdujeron una política de reducciones para agrupar a personas y pequeñas comunidades dispersas y crear así asentamientos nucleares y poblados. Aunque en algunos casos ciertas comunidades indígenas ya vivían en este tipo de asentamientos, en otros casos —especialmente los pobladores de los bosques tropicales— la política de agrupación colonial significó una gran transformación de las formas de poblamiento tradicional indígena. La agrupación y reducción de poblaciones dispersas, facilitó el control de las comunidades indígenas, de su producción y de su trabajo. A estos nuevos asentamientos se les dotó de un título de propiedad pasando por

alto las tierras comunales que estaban destinadas a cultivo y pastoreo. Desde mediados del siglo pasado, numerosas políticas económicas que han favorecido la privatización y la apropiación individual han conducido a la expropiación de tierras comunales en muchas zonas geográficas, y a menudo ello ha contribuido a la pérdida total de la cultura y la identidad de los pueblos indígenas (Bengoa 1990, Gudmondson y Lindo-Fuentes 1995).

Aunque es crucial reconocer la centralidad de las tierras comunales para algunos de los grupos indígenas, es igualmente necesario tener en cuenta que este concepto no comprende la totalidad de las formas de tenencia colectiva de la tierra que pueden darse. Ello es especialmente patente en el caso de los grupos que no conciben la tierra como parcelas delimitadas, sino como un territorio, sobre los que las familias, los individuos o los grupos tienen derechos de uso y acceso temporal (Bohanan 1957). Lo cierto es que entre muchos de los habitantes de los bosques tropicales de América Latina, prácticas combinadas de agricultura y horticultura requieren de territorios extensivos que generalmente no corresponden a las fronteras del terreno comunal. Como asegura Walshburger (1992:272) “el modelo de uso y manejo de suelos sólo opera eficientemente con poblaciones humanas de baja densidad dispersas sobre una amplia región”. Incluso donde existen asentamientos nucleares es frecuente que se de una sobreposición en las formas de uso y tenencia de la tierra entre miembros de distintas comunidades (Herlihy y Leake 1990).

Históricamente, la mayoría de los estados han asignado muy poco reconocimiento a los sistemas económicos, sociales, culturales y políticos indígenas, incluyendo sus formas colectivas de uso y posesión de la tierra. Lo cierto es que los estados más bien han intentado aculturar e “integrar” a los grupos indígenas a la nación, permitiendo e incluso impulsando la expropiación de sus tierras (IWGIA 1991; Cultural Survival Quarterly 1993). El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (UN Economic and Social Council) afirma en el documento titulado “Estudio del Problema de Discriminación contra los Pueblos Indígenas” que “desde hace siglos han ocurrido masivas y sistemáticas violaciones de los derechos a la tierra y a los recursos de los pueblos indígenas” (Wilmer 1993:131). Sin duda, gran parte de los conflictos que se dan entre pueblos indígenas y los estados de América Latina tienen

que ver con cuestiones de tierra y recursos naturales. La resolución de algunas de estas cuestiones —delimitación territorial, implementación de derechos territoriales indígenas, finalización de la extracción de recursos de tierras indígenas, y jurisdicción legal— eliminaría gran parte del conflicto existente entre el estado y las comunidades indígenas de América Latina (Van Cott 1994:19).

3.2 La ley internacional y los pueblos indígenas

Durante los últimos treinta años los cambios en la opinión internacional y las nuevas formas de movilización entre los pueblos indígenas han contribuido al surgimiento de nuevos modelos y parámetros en la relación entre grupos indígenas y naciones-estado (Van de Fliert 1994). La creciente atención que ha adquirido la situación de los pueblos indígenas está influida por varios factores, entre los que habría que destacar como crucial el esfuerzo de los grupos indígenas para reorientar sus condiciones y demandas económicas, políticas y culturales dentro del marco del estado nacional (Wilmer 1993). En diversos estados, los indígenas han organizado protestas y marchas para poner de manifiesto su situación, y frecuentemente ponen énfasis en problemas relacionados con la tenencia de la tierra, aunque también están planteando demandas para lograr el reconocimiento legal de sus idiomas, tradiciones e instituciones culturales (Brysk 1994). Aunque en su mayoría estas protestas han sido pacíficas, se han dado también algunas confrontaciones militares, como es el caso de los Miskitos en Nicaragua, y más recientemente la de los Maya en Chiapas, México. En el ámbito internacional, los dirigentes indígenas se han organizado y han formado una serie de organizaciones transnacionales como el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, el International Indian Treaty Council, la Asamblea de los Pueblos Indígenas, y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. Aunque estas organizaciones no gozan de representación legal en instituciones internacionales compuestas por estados nacionales, ejercen una influencia significativa en la forma y contenido de las convenciones y declaraciones internacionales.

La preocupación internacional por la conservación del medio ambiente y los movimientos ecologistas han sido también instrumentales

en llamar la atención sobre la cuestión de los derechos indígenas. Algunos científicos y activistas han asociado la conservación de ecologías frágiles, como los bosques tropicales, a su ocupación y gestión en manos de los pueblos indígenas (Sponsel 1995, Kemf 1993, Davis y Wali 1993). Al mismo tiempo, también se ha puesto de manifiesto que las formas de producción, colonización y extracción de recursos que no toman en cuenta el medio ambiente, también amenazan la viabilidad de las formas de vida y sobrevivencia indígenas. Las formas de producción y extracción indígenas, que durante mucho tiempo han sido devaluadas y consideradas “primitivas” e “ineficientes,” están siendo reconocidas como sistemas económicos muy complejos y perfectamente viables, que en muchos casos contribuyen positivamente a la conservación de la ecología (Walshburger 1992). Hoy en día, los pueblos indígenas son piezas claves en la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales. Sin embargo se ha puesto muy poco énfasis en las necesidades jurídicas y socio-políticas para asegurar una base territorial adecuada para los pueblos indígenas. Sin esta seguridad territorial, será difícil, si no imposible, que los pueblos indígenas desempeñen un papel más activo y significativo en la utilización y gestión de los bosques tropicales (Davis y Wali 1993:3).

La declaración o convenio internacional más importante elaborada en los últimos años, incluye el Convenio No.169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; la Resolución de Acción Internacional para la Protección efectiva de los Pueblos Indígenas, del Parlamento Europeo (1994); el Proyecto Declaración Sobre los Derechos Humanos y Las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, de las Naciones Unidas (1994), y el Anteproyecto de la Declaración Inter-Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995). Todas estas convenciones y declaraciones reconocen a los pueblos indígenas como sociedades cultural y socialmente diferenciadas, con derechos legales especiales a consecuencia de su presencia histórica y de su condición actual. En estos documentos o acuerdos, se reconocen los derechos indígenas como derechos *colectivos*, asociados a comunidades y pueblos, de forma que se

intenta evitar la relación binaria que existe entre el individuo y el estado y que domina la mayor parte de la legislación nacional e internacional.⁶

En términos generales esos acuerdos y documentos internacionales incluyen garantías contra la discriminación, derechos para mantener y desarrollar identidades indígenas, lenguajes, culturas y tradiciones, derechos a la tierra y sus recursos, así como el derecho a participar en la formulación e implementación de legislaciones y programas gubernamentales dirigidos a los pueblos indígenas. Todos estos derechos son recíprocamente dependientes unos de otros. Por su crucial importancia en el mantenimiento y desarrollo de formas de vida indígenas, los derechos colectivos están siendo considerados de particular importancia en la ley internacional. Por ejemplo, en el Preámbulo de la Declaración Inter-Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconoce que:

En muchas culturas indígenas, los sistemas colectivos tradicionales de control y uso del territorio, incluyendo las aguas y las costas, son una *condición necesaria* para su supervivencia, su organización social, su desarrollo y su bienestar individual y colectivo; y, además que las formas de control y propiedad son diversas y distintas, y que no necesariamente coinciden con las formas de propiedad amparadas por las leyes domésticas de los Estados en los que viven (Art. 1.6, énfasis añadido).

Con el fin de resaltar las discrepancias entre la legislación nacional y las prácticas indígenas, en la gran mayoría de las convenciones y documentos internacionales se afirma la importancia de los derechos colectivos indígenas a la propiedad y control que se encuentran en sus instituciones y costumbres (derecho consuetudinario).

La sección 2.2.1 de la Declaración Inter-Americana ofrece un análisis del estado legal internacional de los pueblos indígenas y de sus tierras, poniendo especial interés en las constantes transformaciones de la legislación internacional reflejadas en las declaraciones y convenciones internacionales más importantes. Esas transformaciones han quedado también reflejadas en algunas reformas constitucionales en ciertos

⁶ Los textos de todas estas leyes, y comentarios sobre los mismos, se encuentran en James Anaya (1996).

países de América Latina, incluyendo Nicaragua. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, , que gran parte de esas convenciones y declaraciones están aún en una fase preliminar, como borradores o anteproyectos, y que Nicaragua no es un país signatario de esas convenciones. Aunque esas leyes no están en estos momentos comprometiendo a Nicaragua, ofrecen un resumen de la opinión internacional, debates y normas que tienen que ver con los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en relación al tema de la tenencia de la tierra. Como James Anaya (1996:55) señala:

Existe una considerable preocupación internacional por los pueblos indígenas, y junto a ella, un cierto acuerdo en la opinión internacional acerca del contenido de los derechos indígenas. Este acuerdo acarrea una serie de obligaciones y expectativas sobre los derechos, a pesar de cualquier posible tratado, pacto o acto formal de consentimiento a las normas.

3.2.1. Los organismos internacionales y los pueblos indígenas

Según James Anaya (1996:47), el Convenio 169 de la OIT es “la manifestación legislativa más concreta de la creciente respuesta a las demandas de los pueblos indígenas”. Este Convenio se escribió en 1989 y se hizo efectiva en 1991. Ha sido ratificada por Noruega, México, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Perú, Paraguay y Costa Rica, y en estos momentos esta siendo considerada por otros países. Surgió como una revisión del Convenio 107 de 1957, que hoy en día se considera caduco por su visión integracionista. El tema básico del Convenio vigente es, como se expresa en el preámbulo, que se reconozcan “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. En términos generales, el texto incluye disposiciones acerca de la no discriminación, y medidas para lograr la conservación lingüística y cultural, la promoción y el desarrollo, los derechos sobre la tierra y los recursos, así como sobre la participación de los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan directamente.

Acerca de la cuestión de la tenencia de la tierra, el Convenio 169 establece que los gobiernos deben respetar la importancia cultural y espiritual de la relación entre los pueblos indígenas y sus “tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, deben respetar los aspectos colectivos de esa relación” (Art. 13.1). En este sentido, se entiende por territorio “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Art. 13.2). El Convenio demanda a los estados a reconocer el derecho de propiedad y de posesión de tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente, así como el derecho de acceso a tierras no ocupadas directamente por ellos, pero a las que tradicionalmente han accedido para lograr su subsistencia (Art. 14.1). En este sentido, el Convenio hace uso de una definición ampliada de los derechos sobre la tierra, que incluye no sólo las zonas de ocupación tradicional, sino también las de uso tradicional, una situación que es particularmente apropiada para aquellos grupos cuyas actividades productivas se basan en la pesca, la caza y la agricultura itinerante. En el Convenio se invita a los estados a tomar medidas para identificar estas tierras, a fin de garantizar los derechos de propiedad y posesión sobre ellas (14.2), para establecer programas legislativos y administrativos que resuelvan las demandas de tierra (Arts. 14.3,33), para proteger la intrusión o el uso no autorizado de tierras (Arto.18) y para respetar los sistemas indígenas de transmisión de derechos sobre la tierra (Arto. 17.1).

El Convenio 169 especifica que los derechos indígenas sobre los recursos que se encuentran en sus tierras incluyen los derechos a “participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (Art. 15.1). En situaciones en que el estado posee los recursos minerales o del subsuelo (como es el caso en América Latina), que se encuentran en tierras indígenas, entonces se deberá consultar a los pueblos indígenas antes de explorar o explotar estos recursos. Además, “los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible de los beneficios que se obtengan de tales actividades y recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (Art. 15.2). Aunque el Convenio deja bastante confusa la cuestión del derecho de los indígenas a la *propiedad* de los recursos naturales, el hecho de que implícitamente se ceden los recursos del subsuelo al estado, establece una serie de normas en las

que los grupos indígenas deben ser participantes activos en todas las decisiones en las que se vean afectadas las tierras que ellos han ocupado o usado tradicionalmente. En comparación a normas y leyes internacionales previas, especialmente el Convenio 107 de 1957, se puede decir que el Convenio 169 es un ejemplo palmario de la respuesta internacional a las demandas de los pueblos indígenas y que se hace igualmente patente en documentos subsecuentes.

Por ejemplo, el DO 4.20 del Banco Mundial, siguiendo la línea de estas corrientes en el pensamiento internacional, enfatiza la necesidad de cumplir el requisito de *participación informada* de los pueblos indígenas en todos los proyectos de desarrollo que les afecten. Sin duda, la experiencia del Banco Mundial en la implementación de proyectos que han afectado negativamente a diversos pueblos indígenas y tribales, puede explicar la adopción de esta nueva postura o línea de acción. La directiva de 1991 reemplaza a la directiva de 1982 que fomentaba políticas integracionistas y proteccionistas, además subraya la importancia de la participación activa de los pueblos indígenas en los proyectos que les afectan (Davis 1994:76). Uno de los aspectos claves de la política del Banco Mundial es la preparación de un “plan de desarrollo culturalmente apropiado” previamente a la implementación de cualquier proyecto. Como prerequisite del plan de desarrollo, “deberán tenerse en cuenta las formas locales de organización social, las creencias religiosas y los sistemas de uso de los recursos”.⁷ También, como parte de la formulación del plan de desarrollo, la directiva en cuestión, aboga por el reconocimiento legal de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.

En aquellos casos en que las tierras de los pueblos indígenas han sido introducidas en el dominio del estado, y de forma inapropiada, se han transformado los derechos tradicionales de estos pueblos en formas de propiedad legal, deben ser implementados mecanismos alternativos que garanticen los derechos renovables y duraderos de custodia de los pueblos

⁷Directiva Operacional 4.20, publicada en Van de Fliert (1994: 83-89).

indígenas. Estos pasos deben ser dados antes del inicio de la fase de planificación.⁸

Al establecer la investigación y la legalización de la tenencia de la tierra indígena como parte de la planificación de los proyectos de desarrollo, la directiva aludida establece implícitamente la regularización de la tenencia de la tierra como un pre-requisito para la implementación de cualquier proyecto.

En 1982, las Naciones Unidas crearon el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, un órgano de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de las Naciones Unidas, con el fin de lograr unos parámetros internacionales sobre el trato y sobre los derechos de los pueblos indígenas. En 1985, el Grupo de Trabajo elaboró un borrador de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, que fue adoptada por la Subcomisión en 1994, y que, en la actualidad se encuentra bajo revisión por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Barsh 1996). En el borrador de la declaración se reafirman la mayoría de los principios que se presentan en el Convenio 169 pero es más amplio en cuanto a los derechos que otorga a los pueblos indígenas, especialmente en cuestiones del control sobre sus asuntos, tierras y recursos.

Al igual que el Convenio 169, la Declaración-Borrador de las Naciones Unidas reconoce la importancia espiritual y material que tiene la tierra para los pueblos indígenas. Establece su derecho a ocupar y usar el medio en el que viven, y delinea las responsabilidades del estado tanto para prevenir el deterioro de esos derechos como para elaborar medidas legales y administrativas que faciliten la implementación efectiva y la continuidad de dichos derechos. Al mismo tiempo, la declaración provisional de las Naciones Unidas expande los mencionados derechos. En primer lugar, se ha transformado el estilo o fraseología utilizada para describir el ámbito de la tierra o territorio bajo consideración, y en este documento se utiliza el presente en vez del pasado, para incluir las áreas y recursos que “tradicionalmente se han poseído, ocupado o utilizado” (Arto. 26). El Artículo 27 expande este concepto para incluir la

⁸Directiva Operacional 4.20 . . . pg. 86.

restitución o compensación por las tierras de las cuales han sido expropiados ó desposeídos:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscadas, ocupadas, utilizadas o dañadas sin su consentimiento libre e informado. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa.

En relación a los recursos, la declaración se refiere a los derechos indígenas a los recursos naturales y al deber de los estados a asegurar su protección. En el Arto. 30 dice:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, especialmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras lograr un acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias adversas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual (Arto. 30).

La declaración afirma además que “como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación” los pueblos indígenas “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”, incluyendo la administración de sus tierras y recursos (Arto. 31). Finalmente, este documento limita explícitamente el ámbito de las actividades estatales en las tierras indígenas, poniendo límites a las actividades militares, a utilizar estas tierras como basureros de desechos militares (Arto. 28). Además, el traslado de pueblos indígenas de sus tierras queda prohibido sin su libre e informado consenso, y con una compensación justa y equilibrada (Arto.10).

El Anteproyecto de la Declaración Inter-Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos de la OEA en 1995, reconoce explícitamente como

predecesores al Convenio 169 y el Proyecto Declaración de las Naciones Unidas, y además reafirma los derechos que fueron aceptados en dichos documentos en relación a la tierra y los territorios. El borrador de la declaración se inició tras la celebración de la Asamblea General de la OEA en 1989, y solicitó que la Comisión de Derechos Humanos preparara un instrumento jurídico sobre los pueblos indígenas, que contara además con el insumo de los gobiernos y de los pueblos indígenas (Anaya 1996: 54).

Al igual que la declaración de las Naciones Unidas, el documento de la OEA hace uso del pasado al referirse al reconocimiento de los derechos indígenas de propiedad y uso de la tierra y a los territorios históricamente ocupados o usados (Arto. 18.2), e incluye mecanismos para la restitución de las tierras confiscadas, ocupadas, usadas o dañadas (Arto.18.7). La declaración se parece al Convenio 169 de la OIT, al contar con un artículo separado para los casos en que los estados retienen la propiedad del subsuelo, pero su lenguaje es mucho más riguroso que el del Convenio 169 y de forma muy clara estipula que el estado tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas antes de poder dar inicio o de autorizar la implementación de cualquier programa de explotación de recursos. Además, el documento exige que se incluya a los pueblos indígenas en el reparto de los beneficios de dichas actividades y que se les compense por los daños que puedan causar los proyectos (Arto. 18.5). Mientras el Convenio 169 decía que los gobiernos “deberán” establecer medidas para consultar a los pueblos indígenas antes de poner en marcha los proyectos, en la Declaración Inter-Americana se considera que ello es un requisito; una obligación de los estados. Así mismo, mientras el Convenio 169 establecía que los pueblos indígenas deberán “siempre que sea posible” participar de los beneficios de estas actividades, la Declaración Inter-Americana simplemente afirma que “participarán” de los beneficios, y elimina el carácter condicional y cualificante de la frase.

La Declaración Inter-Americana introduce además una nueva condición relacionada con los derechos de uso y propiedad indígenas que existían antes del surgimiento de los estados nacionales. En tal sentido, el Arto. 18.3 establece:

Donde los derechos de propiedad y de uso de los pueblos indígenas surgen de los derechos previos a la creación de los

Estados, estos últimos deberán reconocer el título de los pueblos indígenas como permanente, exclusivo, inalienable e imprescriptible. Ello no debe limitar el derecho de los pueblos indígenas a atribuir propiedad en la comunidad, de acuerdo a sus costumbres, tradiciones, usos y prácticas tradicionales, y tampoco debe afectar los derechos colectivos de la comunidad. Dichos títulos sólo pueden ser alterados por consentimiento mutuo entre el estado y los pueblos indígenas, y siempre que estos últimos tengan un conocimiento completo de la naturaleza y atributos de dicha propiedad.

Aunque este artículo deja confusa la parte relativa a los procedimientos y mecanismos para determinar la presencia o ausencia de estos derechos “originales”, supone un importante reconocimiento de que las demandas históricas de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios existen previamente a la formación de los estados.

Es importante observar que tanto el Anteproyecto de la ONU como el de la OEA se encuentran en estos momentos bajo revisión por parte de comisiones de estas organizaciones; proceso que además está marcado por un gran debate acerca de algunos de los conceptos clave utilizados, aunque también se está llegando a un considerable grado de consenso (Barsh 1996). Los debates surgidos durante la elaboración de los borradores de las Declaraciones reflejan las dificultades existentes entre los representantes de los estados para incorporar las demandas de las *organizaciones* indígenas dentro de una serie de parámetros normativos que no amenacen la integridad y soberanía del estado. Estas discusiones giran alrededor de términos clave o conceptos relacionados con la elaboración de leyes internacionales y nacionales sobre los pueblos indígenas. Algunos de estos términos son: “indígenas”, “pueblos”, “autodeterminación”, y en menor medida, “territorio”.

3.2.2. Conceptos clave en la ley internacional sobre los pueblos indígenas

3.2.2.1. Indígena

Las normas y leyes internacionales aún tienen que lograr una definición estandarizada del concepto indígena, y alcanzar consenso acerca de qué grupos pueden incluirse en esta definición (Hannum 1990,

Brolmann y Zieck 1993). La falta de consenso en la definición aparece especialmente en las recientes discusiones del Proyecto Declaración de las Naciones Unidas, donde la Comisión de Derechos Humanos no ofrece ninguna definición de “pueblos indígenas” (Barsh 1996). La mayoría de las objeciones a este vacío vienen de países asiáticos, quienes reconocen la existencia de poblaciones “tribales” diferenciadas, pero niegan la existencia de pueblos indígenas diferenciados, argumentando que la mayoría de la población en estos países es indígena.

Teniendo en cuenta estas objeciones, la respuesta de los organismos internacionales a este dilema ha sido enfatizar la flexibilidad de la aplicación del término, dependiendo del contexto particular de cada nación, priorizando como criterio fundamental la autoidentificación. El DO 4.20 del Banco Mundial hace uso del término pueblos indígenas, junto con conceptos como “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales”, para denotar a “los grupos sociales con una identidad cultural distinta de la sociedad dominante que los hace vulnerables a ser la parte en desventaja en el proceso de desarrollo”. Este documento también considera que la legislación de cada país “proporciona una base preliminar a partir de la cual poder identificar a los “pueblos indígenas”; por otro lado, ninguna definición por si sola puede captar la diversidad de lo indígena. Por ello se proporciona una lista de características que están presentes en diversos grados en estos pueblos indígenas. Esa lista incluye:

5. mantener una relación muy estrecha con territorios ancestrales y con sus recursos;
6. autoidentificarse y ser identificados por otros, como miembros de un grupo cultural diferenciado;
7. contar con un lenguaje indígena, normalmente distinto del lenguaje nacional;
8. existencia de instituciones sociales y políticas tradicionales, consuetudinarias.
9. tener una economía orientada principalmente hacia la subsistencia.

El Convenio 169 hace referencia tanto a pueblos indígenas como a pueblos tribales. Por pueblos indígenas se consideran aquellos que:

Son tales por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturas y políticas, o parte de ellas (Arto. 1.1b).

Pueblos tribales son aquellos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, o por una legislación especial” (Arto.1.1a). Debe notarse que en el Convenio 169 señala que autoidentificarse o “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Arto. 1.3). El convenio 169 emplea principios flexibles para la “definición” de pueblos indígenas o tribales. Dichos principios no están basados en la noción de descendencia racial de los “indios” sino en la existencia actual de una cultura e identidad colectiva que los distingue de otros segmentos de la población nacional.

Para los pueblos definidos como indígenas, la continuidad de su identidad colectiva relacionada a una región geográfica no depende simplemente de su descendencia de ciertos grupos existentes antes de la conquista, sino de poblaciones que se formaron antes del establecimiento de las fronteras estatales existentes en la actualidad. En América Latina, muchos autores han argumentado que la aplicación de estos conceptos y definiciones debe incluir no sólo a los pueblos considerados racialmente puros “indígenas”, sino también a las poblaciones mixtas, particularmente de descendencia africana, que surgieron antes de la existencia de los límites estatales actuales y quienes conservan unas prácticas e identidades culturales distintas, como los Garífuna (Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua) o los Creoles de Nicaragua. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Anteproyecto de la OEA, ha incluido provisionalmente una nueva frase como parte de la definición de indígena. Así, el documento añade “a los grupos traídos involuntariamente al Nuevo Mundo, que se liberaron y restablecieron las culturas de las que provenían” (Arto. 1.1). Al igual que en el Convenio 169, el principio de autodeterminación se considera fundamental. Eso

implica que el estatus de indígena no puede negarse a aquellos grupos que afirmen ser culturalmente distintos.

3.2.2.2. Pueblos

Otro de los términos clave debatidos en la legislación internacional es el concepto de “pueblos” (Falk 1988). Durante el debate sobre la declaración de las Naciones Unidas, varios estados objetaron al uso del concepto de “pueblos”, prefiriendo en cambio utilizar el nombre concreto del pueblo o población a la que se estaba refiriendo el documento (Barsh 1996). Estas objeciones al concepto de “pueblos” surgen a consecuencia de que su uso podría implicar el derecho del grupo en cuestión a reclamar un estado independiente, fuera del ámbito de la legislación internacional, ya que el convenio de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece que todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. Esta disposición de las Naciones Unidas fue elaborada pensando en las poblaciones colonizadas, administradas por gobiernos no locales, y no había sido aplicada a pueblos indígenas en las Américas u otros lugares donde los gobiernos coloniales han sido sustituidos por un estado independiente (Anaya 1996:76).

La adopción de la noción de pueblos, representa un término medio entre las demandas de los grupos indígenas y la posición que adoptan normalmente los estados. Históricamente, los grupos indígenas han afirmado contar con una identidad como “naciones” o “pueblos originarios”, términos que implican una oposición directa entre estos grupos y las naciones en las que residen actualmente. Por otro lado, muchos estados han preferido concebir estos pueblos como “minorías” o “grupos étnicos”, como poblaciones sub-nacionales que no cuentan con un estatus originario y distintivo, ni con demandas legítimas dentro y contra el estado. Recientemente, los propios grupos indígenas han dotado de gran importancia al término de “pueblos” como un reconocimiento de su patrimonio autóctono, a su cultura e identidad particular y distinta, y a su derecho a contar con formas de autogobierno (Scott 1996). Los grupos indígenas creen que términos como poblaciones, grupos étnicos y minorías no están reconociendo este sentido específico de ser habitantes originarios de un área o territorio, ni tampoco respeta su derecho a mantenerse como pueblos distintos en un lugar específico (Barsh 1996).

A pesar del debate existente, el término “pueblos” está ganando aceptación en la legislación internacional, particularmente cuando se añaden limitaciones a los derechos de secesión. Todos los documentos más importantes que se discuten en esta sección emplean el término “pueblos”. Sin embargo, el Convenio 169 condiciona explícitamente su significado de la siguiente forma: “la utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (Arto.1.3). Es decir, la noción de “existir como pueblo” que se otorga en el Convenio 169 no proporciona derecho a la autodeterminación a los pueblos indígenas, de forma semejante al convenio de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos.

3.2.2.3. Autodeterminación

El término autodeterminación ha estimulado considerable discusión y debate en la legislación internacional (Iorns 1992, Alfredsson 1993). Las organizaciones indígenas otorgan bastante importancia al término, como un reconocimiento de su estatus de pueblos originales o autóctonos, así como por su derecho a controlar sus instituciones y territorios propios. Reflejando esta preocupación, el Proyecto Declaración de las Naciones Unidas afirma que:

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el ingreso de personas que no son miembros, así como los medios de financiar estas funciones autónomas (Arto. 31).

Muchos estados se oponen, de igual forma que se oponían a utilizar el término “pueblos”, al uso del término autodeterminación tanto en el Anteproyecto de las Naciones Unidas como en otras instancias. Es decir, los estados temen que el derecho a la autodeterminación suponga un derecho a formar un estado independiente y por tanto una amenaza a la soberanía e integridad de las naciones-estado (Sanders 1993, Barsh

1996). Aún así, algunos estados tienden a aceptar los principios de autogobierno y autonomía que se plantean en el Anteproyecto de las Naciones Unidas, en tanto que se entiende que éstos tienen cabida dentro del marco territorial existente y sometidos a la legislación de los estados actuales. El numeral XV de la Declaración Inter-Americana evita el uso del término autodeterminación pero reitera y expande los principios básicos que quedan establecidos en el Anteproyecto de las Naciones Unidas.

Los estados reconocen que los pueblos indígenas cuentan con el derecho a determinar libremente su condición política y a planear libremente su desarrollo económico, social y cultural. En tal sentido, los estados reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y al autogobierno para resolver las cuestiones locales e internas.⁹ El rechazo total a utilizar el término autodeterminación descansa sobre un principio que equipara pueblo con estado y que asume que el mundo está compuesto de un conjunto de comunidades mutuamente exclusivas, y dotadas de soberanía única y total. Desde esta perspectiva se ignoran las múltiples, coincidentes y sobrepuestas esferas de comunidad y autoridad que pueden, y de hecho existen, dentro y entre las naciones-estado (Anaya 1996:78). La opinión actual más extendida tanto en legislación internacional como nacional, ha empezado a abandonar una visión estática y monolítica y empieza a reconocer que la sobreposición de las distintas esferas de comunidad y la autoridad puede fortalecer al estado. Esta nueva visión, considera que el estado se ve fortalecido mediante el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, reforzando así los principios democráticos y reduciendo el potencial de conflicto.

Algunos conocedores de la ley, intentando solucionar la problemática que existe frente al término autodeterminación, han distinguido entre autodeterminación interna y externa (Alfredsson 1993). Mientras “autodeterminación externa” implica el derecho a contar con un estado independiente, “autodeterminación interna” supone el derecho al autogobierno y a la autonomía dentro del marco de la soberanía estatal. La mayoría de los estados rechazan el derecho a la autodeterminación

⁹Borrador de la Declaración Interamericana, pp. 223-224.

externa de los pueblos indígenas; sin embargo, aceptan tanto en principio como nominalmente, diversas formas de autodeterminación interna.

El debate existente alrededor el concepto de autodeterminación, refleja no solo una confusión semántica o conceptual, sino que es el reflejo de la magnitud de la lucha de los pueblos indígenas para controlar sus asuntos. Es decir, la adopción de nociones de autonomía y autogobierno indígena es vaga y se mantiene abierta a varias interpretaciones. La mayoría de los estados aceptan una versión relativamente “débil” de autonomía *cultural* el derecho de los pueblos indígenas a hacer uso de sus lenguajes, a practicar su religión y cultura (Hannum 1990:99). El asunto crucial está en el control indígena sobre su territorio, así como en la forma en que administran sus tierras y recursos (Brolmann y Zieck 1993:217-218, Bengoa 1994:38-39).

3.2.2.4. Territorio

Aunque algunos estados objetan al uso del término territorio, su uso es en la actualidad bastante aceptado y se ha adoptado en la mayoría de las declaraciones y convenciones internacionales. El Convenio 169 de la OIT define territorio como “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. (Arto. 13.2). Los territorios no incluirían tan sólo las tierras ocupadas y cultivadas sino también el conjunto total del medio: tierras, aire, aguas, costas, flora y fauna utilizado por grupos particulares. El territorio no está necesariamente ligado a poblados, sino más bien a grupos humanos o pueblos. Se reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a usar, gestionar y conservar los recursos que se encuentran en sus territorios. Sin embargo, esos derechos no necesariamente suponen la *propiedad* de dichos recursos. Tanto el Convenio 169 de la OIT como el Anteproyecto de la Comisión Inter-Americana, sostienen que los estados mantienen la propiedad sobre los recursos del subsuelo. En estos casos, los pueblos indígenas cuentan con ciertos derechos, como son participar en la formulación e implementación de planes de explotación; disfrutar de algunos de los beneficios que se obtengan de su explotación, y ser compensados por cualquier daño causado como resultado de la extracción de estos recursos.

3.3. Legislación estatal relacionada con las tierras indígenas en la América Latina

Un importante número de estados de América Latina ha implementado reformas constitucionales y legislaciones que reflejan los desarrollos recientes y la creciente sensibilidad internacional frente a la situación, las necesidades y las demandas de los pueblos indígenas. Ciertas reformas constitucionales que reconocen derechos específicos para los indígenas, incluyendo el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, se han dado en Perú en 1979 (Beteta Menacho 1992); en Brasil en 1989 (Cordeiro 1994); en Colombia en 1991 (Avirama y Márquez 1994, CIDH/OEA 1994) y en Paraguay en 1992 (Prieto 1994). Esas reformas también han sido propuestas para otros países. Recientemente se han aprobado legislaciones gubernamentales y directivas presidenciales acerca de los derechos indígenas colectivos sobre la tierra, en países como Bolivia (Navia Ribera 1993); Chile (Aylwin 1993) y Panamá (Morales Guerrero 1995). Aquí se proporciona una perspectiva general comparativa de los desarrollos constitucionales y legislativos en algunos países de América Latina: Brasil, Colombia, Paraguay, Chile, Perú y Bolivia. Esa perspectiva se centra en la cuestión de los derechos indígenas a la tierra, y se elabora un análisis de las diversas formas de tenencia colectiva reconocida y codificada por distintos gobiernos.

Aunque la tendencia general ha sido iniciar una serie de reformas sobre los pueblos indígenas y los derechos territoriales, estas reformas han sido difíciles de implementar. Por ejemplo, mientras la Constitución de Guatemala contiene un capítulo sobre las comunidades indígenas que establece la protección estatal de sus formas de vida, tierras y propiedad colectiva, no se ha elaborado ningún tipo de legislación pertinente, y el estado ha mostrado poco interés en la protección o promoción de los derechos indígenas (Adams 1994). En Ecuador, la demarcación de dos extensas áreas de tierra comunal para los Huaorani y Quichua no viene acompañada de una reforma legislativa significativa (Selverston 1994). Es interesante observar que gran parte de las reformas más progresistas aprobadas o propuestas pertenecen a países con poblaciones indígenas relativamente pequeñas. Por el contrario, esas reformas han sido paralizadas o rechazadas en países con grandes poblaciones indígenas.

3.3.1 Reformas legislativas relacionadas con la tenencia de la tierra indígena

Las reformas legislativas y constitucionales en los países que vamos a considerar cuentan con ciertos aspectos en común. En todos los casos proporcionan un reconocimiento de las identidades, culturas, lenguajes, costumbres y creencias de los pueblos indígenas. En el caso de Colombia y Bolivia, la nación misma se define como “multiétnica” y “pluricultural”.¹⁰ Los derechos indígenas a la tierra comunal están también universalmente reconocidos. Es más, las tierras indígenas son inalienables e intransferibles excepto entre miembros de las comunidades. Finalmente, algunos estados, explícita o implícitamente reconocen su deber de demarcar y legalizar las tierras indígenas, así como de tomar en cuenta el estado jurídico o la personalidad de las comunidades indígenas.

Sin embargo, la definición concreta de la composición y dimensión de lo que constituye tierras indígenas, varía de estado a estado. Desde un enfoque minimalista, se considera estas tierras como las que “tradicionalmente han ocupado” las comunidades indígenas. La Constitución brasileña extiende la definición para incluir también aquellas tierras utilizadas por los grupos indígenas para sus actividades productivas, así como las que sirven para la conservación de los recursos naturales necesarios para su bienestar cultural y físico (Cordeiro 1994:67). De igual forma, la Constitución de Paraguay define el derecho a la propiedad comunal como las tierras “en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida” (Prieto 1994:56). La ley peruana también cuenta con disposiciones acerca de la adquisición de tierras necesarias para el mantenimiento de la población indígena; además esa legislación es única por establecer una distinción legal entre “comunidades nativas”, de “carácter sedentario” y las que “realicen migraciones estacionales”

¹⁰*Constitución Política de Colombia*. En Federación Colombiana de Municipios, eds. *Constitución y Nuevo Municipio*. Santa Fe de Bogotá: Federación Colombiana de Municipios, pg. 131; *Nuevos dispositivos constitucionales referentes a los pueblos y culturas indígenas*. En *Anuario Indigenista* 53 (1994), pg. 271.

(Beteta Menacho 1992:184). En el caso de pueblos sedentarios, las tierras que se tienen en cuenta son las que los grupos indígenas “ocupan realmente para desarrollar” actividades agrícolas o de otro carácter. En el caso de los pueblos migratorios, se consideran tierras indígenas “la totalidad de la superficie donde se establecen para efectuarlas” (Beteta Menacho 1992:148).

Aunque la Ley Chilena #19253 sobre los grupos indígenas es más débil que la de otros países, es única en cuanto a su definición de tierras como aquellas que han sido previamente dotadas de títulos de propiedad, así como otras que “históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades” indígenas “siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de popularidad” (Arto. 12.2).¹¹ Ello extiende la definición de tierras indígenas para incluir aquellas tierras ocupadas en el pasado, abriendo así un espacio para el reconocimiento de títulos a las tierras históricamente ocupadas por los indígenas pero consideradas en la actualidad fiscales o particulares, al mismo tiempo que abre la posibilidad de recuperación de tierras (Aylwin 1993).

En relación a los derechos indígenas sobre los recursos, las Constituciones colombiana, brasileña y boliviana garantizan a los indígenas el uso (sostenible) de los recursos de superficie y acuíferos que se encuentran en sus tierras. Aunque la Constitución peruana declara que los recursos naturales son propiedad del Estado, algunas leyes de ese país permiten a los pueblos indígenas el acceso a los recursos que se encuentran en sus tierras (Beteta Menacho 1992). Tan sólo Brasil, Colombia y Panamá reconocen que los indígenas tienen derechos *exclusivos* de uso sobre la fauna y del bosque (Ortega 1992:68).

En la mayoría, si no en todos, los países de América Latina, el estado mantiene los derechos sobre el subsuelo. De hecho, gran parte de los conflictos y problemas que existen alrededor de la cuestión de las tierras indígenas derivan de la degradación de la tierra y los recursos que acompaña la extracción de minerales y petróleo. Las nuevas legislaciones

¹¹Ley no. 19253 Ley Indígena. En *Anuario Indigenista* 32 (1993), pp.188-189.

no otorgan a los pueblos indígenas la propiedad de los recursos del subsuelo, y tan solo las Constituciones de Brasil y Colombia reconocen explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que afectan a los recursos que se encuentran en sus tierras.

En general, las reformas legislativas han sido menos efectivas en la cuestión de los derechos indígenas a gestionar y controlar sus asuntos propios y en participar en decisiones gubernamentales que les afecten. Un pequeño avance se está dando en el reconocimiento de la ley consuetudinaria. Colombia, Bolivia y Paraguay reconocen la ley consuetudinaria como válida para la regulación de asuntos dentro de sus comunidades, mientras que estas normas no entren en contradicción con la ley nacional.

Colombia ha producido la legislación más extensa y amplia en relación a los pueblos indígenas, especialmente en relación a cuestiones de participación y autonomía o autogobierno. En el ámbito nacional, la constitución reserva dos cargos de Senador y hasta cinco cargos de Representantes al Congreso Nacional, para representantes indígenas (CIDH/OEA 1994). Existe un Comité de Política Indigenista con una extensa participación indígena que depende de la Procuraduría Presidencial para los Derechos Humanos. En Colombia, aunque los pueblos indígenas no cuentan con el control total sobre sus recursos, al menos tienen garantizado el derecho al usufructo de los recursos renovables. La Constitución (Arto. 330) garantiza también que la explotación de los recursos se “hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (Sanchez et.al.1993:308). Desde 1987 el gobierno, con la cooperación y participación de las comunidades indígenas ha nombrado varios inspectores de recursos para las tierras indígenas.

La innovación legal más importante concierne a la formación de “territorios indígenas”, que cuentan con su propia estructura gubernamental, con autoridades indígenas cuyos derechos y funciones son la administración de recursos, el establecimiento de tributos y contribuciones a la renta nacional (CIDH/OEA 1994:190). Bolivia también ha emitido decretos ejecutivos que establecen cuatro territorios

indígenas pero no ha elaborado ninguna ley que defina su organización y reglamentación (Navía Ribera 1993).

3.3.2. Formas de tenencia de la tierra indígena en América Latina

Existen varios modelos de tenencia colectiva de la tierra en América Latina. Mucha de la discusión de este tema ha girado en torno de la diferencia entre terrenos comunales y territorios indígenas, y hay muchos que son fuertes partidarios de un modelo y opositores al otro. Esta consultoría no se involucra en esa discusión a, sino que intenta describir el contenido de cada modelo y registrar las críticas y ventajas de cada uno. La metodología de la investigación de campo de este diagnóstico incorpora una premisa paralela. Se comienza a nivel de comunidad, porque escoger cualquier otra unidad de análisis sería sesgar los resultados del estudio, prejuzgando el modelo de la tenencia de la tierra que los pobladores comunales reivindican. Por otro lado, el estudio se mantiene totalmente abierto a la posibilidad de que la reivindicación se formule en un forma multi-comunal (o territorial). Se ofrecen también casos en que la gente ha formulado un modelo combinado que tiene elementos de las dos formas previamente mencionadas. De igual manera, en la discusión que sigue, no se asume que los modelos son mutuamente excluyentes, sino que pueden superponerse o combinarse. Dicho de otra manera, los tres modelos, a saber: las tierras comunales, las reservas, y los territorios, simplemente representan tipos ideales, que son el comienzo del análisis, que necesariamente se vuelven más complejos y detallados en sus expresiones concretas.

3.3.2.1. Tierras comunales

El modelo de tierras comunales se refiere a los títulos que se otorgan a comunidades particulares y separadas, o a asentamientos nucleados. En gran parte de América Latina, los regímenes coloniales organizaron a los pueblos indígenas en asentamientos nucleados, otorgándoles títulos comunales a estas tierras. Desde mitad del siglo pasado, las políticas liberales que estimulan la propiedad privada y la posesión individual, han amenazado las tierras indígenas y en gran medida este tipo de propiedad se ha extinguido. Aún así, las tierras comunales constituyen

una forma reconocida de tenencia de la tierra en la mayoría de los países de América Latina.

La composición legal concreta y el estatus de una “comunidad” varía dependiendo de los países y regiones. En América Central y México, algunas comunidades han sido descritas como “entidades corporativas que poseen tierra, al menos en casos en que las comunidades retienen título legal de las tierras comunales, que generalmente son apartadas para el pastoreo y el cultivo permanente por algunos miembros de la comunidad (Hunt y Nash 1967). En el caso de los países andinos, que cuentan con una población indígena asentada en los altiplanos como Bolivia, Ecuador y Perú, la misma comunidad ha sido definida como una “institución de tenencia de la tierra” (Lehman 1982:22). La política nacional en estos países ha tendido a ver a los pueblos indígenas (que en Perú se califican como “comunidades nativas”) como sujetos de las mismas legislaciones y procedimientos que las comunidades campesinas (Davis y Wali 1993:11). La definición legal y la personería jurídica de la comunidad no se ha definido en términos de las organizaciones indígenas, sino en términos de un modelo nacional y uniforme de organización campesina que en el caso de Bolivia está representado por los sindicatos rurales y en países como Perú o Bolivia por las cooperativas.

Aunque la titulación legal de las tierras comunales es sin duda un paso muy importante para asegurar los derechos indígenas sobre la tierra, este proceso no es necesariamente la forma más apropiada de reconocimiento de la tenencia colectiva que se da en los pueblos indígenas. Como Davis y Wali (1993:11-12) observan, los mecanismos de titulación y reconocimiento de tierras base de las comunidades del altiplano han resultado ser bastante problemáticas para aquellas comunidades que viven en los bosques tropicales, quienes no están necesariamente organizadas en comunidades circunscritas y que practican una forma de subsistencia que requiere acceso a extensas áreas de territorio. Generalmente, los gobiernos han intentado demarcar las tierras comunales sin tener en cuenta los patrones de uso de la tierra existentes, sino creando parcelas a partir de estimaciones calculadas a partir de lo que constituye una extensión suficiente para cada familia que practica agricultura intensiva. Como resultado, las parcelas que se han otorgado a las familias y comunidades son demasiado pequeñas

para poder mantener los métodos de producción tradicionales y para permitir una gestión sostenible de los recursos naturales.

Así mismo, la tenencia comunal de la tierra, a pesar de que salvaguarda los derechos colectivos de propiedad de las comunidades segmentadas, puede también producir conflictos entre distintas comunidades del mismo pueblo o entre pueblos indígenas similares (Hunt y Nash 1967:270). En un estudio de campo reciente entre los Pech, Miskito y Twanhka de la Mosquitia Hondureña, los investigadores han mostrado que distintas comunidades tienen esferas comunes de uso de recursos, en que se sobreponen actividades de pesca, caza y cultivo (Herlihy 1990:39, Herlihy y Leake 1990). En este caso, la donación de títulos comunales a comunidades segmentadas violaría patrones existentes de tenencia de la tierra. Por ello, MOPAWI, una organización indígena regional, ha propuesto la creación de dos grandes “áreas” comunales, que tienen reconocimiento y garantía provisionales del Instituto Nacional Agrario de Honduras.

3.3.2.2. Reservas

El modelo de reservas constituye una forma alternativa de tenencia de la tierra para las comunidades indígenas habitantes de los bosques. Las reservas consisten en áreas de tierra que tan sólo pueden ser ocupadas por pueblos indígenas. Brasil cuenta con el mayor número de reservas en toda América Latina. Bajo este modelo, las reservas se registran bajo el nombre de la Fundación Nacional Indígena (FUNAI), instancia responsable de su demarcación, registro y administración (Cordeiro 1994). Costa Rica también es un país que emplea extensamente el sistema de reservas, donde se han creado veintiún reservas para su población indígena (Tenorio Alfaro 1988; Gueren Berger 1992).

El sistema de reserva esconde una perspectiva caduca y paternalista hacia los pueblos indígenas. Es un modelo que otorga autoridad y poder de tutela a una agencia gubernamental central sobre los pueblos indígenas, y muy poca participación y autonomía directa a esas mismas comunidades indígenas. Incluso podríamos decir que la reserva no reconoce modelos indígenas de tenencia de la tierra, de organización social o de gestión de los recursos (Davis y Wali 1993:10). Como se discute más adelante, las comarcas de Panamá y los resguardos de Colombia se parecen a las reservas aunque otorgan formas de autonomía

y autogobierno a sus habitantes. En Costa Rica, la propuesta de ley para transformar las reservas en territorios indígenas refleja y extiende el mismo principio.

3.3.2.3. Territorios

El concepto de territorios indígenas es el más nuevo en América Latina. Este modelo surge de la combinación de varios factores como son el desarrollo y los cambios en la legislación internacional, las demandas de los pueblos indígenas y la existencia de precedentes específicos en América Latina. Los territorios pueden ser concebidos como un modelo que otorga títulos legales a regiones indígenas que gozan de formas de autogobierno y autonomía.

La comarca, en Panamá, representa un predecesor importante a este modelo de territorio indígena. En 1938, como resultado de una serie de conflictos y negociaciones entre el gobierno panameño y los Kuna de San Blas, el gobierno categorizó la zona indígena como una comarca, que en la actualidad se autodenomina comarca Kuna Yala. En 1953 se aprobó una ley que regula las relaciones internas y externas de la Comarca. En 1983, se estableció una nueva comarca denominada Comarca Emberá-Wounann (Herlihy 1990, Tristán Donoso 1993).

La condición de comarca proporciona a sus habitantes derechos a regular sus asuntos internos aunque tienen que reconocer la jurisdicción panameña (Morales Guerrero 1995). El título de propiedad de la tierra pertenece a los ocupantes indígenas a través del Congreso General de la Comarca que es el “máximo organismo tradicional de decisión o expresión” del pueblo. El Congreso General está autorizado a dictaminar medidas para el progreso de los habitantes, para la conservación de sus culturas, para la “ejecución de obras que sean útiles a los habitantes” y a adjudicar tierras a personas que no sean miembros de la comarca (Morales Guerrero 1995:58). Un representante nacional, que se conoce con el nombre de Intendente en la comarca de Kuna Yala y Gobernador en la comarca de Emberá-Wounaan, también tiene autoridad y está dotado de las mismas funciones y facultades que un gobernador de provincia, siendo así el cargo con más autoridad del modelo de Comarca. Sin embargo, al menos en el caso de la Comarca Kuna Yala, en la práctica el Intendente se encuentra sujeto a la autoridad del Congreso General (Morales Guerrero 1995:143). De todas formas, la confusión

existente acerca de quién tiene la autoridad ha obligado al Congreso a proponer una nueva ley para la administración de la Comarca, en la que los poderes están más claramente definidos y el Intendente tan sólo representa la Comarca frente al Organo Ejecutivo.

La Constitución colombiana ha elaborado recientemente las categorías legales para las entidades territoriales indígenas (Art. 286 y 187). Basado en el sistema colonial de resguardos (que sería un tipo de reserva), los territorios indígenas se han redefinido como unidades territoriales que, como los departamentos, distritos y municipios “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” (Sánchez et.al. 1993:306). Dichas entidades cuentan con los siguientes derechos:

- ⌚ Gobierno por autoridades propias.
- ⌚ Ejercicio de las competencias que les correspondan.
- ⌚ Administración de los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- ⌚ Participación en las rentas nacionales.

Los territorios indígenas pueden ocupar dos o más departamentos. La conformación de los territorios indígenas y su relación legal con los municipios, distritos y departamentos no está definida en la Constitución, sino que se ha pospuesto para legislaciones futuras. Sin embargo, el Artículo 330 especifica que “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”. Dichos órganos ejercen funciones que incluyen:

- ⌚ Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
- ⌚ Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- ⌚ Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
- ⌚ Percibir y distribuir sus recursos.
- ⌚ Velar por la preservación de los recursos naturales.

- ⌚ Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
- ⌚ Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
- ⌚ Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.

La ley # 1088 de 1993 regula la creación de autoridades para el territorio, que se denominan Cabildos y/o Autoridades Tradicionales.¹²

En 1990, el gobierno de Bolivia emitió un decreto ejecutivo creando cuatro “territorios indígenas” en el departamento de Beni (Navia Ribera 1993). Dos de ellos, el Territorio Indígena-Parque Nacional Isibro Sécuré (1.1 millón de hectáreas) y el Territorio Indígena Multiétnico (355 mil hectáreas) contiene diversos grupos de pueblos indígenas. Los decretos establecen una nueva categoría legal que reconoce el derecho originario de los pueblos indígenas a sus territorios, definidos como inalienables, y afirman el carácter colectivo de esta forma de propiedad. Sin embargo, el gobierno ha sido muy lento en aprobar una legislación que defina el gobierno y la administración de los territorios.

Aunque es aún muy temprano para evaluar el funcionamiento real de los territorios indígenas, el reconocimiento de esta nueva categoría legal es “quizás el área de mayor avance en la constitución de una nueva conceptualización de la cuestión indígena” en América Latina (Bengoa 1994:38). El concepto de territorio ofrece varias ventajas en cuanto a la puesta en práctica de los derechos indígenas tal como se reconocen en la legislación internacional. Entre estos derechos, podemos destacar:

- ⌚ Reconocimiento del derecho a la propiedad permanente y colectiva de la tierra y del uso de sus recursos;
- ⌚ Reconocimiento de la tierra indígena como inalienable;

¹²Ley #1088 de 1993, que regula la creación de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. En *Anuario Indigenista*, 32 (1993), pp.181-183.

- ⌚ Definición amplia de tierras colectivas indígenas, que supera la noción de tierras utilizadas para residencia y cultivo permanente. Esa definición incluye tanto el concepto de “medio ambiente total” como el acceso permanente a los recursos naturales;
- ⌚ Creación de grandes áreas que se encuentran ocupadas y controladas por grupos indígenas y que permiten la persistencia de formas indígenas de tenencia de la tierra según los cuales miembros de comunidades distintas tienen acceso a las mismas tierras y recursos;
- ⌚ Reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a ejercer formas de autogobierno y autonomía dentro de sus territorios y de participar en las decisiones y proyectos que les afecten.

Para concluir esta sección, es necesario observar que el Gobierno de Costa Rica está actualmente revisando una ley que supera otras leyes en América Latina en lo que se refiere a los derechos que otorga a los pueblos indígenas para controlar y gestionar sus asuntos y territorios. El Proyecto # 12,032 , titulado Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas redefine las Reservas Indígenas como Territorios Indígenas, que serán gobernados y administrados por dos órganos electos, el Consejo Indígena Regional y los Consejos Indígenas Comunales de carácter local.¹³

A los Consejos Indígenas Regionales se les otorgará amplios poderes de gobierno en áreas de servicios médicos, salud, educación, infraestructura, desarrollo y regularización de la tenencia de la tierra. La ley establece claramente la habilidad de los indígenas no sólo a “participar” en decisiones que les afecten, sino también en el ejercicio de control sobre sus asuntos, culturas, tierras y recursos. El Artículo 6 declara que:

Los proyectos de construcción de obras de infraestructura así como el establecimiento de cualquier empresa para la utilización racional de los recursos naturales dentro de esos territorios, deberán consultarse con los Consejos Indígenas Territoriales,

¹³Proyecto no. 12,032, Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. En *Anuario Indigenista*, 33 (1994), pp.339-352.

quienes deberán aprobarlos o rechazarlos, por medio de los mecanismos que al efecto establezcan.¹⁴

La ley reconoce además la ley consuetudinaria de los grupos indígenas, argumentando que “al aplicar cualquier artículo de esta ley deberán tomarse en cuenta las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. La falta de este requisito hará nulo cualquier acto...” (Arto.43).¹⁵ De aprobarse en esta forma, la ley de Costa Rica serviría como modelo para futuras normas que legislen derechos indígenas sobre de autonomía y territorio en otras regiones de América Latina.

3.4. Problemas y cuestiones legales pendientes

3.4.1. No-cumplimiento gubernamental

En América Latina, la reforma administrativa ha empezado a realizarse como resultado de la creciente concientización acerca de los derechos de los pueblos indígenas y de sus luchas para definir y defender esos derechos. En la mayoría de los casos, los cambios legislativos no representan el cumplimiento total de los derechos de los pueblos indígenas, sino compromisos entre las demandas indígenas, las posiciones e intereses gubernamentales y otros sectores nacionales. En Panamá, por ejemplo, debido a la oposición que ha encontrado por parte de los terratenientes locales, el gobierno aún tiene que aprobar la Comarca Guaymí que fue propuesta en 1983 (Tristán Donoso 1993:33). En Brasil, los intereses mineros han bloqueado reformas constitucionales que iban a proporcionar derechos de uso exclusivo del subsuelo y de la tierra a los pueblos indígenas (Allen 1989).

De igual forma, debe considerarse que la aprobación de una nueva legislación no significa por sí misma la garantía del respeto a los derechos indígenas, especialmente en lo que se refiere a cuestiones de tenencia de la tierra. Sólo la implementación efectiva de acciones

¹⁴Proyecto no. 12,032 . . .pp. 341-342.

¹⁵Proyecto no.12,032...pg.351.

gubernamentales combinada con una real y efectiva participación indígena puede garantizar el cumplimiento de los derechos indígenas.

La lenta respuesta de los gobiernos a las demandas de tierra de los pueblos indígenas es notoria. En la mayoría de los casos, este proceso se encuentra bajo la dirección de los institutos agrarios nacionales o de las agencias sobre cuestiones indígenas, instituciones que, a menudo no cuentan con los requisitos materiales y técnicos para llevar a cabo ese tipo de labor. La cartografía efectiva de las tierras indígenas es un paso crucial en este proceso, especialmente cuando los esfuerzos para cartografiar estas tierras incluyen información etnográfica acerca de los patrones de uso de la tierra y los recursos. Desgraciadamente, muchos gobiernos no cuentan con las capacidades técnicas cartográficas necesarias para llevar a cabo este tipo de proyecto. En algunos casos, los propios pueblos indígenas han creado sus propios mapas. Tal es el caso de Ecuador (Radcliffe y Westwood 1996:28). Otras veces han contactado expertos internacionales para elaborar la cartografía necesaria para presentar sus demandas de tierra, como es el caso de Awas Tingni en Nicaragua (Anaya y McDonald 1995, Anaya y Crider 1996, McDonald 1996).

Además, la existencia de un título por sí mismo no garantiza la prevención real contra la ocupación de tierras por terceros, como son los colonos que continúan explotando las tierras indígenas (de Souza Filho 1992:82-87). La falta de medidas administrativas y legales claras que permitan asegurar las posesiones territoriales indígenas, las convierte en áreas vulnerables a la expropiación y la degradación. Ello es particularmente acentuado en países donde las reformas agrarias permiten la ocupación de tierras “en desuso” que los agricultores itinerantes han podido dejar en barbecho. La falta de medidas y mecanismos que permitan a los pueblos indígenas ejercer alguna forma de control y autogobierno debilita y compromete su capacidad de defender sus tierras y recursos (Roldán Ortega 1993:253).

Otro de los problemas persistentes para lograr el reconocimiento y ejecución de los derechos colectivos que los pueblos indígenas tienen sobre la tierra, es la falta de participación de los pueblos indígenas en la formulación e implementación de decisiones que les afectan, desde la aprobación de nuevas legislaciones, la demarcación de tierras y territorios, hasta la gestión y explotación de los recursos naturales en

esas tierras. Las federaciones y organizaciones indígenas demandan que se les tenga en consideración para el abordaje de estos asuntos (Roldán Ortega 1993:254), y la falta de un papel legal definido para ellos, a menudo les deja muy poco margen de decisión, teniendo que tomar una postura de oposición política más que de participación democrática.

3.4.2. Quién es indígena?

Al igual que en la ley internacional, la cuestión de “Quién es indígena?”, está sujeta a gran debate y controversia. Normalmente, se entiende que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de las poblaciones existentes antes de la conquista, y que mantienen sus culturas y prácticas tradicionales y que ocupan además una área específica de territorio. Sin embargo, esa forma de entender “lo indígena” es muy limitada en tanto crea una oposición artificial entre lo “tradicional” y lo “moderno” (o “nacional”) y no reconoce cómo grupos sociales que se identifica como indígenas pueden combinar prácticas tradicionales y no tradicionales, aunque aparentemente hubiesen abandonado la mayoría de sus “tradiciones”. La situación de estos grupos dentro del sistema legal de los estados de América Latina es aún poco clara, aunque la tendencia es a reconocerlos como indígenas. De acuerdo al pensamiento internacional mayoritario sobre el tema, el criterio definitorio sería el de autoidentificación o definición interna.

Así mismo, la existencia de poblaciones mezcladas o no indígenas que comparten historias y circunstancias similares a las de aquellos que son conceptualizados como indígenas, presentan interrogantes o problemas acerca de la naturaleza y el ámbito de los derechos indígenas, especialmente en relación a los derechos colectivos sobre la tierra. Por ejemplo, en Colombia, organizaciones que representan a las comunidades Afro-Colombianas protestaron por su exclusión del proceso de reforma constitucional, debido a que estas poblaciones no estaban concebidas como “etnias”, a pesar de que muchas comunidades mantienen culturas únicas y formas comunales de tenencia de la tierra (Wade 1995). Recientemente, el gobierno acordó la implementación de una ley que garantiza la legalización de la tenencia comunal de la tierra entre algunas comunidades Afro-Colombianas (Sánchez et.al. 1993). Este caso plantea las siguientes preguntas: Para qué grupos y bajo qué circunstancias están garantizados los derechos colectivos a la tierra?

Siguiendo el espíritu de la ley internacional, los derechos que corresponden a los pueblos indígenas no están basados en consideraciones de origen racial, sino en condiciones de presencia histórica, diferencia cultural y formas de producción, subsistencia y forma de vida. Cuando se trata de grupos que ocupan áreas o territorios desde tiempos previos al establecimiento del control estatal y que mantienen prácticas y formas de propiedad colectivas, esos grupos deben ser reconocidos como portadores de derechos similares y equiparable a las poblaciones reconocidas como indígenas.

3.4.3. Autonomía y poder político

Los problemas y objeciones conceptuales más serios que confronta el reconocimiento al derecho colectivo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a poseer espacios territoriales propios son aquellos relacionados con la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno. Como se ha planteado previamente, mientras muchos estados han empezado a reconocer el derecho indígena a la autonomía y al control sobre sus asuntos internos, la naturaleza y dimensión de estos derechos aún no se ha definido claramente. Por ejemplo, en aquellos casos en que el estado ha reconocido explícitamente la ley consuetudinaria indígena (Bolivia, Colombia, Paraguay) la legislación establece también que la ley consuetudinaria es ilegítima en los casos en que contradiga a la ley nacional. En estos casos, la ley consuetudinaria es relegada, considerada inferior o secundaria. Como resultado, el reconocimiento legal de la ley consuetudinaria deja con poco margen de poder a los pueblos indígenas para poder regular y administrar las actividades internas dentro de sus tierras y territorios.

En América Latina, los estados han puesto dificultades al reconocimiento de las formas de autonomía y autogobierno que implica la cesión de poder a los pueblos indígenas, especialmente en aspectos claves como la soberanía territorial y la administración de sus recursos. Por ejemplo, aunque los estados han empezado a reconocer el carácter autóctono de la ocupación indígena del territorio, conceptualizan estas áreas como zonas existentes exclusivamente dentro de las fronteras de un solo estado. Sin embargo, muchos pueblos indígenas (v.gr. los Miskito y Yanomami) ocupan territorios tradicionales o áreas que sobrepasan o trascienden las fronteras nacionales, cuya existencia, por otro lado,

separa a los miembros de un mismo pueblo. El reconocimiento de formas indígenas de autonomía y autogobierno requiere además que los estados enfrenten y solucionen el problema de las relaciones y del intercambio entre miembros de un mismo pueblo que se encuentran divididos por fronteras nacionales, así como la elaboración de disposiciones que reconozcan el carácter transnacional de sus tierras colectivas.

La cuestión de la propiedad, el control y la gestión de los recursos representa en América Latina uno de los aspectos claves de la lucha entre los pueblos indígenas, los estados y otros grupos. La gran parte de la nueva legislación reconoce el derecho al usufructo sobre la tierra y los recursos de los indígenas, pero no les otorga derechos de propiedad sobre estos recursos, particularmente los del subsuelo, que continúan siendo propiedad del estado. Incluso en el caso de los territorios colombianos, que gozan con la autoridad para gestionar y distribuir los recursos, la extracción y explotación de los bienes del subsuelo permanece exclusivamente en manos del estado. A pesar de que las disposiciones emitidas sobre la necesidad de “proteger” el medio natural y la necesidad de “participación” de los pueblos indígenas en las decisiones que tengan que ver con la explotación de recursos, son dos aspectos cruciales hacia el reconocimiento de los derechos indígenas, por sí mismas, estas disposiciones no garantizan los derechos. Sin medidas legales y administrativas sustantivas que otorguen formas de control sobre la explotación y gestión sobre sus tierras y recursos (como se promueve en la ley de Costa Rica), la expresión “participación indígena” continúa siendo una expresión formal y vacía sujeta a la manipulación y discrecionalidad del funcionario de turno y sin poder vinculante. Los derechos indígenas sobre la tierra, por definición, suponen un control indígena sobre sus propios asuntos políticos, y especialmente sobre las decisiones relacionadas con sus tierras.

A su vez, ello señala una contradicción fundamental existente en gran parte de la legislación nacional e internacional que regula a los pueblos indígenas y sus derechos colectivos. Por un lado, los estados han otorgado reconocimiento legal a la legitimidad de las culturas indígenas y a sus formas de vida, tomando medidas para asegurar su protección, preservación y desarrollo. Por otro lado, los derechos culturales requieren medidas legales y administrativas que otorguen a los pueblos indígenas la autogestión política y el control sobre sus tierras; un

proceso que los estados han resistido, por miedo a perder autoridad. En resumen, los estados han reconocido formalmente derechos indígenas sin ceder el poder necesario para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos. El cumplimiento total de los derechos indígenas requiere la implementación de nuevas y creativas formas de gobierno y administración que reconozcan que las sociedades nacionales no están formadas por comunidades discretas y mutuamente exclusivas, sino por esferas de identidad y autoridad interrelacionadas y en conjunción donde cada una de ellas tiene el derecho a controlar y negociar sus destinos individuales con vistas a lograr el bien común.

3.5 Conclusiones

La información y el análisis expuestos en esta sección revelan la fuerte tendencia en el ámbito internacional hacia el reconocimiento de los derechos indígenas en general, y en especial lo relativo a la tenencia de la tierra. Aunque no hay consenso completo en estos convenios, declaraciones, y leyes, es posible identificar a grandes rasgos sus puntos de coincidencia. Los mismos se presentan a continuación enfocando primero los derechos indígenas y después las responsabilidades del Estado Nacional.

Derechos Indígenas

- ⌚ A ocupar y tener propiedad sobre las tierras y/o territorios que habitan y usan tradicionalmente. Ello incluye derechos de acceso a las áreas, entendidas como medio ambiente total, a las que los indígenas tradicionalmente han tenido acceso para obtener recursos, incluso si no eran tierras exclusivamente ocupadas por ellos;
- ⌚ A ejercer formas de autogobierno en sus asuntos internos, incluyendo el manejo de sus tierras y recursos antes mencionados.
- ⌚ A participar en todos los niveles de la toma de decisiones relacionada con sus tierras y recursos;
- ⌚ A obtener reconocimiento de las formas indígenas de tenencia de la tierra y de la ley consuetudinaria que regula la propiedad y el uso de la tierra y los recursos.

Responsabilidades del Estado:

- ⌚ A demarcar y dotar de reconocimiento legal las tierras indígenas, incluyendo el medio ambiente total, ocupado o usado;
- ⌚ A proporcionar los mecanismos legales o institucionales que garanticen los derechos antes mencionados;
- ⌚ A consultar o asegurar la participación activa de los grupos indígenas en las cuestiones que les afecten;
- ⌚ A proporcionar los mecanismos efectivos para la prevención y castigo de la usurpación de las tierras o recursos indígenas;
- ⌚ A proporcionar compensaciones justas y equilibradas por las tierras y recursos de los pueblos indígenas enajenadas o expropiadas, en la actualidad o en el pasado.

Como respuesta a la promulgación de estas normas internacionales, así como a las demandas crecientes de las comunidades indígenas, los estados latinoamericanos han avanzado de manera significativa en cuanto a la elaboración de legislación relevante a los derechos indígenas sobre la tierra. Se concluye que las reformas constitucionales en Colombia representan el avance más significativo al respecto, por su reconocimiento a los derechos territoriales indígenas, al término “pueblo” y la legitimidad de la ley consuetudinaria. Bolivia y Panamá también representan avances importantes en este sentido, y Costa Rica considera actualmente un proyecto de ley que podría sobrepasar todos los demás en dar una respuesta creativa e integral a las demandas de las comunidades indígenas sobre las tierras comunales.

Así mismo, se han mencionado algunos problemas recurrentes que crean obstáculos entre un texto legal aparentemente progresista, y una implementación concreta y cabal del mismo. En primer lugar, hay problemas conceptuales, comenzando con la definición de términos claves como: indígena, comunidad, derecho ancestral, autonomía. Muchas veces la mediación y negociación se dificulta por la falta de consenso en cuanto al significado preciso de tales conceptos. También, por supuesto, hay problemas de índole política que surgen de intereses directamente contrapuestos. Tal es el caso cuando el estado y una comunidad indígena reivindican posesión de un área forestal de alto valor económico. En ese caso, la resolución de los problemas planteados

están fuera de la competencia de esta consultoría. Sin embargo, el punto de partida del diagnóstico es que la investigación proporciona insumos necesarios que contribuyen a resolver problemas que aparentemente radican exclusivamente en intereses políticos contrapuestos. Así mismo, un mayor conocimiento de las causas y contenidos de los conflictos pueden abrir nuevas posibilidades para su resolución. El resultado de la investigación etnográfica es, muchas veces, un mayor entendimiento de las técnicas de resolución de conflicto que existen en la práctica —como parte de la ley consuetudinaria— fuera el ámbito del ordenamiento jurídico e institucionalidad nacionales. La documentación de como la población resuelve los problemas en la práctica cotidiana, proporciona pautas para la formulación de soluciones generales, cuya aplicación tiene la gran ventaja de contar con la aprobación y participación activa de los involucrados.

4. Tierra indígena en la coyuntura actual nicaragüense

La base legal existente en el ordenamiento jurídico nicaragüense, da lugar para la resolución satisfactoria de las demandas indígenas por la tierra. Sin embargo, en la práctica los avances son mínimos, y aún aquellos casos que podrían convertirse en casos “pilotos” de titulación también parecen estar bloqueados. La falta de datos y análisis científicos podrían ser parte del problema, sin embargo, el problema fundamental, se ubica en la falta de reglamentación de las leyes que rigen la materia, y una correspondiente falta de coordinación y ordenamiento inter-institucional.

Por esta razón, y por la cantidad de información ya escrita sobre el marco jurídico-institucional nicaragüense, el presente documento aborda ese tema brevemente (sección 4.1). Para más detalle al respecto, se sugiere consultar las siguientes fuentes: Acosta (1996); Jarquín (1994; 1998); Rojas, et al. (nd); Roldán (1996). Aunque la interpretación que proporcionan estos trabajos sea muy buena, muchos de ellos también sufren la debilidad de concentrar su análisis en la dimensión estatal del tema, obviando así el análisis de la sociedad civil costeña. Aun cuando “la perspectiva indígena” aparece en esos documentos, la cuestión indígena se analiza de manera genérica, sin abordar las variaciones inter- e intra-étnicas. Lo anterior es especialmente evidente en la forma de utilizar el concepto de tradición que es clave para interpretar la legislación existente. Aunque en gran parte, esa limitación se superará con los resultados del Diagnóstico, aquí se pretende anticipar la presentación de esos datos empíricos con una discusión general y teórica de “La sociedad civil costeña ante la tenencia de las tierras comunales indígenas” (sección 4.2). En un segundo punto, se analizan “Las Políticas y Acciones del Estado” con relación al tema, haciendo énfasis especial en lo que se puede aprender de los casos más avanzados en materia de titulación (sección 4.3). Las dos secciones siguientes son breves, por la poca información disponible. En ellas se trata de hacer un diagnóstico de las acciones de los Gobiernos Autónomos respecto a la titulación (sección 4.4).

4.1. Instrumentos legales vigentes respecto a los derechos indígenas

Esta sección se divide en cuatro secciones, cada una correspondiente a un conjunto de disposiciones legales relevantes al tema: Leyes de Reforma Agraria, Principios Constitucionales, Ley de Autonomía, Leyes y Normas Internacionales. Si bien la Constitución nicaragüense representa el fundamento del cual se desprenden todas las demás leyes, primero se hace un análisis de la Ley de Reforma Agraria respetando así el hecho cronológico de las políticas institucionales que se establecieron antes de que se introdujeran las disposiciones constitucionales relevantes. Se concluye este análisis con un balance de los problemas y perspectivas de solución del problema de la tenencia de las tierras indígenas en Nicaragua, desde una óptica estrictamente jurídica.

4.1.1. Leyes de reforma agraria

La mayoría de las investigaciones en Ciencias Sociales sobre Nicaragua en las dos últimas décadas, parten de una premisa común: la ruptura política que representó la revolución sandinista de julio de 1979. Aunque en muchos ámbitos esa premisa probablemente es acertada, no lo es en lo que respecta a los derechos indígenas sobre la tierra. Más bien, con algo de distancia histórica se perfila una fuerte continuidad entre los supuestos de las políticas agrarias de 1963, las que le siguen en 1986. Sin embargo, a partir de 1987 se inicia una evolución moderada que se proyecta más allá del cambio de gobierno en 1990. Aunque esté fuera de la competencia de esta consultoría analizar las causas que determinan tales tendencias, la continuidad constituye la base de una comprensión cabal del entorno jurídico-institucional actual.

La historia de las políticas estatales de “Reforma Agraria” en la cuestión de la tierra indígena costeña se remonta a la ley que en 1963 (Decreto No. 797) establece el mandato para fundar el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) creado un año después. Los objetivos generales de la Ley de 1963, y del IAN, han sido ampliamente estudiados. Los mismos buscaban promover la “modernización” del agro y la neutralización de los crecientes conflictos sociales, principalmente a través del traslado de campesinos del Pacífico hacia el Este del país. El IAN inició así grandes proyectos de “colonización” para beneficiar a familias individuales, y

otorgar títulos de tierras a los beneficiarios. Carlos Vilas (1989::67) argumenta, por ejemplo, que entre 1964 y 1973, el IAN tituló a unos 16,000 familias, otorgando un promedio de 65 hectáreas por familia, y que la gran mayoría de las tierras tituladas se ubicaban en la “frontera agrícola”. Además del impulso de tales políticas al avance de la frontera agrícola, la titulación estableció el precedente del dominio del Estado sobre lo que el mismo Estado nicaragüense considera son “tierras nacionales.” Es decir, la titulación aparentemente, respaldándose en el Arto. 614 del Código Civil de 1904, procedió bajo el supuesto de que cualquiera tierra que “carece de otro dueño” se convierte automáticamente en “bien del Estado.” Ese supuesto continúa vigente en la Ley de Reforma Agraria del 1981 (Ley # 782, 21 agosto 1981), y en los títulos que otorgó el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA) entre 1981 y 1986. Consistente con lo anterior, ninguna de las dos leyes introdujo disposiciones especiales diferenciadas para las tierras indígenas; la Ley de 1963 no hace referencia alguna al respecto y la Ley de 1981 simplemente reafirma (Arto. 30) la “voluntad del Estado para disponer de tierras necesarias para las comunidades indígenas, para que la trabajen individual o colectivamente...” Ambas legislaciones no reconocen, ni confrontan, el problema de que en muchos casos las comunidades indígenas reivindican como suyas las mismas tierras que el Estado considera “tierras nacionales,” a pesar de que las comunidades carecen de documentos legales para respaldar sus demandas.

Si bien el contenido formal de esas dos leyes ignora completamente el enorme problema que acarrea el desconocimiento de los reclamos indígenas sobre la tierra, su implementación en la práctica fue diferente. Ambas instituciones en la práctica establecieron antecedentes importantes para el reconocimiento y titulación de la tierra comunal indígena a pesar del hecho de que tanto las leyes específicas que las orientan como la Constitución de la República entonces vigente no se refieren al tema. En el caso del IAN las acciones más importantes fueron: 1) la dotación, al final de la década de 1960, de un bloque de tierras para llevar a cabo el proyecto “Tasba Raya”; 2) la entrega, en 1974, de títulos a 15 comunidades ubicadas en el Río Coco abajo por un total de 27,696 hectáreas; 3) la ampliación, en 1976, del título existente de las “Diez Comunidades” en la cantidad de 8,708 hectáreas. La importancia de esas acciones reside en que las mismas reconocen el carácter *comunal* del

título. Ese reconocimiento es más evidente en los últimos dos casos.¹⁶ La primera fase de titulación del MIDINRA incluye casos que extienden el mismo precedente, como es la titulación de la comunidad Sumu “El Palomar,” entre otros. Estos títulos representan, quizás, los primeros indicios de reconocimiento por parte del Estado de una corriente de tradición y pensamiento dentro de la sociedad civil que contraviene el supuesto bajo el que opera la titulación de las tierras estatales. Sin embargo, habría que enfatizar que existe otra interpretación según la cual los títulos comunales cuadran dentro de la lógica existente. Como afirma Roldán (1996: 31), la concesión de un título comunal se podría haber justificado en el mandato de asegurar que las tierras sean trabajadas “productiva y eficientemente” (Arto.1 de ambas leyes), sin ningún reconocimiento de derechos indígenas preexistentes.

La aprobación de la nueva Constitución y la Ley de Autonomía en 1987 cambió de manera significativa el contenido de la Ley de Reforma Agraria, y más aún, la implementación de tal ley. A inicios de 1986 se aprobó la Ley # 14, “Reforma a la Ley de Reforma Agraria”. Esa ley, cuyo lenguaje todavía carece de disposiciones específicas, por primera vez hace referencia a las necesidades diferenciadas de los pobladores de la Costa Caribe. Sin embargo, en el nuevo contexto legal más allá del MIDINRA, ese vacío contrasta con la existencia de un lenguaje específico, en la Ley de Autonomía, e indirectamente en la Constitución, que afirma el principio del derecho indígena a las tierras comunales tradicionales. Lo anterior ayuda a explicar lo que se puede apreciar como una tendencia acelerada de responder a las demandas indígenas por la tierra a través de títulos comunales. Según Dennis Williamson (1996) entre 1986 y 1990 MIDINRA concedió ocho títulos de esa índole, todos a comunidades Sumu/Mayangna. Habría que añadir a eso los títulos concedidos a las tres asentamientos de Tasba Pri (14,000 hectáreas), que también fueron concebidos como tierras comunales.

¹⁶ El experimento de Tasba Raya finalizó después de que el Gobierno retiró su apoyo e individualizó lo que anteriormente habría sido un sólo bloque colectivo de tierra. Los participantes recibieron títulos familiares de 50 hectáreas: la fórmula utilizada por IAN en el resto del país (Jenkins 1996).

Quedaría por investigar los supuestos con los cuales los funcionarios de MIDINRA de aquella época concedieron títulos comunales. Lo cierto es que hasta la fecha no se ha rectificado la inconsistencia creada por el hecho de que el principio de derecho comunal indígena quedó avalado en términos globales, pero está ausente de la reglamentación específica que debería regir en la materia. Tal inconsistencia persiste hasta la fecha. Una excepción parcial sería la Ley # 88, de Protección a la Propiedad Agraria, promulgada el 5 de abril del 1990, la cual asegura que el Estado garantizará los “derechos adquiridos sobre la propiedad de la tierra [por las] comunidades indígenas y de la Costa Atlántica” (Jarquín 1994). Sin embargo, ante la ausencia de una legislación que asigne al INRA las facultades específicas para titular las tierras comunales indígenas, esa regulación carece de impacto. Es posible que esas ambigüedades legales hayan contribuido a la marcada lentitud de la respuesta del INRA a las demandas indígenas por la titulación comunal. Lo que es claro es que, a partir de 1990 no ha habido ningún caso nuevo de titulación comunal por parte del INRA. Así mismo, la ambigüedad legal origina confusiones y desacuerdos *conceptuales*. No está claro, por ejemplo, que implicación tiene el reconocimiento de los derechos comunales indígenas frente al concepto de “tierras nacionales”; tampoco está claro cuál es el significado de calcular la extensión de tierra per cápita (Williamson 1996) cuando se habla de tierras comunales.

En resumen, existe una incompatibilidad entre las leyes específicas de Reforma Agraria sobre la cuestión de la tierra indígena y el ordenamiento legal del país. Ese problema implica confusión legal y conceptual, y contribuye a la ineficacia política de las instituciones encargadas de resolver este tema..

4.1.2. Reformas constitucionales

En contraste con otros países latinoamericanos, donde las leyes específicas reflejan un mayor “avance” en la conceptualización de los derechos indígenas que el contenido de sus correspondientes constituciones, en Nicaragua, en lo relacionado a las tierras indígenas, sucede lo contrario. La Constitución de Nicaragua, especialmente a partir de las reformas de 1995, establece una serie impresionante de principios básicos para abordar el tema de las tierras comunales indígenas. Si a estos avances se le suma el contenido de la Ley de Autonomía, se tendría

que ubicar a Nicaragua entre los países latinoamericanos que ha dedicado más atención al estatus legal de los pueblos indígenas. Mientras que en otros países el problema surge porque las leyes existentes no entran en vigor, en Nicaragua el problema es que no existen leyes que permitan concretar los principios constitucionales, o cuando existen las leyes (caso de la Ley de Autonomía) no ha habido suficiente voluntad política para lograr su reglamentación.

Son bastante conocidos, y ampliamente analizados, los artículos constitucionales relacionados a la tierra indígena. En el Arto. 5 se reconoce a los indígenas como “pueblos,” término que tiene una fuerte resonancia tanto a nivel nacional como en el ámbito del derecho indígena internacional (Sección 4.1.4). Otros artículos también reconocen de forma explícita el derecho indígena a la propiedad comunal (Artos. 5, 89, 180), y al “goce, uso y disfrute” de los recursos naturales que se encuentran dentro de tales propiedades. Por último, la Constitución hace varias referencias (Arto. 181) al régimen de autonomía, dándole a esa autonomía legitimidad constitucional.

Sin embargo, la Constitución se limita a establecer esos principios abstractos y no plantea disposiciones prácticas. El ejemplo más contundente de lo anterior se encuentra en el Arto. 107: “...el régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia...” Sin una ley que regule esa disposición-- y tal reglamentación ni siquiera esta en ante-proyecto --el principio constitucional no se convierte en práctica. Lo mismo se aplica a la disposición general respecto a los recursos naturales, debido a la ausencia de una definición previa del estatus legal de la comunidad indígena.

La experiencia en el ejercicio de esos derechos en la ausencia de legislación específica ha sido diversa. Por un lado, se ha recurrido en varias ocasiones al “recurso de amparo,” alegando que una concesión estatal (normalmente a una empresa maderera) interfiere con los derechos comunales de determinada comunidad indígena. Por lo menos en un caso, esa acción legal, combinada con una presión política directa, resultó en la anulación del contrato. Por otro lado, hay principios constitucionales que, por falta de un seguimiento debido, han caído simplemente en el abandono y el incumplimiento. Ejemplo notable en este sentido es el artículo #181, que estipula la necesidad de contar con

la “aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente para cualquier concesión o contrato de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado dentro de las Regiones Autónomas”. En este caso, parece que el Estado ha ignorado, o recurrido a otras instancias, como el Gobernador (Coordinador Regional), para evadir el requisito de someter la aprobación de la concesión al Consejo.

En resumen, cabe notar que, aun con la reforma de 1995, el estatus constitucional de las “tierras nacionales” en relación con las tierras indígenas, es ambiguo. Con el uso del término “pueblo,” y con la plena afirmación del principio de la “tierra comunal,” se podría inferir una evolución de la posición del Estado nicaragüense hacia un reordenamiento de la relación entre “tierra comunal indígena” y “tierra nacional.” El supuesto original era que la tierra nacional es pre-existente, y que el Estado cede dominio sobre una parte de las tierras nacionales en forma de título comunal. Según el reordenamiento, la pre-existencia de la tierra nacional se relativiza, dejando lugar para la premisa de anterioridad de los derechos comunales indígenas. Si bien la inferencia señala una evolución en tal sentido, la misma no está reflejada en el lenguaje específico de la Constitución, y mucho menos en una ley que se desprenda de la misma. Para saber cómo el Estado nicaragüense logra la compatibilidad legal entre las tierras nacionales y comunales, habrá que esperar el cumplimiento del mandato del artículo 107 de la Constitución.

4.1.3. La ley de autonomía

La Ley de Autonomía es producto de un momento muy especial en la historia de la Costa Caribe nicaragüense, apreciación que ayuda a entender tanto su potencial como sus limitaciones. La Ley de Autonomía se originó como iniciativa audaz del Estado, bajo condiciones de guerra, para responder a una reivindicación profundamente sentida por una buena parte de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a fin de intentar reorientar el conflicto armado al escenario político. Para lograr esos objetivos, la ley tenía que incorporar una buena parte de los principios por los cuales luchaban los costeños, asumiendo los términos y conceptos fundamentales de esa lucha. Por otro lado, por esas mismas condiciones y la orientación política global del Estado sandinista, se optó por un lenguaje legal sumamente cauteloso y por un contenido específico que mantendría la primacía del poder estatal, aun en la eventualidad de

que una fuerza política opositora al gobierno central asumiera los Gobierno Autónomos. Dado que esos dos objetivos eran casi imposibles de armonizar, el resultado inevitable fue evadir la contradicción con un lenguaje ambiguo. Ejemplo claro de lo anterior es el uso del verbo “participar” para especificar determinados poderes del Gobierno Regional Autónomo (GRA) en relación al Estado central (Artos. 8.1; 23.3), sin distinguir entre el amplio rango de significados que ese verbo podría tener.

Lo mismo vale para el contenido de la Ley de Autonomía con respecto a las tierras indígenas. Ejemplo claro del lenguaje extensivo y polisémico que utiliza la Ley de Autonomía respecto a la tierra se encuentra en el Arto. 4, que afirma la legitimidad de “los derechos históricos” de los pueblos indígenas y comunidades étnicas. Como se apreciará con más detalle en la sección 4.2, hay muchos costeños que al leer esa frase considerarían que “derechos históricos” en su sentido lato se refiere al territorio en su conjunto. Sin embargo, el lenguaje específico de la Ley se refiere estrictamente al derecho de propiedad *comunal*, y al “uso, goce, y disfrute” de los recursos naturales correspondientes a ese espacio. La única ampliación clara de tales derechos en relación a lo que estipula la Constitución, es la incorporación del adjetivo “tradicional,” como en el Arto. 36 que dice: “La propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques *que han pertenecido tradicionalmente* a las comunidades de la Costa Atlántica...” (énfasis añadido). As’ mismo, la Ley de Autonomía da un paso adicional hacia la definición de la propiedad comunal al estipular en el Arto. 36.1 que las tierras comunales son “...inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.”

Esas disposiciones, por muy consecuentes que sean, también sufren de ambigüedades que hasta la fecha no se han podido resolver. La presencia de la palabra “tradicional,” por ejemplo, es clave. Según una posible interpretación, representa otro hito en la evolución arriba mencionada hacia la legitimación del concepto de los derechos ancestrales indígenas. Sin embargo, también es conocido que el término “tradicional” es polisémico, prestándose a una serie de significados complejos y ambiguos, uno de los cuales es que tradiciones “antiguas” a veces pueden ser precisamente resultado del fenómeno social de la “tradicación reinventada.” La ambigüedad antes señalada se incrementa

por el hecho de que la ley respalda ampliamente el principio del derecho a las tierras comunales sin designar competencias o responsabilidades a la institucionalidad del estado para proceder a la demarcación y titulación de las tierras comunales. Entre las disposiciones generales que se podrían utilizar, las más concretas se refieren a las competencias de la Junta Directiva del Consejo Regional para “Nombrar comisiones permanentes y especiales para analizar y dictaminar sobre los asuntos de la administración de la región” (Arto. 28.3). Esa disposición ha permitido formar “Comisiones de Demarcación” en cada Consejo Regional. Así mismo, el inciso 1 del Arto. 23 y el Arto. 8 de la Ley de Autonomía establecen atribuciones taxativas, al menos temáticamente en lo atinente a los órganos de administración de los Gobiernos Autónomos (Jarquín 1998). Sin embargo, existe en general un vacío legal relativo a las competencias, y por ello no es sorprendente que los avances concretos de las comisiones de demarcación de los Gobiernos Autónomos han sido pocos. La única intervención del Consejo Regional en asuntos de la propiedad agraria, se encuentra en el inciso 6 del Arto. 23 que establece como atribución del Consejo Regional: “Resolver los diferendos de límites dentro de las distintas comunidades de su respectiva región”. Ante ese vacío hay dos alternativas lógicas. Una es que, la ausencia de competencias claramente asignadas al Gobierno Regional Autónomo, tiene como correlato el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado central relacionada con el mismo tema. Sin embargo, en este caso como se argumenta en el análisis de la sección anterior, la institución estatal (INRA) tampoco tiene asignadas competencias claras al respecto, de tal manera que el problema de las tierras comunales sólo pasa de un vacío jurídico-institucional a otro. La segunda alternativa sería clarificar todas esas carencias y ambigüedades jurídicas y administrativas a través de la reglamentación de la Ley de Autonomía, de acuerdo al Arto. 150 de la Constitución que estipula realizar la reglamentación a más tardar 60 días después de promulgada una determinada ley.

A manera de conclusión, la última ambigüedad legal que debe hacerse notar, trata del patrimonio de las Regiones Autónomas (Artos. 34 y 35).

El lenguaje del Arto. 34, combinado con la clarificación al Arto. 37,¹⁷ casi excluye la posibilidad de que el Gobierno Autónomo en cuanto tal, ejerza dominio sobre las tierras que se encuentran dentro de sus límites territoriales. El caso contrario, sería imaginar un arreglo por el cual las tierras de las Regiones Autónomas pasaran inicialmente a ser patrimonio del Gobierno Regional, para que posteriormente el Gobierno Regional asumiese las competencias de titulación de las tierras comunales. La conclusión anterior no es absoluta porque el Arto. 34 parece dejar abierta la posibilidad de que el gobierno regional “adquiera” tal patrimonio, presuntamente a partir y por medio de una transferencia legal desde el gobierno central. Fuera de esa posibilidad (extremadamente remota), se puede concluir que la Ley de Autonomía avala los *derechos* de las tierras comunales indígenas, pero no asigna competencias o responsabilidades a institución alguna del aparato de estado central o de los gobiernos autónomos para implementar esos derechos. En ese caso y por omisión o defecto, la responsabilidad queda fundamentalmente en manos del Estado central (INRA, ó la Comisión Nacional de Demarcación) dejando a los Gobiernos Regionales Autónomos con un papel totalmente subsidiario y dependiente limitado a “participar,” “proponer” y “promover” iniciativas relacionadas con el tema de la demarcación de las tierras comunales.

4.1.4. Leyes y normas internacionales

Como se observó en la sección 2, en la última década se ha producido una creciente legitimación de los derechos indígenas en el ámbito internacional. Esa tendencia se manifiesta de diversas maneras, desde los convenios internacionales que adquieren validez cuando los Estados se vuelven signatarios - tal es el caso del Convenio 169 de la OIT- hasta las directrices de organizaciones multi-laterales que se aplican independientemente de la política de determinado Estado como sucede con la “Directiva Operacional Relativa a Pueblos Indígenas,” (conocida como DO4.20 del Banco Mundial). En todos los casos, el punto de

¹⁷ El Artículo 37 expresa que las otras formas de propiedad de la región son las reconocidas por la Constitución Política de Nicaragua y las leyes de la materia.

partida común es que los pueblos indígenas, por razones históricas, políticas y culturales, gozan de derechos particulares que no necesariamente están presentes en el conjunto de derechos que un determinado Estado garantiza a todos sus ciudadanos. Más allá de ese aspecto, en los detalles aparece cierto consenso, que se resume en la sección 2.4. Sin embargo, habría que enfatizar que siempre existe una brecha--la mayor parte de las veces bastante profunda--entre el contenido de las normas o leyes internacionales, y su impacto práctico dentro de un determinado territorio nacional. El enfoque de esta sección no son las normas y leyes en abstracto, sino su vigencia y alcance en Nicaragua actualmente.

La brecha entre el discurso jurídico internacional y su aplicación en el estado nacional es más evidente cuando se trata de convenios internacionales no firmados, como en el caso del Convenio 169 de la OIT. A pesar de varias afirmaciones por parte del Gobierno de Violeta de Chamorro en el sentido de que se apoyaba dicho Convenio, el gobierno de Nicaragua ,hasta la fecha, no es parte de la larga lista de signatarios latinoamericanos. Si bien es cierto que el creciente consenso internacional crea una norma que funciona independientemente de la firma de determinado Estado, ese “consenso” internacional es un instrumento de presión muy débil, sin ninguna obligatoriedad para el estado no signatario, que tiende a lo sumo a dar declaraciones vacías como ejercicio de relaciones públicas. En el caso de directivas institucionales como la DO4.20 del Banco Mundial la brecha entre principio y práctica es obviamente menor. Prueba de lo anterior es la existencia de consultorías como la presente y otras, enfocadas específicamente a diagnosticar sobre el tema supuestamente para buscar soluciones a los problemas encontrados.¹⁸ Sin embargo, sería prematuro adelantar juicios sobre los eventuales efectos de esa directiva: “la participación informada de las poblaciones pueblos indígenas en... la toma de decisiones, a lo largo de la planificación, implementación y

¹⁸De relevancia especial es el párrafo 15.c.: Tenencia de la Tierra... el Banco deber ofrecer al prestatario asesoría y asistencia para asegurar el reconocimiento legal del sistema de tenencia de tierra tradicional de las poblaciones indígenas.

evaluación del proyecto” (párrafos 8 y 14) y de los principios que la sustentan. Si bien hay poca ambigüedad en la intención, una larga tradición de resistencia pasiva--resumida en la frase “obedezco pero no cumpla”-- podría adquirir relevancia en este caso. La DO4.20 apenas tiene cinco años de vigencia, tiempo insuficiente para evaluar su eficacia práctica, tanto en su aplicación general, como en el caso de Nicaragua específicamente.

Entre los otros espacios de leyes y normas internacionales, el que tiene más relevancia al tema que ocupa esta consultoría es el de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos de la OEA. Durante la década de los años 1980, la Comisión se pronunció en favor de los derechos del pueblo Miskito, dando razón a los demandantes que alegaban abusos y violaciones sistemáticas a sus derechos por parte del Estado Sandinista. Sin lugar a dudas, un factor decisivo en dicho pronunciamiento fueron las presiones ejercidas por el gobierno de los Estados Unidos. Actualmente, le corresponde al gobierno nicaragüense actual resolver la herencia de esas amplias normas, como en el caso de la querrela presentada por la comunidad Mayangna de Awas Tingni. (Sección 4.3.3.)

4.1.5. Las comunidades indígenas en la legislación nicaragüense

Cuál es la naturaleza jurídica de las comunidades indígenas? Son entidades de Derecho Público o de Derecho Privado? La pregunta no es meramente de orden teórico-legal sino que depende del referente diacrónico y sincrónico de la comunidad indígena en el ordenamiento jurídico nicaragüense.

Para dar una respuesta a la pregunta anterior es conveniente hacer una rápida revisión histórica y en tal sentido analizar la legislación nacional aunque la misma en general no se refiere a las comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua. La legislación analizada de las últimas décadas del S. XIX, refleja la intencionalidad del estado central de ir haciendo desaparecer las comunidades indígenas, dándole una mayor injerencia al estado central en los asuntos comunales y el desmembramiento de las tierras comunales. El Decreto Legislativo de 1877, regula lo relacionado a la venta de terrenos ejidales (municipales) y

aquellos de las comunidades indígenas. El decreto en cuestión faculta a la municipalidad para vender las tierras a poseedores y arrendatarios de ejidos comunes y comunidades indígenas que las poseyeran por más de un año. Así mismo, el Decreto Legislativo del 5 de Marzo de 1881 establece que los terrenos de comunidades indígenas se distribuirán en lotes proporcionales a los individuos o familias que los integren, reteniendo, sin embargo, una parte de dichos terrenos para venderse a beneficio de la instrucción primaria de los miembros de la misma comunidad, según lo disponga el poder ejecutivo (Jarquín 1998).

A partir del S. XX, la legislación nicaragüense se torna más interventora en los asuntos relativos a las comunidades. El decreto del 16 de Febrero de 1906 regula lo relacionado a la disposición de tierras comunales. El Decreto del 20 de Febrero de 1908, establece la obligatoriedad de las comunidades indígenas de constituirse legalmente, representadas por una Junta Directiva. En caso de no hacerlo el juez de Distrito Civil competente tiene facultad para hacer el nombramiento.

El Decreto Legislativo del 3 de Junio de 1914 encomienda la administración de los bienes comunales a la Junta Directiva de la comunidad indígena, estableciendo que las elecciones de dichos representantes se hará de acuerdo al procedimiento de la legislación y normas para elecciones municipales en lo que esas fueran aplicables. El decreto Legislativo del 6 de Agosto de 1918 establece que las comunidades indígenas deberán aprobar estatutos en su calidad de personas jurídicas, mismos que serán autorizados por el Poder Ejecutivo. El Decreto del 26 de Junio de 1935 prohíbe a las municipalidades y a las comunidades indígenas la venta de sus terrenos. El Decreto del 11 de Marzo de 1952, reformando el Decreto de 1914, reglamenta las elecciones de la Junta Directiva de las comunidades indígenas y manda que dichas juntas directivas tomen posesión ante el Alcalde del municipio competente. Los Alcaldes reciben también la atribución de hacer la convocatoria oficial de las elecciones (Jarquín 1998).

Más recientemente y en alusión directa a las comunidades indígenas de la Costa Caribe, el Estatuto de Autonomía en el Arto. 15, relativo a los órganos de la administración regional dispone: “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:

10. Consejo Regional;
11. Coordinador Regional;
12. Autoridades Municipales y Comunales;
13. Otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios.

A través de este análisis, se percibe entonces cómo las comunidades indígenas han sido tratadas como figuras de Derecho Público pues por mucho tiempo se consideraron parte de la división político-administrativa del país, y aunque actualmente el municipio es la unidad territorial, no se ha podido desligar a la comunidad indígena de ese concepto. Existe entonces, una clara intervención del Estado en los asuntos comunales que va desde regular sus aspectos sociales hasta los de propiedad. Sin embargo, la comunidad como figura jurídica también tiene connotaciones de Derecho Privado porque aparecen reguladas por el derecho civil en sus formas colectivas de propiedad, en tanto comunidad de bienes, pero con normativa especial que las hace diferentes a la propiedad colectiva común.

Las comunidades indígenas están conformadas por dos elementos fundamentales: 1) la colectividad como comunidad aborígen con características socioculturales e históricas específicas y 2) la propiedad comunal, como su forma tradicional de tenencia de la tierra.

La única definición sobre comunidad indígena en la legislación nacional (Decreto de Ley # 120 del 6 de Agosto de 1918) explica a la comunidad indígena de la siguiente manera: “La comunidad indígena se compone de todos los vecinos del pueblo, descendientes de los estantes y habitantes de la ciudad antigua de su origen.”

Esa definición implica relaciones históricas, en cuanto se refiere al lugar de origen; territoriales, en cuanto se refiere a un sitio en particular y de parentesco, por definirse como miembros de la comunidad indígena a los descendientes de los habitantes originales del lugar. Es entonces a partir de esas especificidades que el Estado define la identidad de la comunidad indígena. Un elemento medular de la vida comunitaria es la existencia a su interior de grupos de parentesco a los que se incorporan los miembros de la comunidad.

Respecto al elemento territorial, lo más cercano a una definición de propiedad comunal se encuentra en el Estatuto de Autonomía que en el Arto. 36 estipula: “ 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:

1. Las tierras comunales son inajenables, no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas y son imprescriptibles;
2. Los habitantes de las comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado.

Esa forma de propiedad comunal descrita en el Estatuto de Autonomía, es similar al de las leyes indígenas que se han aplicado en las zonas del pacífico, centro y norte del país en donde igualmente las tierras comunales tienen las restricciones mencionadas y pueden ser trabajadas de forma individual.

La constitución Política en relación a ese profundo vínculo entre comunidad indígena y propiedad comunal, establece un concepto abierto de comunidad indígena. En el Arto. 5 párrafo tercero, en el Título de los Principios Fundamentales del Estado, establece que el Estado “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial la 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...”

En ese mismo sentido y refiriéndose exclusivamente a las comunidades de la Costa Caribe, el Arto. 180 de la Constitución Política dice literalmente: “Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollar bajo las formas de organización social que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales...El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes...”

Lo anterior indica que por principio constitucional, las comunidades indígenas no pueden quedar atadas a definiciones preestablecidas, sino que es prerrogativa y atributo exclusivo de los miembros de las comunidades el definir su organización identidad y social, de acuerdo a sus tradiciones y culturas (Jarquín 1998). En tal sentido, y a partir de los avances logrados en el ordenamiento jurídico nicaragüense es necesario avanzar hacia una definición más completa y actualizada de comunidad indígena, acorde al contexto histórico, social, cultural y político de la Costa Caribe Nicaragüense. Ello significaría, entre otras cosas, que en un proceso de demarcación y legalización de las tierras comunales, una o varias comunidades pueden decidir si su propiedad comunal o territorio está integrado por una o varias comunidades, precisamente porque esa es su forma de organización social, cultural y de uso de la tierra. En ese caso, lo propio sería que al tenerse una comprensión adecuada de la organización social y territorial de las comunidades de la Costa Caribe, las comunidades mismas construyesen su concepto de comunidad. Una oportunidad ideal para construir ese concepto sería el diagnóstico objeto de este estudio, como insumo para la Ley de Comunidades Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, que el Gobierno central pretende elaborar (Jarquín 1998).

4.1.6. Problemas y perspectivas

Este diagnóstico intenta contribuir, a través del análisis de datos empíricos a formar una base sólida y confiable que permita proceder a la resolución del problema de la tenencia de las tierras de las comunidades indígenas en la Costa Caribe de Nicaragua. Sin embargo, para alcanzar esa solución tiene que haber un marco jurídico-institucional que posibilite la implementación de los planteamientos del diagnóstico. El propósito de la presente sección es analizar el contenido de dicho marco, con vista a un eventual proceso de titulación de las tierras comunales indígenas.

El punto medular de este análisis es la contradicción que se produce al coexistir una serie de principios legales con un gran vacío de acciones y lineamientos específicos que garanticen la ejecución de esos principios. Lo anterior se hace evidente en el informe del Dr. Roque Roldán Ortega (1996: 10), consultor del Banco Mundial, cuyo exhaustivo, erudito y clarificador análisis de las leyes relativas al tema de las tierras indígenas

concluye que: "...aún no han sido desarrolladas las normas ejecutivas que aseguren su cumplimiento o de procedimientos que provean los recursos legales de orden instrumental para lograr que los derechos y responsabilidades puedan traducirse en actos." Quizás algunas iniciativas recientes como la Comisión Nacional de Demarcación podría servir para avanzar hacia esa necesaria definición y clarificación, pero-- como se comenta con más detalle en la sección 4.3--el comportamiento más reciente del aparato de estado nicaragüense sobre este tema no da bases para esperar resultados optimistas en el tema de las tierras comunales. Adicionalmente, tal como están las cosas es difícil prever cómo a partir del ordenamiento jurídico e institucionalidad actuales se procedería a la "demarcación" y titulación de las tierras comunales.

Los temas y problemas específicos que surgen a partir de las indefiniciones y ambigüedades arriba señaladas son varias y tienen un impacto acumulado y creciente sobre los objetivos fundamentales del Programa de Catastro, Titulación y Registro. A continuación se mencionan algunos de los efectos más importantes. Se carece de una clara determinación legal sobre el estatus de las tierras nacionales en relación con las tierras comunales indígenas. Como se apreciará mejor en la siguiente sección, protagonistas importantes en el proceso de titulación mantienen conceptos radicalmente diferentes respecto a ese tema fundamental, y sin embargo no hay un principio legal claro al cual puedan recurrir para lograr posiciones consensuadas. También se ha procedido bajo la premisa de que los Gobiernos Regionales Autónomos serían actores claves en el proceso de titulación de las tierras que caen dentro de su territorio. Sin embargo, debido básicamente a la falta de reglamentación de la Ley de Autonomía (#28) que funda y origina dichos organismos, no existe una definición de sus competencias. Finalmente, más allá de la relación entre tierra nacional y comunal, el concepto mismo de tierra comunal indígena adolece de una definición clara. La Constitución utiliza el concepto sin definirlo, y la Ley de Autonomía simplemente estipula que las tierras comunales son inajenables. Los datos etnográficos que acompañaran el informe final de este diagnóstico servirán para argumentar que todavía queda mucho por aclarar. Por ejemplo, en qué consiste, legalmente, una comunidad? Si unas familias rompen con una comunidad madre, y se asientan en otro sitio dentro de lo que reclama la comunidad madre como su tierra comunal, qué

requisitos tienen que llenar para que el nuevo asentamiento se considere una “comunidad” diferente? Cómo proceder si, como parece que ha pasado con las demandas dentro de BOSAWAS, los miembros de lo que se ha denominado “comunidad” en el pasado insisten en constituir con otras “comunidades” un bloque de comunidades en base a afinidades o intereses comunes? Sería correcto llamarlo “bloque multi-comunal” si la misma gente rechaza la premisa de identidades comunales separadas? Cualesquiera que sean los nombres a utilizar, cuál sería la base jurídica para titular un “bloque” en vez de una comunidad individual? Conceder un título a un bloque de comunidades, significaría reconocer implícitamente el concepto de territorio indígena? Esas son sólo una breve muestra de las interrogantes que resultan de la gran distancia que separa los principios abstractos a los cuales el Estado se ha comprometido y la implementación de esos principios.

4.2. La sociedad civil de las Regiones Autónomas ante la tenencia de las tierras comunales indígenas

Si bien el entorno jurídico-institucional comprende una parte crucial del análisis de alternativas de solución a la cuestión de las tierras comunales indígenas, en última instancia ese entorno es sólo una parte del cuadro total. También es imprescindible entender aquellos significados y prácticas arraigados en las comunidades indígenas, que influyen en las posibilidades y perspectivas para cualquier línea de acción concreta por parte del Estado. En el caso específico de la Costa Caribe nicaragüense, tal observación es todavía más importante, porque las leyes nacionales existentes sobre las tierras indígenas cuentan con poca experiencia de implementación concreta y real. Más aún, como se enfatizó en la sección histórica de este documento, en la medida en que el Estado central ha tenido presencia directa en los asuntos relacionados con las tierras indígenas, la percepción generalizada de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua es que el estado representa una fuerza externa y hostil; un adversario contra el cual hay que luchar, y no una entidad que reconoce y protege los derechos de esos pueblos y comunidades. Esa larga historia de antagonismo, ha reducido aun más la legitimidad y funcionalidad del marco judicial formal en la Costa Caribe y ha dado más importancia

relativa a las otras dimensiones. Dicho de otra manera, hasta la fecha, la vía predominante para resolver los problemas relacionados con la tenencia de las tierras comunales indígenas no ha sido a través de las leyes nacionales, sino de la imposición autocrática, vertical, o la mediación local en un contexto pragmático extra-legal, encaminado a desactivar problemas pero no a dar soluciones de fondo. Cuando esos arreglos informales funcionan, en el transcurso del tiempo adquieren estatus de “costumbre” y “tradicición” con un peso equivalente al de ley en la conciencia local. Cualquier iniciativa que ignore el contenido de tales arreglos causará serios conflictos y probablemente fracasará.

El principio de que los proyectos tomen en cuenta la perspectiva local es a la vez pragmático y conceptual. Como se notó anteriormente, el Banco Mundial, a través del DO 4.20, reconoce que la participación activa de la población indígena afectada en todos los aspectos de un proyecto determinado puede ser un ingrediente crucial para el éxito de dicho proyecto. El lenguaje del mismo documento relacionado con la tenencia de la tierra es más explícito aún, y reconoce que la tierra es crucial para la sobrevivencia indígena. Así mismo, observa que la legalización de las tierras indígenas muchas veces exige un trato diferenciado al de las normas establecidas para el resto de la sociedad del país en cuestión. En resumen, la experiencia y el planteamiento de que los proyectos que no toman en cuenta la realidad local tienden a fracasar, se ha visto ahora reforzado por el peso de una Directiva Operacional del Banco Mundial. Por otro lado, esa consideración es conceptual en la medida en que la participación indígena introduzca nuevas dimensiones del aspecto legal de los derechos sobre la tierra, ampliando el marco dentro del cual el problema se analiza. El ejemplo más concreto de esa ampliación sería el “derecho consuetudinario,” también llamado “leyes de costumbre”, constituido por los valores y prácticas que rigen a nivel de comunidad y que regulan de manera consensual los asuntos internos y a veces ciertas relaciones de la comunidad hacia el exterior (Stavenhagen e Iturralde 1990). El argumento es que el derecho consuetudinario--aunque no reconocido por el Estado y las más de las veces de carácter oral, representa una experiencia acumulada de normas y valores que forman parte del contexto legal de una comunidad. Concretamente, el derecho consuetudinario reconoce la existencia de un sistema legal paralelo al

sistema creado por el Estado central, al cual muchas veces complementa, definiendo asuntos sobre los cuales el sistema legal nacional guarda silencio, o en otros casos, introduciendo divergencias legales que requieren negociación. Reconocer la existencia del derecho consuetudinario no implica afirmar que tales normas siempre prevalecen, sino simplemente que hay dos (o más) sistemas que hay que tomar en cuenta y que posiblemente requieren reconciliación. La costumbre, además está considerada en general en el ordenamiento jurídico nicaragüense como fuente subsidiaria de derecho. Para el caso de la Costa Caribe de Nicaragua, la costumbre está reconocida en el ámbito judicial en el Arto. 18 de la Ley de Autonomía. Ese artículo está más desarrollado en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente en trámite de aprobación.

Una investigación exhaustiva del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua es una tarea cuyo alcance trasciende las posibilidades de la presente consultoría. Lo que el diagnóstico sí pretende lograr es registrar para cada comunidad dentro del universo de este estudio, aquellos aspectos de la ley consuetudinaria relativos a los derechos sobre las tierras comunales. Sin embargo, lo anterior no agotaría el tema de porqué el pensamiento indígena sobre la tenencia de la tierra refleja diversas influencias, no todas arraigadas en los valores y prácticas comunales. Ejemplos de las influencias extra-comunales serían aquellas de organizaciones religiosas, políticas, organismos no gubernamentales y organismos internacionales. En el estudio se opta por el término “sociedad civil de las Regiones Autónomas,” para evitar la discusión estéril sobre cual es el “verdadero” derecho consuetudinario, poder captar la gama de corrientes de pensamiento sobre el tema y poder evaluar el impacto de cada una de esas corrientes en el tema de las tierras comunales indígenas.

El punto de partida en esta discusión es que la tierra es de importancia fundamental para los “costeños” como fuente de sobrevivencia y generadora de significados que forman parte fundamental de sus prácticas cotidianas, identidades, y manera de entender el mundo social que les rodea. Esos significados han experimentado transformaciones a través de la historia, varían por grupo étnico, sector geográfico y a veces por clase social y género. Si bien es a

veces necesario y útil generalizar, aseverando por ejemplo que los indígenas mantienen una asociación estrecha entre la tierra y sus valores espirituales, esas generalizaciones muchas veces pierden más de lo que captan en cuanto al contenido y variaciones específicas que se pretende comprender. Otro factor que complica esos aspectos semiológicos y semánticos de la tierra comunal y crucial en el presente diagnóstico, es que los miembros de un pueblo indígena, grupo étnico, comunidad, o individuos particulares no necesariamente afirman un sólo significado de la tierra, y por ende, una sola concepción de sus derechos legales. Esa diversidad de sujetos perfectamente pueden afirmar varios significados a la vez, u optar por enfatizar un significado específico en un momento determinado y otro diferente en otra oportunidad, dependiendo en las condiciones específicas que hagan aflorar el tema en cuestión. Aunque esa multiplicidad de significados se podría interpretar como irracional, oportunismo o falta de decisión, es mucho más iluminador asumir en primera instancia que esa polivalencia tiene su propia lógica interna. Posteriormente, sería más fructífero abordar el problema de conciliar esa “hibridización” de posiciones con el aparente carácter monolítico y coherente de otras formas de pensamiento y acción. La sección que sigue intenta presentar, de manera muy resumida, la base de esa lógica en el caso de la sociedad Miskita. Posteriormente se abordará brevemente los puntos sobresalientes de variación entre los Miskitos y otros pueblos o grupos étnicos de la Costa Caribe, para finalizar resumiendo las implicaciones de ese análisis para el presente diagnóstico.

4.2.1. Significados de los derechos sobre la tierra en la sociedad civil Miskita

Hay por lo menos cuatro dimensiones de los significados de la tierra que merecen atención. Cada una de esas cuatro dimensiones tiene resonancias importantes dentro de la sociedad civil Miskita, de tal manera que cualquier resolución duradera a la cuestión de la tierra tendría de alguna manera que tomarlas en cuenta. Las cuatro, que se abordan a continuación, son las siguientes: 1) derechos comunales; 2) derechos territoriales; 3) derechos en “bloques” multi-comunales; 4) derecho de regulación intra-comunal sobre el uso y posesión de las tierras comunales.

4.2.1.1. La reivindicación de los derechos comunales

El derecho sobre la tierra comunal ha llegado a ser una reivindicación profunda de la población rural Miskita. Esa reivindicación ha existido y ha crecido en intensidad independientemente del hecho de que recientemente ha sido ratificada en el ordenamiento jurídico nacional especialmente en la Constitución y la Ley de Autonomía. La reivindicación, es parte de un proceso histórico que comienza con el siglo XX y que resulta de la convergencia de al menos cuatro factores externos: la Comisión Tituladora que surge del tratado Harrison-Altamirano; las leyes indígenas nacionales que establecen la importancia del síndico como autoridad comunal; la creciente presencia de las compañías extranjeras que, cuando les convenía, negociaban los términos de sus actividades económicas directamente con el síndico y otras autoridades comunales; y finalmente, la presencia de la Iglesia Morava, que por razones logísticas prefería trabajar con comunidades coherentes, discretas y separadas en vez de tener que negociar con población aislada, semi-nomádica y dispersa. De lo anterior no se debería concluir que el concepto de derecho comunal fue una creación impuesta desde afuera, sino la existencia de fuertes factores externos que, en combinación con los valores y prácticas ya existentes de la sociedad Miskita, incidieron para producir el concepto de comunidad--y de derechos comunales--que posteriormente regirá en las comunidades indígenas.

La prueba más fehaciente de que el concepto que resultó combinaba lo interno y externo está en la manera en que se concibieron las delimitaciones del terreno comunal en las comunidades que recibieron títulos de la Comisión Tituladora en la segunda década de este siglo.¹⁹ La Comisión trabajó en un marco jurídico estrictamente occidental, concediendo títulos comunes basados en un cálculo estándar de hectáreas por familia, dejando claro qué más allá del área delimitada

¹⁹ Sirve de base la investigación realizada en la comunidad de Sandy Bay Sirpi [Hale 1994 : 512; 1994: 555] . Los detalles se aplican generalmente a otras comunidades dentro de la antigua Reserva Mosquita aunque seguramente con variaciones que están fuera del alcance de este informe.

habría o propiedad privada o tierras “nacionales”. Los cálculos de la Comisión Tituladora del número de hectáreas por familia fue sumamente bajo (ocho manzanas de tierra para una familia de cuatro y dos manzanas extras por cada miembro adicional de la familia), dos manzanas por miembros de familia. Desde el inicio, las comunidades protestaron el tamaño arbitrario y reducido de las asignaciones, así como la entrega de tierras comunales como dádivas políticas a miembros del partido liberal y concepciones a compañías como la Bragman’s Bluff Lumber Company (Von Oertzen et al. 1990: 440-444). Con esa proporción tan reducida de tierra por miembro de cada familia, desde el inicio quedó por fuera mucho territorio que los miembros de las comunidades utilizaban y consideraban propio. Sin embargo, en vez de protestar las limitaciones prácticas y premisas fundadoras de estos títulos, las autoridades los tomaron como aval general de los derechos comunales concebidos de otra manera. Es decir, fusionaron dos principios distintos: el derecho colectivo de posesión de una “comunidad” introducida por la Comisión Tituladora, y el derecho pre-existente de “usufructo” con estatus de derecho consuetudinario, cuyo significado es: “nos pertenece todo lo que, por costumbre y tradición, hemos ocupado y utilizado.” En consecuencia, hasta hoy en día los títulos de la Comisión Tituladora, lejos de representar un factor que reduce y condiciona los derechos comunales, han llegado a ser un símbolo de la legitimidad de un concepto mucho más amplio del derecho comunal sobre sus tierras.

Aunque el concepto de derecho comunal que resulta de esa compleja combinación de influencias externas y premisas pre-existentes es sumamente variado, existe la base para hacer algunas generalizaciones. En primer lugar, se puede afirmar que en el pasado, el título comunal no ha servido tanto como instrumento legal que delimite linderos de un área de posesión, sino como *símbolo* que legitima el derecho consuetudinario. Tal derecho consiste en un amplio concepto de pertenencia, basado fundamentalmente en el usufructo tradicional y no en documentación escrita. Dicho de otra manera, el documento legal adquiere mayor importancia por avalar un principio legal preexistente que por su contenido formal en sí. En vista de lo anterior, el estatus comercial del terreno comunal según el derecho consuetudinario Miskito resulta muy complicado. Por un lado, en un concepto de derechos que se adquieren por “uso tradicional” no cabría lógicamente, la idea de que tales derechos

puedan ser enajenables. Por otro lado, las premisas y valores del mercado capitalista obviamente han penetrado la conciencia Miskita a nivel de base, hasta el punto de que, por ejemplo, muy posiblemente hay gente que prefiere vender parte de su patrimonio comunal a cambio de obtener empleo garantizado. En tal sentido aunque la Ley de Autonomía estipule que el terreno comunal es inajenable, y eso deja plasmado un sano principio para el futuro de la región, no se puede afirmar que representa un principio incuestionable en la conciencia Miskita. Finalmente, en la región las creencias espirituales con relación a la tierra son variadas. Si bien es cierto que existen señales de persistencia de valores espirituales fuertemente vinculados a la “tierra”--la llamada “Yapti Tasba” que ha surgido con tanta fuerza en los últimos años--sería exagerado decir que esos valores rigen en todos los casos. Desde hace un siglo, el afán de las Iglesias cristianas, especialmente la Morava, ha sido substituir tales valores por valores “cristianos” habiendo tenido bastante éxito al respecto. Además, durante los primeros y más duros años de la incorporación, la Iglesia Morava tuvo el temor de defender las demandas y posiciones de las comunidades indígenas sobre sus tierras, por temor a ser reprimida y expulsada por un gobierno mestizo “eminente católico romano” (Von Oertzen et al. 1990: 443). Después de 1974 con la nacionalización de la Iglesia Morava, la tolerancia religiosa hacia las creencias comunales seguramente aumentó. Actualmente, lo que permanece es un acervo de valores religiosos altamente híbrido respecto a la tierra, constituido por dos sistemas de pensamiento en muchos aspectos contradictorios e incompatibles.

Para algunos la hibridez axiológica es un defecto, debilidad, e indicio de “asimilación” de la cultura Miskita por la cultura dominante, mientras que para otros el carácter híbrido es una fuente de vitalidad y fortaleza en la medida en que demuestra capacidad de transformación y adaptación a la metamorfosis del contexto regional, nacional e internacional. Para la primera posición, el poder de las reivindicaciones indígenas reside en la pureza de la cultura, mientras que para la segunda, el carácter híbrido indica una extraordinaria capacidad de adaptación y sobrevivencia a las fuerzas externas sin perder los elementos primordiales de la identidad propia. A esta consultoría no le compete juzgar cual de esas dos posiciones es la más acertada, sobre todo porque el proceso de reconocimiento y eventual demarcación recién

se inicia. Lo que sí es posible afirmar es que muy pocos miembros del pueblo y comunidades Miskitas omitiría o negaría sus derechos a sus respectivas tierras comunales. Así mismo, la mayoría de la población Miskita tiene un concepto de derechos comunales “híbrido” profundamente influenciado por factores externos. Sin embargo, cualesquiera sean las implicaciones de ese carácter híbrido, el mismo no ha disminuido o afectado el profundo significado que el tema de las tierras comunales tiene para el pueblo Miskito.

La exposición anterior alrededor del debate sobre los varios significados de las tierras comunales deja todavía un gran interrogante: En qué consiste una comunidad indígena o étnica? Si parte del argumento de esta sección es que las comunidades en cuanto tales, y por tanto, los derechos comunales, surgen como resultado de una combinación de factores históricos internos y externos, Cuál es la definición operacional de “comunidad indígena”? A esa interrogante no hay una respuesta fácil. Sin embargo, queda claro que las definiciones “exógenas” impuestas unilateralmente desde afuera, por ejemplo, las leyes del Estado central sobre la comunidad indígena, son insuficientes para dar cuenta a cabalidad de la naturaleza de la comunidad indígena. Sin embargo es necesario enfatizar que tampoco habría una definición completa endógena a la cultura Miskita al margen de las influencias externas sobre ella. Cualquiera que sea la respuesta a la pregunta sobre la naturaleza de la comunidad indígena, hay que asumir que tal definición ha evolucionado mucho a través del tiempo por lo cual la respuesta actual no es igual a la de hace 50 años. Dadas estas consideraciones, un posible punto de partida sería una extrapolación del Artículo 12 de la Ley de Autonomía, que garantiza el derecho de los habitantes de las Regiones Autónomas a definir y escoger su propia identidad étnica. Si tal derecho se garantiza, a fortiori se debe garantizar a determinado grupo de personas el derecho a definir y escoger su identidad comunal. Se supondría que las demás comunidades avalarían tal auto-reconocimiento, y en el caso contrario debería haber algún proceso de mediación para llegar a una solución. Cualquiera que sea la factibilidad de lograr una auto definición y adscripción de la identidad comunal, es indudable la necesidad de tener una clara definición de la naturaleza de la comunidad indígena, para avanzar hacia la implementación de cualquier proyecto de demarcación y titulación de las

tierras comunales. El pleno significado de esa consideración se clarificará al discutirse en la sección 4.2.1.4., las demandas comunales en bloque.

4.2.1.2. Derechos territoriales

Existe una fuerte corriente de pensamiento en la Costa Caribe nicaragüense sobre la tenencia de la tierra indígena que rechaza rotundamente el concepto de tierra comunal en favor de la reivindicación de un territorio miskito, indígena, o costeño. Tal reivindicación apareció claramente enunciada como propuesta política por la organización indígena MISURASATA durante los primeros dos años de la Revolución Sandinista. Según los exponentes de ese planteamiento, los antecedentes y fundamento de ese derecho son los derechos ancestrales de los habitantes aborígenes del continente que se remontan y trascienden los 500 años de presencia europea en el continente americano. Ese argumento también tiene asidero en un conjunto de leyes y convenios internacionales. El propósito del presente análisis, no es evaluar la legitimidad histórica o legal del reclamo territorial, sino documentar la percepción generalizada de su validez dentro de diferentes sectores de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua. Ese planteamiento es predominante en la población comunitaria y establece el principio territorial como parte del derecho consuetudinario costeño. En tal sentido, ese planteamiento es necesariamente “tema de agenda” en cualquier esfuerzo de resolución duradera del problema de las tierras comunales. El tema adquiere mayor complejidad por el hecho de que las propuestas territoriales son numerosas y distintas. Buena parte de esas variaciones tienen sustento en las diferencias étnicas y otra parte en la propuesta de “bloques multi-comunales”; casos que se consideran bajo las secciones respectivas (4.2.2.3 y 4.2.3). Aquí se considera solamente la propuesta territorial que surge de la sociedad civil Miskita incluyendo a sus dirigentes, organizaciones regionales y comunidades.

En los meses anteriores a Febrero de 1981, los dirigentes de MISURASATA se dedicaron a un exhaustivo proceso de documentación de las reivindicaciones de tierras de las comunidades indígenas. Ese trabajo consistió fundamentalmente en recopilar los títulos comunales concedidos por la Comisión Tituladora, y seguramente también en documentar lo que cada comunidad exigía de tierras sin respaldo de un título legal. A partir de Diciembre de 1981, y previendo un contexto

político favorable, MISURASATA substituyó la estrategia de demandas comunales por una sola demanda territorial. Tanto la extensa superficie del territorio reclamado como el principio del derecho ancestral fueron inaceptables para el Estado sandinista que reaccionó coercitivamente en contra de la organización MISURASATA y su propuesta, desencadenando el conflicto armado en la Costa. Uno de los que participaron en el trabajo preliminar fue el salvadoreño Mauricio Polanco, quien murió accidentalmente en el Río Coco antes de que finalizara el esfuerzo de recopilación de MISURASATA. Es por ello, que la propuesta territorial que finalmente presentó MISURASATA lleva el nombre de Polanco. Tanto en la memoria colectiva de las comunidades, como en el mapa que finalmente presentó MISURASATA, el territorio se demarca, sin mayor explicación, con los siguientes linderos: de Santo Tomás (Río Coco) a Yakal Panani (cerca de Las Minas), en línea diagonal al Sur hasta cerca de Monkey Point.

A lo largo de la guerra y las posteriores negociaciones entre el Estado sandinista y los grupos armados Miskitos, la demanda territorial no recibió ningún reconocimiento político legal, sin embargo la misma se mantuvo en vigencia. YATAMA, la organización que substituyó a MISURASATA, contiene la frase “Yapti Tasba” (Madre Tierra) que hace alusión a ese territorio. En la RAAN, la organización Miskita: Consejo de Ancianos es fuerte partidaria de esa posición. Un estudio reciente sobre la tenencia de la tierra por un equipo que incluye al abogado Miskito de más trayectoria en el estudio de la materia apoya la misma conclusión:

...los indígenas del Atlántico... han superado el concepto colonial de comunidades indígenas y prefieren los términos de territorio, autodeterminación, región y autonomía. ...En síntesis, las tierras comunales aparecen impuestas por el gobierno nacional, y son el resultado de la pérdida de la territorialidad de los indígenas de la Costa Atlántica (Rojas, et al. nd: 14).

La referencia en esta cita a la conciencia de los indígenas de base, por ser tan crucial, requiere comentario y calificación. Por un lado, existe suficiente evidencia que confirma que la demanda territorial recoge valores mucho más profundos que los de algunos líderes e

intelectuales.²⁰ Por otro lado, sería mucho más difícil encontrar evidencias que apoyen la aseveración de Rojas en el sentido de que la gente rechaza activamente el concepto de derechos sobre tierras comunales, en favor de una demanda territorial. Esa aseveración no toma en cuenta el enorme riesgo que significaría el abandono del principio de los derechos comunales, y a la vez, parece estar demasiado comprometida con un modelo jurídico que no permite la coexistencia de diferentes niveles de demanda dentro de un sólo planteamiento. Es mucho más probable que la opinión popular opte por esa posición múltiple; es decir, que apoye el principio del territorio indígena, pero a la vez insistiendo en los derechos comunales, preparándose así para aprovechar toda la gama de oportunidades jurídico-políticas que pudieran surgir. Esa parece ser la posición que defiende la Organización de Síndicos de la Costa Atlántica (OSSICAN), que además de la cuestión territorial, también tiene el mandato de defender el derecho de cada comunidad por ellos representada.

En resumen, se pueden delinear dos variantes de la demanda territorial; la primera que impugna la existencia del derecho comunal como una táctica colonial y divisiva. Una segunda, que opta por una estrategia múltiple de apoyar ambos derechos sin pretender resolver a priori las posibles contradicciones entre los mismos. Aunque sería de gran importancia saber con precisión cuanto apoyo existe para la primera posición, sería prematuro ir más allá de la observación de que es una posición con amplio potencial de apoyo. Sería menos arriesgado concluir que de alguna forma la demanda territorial es parte del derecho consuetudinario Miskito que tarde o temprano demandará atención sistemática. Además, todavía es más seguro afirmar que entre todas las variantes que pudiesen haber en el contenido de esta demanda, un punto de consenso entre la diversidad de posiciones es sobre el tema de

²⁰Muy convincentes en este sentido son los resultados de una encuesta administrada recientemente por ADFOREST; una fuente que se supone no es partidaria de tal demanda. Entre los entrevistados de 29 comunidades Miskitas dentro del Proyecto Forestal del Noreste, la mayoría optó por respetar el mapa de “Mauricio Polanco” y ninguna otra respuesta recibió un apoyo significativo.

las “tierras nacionales.” Sin embargo, tanto los que optan por un concepto múltiple que afirma los derechos comunales, como los que favorecen un concepto exclusivamente territorial, coinciden en su rechazo rotundo a la existencia de “tierras nacionales” dentro del ámbito costeño. En una reunión de OSSICAN en 1996, la posición de los síndicos participantes fue muy clara al respecto:

Miguel Francis (Karatá):

“Aquí todos los participantes han sido unánimes al afirmar que en la región no existen tierras nacionales...”

Julio Levy :

“Como organización de Síndicos, en abril de 1994, planteamos en nuestra resolución en el punto dos, lo siguiente: “Desconocemos la presunta existencia de tierras estatales en la Costa Caribe de Nicaragua, hasta tanto el Gobierno Central no resuelva la demanda de delimitación territorial de las comunidades indígenas. Si aquí no existe demarcación del territorio indígena, tampoco hay del Estado.”

4.2.1.3 Bloques “Multi-Comunales”

Existe una modalidad de reivindicación de la tierra indígena que se sitúa en un espacio intermedio entre la demanda de tierras comunales y la territorial. El concepto de esta modalidad no está claro. Se le podría llamar “territorio” como de hecho parece que se ha hecho para denominar las demandas multi-comunales de BOSAWAS. El diagnóstico no opta por esa alternativa por razones de claridad histórica y a fin de poder diferenciar entre la modalidad actual de las solicitudes en bloque y la demanda territorial expresada en el “mapa de Polanco” a principios de 1980. El término “multi-comunal” tampoco parece ser el adecuado para expresar la demanda actual. El término “multi-comunal” parece implicar que un grupo de “comunidades”, reconocidas en cuanto tales, decidieron unificar sus respectivos terrenos comunales para constituir un sólo bloque. En realidad la dinámica de los bloques parece ser distinta. Se trata de una población que ha sido dividida en “comunidades” por actores externos, que no reconocen tales divisiones, que se identifican como entidad grupal por intereses comunes y reivindican un territorio que corresponde a esa identificación. En ese caso, el bloque sería “multi-

comunal” sólo en la medida en que actores externos impusieron divisiones inter-comunales. Conscientes de ese problema, se utiliza el término de manera provisional hasta encontrar a través del trabajo etnográfico una forma más adecuada de captar el significado de esa demanda en bloque.

La modalidad de demandas multi-comunales está en auge, y representa un porcentaje significativo del total de las tierras comunales objeto del diagnóstico. Uno de los resultados más importantes de la investigación ha sido ubicar las demandas “ en bloques multi-comunales”, mismas que se presentan al menos en tres formas distintas:

- 1) Grupos de comunidades con personería jurídica y estructura política establecida, que se juntan para hacer una demanda en conjunto por razones políticas o culturales. Tal es el caso de las cuatro comunidades de la desembocadura del Río Grande: Walpa, Kara, Río Grande Bar y Sandy Bay Sirpi.
- 2) Poblaciones que representan múltiples comunidades pero que de conformidad con los datos geográficos se identifican en una sola unidad con propiedades en común. Tal es el caso de varias comunidades del Río Prinzapolka, abajo de Alamikangban.
- 3) Grupos de comunidades, con personería jurídica y estructura política establecidas, que se unen para demandar un territorio común, además del terreno comunal que perteneciente a cada comunidad. Ese es el caso de las comunidades del Río Coco abajo.

Varios factores han influido en estimular la tendencia creciente de demandas en bloques multicomunales, aquí sólo se mencionarán los más importantes. En algunos casos, las relaciones inter-comunales pesan mucho, especialmente cuando entre un grupo de comunidades, existe una que predomina por sus dimensiones, antigüedad, hegemonía económica y/o política. Como reacción, las comunidades excluidas o aledañas se juntan en bloque para crear un contrapeso a la primera. En otra variante funcionan las relaciones inter-comunales como factores de fortalecimiento. Tal es el caso de un grupo de comunidades históricamente vinculadas por parentesco y cercanía que afirman esas afinidades por medio de la demanda en bloque. Cuando el motivo es la afirmación de la identidad, existen categorías de mucha importancia histórico-cultural que también son influyentes. Un ejemplo de eso es el

caso del Río Coco. Allí, el bloque corresponde al antiguo grupo “Wangki” que ha tenido históricamente una tensa relación con el grupo “Tawira” del litoral. En ese sentido, no sería extraño que un grupo de comunidades de origen Tawira constituyera un bloque multicomunal como reacción al surgimiento de uno o varios bloques “Wangki”. La división entre los Mayangna y los Miskitos es otro factor de identidad étnica donde los Mayangnas optan por bloques comunales para contrarrestar el poder tradicional Miskito. Así mismo, la lógica del título multi-comunal tiene un componente ecológico. Por ejemplo, en la formulación del bloque multi-comunal de Río Coco abajo, tuvo mucho peso el argumento de que el manejo del área forestal sería más racional si se hacía en forma colectiva. Finalmente, en la constitución de los bloques influyen las consideraciones estratégicas de las comunidades indígenas frente al Estado Nacional y el gobierno central. Las comunidades estiman que un bloque de comunidades tiene mayores posibilidades para abogar y cabildear por sus intereses.

Como ya se mencionó en la sección 4.1., la demanda de tierras por bloques multi-comunales introduce otra serie de interrogantes en el proceso de titulación. En primer lugar, está el problema del carácter difuso y ambiguo de la definición jurídica de la comunidad indígena. En tal sentido, el problema de ambigüedad en su estatus legal es todavía peor para un grupo de comunidades en bloque. Si bien es cierto que teóricamente el Estado nicaragüense podría reconocer títulos multicomunales a partir de la jurisprudencia que se refiere a la comunidad indígena, en ese caso se recomendaría que tal “solución” tendría que ser, a lo sumo, una situación transitoria, hasta que se clarificase el estatus legal de las comunidades indígenas en bloque. Otra opción sería considerar el bloque multi-comunal como “territorio indígena,” y usar la experiencia obtenida a partir de uno de esos títulos como antecedente para profundizar en la legitimidad de ese concepto. Una vez resuelto el estatus legal del bloque, quedarían pendientes de resolver las implicaciones del “bloque” para el problema de las “tierras nacionales.” El derecho comunal permite un espacio para la existencia del concepto de “tierras nacionales”, mientras que el territorio indígena tipo “Mapa de Polanco” rechaza de entrada el concepto. El bloque representa una solución intermedia; en la medida en que plantea una cierta apertura a la idea de que el Estado también podría ser dueño de

una parte de los recursos de la Costa. Sin embargo, el concepto de “bloque” daría mayores fueros a las comunidades en bloque que los de las comunidades individuales sobre las tierras de las Regiones Autónomas y sus recursos naturales. En cuanto a las implicaciones estrictamente legales de las demandas en bloque se puede concluir que los aspectos jurídicos quedan abiertos en la medida en que no existe mención alguna de la figura de “bloques multicomunales” en las leyes y disposiciones relevantes, y que además, tales provisiones carecen de la reglamentación y especificidades necesarios para su implementación y concreción.

4.2.2.4 Arreglos internos sobre el uso y tenencia de la tierra

En el derecho consuetudinario Miskito existe una rica y compleja colección de prácticas relacionadas al uso de la tierra una vez que la misma está delimitada. En este tema es importante señalar el punto de partida del argumento. Cuando una comunidad tiene posesión colectiva de sus tierras comunales, por título legal o por derecho consuetudinario, ni la distribución de la tierra, ni las relaciones de producción, son necesariamente colectivas. Al contrario, lo más común es un arreglo interno de distribución, según el cual, cada familia tiene su propio terreno, consistente en lotes dentro del poblado y áreas de uso agrícola. Esos derechos de uso sobre los terrenos asignados se heredan a través de las generaciones. La colectividad participa en ciertas fases del proceso productivo en ese terreno (que incluye la costumbre de la “mano vuelta” o “pana-pana”). Así mismo, la comunidad participa en ciertas áreas del territorio comunal que pertenecen al conjunto de la comunidad. Por ejemplo en el uso y usufructo de áreas designadas para la caza, la pesca, el corte de madera, o para usos recreativos y espirituales. Lo anterior adquiere gran importancia en el contexto de los esfuerzos más amplios de titulación, sobre todo en lo que se refiere a la definición legal de la comunidad, el bloque multi-comunal, o el territorio indígena. Un inventario más o menos completo del derecho consuetudinario relevante ayudaría mucho a clarificar preguntas como las siguientes: Qué derecho tiene una comunidad con título legal para hacer contratos directamente con una compañía para la explotación de sus bosques? Qué sucedería con los derechos de las “comunidades” individuales dentro de un bloque multi-comunal? Qué sucedería a una comunidad dada en el caso de que

otro conjunto de comunidades recibiera un título territorial en el espacio en el cual esa comunidad está ubicada? Aunque es posible argumentar que el ordenamiento jurídico nacional contiene los recursos necesarios para resolver cualquiera de esas interrogantes, la experiencia y la investigación antropológica recomiendan que sería más aconsejable buscar alternativas de solución en las cuales el ordenamiento jurídico nacional y el derecho consuetudinario se coadyuven en aras de diseñar soluciones adecuadas, eficientes y con mayores posibilidades de éxito.

4.3. Políticas y acciones del Estado

4.3.1. Municipalización

La promulgación de la Constitución Política en 1987 y de la Ley de Municipios en 1988 fueron pasos importantes en la institucionalización de la tendencia descentralizadora del poder estatal. La ley establece que el municipio es "... la unidad base de la división político administrativa del país" (La Gaceta 1989:1327). En cuanto tales, los gobiernos municipales de la Costa constituyen la expresión local del estado con jurisdicción sobre las comunidades indígenas y sus territorios.

En la mayor parte del país cada municipio forma parte de una unidad político administrativa mas amplia que es el departamento. El departamento, tiene una función práctica para efectos de la delegación gubernamental. En la cabecera departamental, se concentran las delegaciones de las instituciones del Estado,. Sin embargo, las autoridades del municipio que funciona como cabecera departamental, no tienen preeminencia ni competencias sobre el resto de los municipios de su departamento. Por ello, en principio, no existen conflictos de competencia entre departamentos y municipios.

Sin embargo, en la Costa Caribe la situación es distinta. Aunque también existe el régimen municipal con autoridades locales electas de acuerdo a lo establecido en la Ley Electoral y la Ley de Municipios, la Región Autónoma como tal, tiene autoridades regionales con facultades en materias que también son municipales. En ese sentido, los Gobiernos Regionales Autónomos substituyeron en teoría la estructura departamental del Gobierno Central.

El municipio como unidad básica de la división político-administrativa del país, es la instancia inmediata que responde por los intereses comunes de la población bajo su jurisdicción, estando las competencias municipales determinadas mediante la ley. La Constitución Política de Nicaragua, en su artículo 177, garantiza que los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera y que corresponde a las autoridades locales la administración y gobierno de los mismos. En correspondencia con ese concepto, la ley No. 40-261, define en su Arto. 2 la autonomía como "...el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen".

Bajo esos preceptos, la ley 40-261 amplía el ámbito de las competencias de los municipios, al grado de darle al gobierno local atribuciones en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Además, se les da la responsabilidad de la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, sin más límites que los establecidos en la Constitución y leyes de la República, cediendo por ese medio, el Gobierno Central, parte de las competencias que hasta ahora, ha considerado como algo inherente a sus funciones.

En tal sentido, la ley amplió la esfera de competencias de los municipios, asignando algunas de manera directa y otras compartidas con entes centralizados, estableciendo que los recursos económicos para el cumplimiento de las mismas se obtendrían de los ingresos propios del municipio y de la transferencia del gobierno central, sea por traslado de impuestos o de recursos financieros.

Sin embargo, esas competencias municipales, también fueron otorgadas a las autoridades regionales. Es así, que el Arto. 8 de la Ley de Autonomía establece que los órganos administrativos de las regiones autónomas tienen las siguientes facultades: " Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público que siguen en lo que corresponde, las políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales:

1. Participar efectivamente de la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las Comunidades de la Costa Atlántica;
2. Administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc., en coordinación con los Ministerios de Estado correspondientes;
3. Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios;
4. Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico;
5. Promover el estudio, fomento, presentación y difusión de las culturas tradicionales de las comunidades de la Costa Atlántica, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultura;
6. Promover la cultura nacional en las comunidades de la Costa Atlántica;
7. Fomentar el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia;
8. Promover la articulación del mercado intraregional e inter-regional, contribuyendo de esa manera a la consolidación del mercado nacional;
9. Establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.

Al igual que los municipios, las Regiones Autónomas tienen competencia propia y otras que son compartidas con el gobierno central tales como las que se refieren a salud, educación y recursos naturales. Obviamente, la Ley de Municipalidades fue elaborada básicamente considerando las condiciones generales en los municipios del país no pertenecientes a las Regiones Autónomas. De tal manera que cuando dicha ley dedica un capítulo a los municipios de la Costa Atlántica establece que esos municipios se regirán por el Estatuto de Autonomía de los Pueblos indígenas y comunidades étnicas y de la Ley de Municipalidades. Así mismo, que deben establecerse relaciones de cooperación, coordinación, mutua ayuda y respeto en cada una de las esferas de competencia.

El problema con este mandato de Ley es su circularidad y petición de principio. Mientras la Ley de Autonomía menciona en su Arto. 15 al

municipio como uno de sus órganos de administración en las regiones, el Arto. 17 establece que al igual que la Ley de Municipios, la administración municipal se regirá por la Ley de Autonomía y la Ley de la materia (Ley de Municipios). Sin embargo, la Ley de Autonomía no se refiere más al papel de los municipios, sino que entabla una relación directa entre autoridades regionales y comunidades indígenas.

El Arto. 7 de la Ley de Autonomía establece que “El territorio de cada Región Autónoma se dividirá para su administración en Municipios, que deberán ser establecidos hasta donde sea posible conforme a sus tradiciones comunales y se regirán por la Ley de la materia. La subdivisión administrativa de los municipios será establecida y organizada por los Consejos Regionales correspondientes, conforme a sus tradiciones.

4.3.1.1. Los municipios en las Regiones Autónomas

La RAAN está integrada por siete municipios, a saber: Waspán, Bonanza, Rosita, Puerto Cabezas, Waslala, Siuna y Prinzapolka. En la RAAS, hay once municipios, a saber: Paiwas, La Cruz de Rio Grande, Laguna de Perlas, Kukra Hill, El Rama, Muelle de los Bueyes, Nueva Guinea, Bluefields, Corn Island, La Desembocadura de la Cruz de Rio Grande y Tortuguero. Uno de los municipios de la RAAN (Waslala) y cuatro de la RAAS (Paiwas, Nueva Guinea, El Rama, Muelle de los Bueyes) para efectos prácticos están asociados con los departamentos limítrofes a las respectivas regiones autónomas, por razones electorales y administrativas hasta el momento en que el Arto. 42 del Estatuto de Autonomía sea aplicable.

Cada gobierno municipal está constituido por un Consejo Municipal, un Alcalde y un Vice-Alcalde, todos los cuales son electos directamente. El alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del municipio.

De acuerdo con la Ley de Municipios el criterio a utilizarse en la creación y demarcación es totalmente ambiguo. Las únicas dos menciones son la diferenciación territorial de la población y la capacidad del territorio de apoyar económicamente las actividades y estructuras gubernamentales. De acuerdo a la Ley de Autonomía es competencia del Gobierno Autónomo determinar el límite de los municipios que están bajo su respectiva jurisdicción. Esto se logró en 1995 como una condición para las elecciones municipales convocadas en 1996. Antes de

ese momento la estructura del gobierno municipal sólo había sido establecida parcialmente en esas regiones.

Los criterios que sirvieron de base para la demarcación territorial de los municipios en la Región Autónoma no están muy claros. En gran parte se han continuado utilizando los criterios y límites municipales establecidos en la época preautonómica. Armando Rojas y otros argumentan que en la Costa Atlántica “ La constitución de la mayoría de los municipios respondió a la presencia de grandes empresas de enclave en la región; por esto, no fueron diseñados acordes a la características, socioculturales de los habitantes, ni organizados con perspectivas de desarrollo económico.” (Rojas et al nd:15). En tal sentido, es claro que los límites municipales actuales no toman adecuadamente en consideración el territorio comunal que reclaman las comunidades indígenas ubicadas dentro de los límites del municipio.

En términos generales los gobiernos municipales tienen la función de promover la gestión y gobierno local a fin de servir a su población. Específicamente sus responsabilidades incluyen proveer servicios como la construcción y mantenimiento de las calles y parques, la construcción y administración de mercados y mataderos, servicio de agua potable, recolección de desechos, drenaje de aguas pluviales y aguas negras, etc. El gobierno municipal también tiene poder de decisión en lo relativo al tema de los territorios comunales. La Ley de Municipios establece que “Los terrenos ejidales se rigen por la legislación específica y mantendrán su carácter comunal mientras no sean adscritos a fines de reforma agraria.” No obstante, la ley también establece que los gobiernos municipales tienen “control de desarrollo urbano y uso del suelo”. De igual manera, la reforma constitucional de 1995 establece que “en los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de autorizarlos.”

Los gobiernos municipales claramente tienen competencias que podrían interpretarse como autoridad para la asignación y uso de los territorios comunales. Esa autoridad adquiere mayor relevancia porque los gobiernos municipales constituyen la única expresión legal local constituida del poder ejecutivo del estado. Sin embargo, estructuras comunales tradicionales, que de acuerdo a la Ley de Autonomía, la Constitución Política y la Ley de Municipios deben ser respetadas,

carecen de esa autoridad legal. En la práctica la existencia de los gobiernos municipales en las regiones autónomas disminuyen la viabilidad de las estructuras comunales “tradicionales” como los Consejos Comunales, El Consejo de Ancianos, y especialmente los Síndicos. Eso sucede en gran parte porque esas instituciones no se benefician de la autoridad formal legalmente constituida del estado, de tal manera que existe un vacío de este tipo de autoridad a nivel de comunidad que es asumida por los funcionarios de los municipios. También es resultado de la acción de cooptación y penetración de los partidos políticos en la actividad política comunal a partir de la estructura electoral de los partidos instituida por la Ley Electoral para elecciones municipales (Córdova Macias y Ortega Hegg 1996:76). Ese sesgo partidista en la política municipal crea una lógica y dinámicas en la elección de funcionarios municipales que en la mayoría de los casos resulta en la elección de autoridades municipales que no representan ni ocupan posiciones de autoridad en la estructura de poder comunitaria. Eso crea conflictos especialmente en la administración de los territorios comunales que es una actividad central de la autoridad comunal tradicional, especialmente de los Síndicos.

La relación entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Central también disminuye la autoridad del Gobierno Regional Autónomo. Mientras el Gobierno Autónomo tiene la competencia de demarcar los límites de los municipios en su jurisdicción, así como de recomendar y aprobar la creación de nuevos municipios, aparentemente no existe otra relación legal específica entre esas dos instancias de poder estatal en las regiones. Sin embargo, existen varias responsabilidades que comparten los gobiernos municipales y las instituciones del Gobierno Central tales como servicios de agua y luz, educación, salud, turismo, etc. La Ley de Municipios estipula que los gobiernos municipales deben armonizar sus actividades con las del Gobierno Central. De acuerdo con la ley, el Gobierno Central también supervisa las políticas fiscales y presupuestos de los gobiernos municipales. En caso de disputas entre gobiernos municipales y las instituciones del Gobierno Central ó entre ciudadanos individuales y los gobiernos municipales estos deben ser resueltos por la Corte Suprema de Justicia. Por otro lado, la Ley de Municipios no discute la relación entre los Gobiernos Regionales Autónomos y gobiernos municipales que operan dentro de su jurisdicción.

Siendo que la Ley de Autonomía con el Arto. 7 deja abierta la reestructuración de los municipios conforme a los criterios allí establecidos, y que los municipios tal como están definidos actualmente no responden a la situación real de las comunidades indígenas ni ayudan a la relación entre ambas entidades, es factible que las autoridades regionales en coordinación con las comunidades indígenas puedan iniciar un proceso de revisión y reestructuración de sus municipios de manera que se puedan desarrollar relaciones armónicas entre comunidades indígenas, municipalidades y autoridades regionales (Jarquín 1998).

En cuanto a la intervención de los municipios en los asuntos territoriales indígenas, no encontramos en la Ley de Autonomía, la Constitución Política o la Ley de Municipios mucha relación, aunque en ese sentido, es necesario separar lo relativo a los recursos naturales y lo relacionado directamente con los derechos territoriales. En cuanto a los recursos naturales, los municipios de la Costa Caribe tienen derecho a emitir opinión pero a diferencia del resto del país, son los Consejos Regionales los que pueden autorizar o rechazar solicitudes de concesiones en el territorio de las Regiones Autónomas. En lo que se refiere al aspecto territorial, la intervención que la ley otorga a las autoridades regionales es reducida y se puede decir que los municipios carecen de competencias significativas. Normalmente, el municipio tiene una relación fiscal con la propiedad, pues corresponde a estos cobrar un impuesto sobre los bienes inmuebles. Sin embargo, las comunidades, de acuerdo a la Ley de Justicia Tributaria están exentas del pago de impuestos.

En cuanto a la organización en el resto del país, las autoridades municipales son quienes reconocen la elección de las autoridades formales de las comunidades indígenas, es decir, a las Juntas Directivas. Así lo ratifica la Ley de Municipios reformada. Sin embargo, se entiende que esa norma no es aplicable a las comunidades indígenas de la Costa Caribe, cuyas autoridades están reconocidas por la ley y tienen derecho a estar organizadas de acuerdo a sus tradiciones (Jarquín 1998).

4.3.2. Las instituciones del Estado

4.3.2.1. MARENA

El Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) de acuerdo a su ley creadora y la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, es el ente regulador y normador de la política ambiental del país, en especial en lo relativo a las tierras nacionales de vocación forestal y las áreas protegidas. Mas del 50% del territorio de la RAAS y RAAN son áreas forestales y/o están dentro de territorios definidos como áreas nacionales protegidas (Williamson 1997:12; Jarquín 1998). Dado que la mayor parte de los recursos naturales del país se encuentra en los territorios de las Regiones Autónomas, la presencia de MARENA en esas regiones adquiere especial importancia, a través la Dirección Nacional de Areas Protegidas y Vida Silvestre y Parques Nacionales (SNAPPN)- y por aquellas de sus estructuras asociadas con forestería y tierras de vocación forestal como la Dirección Forestal Nacional, y la Administración Forestal Estatal (ADFOREST).

La titulación de tierras en la Costa Caribe reviste especial interés para MARENA porque ADFOREST por mandato del Reglamento Forestal (Decreto 45-93) promulgado en 1993, debe identificar las tierras nacionales de vocación forestal, inscribirlas a su nombre y administrarlas. Así mismo, MARENA tiene interés en inscribir a nombre del Estado las tierras nacionales declaradas como áreas protegidas. Ninguno de los dos proyectos ha cuajado, debido a la fuerte oposición de las comunidades indígenas a que MARENA delimite tierras nacionales sin antes aclarar y asegurar las tierras comunales a través de un instrumento jurídico idóneo. Esa es quizás la razón más fuerte que explica el involucramiento de MARENA en las actividades relacionadas con la titulación de las tierras comunales indígenas. Una tercera razón, es sin duda el Proyecto del Corredor de Biodiversidad del Atlántico, financiado por el Banco Mundial. El Banco Mundial exige integrar el componente de estabilidad de la tenencia de la tierra indígena, de tal manera que siendo un requisito formal del proyecto, MARENA no tiene más remedio que tratar de cumplir formalmente con los requerimientos del proyecto a fin de acceder a los recursos financieros que el mismo implica.

Así mismo, el hecho de que el primer presidente de la Comisión Nacional de Demarcación (CND) fue un Vice- Ministro de MARENA indica el papel preponderante que tuvo MARENA a nivel nacional en el tema de las tierras comunales. Actualmente, el CND a pesar de estar presidido formalmente por el titular del poder ejecutivo o su delegado, no parece ser una instancia operacional. El financiamiento para la operación del CND fue obtenido originalmente del Banco Mundial con monto asignado a MARENA a través del proyecto del Corredor de Biodiversidad del Atlántico (CBA).

ADFOREST fue creada en 1993 para el manejo y administración de tierras utilizadas para actividades forestales. Uno de sus objetivos principales es delimitar el área estatal con potencial forestal. Eso incluye establecer límites entre las llamadas “Tierras nacionales”, tierras comunales y privadas. ADFOREST también pretende crear planes de manejo para actividades forestales del estado, comercialización de madera y otros productos forestales con vistas al otorgamiento de concesiones y al entrenamiento de los pobladores locales en principios ecológicos y en técnicas de manejo forestal sostenible.

ADFOREST parece ser un claro ejemplo del estado neo-liberal que dice poder resolver complejos problemas políticos, culturales y socioeconómicos por medio del simple funcionamiento del mercado. Desde esa perspectiva, el Ing. Jorge Brooks director de ADFOREST considera que:

“para poder contener la frontera agrícola hay que darle al bosque el sentido económico; la responsabilidad económica que tiene. (En ese sentido) hay que industrializarlo, o sea nosotros no podemos y también las comunidades no tendrían mayor beneficio teniendo un bosque como museo...”

“... Estamos hablando de concesiones. Esta palabra concesión tiene una aceptación no muy popular pero son los medios a través de los cuales se pueden estar incentivando los recursos forestales para que respondan socioeconómicamente a las comunidades. Dentro de ese aspecto el papel de ADFOREST sería eso. Sería organizar una política forestal regional que obligue a las concesiones o a las empresas nacionales y extranjeras a que

lleguen a establecerse en esta región a cumplir con las normas forestales del país ...”

Los planes de ADFOREST para explotación y eventual manejo forestal son muy ambiciosos. Para la RAAN y RAAS han desarrollado planes de manejo para 517,500 has. Adicionalmente, para las reservas forestales de Wawashang y Cerro Silva en la RAAS, 162,200 has. En las áreas of Awastigni, Wakamby y PROFOSA, 198,600 has. En las áreas de concesiones de exploración comercial de BLUMCO, MADEXPOSA e IMADSA, ubicadas en el Proyecto Forestal del Noreste y Proyecto Forestal del Atlántico Sur 364,000 has. Cuando se suman esas áreas a las 1,095,000 has., de las Reservas Biológicas de BOSOWAS y SI-A-PAZ manejadas por SNAPPN, resulta que MARENA tiene aspiraciones por controlar 2,337,300 has., del área forestal de la Costa Caribe de Nicaragua.

El primer paso de ADFOREST para desarrollar planes de manejo y comercializar esas áreas comerciales, ha reconocido la necesidad de demarcar las tierras indígenas comunales de la RAAS y RAAN. Así mismo, ADFOREST tiene un papel clave en la creación de la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de la Comunidades Indígenas en la Costa Caribe y en la comisiones regionales de demarcación. Así mismo, y con el apoyo de ADFOREST se elaboró un mapa de las comunidades indígenas que tienen títulos legales en la RAAN. ADFOREST también ha estado organizando Comités Comunales de Recursos Naturales en la RAAN cuya actividad principal ha sido sentar las bases para la demarcación de las tierras comunales indígenas. (Williamson 1997:12). El interés de ADFOREST en la demarcación de las tierras comunales está claramente motivado por la necesidad de la institución de tener claramente definida la existencia y localización específica de las “tierras nacionales” que considera existen en la Costa y sobre cuya existencia y posesión descansa su razón de ser.

Los planes de manejo y concesiones comerciales de ADFOREST han entrado en serios conflictos con los reclamos de las comunidades indígenas por sus tierras comunales. ADFOREST en conjunto con el Proyecto Forestal del Noreste (PFNE) asumió el manejo del proyecto de reforestación local administrado por el INFONAC antes de la Revolución Sandinista. La mayoría de esas tierras son reclamadas como parte de sus tierras comunales por las comunidades Miskitas de los alrededores.

Así mismo, el conflicto de ADFOREST con las comunidades indígenas se acrecentó a partir de su decisión de entregar hace tres años el desarrollo del Proyecto Forestal del Nor Este a una entidad privada mediante un proceso de licitación. ADFOREST también ha autorizado concesiones forestales en la región del Río Prinzapolka a la empresa MADENSA que opera en tierras comunales indígenas. En la medida en que esas concesiones han sido hechas inconsultamente con las comunidades afectadas eso ha contribuido a generar mayor hostilidad y rechazo hacia ADFOREST.

Con todo lo anterior es difícil definir cuál es la posición real de MARENA respecto a la legalización de la propiedad comunal indígena. Si bien es cierto que por un lado ha dado muestras de no apoyar a las comunidades indígenas, por otro ha reconocido sus derechos en casos muy concretos de los cuales se mencionan los más sobresalientes: En la creación de la Reserva de Recursos Naturales de BOSAWAS y de la Reserva Biológica Cayos Miskitos. En sus consideraciones y sendos decretos, MARENA reconoce el derecho de las comunidades indígenas a los recursos naturales. En el decreto de BOSAWAS, incluso se considera la necesidad de proteger el habitat de la población indígena y se integra a representantes indígenas en las comisiones políticas de los proyectos. Así mismo, en 1994, MARENA firmó un convenio sin precedentes en conjunto con la empresa maderera MADENSA y representantes de la comunidad Mayangna de Awastigni, por medio del cual se reconocen los derechos de propiedad de esta comunidad sobre sus tierras y recursos naturales, de conformidad con la Constitución Política y el Estatuto de Autonomía (Jarquín 1998)

4.3.2.2. INRA

La Reforma Agraria, de acuerdo al Arto., 106 de la Constitución Política no es concebida únicamente como un mecanismo para incrementar la productividad de la tierra. Se considera también como “un medio para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país. La Reforma Agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria...” (Jarquín 1998).

Por su parte el Arto. 107 de la Constitución establece que la Reforma Agraria eliminará cualquier forma de explotación a “...las comunidades

indígenas del país y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación. El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia.”

De acuerdo a los preceptos constitucionales antes señalados, la Reforma Agraria se entiende en un sentido amplio tanto en razón del objeto de la reforma agraria como de los sujetos beneficiarios de la misma. Siendo entonces, el INRA la entidad encargada de ejecutar ese proceso, es factible concluir que el INRA no está impedido de actuar en los casos de legalización de la propiedad comunal, y tal como se ha visto en acápites anteriores (4.1.1.), existen precedentes de titulación de tierras comunales incluso en propiedades multicomunales.

Sin embargo, a partir de 1990, aunque el INRA continuó rigiéndose por las mismas leyes, reformuló su política agraria sin definir claramente su posición respecto a la propiedad comunal. En 1993, un documento oficial del INRA, que giró instrucciones sobre los procedimientos de titulación se refiere al caso de las comunidades indígenas como “asuntos especiales” que deberán ser tratados de forma particular, pero sin definir el método o procedimiento para hacerlo. Es por eso, que durante los años de la presente década, el INRA no ha emitido un sólo título comunal. Incluso hay posiciones que debaten si la institución está facultada para otorgar dichos títulos, basándose en la Constitución Política que dice “El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la Ley de la materia.”

En cuanto a esto último, existen dos interpretaciones. La primera sostiene que la Reforma Agraria no es aplicable a las comunidades indígenas y que la Constitución manda que se elabore una ley especial para regular el régimen de propiedad comunal. La otra interpretación es que efectivamente la Ley de Reforma Agraria también faculta al INRA para tratar y resolver sobre el tema de las tierras de las comunidades indígenas, de tal manera que cuando la Constitución Política se refiere a la ley de la materia, lo hace en razón de leyes especiales existentes como son las que afectan a las comunidades del Pacífico, Centro y Norte del país. Así mismo, la Constitución se referiría a la Ley de Autonomía que establece el marco general para definir lo que es la propiedad comunal.

En el pasado el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), jugó un papel importante en la titulación de tierras comunales indígenas en Nicaragua. En los últimos años aunque el INRA ha permanecido activo en el campo de las tierras comunales, aparentemente ha obtenido muy pocos resultados. El INRA ha sido un actor clave en la constante discusión sobre qué hacer para resolver las demandas de las comunidades indígenas sobre sus tierras comunales. Sus representantes han formado parte de la Comisión de Demarcación Regional y Nacional. Actualmente, el INRA es la contraparte nacional para el Diagnóstico General sobre la Tenencia de la Tierra en las Comunidades Indígenas de Nicaragua. El INRA también se ha involucrado en las llamadas Experiencias Pilotos de Demarcación de Tierras Comunales. En este esfuerzo, demarcaron un área de 6,290 Mzs. de tierras comunales conocida como Western Hill y perteneciente a la comunidad de Rama Cay en la RAAS . Sin embargo, por razones que tienen que ver con cambios en las políticas y dirección del INRA no se otorgaron títulos legales de esas tierras y ese proceso continúa sin resolverse. Un proceso similar de demarcación se emprendió en la tierras comunales de las comunidades Miskitas de Walpa y El Cocal ubicadas en el Río Grande de Matagalpa en la RAAS. A pesar de la demarcación esas comunidades no lograron obtener los títulos legales sobre sus tierras. (Williamson 1997).

Así mismo, y con el apoyo del Banco Mundial, INRA acordó demarcar y titular 141,065 Mznas., de tierras comunales en 22 comunidades de la RAAN y 101,301 Mznas., en 17 comunidades en la RAAS como parte de la segunda fase del Programa Nacional de Catastro, Titulación y Registro (PNCTR) financiado por el Banco Mundial. El INRA, además, acordó demarcar y titular 99,500 Mznas., de tierras comunales durante 1997. Cambios en la dirección del INRA a nivel nacional y local, han reducido significativamente ese proceso, aunque parece existir una tendencia a reasumir los compromisos adquiridos previamente por el INRA con esos objetivos (Williamson 1997:9).

Además de esos esfuerzos de demarcación y titulación de tierras comunales, el INRA ha estado involucrado en otras actividades que afectan directamente la situación de las tierras comunales de la RAAN y RAAS. El INRA ha sido clave en el otorgamiento de títulos a campesinos y desmovilizados en la frontera agrícola a veces en detrimento de las tierras comunales. Debido a ello y su papel durante la década pasada, el

INRA no tiene muy buena reputación en las comunidades indígenas de las Regiones Autónomas.

4.3.3.3. Comisión Nacional de Demarcación (CND)

La Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas en la Costa Atlántica (CND) se originó con la firma del Acuerdo de Montelimar entre autoridades de la RAAN, MARENA y ADFOREST en Febrero de 1996. En ese entonces, se acordó formar una comisión conjunta que a partir de criterios comunes iniciara el proceso de demarcación y titulación de las tierras comunales indígenas. En base a lo anterior en Agosto de 1996 se creó la Comisión Nacional de Demarcación (CND) mediante el Decreto # 16-96. La CND quedó formalmente constituida por 13 miembros quienes representaban a las siguientes entidades: un delegado por cada uno de los Consejos Regionales de la RAAN y RAAS; un delegado por cada una de las Oficinas de Coordinación de la RAAN y RAAS; dos miembros por las comunidades indígenas; dos delegados de MARENA, dos delegados del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER); dos delegados del INRA y un delegado de la Procuraduría General de la República.

Desde un inicio se argumentó que la Comisión no era suficientemente representativa de la perspectiva costeña cuestionando su composición. Como respuesta, la CND fue reformada por el decreto 23-97 para incluir a las comunidades indígenas miskitas y Mayangnas del Departamento de Jinotega y añadir ocho miembros más a la comisión. De esa manera, la CND quedó constituida por veintiún miembros: cuatro funcionarios de los Gobiernos Regionales; Cinco representantes indígenas y trece funcionarios del Gobierno Central incluyendo al delegado de la Presidencia de la República.

El decreto presidencial que estableció la comisión le especificó las siguientes funciones:

- a) establecer las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas;
- b) iniciar el proceso para determinar las áreas estatales y comunales y ver la posibilidad de integrar bloques de comunidades;
- c) elaborar un proyecto de demarcación

- d) buscar financiamiento para ese proyecto (La Gaceta 1996:3713).

De acuerdo al mandato de ley, las funciones de la CND son limitadas y llegan hasta los preparativos para una demarcación. El decreto no plantea el paso ulterior para lograr una demarcación definitiva ni mucho menos asegurar legalmente el derecho territorial para las comunidades indígenas por medio de la titulación. Esa ausencia de competencias reales de la CND es muy importante porque para muchos costeños la CND sería una versión contemporánea de la Comisión Tituladora formada por el tratado Harrison Altamirano. En la costa se consideró inicialmente que la CND tendría suficiente poder como para responder a las demandas de las comunidades indígenas de obtener títulos legales para sus tierras. Sin embargo, posteriormente fue evidente y desanimante para los representantes de las Regiones Autónomas y dirigentes indígenas, que dentro de la CND existía un papel protagónico y dominante de parte de la representación del Gobierno Central.

El plan de trabajo del CND para 1996 incluyó la elaboración de un Plan de Acción para la Legalización de las Tierras Comunales de la Costa Atlántica subdivida en:

- a) Aspectos Jurídicos
- b) Aspectos Técnicos
- c) Aspectos socioculturales y Antropológicos.

El plan de trabajo también incluyó la formulación de los siguientes rubros: reglamento interno del CND; presupuesto y un proyecto de demarcación.(Williamson 1997:4) . Sin embargo, a pesar de sus objetivos y de las grandes expectativas que generó la CND, la misma ha sido hasta la fecha inoperante.

El protagonismo gubernamental y más específicamente de MARENA, está reflejado en que el Ministro de esa entidad gubernamental es quien preside la comisión. Así mismo, el Proyecto del Corredor Biológico, financiado por el Banco Mundial, que a su vez financia la CND, formó una comisión técnica para hacer más ejecutivo el trabajo de la CND. Esa comisión técnica elaboró una propuesta de Plan de Acción para la Legalización de las tierras comunales de la Costa Atlántica, mismo que

fue aprobado por la CND. Sin embargo, después de esa actividad la CND no ha vuelto a reunirse.

Esa misma comisión técnica, con apoyo financiero del Banco Mundial, dirigió la elaboración de una propuesta de Ley para el reconocimiento de la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica o Ley de Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Esa propuesta de Ley fue presentada a la presidencia de la República para su revisión sin haber realizado previamente consulta alguna, ni siquiera con los miembros de la CNDTCICA.

La propuesta de Ley de Comunidades Indígenas tiene muchos vacíos, mismos que podrían ser corregidos si hubiese voluntad de hacer una verdadera consulta con los afectados e interesados. La actual propuesta de ley carece de definiciones importantes tales como los conceptos de: comunidad indígena, propiedad comunal, territorios indígenas. Así mismo, la propuesta de ley no define procedimientos para la legalización, otorgando excesiva discrecionalidad al INRA que es el órgano competente propuesto.

La propuesta de ley tampoco considera toda la complejidad de las titulaciones en sus diferentes formas: comunales, multicomunales, comunidades madres e hijas, propiedades individuales dentro de las propiedades comunales, los arriendos, los comodatos, concesiones, relaciones entre representantes comunales de un mismo territorio, y procedimientos para reglamentar el goce y disfrute de los recursos naturales en las tierras comunales así como para dirimir los conflictos derivados de esos temas.

Por otra parte, de acuerdo a esta propuesta se intenta someter a las comunidades indígenas a manejar sus tierras en áreas protegidas de acuerdo a las normas que rigen la materia de ley sin considerar sus usos tradicionales y sus propios planes de manejo, violentando así principios constitucionales y de la Ley de Autonomía.

En cuanto a conflictos, la propuesta de ley deja al INRA la dirección de los mecanismos de resolución de los mismos, aun cuando a la Ley de Autonomía, al tratarse de conflictos entre comunidades otorga la competencia de dirimir conflictos al Consejo Regional. Finalmente y como parte de la misma propuesta de ley, se propone la creación de una gran comisión que anula al antiguo CNDTCICA. En esta nueva comisión todos

los representantes son del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales, dejando sin participación directa a las comunidades afectadas u organizaciones indígenas de carácter no gubernamental. En tal sentido, la nueva propuesta de Ley representa una severa involución en cuanto a la posibilidad de que la misma exprese y represente las demandas y aspiraciones históricas de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua.

4.3.2.4. Rol del poder ejecutivo

En los últimos años el gobierno ha otorgado tierras a un gran número de personas dentro del marco de la desmovilización, pacificación y reconciliación nacional. Entre los beneficiados se incluyen retirados del Ejército Popular Sandinista y del Ministerio de Gobernación (6,780.8 mzs), los Desmovilizados de la Resistencia (32,780 mzs.) así como ciudadanos repatriados después de la guerra (14,630.1 mzs). Muchos de los nuevos propietarios están cerca a o dentro de las tierras de las comunidades indígenas.

El hecho de que temporalmente la CND estuviese presidida por el Presidente de la República llevó a considerar la posibilidad de que el ejecutivo iba a tener una mayor participación en el esfuerzo de demarcación de las tierras comunales. Sin embargo, la práctica anulación de las funciones de la CND pone en entredicho la voluntad política del ejecutivo para abordar de forma beligerante ese complicado problema.

4.3.3. Precedentes y casos avanzados

4.3.3.1. Awás Tingni

En 1992 la comunidad Mayangna de Awás Tingni obtuvo autorización de MARENA para cortar y vender madera a MADENSA; una compañía maderera financiada por capital nacional e internacional. Sin embargo, surgieron problemas entre la comunidad y MADENSA precisamente en el mismo momento en que MADENSA solicitó a MARENA una concesión para cortar madera en 43,000 has., en tierras que Awás Tingni reclama como parte de sus tierras comunales. A partir de eso, se produjeron una serie de negociaciones y acuerdos complejos entre las tres partes involucradas (Anaya and Crider 1996). En 1993 el World Wildlife Fund se interesó en la situación y ofreció asistencia técnica y legal a la

comunidad de Awas Tingni las que fueron aceptadas. El WWF organizó el Awas Tingni Resource Development Support Project (the Iowa Project) con la University of Iowa College of Law. La comunidad de Awas Tingni con sus nuevos asesores desarrolló una nueva y prolongada serie de negociaciones con MARENA y MADENSA relacionadas con la explotación de los recursos forestales. La discusión sobre los derechos a las tierras comunales fueron un aspecto central en esas negociaciones. El hecho de que MARENA intentase otorgar a MADENSA una concesión forestal para explotar un área que, aunque es considerada tierra estatal, está siendo reclamada por Awas Tingni como parte de su tierras comunales ha sido parte fundamental del reclamo de Awas Tigni. La comunidad de Awas Tingni reclama un área extensa de tierras comunales con la ayuda del Iowa Project. Las tierras comunales reclamadas ya fueron medidas cartográficamente y en base a esos resultados se elaboraron los mapas correspondientes. A la vez que negociaba con MARENA la comunidad, asesorada por el Iowa Project, adoptó una agresiva estrategia en búsqueda de apoyo legal logrando llevar su caso en contra del estado Nicaragüense hasta los Naciones Unidas y la OEA (Corte Interamericana de Justicia). Simultáneamente y nuevamente con la asistencia del Iowa Project, el caso de Awas Tingni recibió una extensa publicidad nacional e internacionalmente. Bajo esa presión MARENA y MADENSA negociaron un contrato con Awas Tingni que provisionalmente reconoció los derechos de la comunidad a toda el área comunal bajo reclamo. Sin embargo, poco se ha progresado en la demarcación y titulación de esas tierras. La cartografía y mapas del área no parecen tener la precisión ni la información socioeconómica y cultural necesarios para lograr una adecuada demarcación y titulación.

Actualmente el esfuerzo de legalizar las tierras comunales de Awas Tingni está estancado. No se ha obtenido el apoyo de MARENA e INRA para encontrar mecanismos legales que reconozcan y otorguen títulos legales sobre esas tierras. También se están produciendo continuos conflictos entre Awas Tingni y las comunidades Miskitas vecinas con relación a los traslapes de los límites en sus respectivas tierras comunales.

4.3.3.2. Los territorios indígenas de BOSAWAS

La Reserva Nacional de Recursos Naturales BOSAWAS fue establecida en 1991 por medio del decreto presidencial 44-91. La Reserva Natural de

Recursos Naturales es una zona boscosa de aproximadamente 7,500 Km² ubicada en parte en el Departamento de Jinotega y otra parte substantiva en la RAAN. El área ha sido habitada tradicionalmente por cuarenta y nueve comunidades Mayangnas y Miskitas y en los últimos años con el avance de la frontera agrícola ha existido también una fuerte inmigración de familias mestizas, cuyo número de habitantes supera al de las comunidades indígenas.

La reserva fue establecida sin hacer consulta alguna con sus habitantes indígenas (Stocks 1995:15). Con la inseguridad de la tenencia de la tierra de parte de las comunidades indígenas, por carecer de título de propiedad sobre sus territorios, el hecho de que el Gobierno creara un área protegida, en la que establecía normas para restringir el uso de los recursos naturales, generó una actitud de recelo y suspicacia hacia este proyecto de parte de las comunidades afectadas, pues pensaron que les estaban expropiando sus tierras. Sin embargo, poco a poco las comunidades indígenas han utilizado el nuevo estatus de sus tierras para impulsar la legalización de sus derechos sobre las tierras comunales que habitan (Jarquín 1998).

En 1993, MARENA en conjunto con la fundación norteamericana The Nature Conservancy, realizaron un taller en Managua con la presencia de instituciones del Estado, representantes del Consejo Regional de la RAAN, alcaldes y representantes indígenas en donde estos últimos demandaron como requisito sine qua non para respaldar a MARENA en su política de conservación de BOSAWAS, que les apoyaran en su gestión por la titulación de sus tierras.

En el taller las comunidades indígenas presentaron una propuesta de titulación por territorio con cuatro zonas claramente definidas, a excepción de Sikilta que se presentó como una sola comunidad. Todos esos territorios se encuentran dentro de la Reserva BOSAWAS, y únicamente las once comunidades que conforman el territorio Mayangna Sauni As tiene un porcentaje de su tierra fuera del área protegida.

Fue así como en 1994 se firmó un convenio entre MARENA, Cooperación Externa y The Nature Conservancy, para la ejecución del Proyecto “Manejo de Recursos Naturales en BOSAWAS”, con siete componentes, el segundo de ellos, el “establecimiento de tenencia segura

de tierras” para las comunidades indígenas dentro y alrededor de BOSAWAS.

En base al compromiso adquirido en el convenio, The Nature Conservancy inició un proceso de asesoría y acompañamiento el cual ha sido ampliamente apoyado por las autoridades municipales y regionales, así como por las organizaciones no gubernamentales que tienen presencia en la reserva.

El primer paso que dieron las comunidades para gestionar la titulación de sus tierras fue fundamentar su demanda a través de tres instrumentos básicos: recopilación de la tradición oral (histórica), estudios socioeconómicos y el estudio cartográfico. Simultáneamente, con el trabajo cartográfico se realizó también una labor de negociación con las comunidades vecinas para llegar a acuerdos respecto a los límites territoriales. Esto último estuvo dirigida en la Región Autónoma Atlántico Norte por la Comisión de Demarcación y Asuntos Indígenas del Consejo Regional de acuerdo a la Ley de Autonomía.

Se elaboró un mapa borrador del área general de cada reclamo territorial utilizando las hojas de los mapas topográficos de INETER en escala 1:50.000 como base. Esos mapas borradores muestran el sistema hidrográfico y orográfico de la reserva. Los mapas borradores se utilizaron en un taller de capacitación para los investigadores indígenas responsables de la recopilación de las toponimias indígenas y datos históricos del territorio. En el mismo taller, representantes de las comunidades del territorio y sus vecinos dibujaron un mapa cognitivo de los límites del territorio, identificando los puntos de referencia con los nombres conocidos por ellos. Los investigadores aprendieron la utilización de mapas precisos para identificar los caños, quebradas y cerros de las varias partes del territorio, el uso de brújulas y de GPS.

En los dos territorios indígenas multicomunales ubicados dentro de la RAAN (Mayangna Sauni As y Kipla Sait Tasbaika) el Consejo Regional emitió sendas resoluciones aprobando los límites establecidos por las comunidades. Ello constituye un importante precedente jurídico en el proceso de autonomía de la región.

En 1996, instituciones del Estado, Gobierno Regional y líderes comunales firmaron un acuerdo inter institucional para respaldar la demarcación y titulación de territorios indígenas. Como parte del

acuerdo, MARENA se comprometió a introducir a la Presidencia de la República ese acuerdo para que el Poder Ejecutivo emitiera un decreto reconociendo los derechos territoriales indígenas.

Con la creación de la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas en la Costa Atlántica, el MARENA paralizó su gestión y apoyo a la titulación aduciendo que todos esos procesos de demarcación y titulación debían darse a través de la CND, a pesar que dentro de las competencias otorgadas a la CND no se contempla que la misma interviniese directamente en la titulación de las tierras comunales.

Por otra parte los mapas que produjeron las comunidades indígenas, con la asesoría de T.N.C., no fueron reconocidos por INETER, aduciendo que dichos mapas carecían de la calidad y requisitos exigidos por INETER para admitirlos como cartografía oficial. Por lo anterior se gestionó la firma de un Acuerdo entre INETER y la Secretaria de BOSAWAS, mismo que se firmó en 1997, a raíz de lo cual se inició un proceso de comprobación y corrección de la cartografía presentada. Ese proceso ya finalizó y se está en espera de su aceptación oficial por INETER.

A falta de una ley específica para la legalización de tierras indígenas, el proyecto de los territorios indígenas de BOSAWAS, se ha basado en las leyes generales para solicitar al gobierno los títulos de propiedad. Inicialmente se pretendió que se otorgaran títulos de Reforma Agraria pero ante la falta de respuesta del INRA y la carencia de una política clara respecto a la propiedad comunal, misma que se refleja en que el INRA no ha dado títulos comunales en los últimos ocho años (Gobiernos Chamorro y Alemán), las comunidades recurrieron directamente a la Presidencia de la República. Su solicitud fue que el Poder Ejecutivo emitiera un Decreto Ejecutivo reconociendo las demandas de las comunidades indígenas en el territorio de BOSAWAS.

Así mismo, las comunidades pretenden con ese decreto que el Gobierno garantice la titulación demandada por las comunidades. La comunidades argumentan que existen suficientes bases jurídicas e históricas que hacen que el Poder Ejecutivo pueda jugar un rol protagónico como lo ha hecho a través del presente siglo en la Comisión Tituladora del Tratado Harrison- Altamirano, el IAN y el INRA.

Esta propuesta de Decreto supondría el reconocimiento y oficialización por INETER de los mapas presentados por las comunidades a ese ente del Estado. Así mismo, de acuerdo al Decreto solicitado, el Presidente de la República autorizaría al Procurador General de la República a concurrir como representante del Estado ante el Notario del Estado para otorgar el título de propiedad a las comunidades indígenas demandantes, ya que el decreto de previo habría reconocido los derechos de propiedad de las mismas.

Finalmente, cabe destacar, que aunque las comunidades de BOSAWAS, no han logrado la titulación de sus tierras, sí han ejercido sus derechos en calidad de propietarios lo que se ve reflejado en actos concretos tales como la demarcación física de sus límites territoriales; vigilancia de su territorio; denuncias de invasiones ante las autoridades competentes y representación jurídica de los territorios a través de sus respectivas asociaciones.

4.3.3.3. Western Hill

En 1995 el Ministro de INRA se comprometió a titular la tierra de los Rama. En 1996, el INRA demarcó 6,290 Mzs. de las tierras comunales de Rama Cay en el área conocida como Western Hill. A pesar de que en los años ochenta el INRA reconoció y otorgó a la comunidad Mayangna de El Palomar (Sikilta) un título sobre sus tierras comunales, en esta ocasión el INRA no ha mostrado la voluntad ni el interés necesarios para responder a ese compromiso de legalizar las tierras de la comunidad Rama.

4.3.3.4. Reserva Cayos Miskitos

La Reserva Biológica Marina “Cayos Miskitos y Franja Costera Inmediata” fue creada por medio del Decreto Presidencial 43-91. La reserva contiene al menos una porción de las tierras comunales de 22 comunidades Miskitas. Ese problema es uno de los puntos centrales que trata de enfocar el Plan Preliminar de Manejo para la Reserva de 1995.

En un intento por resolver esos problemas, la Reserva adoptó los límites para tierras comunales que acordaron 14 de las comunidades en el proyecto Demarcación Territorial de (14) Comunidades de los Litorales Norte y Sur de la Región Autónoma del Atlántico Norte llevado a cabo por MIKUPIA (Miskito Kupia) en 1992. Las comunidades reclamaban

aproximadamente un total de 406,800 has., de tierras comunales dentro de la Reserva. El proyecto de demarcación recogió descripciones narrativas de los linderos de esas tierras comunales. Sin embargo, no está claro si esos límites fueron o no levantados mediante trabajo de campo (Comisión Nacional Interinstitucional 1995). Los límites propuestos tampoco incluyen descripciones de los territorios marinos que reclaman algunas de las comunidades. Aparentemente, la calidad del mapeo realizado en estas comunidades es insuficiente para una demarcación oficial de manera que no han sido otorgados títulos legales para esas tierras. Así mismo, parece no existir una estrategia concreta para la legalización de los títulos comunales. MIKUPIA está dependiendo del Gobierno Regional Autónomo de la RAAN para llevar a cabo esa tarea. Por otro lado, el equipo administrativo de la Reserva “Cayos Miskitos” considera que es el INRA la institución con mandato y competencia para resolver esas demandas.

5. Conclusiones globales

De la información y análisis anterior resultan una serie de conclusiones que resumiremos en esta última sección. La función de este documento es contextualizar la investigación micro y empírica, clarificando así el trasfondo histórico, el contexto internacional, y el entorno jurídico-institucional en que se presentan las demandas de reconocimiento y titulación de las tierras comunales en la Costa Caribe de Nicaragua. A pesar de que el trabajo de campo cubrió sólo 129 de las aproximadamente 300 comunidades de la región Caribe, con esta investigación se ha logrado construir una base informática sumamente importante y se ha establecido una metodología que permitirá dar pasos firmes en la resolución del problema de la propiedad de las tierras comunales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua. Además, la metodología utilizada se podría replicar en las comunidades no cubiertas por el presente diagnóstico. Como se enfatizó anteriormente, la metodología utilizada, por ser eminentemente participativa, proporciona una versión visual de lo es la proyección cartográfica, uso y valoración cultural de las tierras que las comunidades demandan. Así mismo, la metodología posibilita la detección, clarificación de conflictos y ambigüedades inter-comunales para una eventual resolución de los conflictos intercomunales existentes.

La primera conclusión de esta consultoría es que el momento histórico actual es sumamente propicio para la resolución duradera de la cuestión de las tierras indígenas en la Costa Caribe nicaragüense. Las leyes y los convenios internacionales, combinados con la Constitución Política de Nicaragua, la Ley de Autonomía, y otros instrumentos jurídicos nacionales, proporcionan una base jurídica suficiente para aclarar las ambigüedades pendientes de clarificación, a fin de constituir los parámetros jurídicos necesarios que permitan una resolución satisfactoria de este conflicto transcendental en la historia nicaragüense y de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe. Los principios operativos que conforman esos parámetros jurídicos son los siguientes:

- ⌚ El derecho de propiedad comunal indígena;
- ⌚ La definición de la propiedad comunal como tierras, aguas, y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades;

- ⌚ La estipulación de que tal propiedad es inajenable;
- ⌚ La garantía de la participación amplia de las comunidades indígenas en la legalización de sus propiedades;
- ⌚ El derecho de los habitantes de las Regiones Autónomas de elegir sus propios Gobiernos Autónomos que les representen como colectividad ante el Gobierno Central.

Tales principios son suficientes para visualizar un proceso en el que las comunidades identifiquen sus tierras comunales tradicionales. A partir de esos principios, se podrían resolver los conflictos o ambigüedades que eventualmente se desprendan de tal demanda, y las instituciones estatales pertinentes podría proceder a la demarcación y titulación de las tierras comunales.

Lo anterior no significa que todos los problemas conceptuales y prácticos que implica esa descomunal tarea estén resueltos. A lo largo de este documento se ha hecho notar insistentemente, en concordancia con otros estudios de la materia, que existe una serie de ambigüedades, vacíos, y contradicciones en el ordenamiento jurídico nicaragüense, que exigen voluntad política y acciones urgentes para abordarlos y resolverlas. Los problemas más importantes a resolver son los siguientes:

- ⌚ La falta de reglamentación de la Ley de Autonomía (#28). Ello implica la falta de definición del papel que los Gobiernos Autónomos podrían desempeñar en el proceso de resolución de las demandas de las comunidades sobre sus tierras;
- ⌚ La falta de elaboración jurídica de la propiedad comunal. Esa definición aclararía problemas tales como la relación entre propiedad comunal y tierras “nacionales” ; el estatus legal de los bloques multi-comunales y el papel que el derecho consuetudinario podría jugar en el proceso;
- ⌚ La falta de claridad en cuanto a las competencias institucionales para tomar e implementar decisiones respecto a la titulación;
- ⌚ La falta de fondos necesarios para realizar el trabajo que la titulación implica.

Se espera que instancias creadas más recientemente como la Comisión Nacional de Demarcación coordinen y organicen ese trabajo, y

por ende, que abran posibilidades para el financiamiento del mismo. Finalmente, otra barrera importante para la resolución de la cuestión de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas ha sido la carencia de información detallada y científica requerida para la toma de decisiones en un problema tan complejo.

El presente diagnóstico pretende llenar parte del vacío de información hasta ahora existente. Por tanto, la consultoría sugiere que los resultados pormenorizados del diagnóstico podrían utilizarse para crear un contexto desde el cual confrontar los problemas, vacíos y ambigüedades antes mencionados. Aunque existen múltiples supuestos, temores, y discursos respecto a las demandas indígenas por sus tierras comunales, hasta la fecha no ha habido una documentación empíricamente verificada del contenido de tales demandas. Independientemente del contenido específico de los resultados, no cabe duda que son clarificadores para todas las partes interesadas. Al proceder a la titulación de las tierras indígenas que constituyen el universo de este diagnóstico, el Estado nicaragüense cumplirá con la Directiva Operativa 4.20 del Banco Mundial. Así mismo, cumplirá con las normas internacionales de la materia, y creará la base para un desarrollo económico equitativo, justo, y respetuoso de las identidades y valores culturales de todos sus habitantes. Finalmente, una respuesta positiva a las demandas de reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sólo beneficiaría a la sociedad nicaragüense en su conjunto. El problema no resuelto de las tierras indígenas ha sido causa fundamental de los principales conflictos socio-políticos que han desarticulado la sociedad nicaragüense a través de su historia.

Bibliografía

Acosta, Maria Luisa

- 1996 Los Derechos de las Comunidades y Pueblos Indigenas de la Costa Atlántica en la Constitución Política de Nicaragua. Managua, Nicaragua: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Adams, Richard

- 1994 "A Report on the Political Status of the Guatemalan Maya." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin's Press, pp. 155-186.

Alegret, Juan Luis.

- 1985 La Comarca de Cabo Gracias a Dios: Apuntes para su Historia. Encuentro 24-25: 65-94.

Anónimo.

- 1884 Formation of the Municipal Authority for the Government of the Mosquito Reservation. Its Constitution, Laws, and Regulations and Code and Form. New York: Burk Printing House.

Anónimo.

- 1935 Memorial de la Convención Mosquitia. Managua.

Alfredsson, Gudmundu

- 1993 The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples." In *Modern Law of Self-Determination*, edited by Christian Tomuschat. Boston: M. Nijhoff Publishers.

Allen, Elizabeth

- 1989 Brazil: Indians and the new Constitution." *Third World Quarterly* 10(4):149-165.

Anaya, S. James and S. T. Crider

- 1996 Indigenous Peoples, the Environment and Commercial Forestry in Developing Countries--The Case of Awas-Tingni, Nicaragua." *Human Rights Quarterly* 18(2):345-367.

Anaya, S. James

- 1996 *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.

Anaya, S. James and Theodore MacDonald

- 1995 "Demarcating Indigenous Territories in Nicaragua: The Case of Awas Tingni." *Cultural Survival Quarterly* 19(3):69-73.

Avimara, Jesús and Rayda Márquez

- 1994 "The Indigenous Movement in Columbia." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott.. New York: St. Martin's Press, pp.83-106.

Aylwin, José

- 1993 "Nueva Legislación Indígena: Avance hacia una nueva relación entre el estado y los pueblos indígenas de Chile." *Anuario Indigenista* 32:9-21.

Barsh, R.L.

- 1996 "Indigenous Peoples and the UN Commission on Human Rights--A Case of the Immovable Object and the Irresistible Force." *Human Rights Quarterly* 18(4):782-813.

Bell, Charles

- 1862 Remarks on the Mosquito Territory. *The Journal of the Royal Geographical Society* 32: 242-268.

Bell, Charles

- 1989 Tangweera. *Life and Adventures Among Gentle Savages*. Austin: University of Texas Press. [1899].

Bengoa, José

- 1994 "Los Indígenas y el Estado en América Latina." *Anuario Indigenista* 33:13-40.

Berchenhagen and Hamilton

- 1990 Land Commission. En *The Nicaraguan Mosquitia in Historical Documents 1844-1927*. Editores E. Oertzen, L. Rossbach y V. Wunderrich, p. 271. Berlin: Dietrich Reimer Verlag. [1906].

Beteta Menacho, Christian

- 1992 Condición jurídica de la tenencia de la tierra en zonas de selva y ceja de selva peruanas, por comunidades nativas, y el régimen legal de manejo de los recursos naturales.” In *Derechos Territoriales: Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América*, edited by Martha Cárdenas, Hernán Darío Correa y Mauricio Gómez Barón. Bogotá: CEREC/GAIA, pp. 139-156.

Bohanan, Paul

- 1957 “Land, Tenure, and Land-Tenure.” In *African Agrarian Systems*, edited by Daniel Biebryck. Oxford: Oxford University Press, pp. 101-113.

British Central America Land Company

- 1838 Proposed Colony in the District of Black River, on the Northern Coast of Central America, to be Established upon two Million acres of Land. London: Effingham Wilson.

Brolmann, Catherine and Marjoleine Zieck

- 1993 “Indigenous Peoples.” In *Peoples and Minorities in International Law*, edited by Catherine Brolmann, René Lefeber and Marjoleine Zieck. Boston: M. Nijhoff Publishers, pp. 187-220.

Brown, Wallace

- 1990 Mosquito Shore and the Bay of Honduras during the era of the American Revolution. *Belizean Studies* 18(2): 343-364.

Brysk, Alison

- 1994 “Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America.” In *Indigenous Peoples and*

Democracy in Latin America, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin=s Press, pp. 29-51.

CIDH/OEA

1994 “Los Derechos de los Indígenas en Colombia.” *Anuario Indigenista* 33:187-201.

Conzemius, Eduard

1932 Ethographical Survey of the Miskito and Sumu Indians of Honduras and Nicaragua. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Cordeiro, Enio

1994 “Política indigenista de Brazil y auto determinación.” *América Indígena* 54(3):55-98.

Cuadra, Pedro J.

1964 La Reincorporación de la Mosquitia. León: Editorial H

Cultural Survival Quaterly

1993 *State of the Peoples*. Cambridge, Mass.: Cultural Survival Quaterly.

Danneberger, A. O.

1941 Nicaragua-Honduras. Annual Report of the Mission Province, 1941. Proceedings of the Society for Propagating the Gospel, 40-54.

Davis, Shelton, ed.

1993 *Indigenous Views of the Land and Environment*. Washington, D.C.: The World Bank.

Davis, Shelton

1992 “The World Bank and Indigenous Peoples.” In *Indigenous Peoples and International Organizations*, edited by Lydia van de Fliert. *Nottingham: Spokesman*, pp. 75-89.

Davis, Shelton and Alaka Wali

- 1993 *Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank.

Dawson, Frank Griffiin.

- 1983 William Pitt's Settlement at Black River on the Mosquito Shore. *Hispanic American Historical Review* 63(4): 677-706.

De Kalb, Courtney

- 1893 Nicaragua: Studies on the Mosquito Shore in 1892. *Journal of the American Geographical Society of New York* 25: 236-288.

Dennis, Philip and M. Olien.

- 1984 Kingship among the Miskito. *American Ethnologist* 11(4): 718-737.

Dolores Green, Ronas

- 1985 Las Viejas Historias de Los Sumus. Manuscrito #d-0194, CIDCA, Managua.

Dunham, Jacob.

- 1851 *Journal of Voyages*. New York. [Elfryth]. 1944[1631]. Daniell Ellffryth's Guide to the Carribbean, 1631, ed. Stanley Pargellis and Ruth Lapham Butler. *William and Mary Quarterly* 3rd ser. 1: 273-316.

Floyd, Troy

- 1967 *The Anglo-Spanish Struggle of the Moscutia*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Durand Alcantara, Carlos

- 1994 *Derechos Indios en México--Derechos Pendientes*. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo.

Falk, Richard

- 1988 "The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)." In *The Rights of Peoples*, edited y James Crawford. Oxford: Clarendon Press.

Fowler, William R., jr.

- 1989 The Cultural *Evolution* of the Ancient Nahua Civilization. Norman: University of Oklahoma Press.

Garcia, Claudia

- 1996 The Making of the Miskitu *People* of Nicaragua. Uppsala, Sweden: University of Uppsala Press.

Gordon, Edmund

- 1987 History, Indentity, Consciousness, and Revolution: Afro-Nicaraguans and the Nicaraguan Revolution. En *Ethnic Groups and the Nation State*, ed. CIDCA/Development Study Unit, pp. 135-168. Stockholm: University of Stockholm.

Green, Thomas

- 1991 Perspectivas Demográficas e Históricas del Idioma y el Pueblo Ulwa. *Wani* 20: 22-37.

Grossmann, G. [Hamilton, J. Taylor]

- 1906 Extracts from the Diary of the Rev. Guido Grossman, whilst making a tour of Exploration and Evangelization on the Wanks River and its Tributaries in Nicaragua. *Periodical Accounts of the Moravian Mission* 6(66): 354-363.

Gudmondson, Lowell and Héctor Lindo-Fuentes

- 1995 *Central America 1821-1871: Liberalism before Liberal Reform: Tuscaloosa: The University of Alabama Press.*

Gueren Berger, Marcos

- 1992 *Territorios Indios en Costa Rica: Orígenes, Situación Actual y Perspectivas.* San José: García Hermanos, S.A.

Hale, Charles R.

- 1992 Wan Tasbaya *Dukiara.* *Nociones* Contenciosas de los Derechos sobre la Tierra en la Historia Miskitu. *Wani* 8(1): 1-19.

- 1994 Resistance and Contradiction. The Miskitu Indians and the Nicaraguan *State*, 1894-1987. Stanford: Stanford University Press.
- Hale, Ken
- 1991 El Ulwa, Sumo Meridional: Un Idioma Distinto? *Wani* 11: 27-50.
- Hannum, Hurst
- 1990 *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination, revised edition*. Philadelphia: The University of Pennsylvania Press.
- Helms, Mary
- 1971 Asang. Adaptions to Culture Contact in a Miskito Community. *Gainesville*: University of Florida Press.
- Herlihy, Peter
- 1989 Panama's Quiet Revolution: Comarca homelands and Indian rights." *Cultural Survival Quarterly* 13(3):17-24.
- 1990 "Wildlands Conservation Central America During the 1980's: a Geographical Perspective." *CLAG Benchmark* 17-18:31-43.
- Herlihy, Peter and Andrew Leake
- 1990 "The Tawahka Sumu: A delicate balance in the Mosquitia." *Cultural Survival Quaterly* 14(4):13-16.
- Hodgson, Robert
- 1822 Some Account of the Mosquito Territory. Second Edition. Edinburgh. [1757]
- Horner, Mary Ruth
- 1978 The Ecology of Malnutrition at Sandy Bay, Nicaragua. Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, Madison.
- Howard, Sarah May

- 1993 Ethnicity, Autonomy, Land and Development: The Miskitu of Nicaragua's Northern Atlantic Coast. Ph. D. Dissertation, Oxford University

Hunt, Eva and June Nash

- 1967 "Local and Territorial Units." In *Handbook of Middle American Indians, vol. 6, Social Anthropology*, edited by Manning Nash. Austin: University of Texas Press, pp. 253-282.

Ingold, Tim

- 1986 *The Appropriation of Nature: Essays on Human Social Relations*. Manchester: Manchester University Press.

International Bank for Reconstruction and Development

- 1953 *The Economic Development of Nicaragua*. Baltimore: John Hopkins University Press.

International Work Group for Indigenous Affairs

- 1991 *IWGIA Yearbook 1990*. Copenhagen: International Workgroup for Indigenous Affairs.

Iorns, Catherine J.

- 1992 "Indigenous Peoples and Self-Determination: Challenging State Sovereignty." *Case Western Reserve Journal of International Law* 24:199-348.

IPADE.

- 1995 *Listado de Propiedades Comunidades Indígenas de la Regiones Autonomas*. Managua: Instituto para el Desarrollo de la Democracia.

Jackson, W

- 1923 *The Voyages of Captain William Jackson (1642-1645)*, ed. Vincent T. Harlow. Camden Miscellany XIII: 1-39. [1640].

Jaén, Bernardo

- "Los Pueblos Indígenas y sus Recursos Naturales en Panamá." *América Indígena* 55(4):87-111.

Jarquín, Lilliam

- 1994 Fundamentación jurídica para la titulación de tierras Mayangnas en la región de la cuenca del Río Waspuk. Managua, Nicaragua: Proyecto Manejo de Recursos Naturales, MARENA/BOSAWAS-TNC.

Jenkins M., Jorge

- 1986 El Desafío Indígena en Nicaragua. El Caso de los Miskitos. Managua: Vanguardia.
- 1996 El Desafío Indígena en Nicaragua: El Caso de los Miskitos. Managua: Editorial Vanguardia.

Kempf, Elizabeth, ed.

- 1993 *Indigenous Peoples and Protected Areas: The Law of Mother Earth*. London: Earthscan Publications.

Kupperman, Karen

- 1993 Providence Island, 1630-1641: the other puritan colony. New York: Cambridge University Press.

Lange, F., P. Sheets, S. Abel-Vidor, and A. Martínez

- 1992 The Archaeology of Pacific Nicaragua. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Lehman, David

- 1982 Introduction: Andean Societies and the Theory of Peasant Economy." In *Ecology and Exchange in the Andes*, edited by David Lehman.. New York: Cambridge University Press, pp. 1-26.

Lehmann, Walter

- 1920 Zentral-Amerika. 2 vols. Berlin.

Lundberg, J.

- 1990 Chief William Henry Clarence assumes his office. En *The Nicaraguan Mosquitia in Historical Documents 1844-1927*. Editores E. Oertzen, L. Rossbach y V. Wunderrich, pp. 166-168. Berlin: Dietrich Reimer Verlag. [1874].

Lydia van de Fliert,

1994. *Indigenous Peoples and International Organizations*. Nottingham: Spokesman, pp. 83-89.

MacDonald, Theodore

- 1996 "The Routinization of Protest: Institutionalizing Local Participation." *Cultural Survival Quarterly* 20(3):57-60.

Mares de Souza, Carlos Federico

- 1994 "On Brazil and its Indians." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin's Press, pp. 213-234.

Martin, Christian August

- 1899 Dreissig Jahre praktische Misionarbeit in Mosquito von 1859-90. In *Moskito. Zur Erinnerung an die Feier des Funfzigjarigen Beftehens der Mission der Brudergemeine in Mittel-Amerika*, ed. H. G. Schneider, pp. 1-233. Herrnhut.

Morales Guerrero, Ascario

- "El Estudio Jurídico Político de las Comarcas Indígenas en el Derecho Positivo Nacional." *América Indígena*

Navia Ribera, Carlos

- 1993 "Reconocimiento, demarcación y control de territorios indígenas: situación y experiencias en Bolivia." En *Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en La Amazonia*, edited by Martha Cárdenas y Hernán Darío Correa Bogotá: CEREC/GAIA, pp. 145-173.

Naylor, Robert

- 1989 *Penny Ante Imperialism. The Mosquito Shore and the Bay of Honduras, 1600-1914.* London: Associated Universities Press.

Newson, Linda

- 1987 Indian Survival in Colonial Nicaragua. Norman: University of Oklahoma Press.
- Nicaragua. Ministerio de Relaciones Exteriores
- 1920 Memoria de Relaciones Exteriores. Tomo 2. Managua.
- Nicaragua. Dirección de Planificación Nacional
- 1976 La Costa Atlántica. Managua.
- Nicaragua. Catastro e Inventario de Recursos Naturales
- 1978 Región Atlántica Norte. Inventario de los Recursos Naturales y Diagnóstico de la Actividad Agropecuaria. Managua.
- Nicaragua. Ministerio de Agricultura y Ganadería
- 1976 Zelaya Progresa con Somoza. Managua.
- Nietschmann, Bernard
- 1973 Between Land and Water. The Subsistence Ecology of the Miskito Indians, Eastern Nicaragua. New York: Seminar Press.
- Nigh, Ronald y Nemesio J. Rodríguez
- 1995 *Territorios Violados: Indios, Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Olien, Michael D.
- 1983 The Miskito Kings and the Line of Succession. *Journal of Anthropological Research* 39(2): 198-241.
- 1987 Micro/Marco-Level Linkages: Regional Political Structure on the Mosquito Coast, 1845-1864. *Ethnohistory* 34(3): 256-287.
- 1988a Imperialism, Ethnogenesis and Marginality: Ethnicity and Politics on the Mosquito Coast, 1845-1964. *The Journal of Ethnic Studies* 16(1): 1-29.
- 1988b After the Indian Slave Trade: Cross-Cultural Trade in the Western Caribbean Rimland, 1816-1820. *The Journal of Anthropological Research* 44(1): 41-66.

Olson, Paul A., ed.

- 1990 *The Struggle for the Land. Lincoln: University of Nebraska Press.*

Orlove, Benjamin S. and Stephen B. Brush

- 1996 "Anthropology and the Conservation of Biodiversity." *Annual Review of Anthropology* 25:329-52.

Palmer, Meryvn

- 1945 *Through Unknown Nicaragua. London: Jarrolds Publisher.*

Potthast, Barbara

- 1988 *Die Mosquito-Kuste im Spannungsfeld Britischer um Spanischer Poltik 1502-1821. Koln.*

Prieto, Esther

- 1994 "Indigenous Peoples in Paraguay." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott.. New York: St. Martin=s Press, pp. 235-258.

Radcliffe, Sarah and Sallie Westwood

- 1996 *Remaking the Nation: Place, Identity and Politics in Latin America. New York: Routledge.*

Roberts, Orlando

- 1965 *Voyages and Excursions on the East Coast and Interior of Central America. Gainesville: University of Florida Press. [1827]*

Rojas S., Armando

- 1977 *Comunidades Indgenas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNAN, León.*

Rojas S., Armando, Jaime Chow, and Sandra Gómez

- 1995 *La Demarcación Territorial del Fortalecimiento Institucional del Sistema Autonomico. Managua: Instituto para el Desarrollo de la Democracia.*

Roldán Ortega, Roque

- 1996 Tierra, Recursos Naturales y Derechos Indígenas en la Costa Atlántica de Nicaragua. Reflexiones Jurídicas para la Definición de una Estrategia de Participación Indígena en los Proyecto [sic] de Participación y Desarrollo. Washington D.C.: The World Bank, Technical Department, Latin America and the Caribbean [sic]. Informe del Trabajo de Consultoría.
- 1992 “El problema de la legalidad en la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales de territorios indígenas en regiones de selva tropical de Sudamérica.” In *Derechos Territoriales: Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América*, edited by Martha Cárdenas, Hernán Darío Correa y Mauricio Gómez Barón. Bogotá: CEREC/GAIA, pp. 37-74.
- 1993 “Reconocimiento legal de tierras a indígenas en Colombia.” En *Reconocimiento y Demarcacion de Territorios Indigenas en La Amazonia*, edited by Martha Cárdenas y Hernán Darío Correa. Bogotá: CEREC/GAIA, pp. 56-88.

Romero Vargas, Germán

- 1995 Las Sociedades del Atlántico de Nicaragua en los Siglos de XVII y XVIII. Managua.

Romero Vargas, German and Flor de Oro Solorzano, editores

- 1991 Declaración de Carlos Casarola, Negro Esclavo Bozal. Wani 10: 85-90. [1737].

Romig, Br.

- 1891 Official Visitation by Br. Romig on the Moskito Coast . . . Periodical Accounts of the Moravian Missions 1(8) Dec 1891: 368-371, 390-409; 1(9) March 1892: 428-450.

Rossbach, Lioba

- 1985 Ascenso y Caída de Samuel Pitts (1894--1907). Encuentro 24-25: 55-64.

Ruiz y Ruiz, Frutos

- 1927 La Costa Atlántica de Nicaragua (1925). Managua: Tipografía Alemania.

Sanchez, Enrique, Roque Roldán y Maria Fernandez Sanchez

- 1993 *Derechos e Identidad: Los Pueblos Indígenas y Negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*. Santafé de Bogota: Disloque editores.

Schneider, Hermann G

- 1899 Moskito. Zur Erinnerung an die Feier des Funzigjahrign Beftehens der . Herrnhut.

Scott, Craig

Indigenous Self-Determination and Decolonization of the International Imagination: “Plea.” *Human Rights Quarterly* 18:814-820.

Selverston, Melina H.

- 1994 The Politics of Culture: Indigenous Peoples and the State in Ecuador.” In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin’s Press, pp. 131-154.

Shipton, Parker

- 1994 “Land and Culture in Tropical Africa: Soils, Symbols and the Metaphysics of the Mundane.” *Annual Review of Anthropology* 23:347-77.

Sorsby, William

- 1969 The British Superintendency of the Miskito Shore, 1747-1787. Ph. D. Dissertation, University of London.
- 1972 Spanish Colonization of the Mosquito Coast, 1787-1800. *Revista de la Historia de América* 73-4: 145-153.
- 1982 Una Compañía Puritana en Mosquitia. *Nicaráuac* 8: 69-76.

Sponsel, Leslie, ed.

- 1995 *Indigenous Peoples and the Future of the Amazonia: An Ecological Anthropology of an Endangered World.* Tucson: The University of Arizona Press.

Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde, eds.

- 1990 *Entre la Ley y la Costumbre: El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina.* México: Instituto Indigenista Interamericano.

Sujo, Hugo

- 1986 La Reincorporación de *la* Mosquitia. Wani 4: 17-22.

Tenorio Alfaro, Luis A.

- 1988 *Las Comunidades Indígenas de Costa Rica.* San José: La Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

Tresierra, Julio C.

- 1994 "Indigenous Peoples and the Nation-State." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin's Press, pp. 187-212.

Tristan Donoso, Santander

- 1993 *Regimen de Propiedad de Pueblos Indígenas.* Panama: Centro de Asistencia Legal Popular.

Uring, Nathaniel L.

- 1928 *The Voyages and Travels of Nathaniel Uring.* Introducción y Notas por Alfred Dewar. London: Cassell. [1726].

Van de Fliert, Lydia, ed.

- 1994 *Indigenous Peoples and International Organisations.* Nottingham, England: *Spokesman.*

Van Cott, Donna Lee

- 1994 "Indigenous Peoples and Democracy: Issues for Policymakers." In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, edited by Donna Lee Van Cott. New York: St. Martin's Press.

Vilas, Carlos

- 1989 State, Class, and Ethnicity in Nicaragua. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

W., M.

- 1732 The Mosquito Indian and his Golden River. A familiar Description of the Mosquito Kingdom in America, with a Relation of the Strange Customs, Religion, Wars, &c. of those heathenish People. En A Collection of Voyages and Travels, vol. 6, Awnsham Churchill, compilador, pp. 285-298. London: J. Walthoe. [1699].

Wade, Peter

- 1995 "The cultural politics of blackness in Colombia." *American Ethnologist* 22(2):34-357.

Wali, E. and S. Davis

- 1992 *Protecting Amerindian Lands: A Review of World Bank Experience with Indigenous Land Regularization Programs in Lowland South America*. Washington: World Bank/Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, Report No. 19.

Walshburger, Thomas

- 1992 "Delimitación, y manejo de territorios indígenas ecológicamente equilibradas en áreas de selva húmeda tropical." In *Derechos Territoriales: Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América*, edited by Martha Cárdenas, Hernán Darío Correa y Mauricio Gómez Barón. Bogotá: CEREC/GAIA, pp. 261-272.

Walter, Knut

- 1993 The Regime of Anastasio Somoza 1936-1956. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Williamson, Dennis C.

- 1996 Cifras Preliminares del área reclamada por algunas comunidades indígenas *de* la Costa Atlántica. Managua: Instituto Nicaraguense de Reforma Agraria.

Wilmer, Franke

- 1993 *The Indigenous Voice in World Politics*. London: Sage Publications.

Young, Thomas

- 1847 Narrative of a Residence on the Mosquito Shore. Second Edition. London: Smith, Elder, and Co.

Ziock, H.

- 1990 Sambo vs. Tawira. En *The Nicaraguan Mosquitia in Historical Documents 1844-1927. The Dynamics of Ethnic and Regional History* , eds. E. Oertzen, L. Rossbach y V. Wunderrich, pp. 232-240. Berlin: Dietrich Reimer Verlag. [1894].

Tabla de contenido Marco General

1. Introducción	3
1.1. Coyuntura	4
2. Tierras indígenas en la historia de la Costa Caribe nicaragüense	9
2.1. Geografía histórica hasta 1700	9
2.2. Intercambio, tributo y piratería: los ingleses y los miskitos, 1700-1800	12
2.2.1. Los ingleses	12
2.2.2. Los miskitos y sus políticas	13
2.2.3. División política territorial Tawira - Zambo	14
2.3. La transformación de la Mosquitia (1800-1894)	15
2.3.1. La gran bonanza de las tierras	15
2.3.2. El regreso formal de los ingleses	15
2.3.3. Nicaragua nace	16
2.3.4. La formación del gobierno de la reserva	17
2.3.5. La iglesia Morava	18
2.3.6. Frontera sin límites	20
2.4. Del Tratado Harrison-Altamirano hasta 1935	21
2.4.1. Aspectos de la incorporación y del Tratado Harrison-Altamirano	21
2.4.2. Los ingleses	24
2.4.3. Más allá del Harrison-Altamirano	25
2.5. La época de los Somoza	27
2.5.1. Cambios socioeconómicos	28
2.5.2. La resolución de la corte de La Haya; el traslado de Honduras y las instituciones del Estado	29
2.5.3. La tierra indígena comunal	30
2.6. Conclusiones	33
Mapa 1	37
Mapa 2	39
3. El contexto internacional y aspectos comparativos del mismo	41
3.1 Los pueblos indígenas y el derecho a la tierra	41
3.1.1. Tipos de tenencia de la tierra y derechos de propiedad	42
3.2 La ley internacional y los pueblos indígenas	45
3.2.1. Los organismos internacionales y los pueblos indígenas	48
3.2.2. Conceptos clave en la ley internacional sobre los pueblos indígenas	55
3.2.2.1. Indígena	55
3.2.2.2. Pueblos	57
3.2.2.3. Autodeterminación	58
3.2.2.4. Territorio	60
3.3. Legislación estatal relacionada con las tierras indígenas en la América Latina	61
3.3.1. Reformas legislativas relacionadas con la tenencia de la tierra indígena	62

3.3.2. Formas de tenencia de la tierra indígena en América Latina	65
3.3.2.1. Tierras comunales.....	66
3.3.2.2. Reservas.....	67
3.3.2.3. Territorios	68
3.4. Problemas y cuestiones legales pendientes -----	72
3.4.1. No-cumplimiento gubernamental.....	72
3.4.2. Quién es indígena?	74
3.4.3. Autonomía y poder político	75
3.5 Conclusiones -----	77
Derechos Indígenas	78
Responsabilidades del Estado:	78
4. Tierra indígena en la coyuntura actual nicaragüense	80
4.1. Instrumentos legales vigentes respecto a los derechos indígenas-----	81
4.1.1. Leyes de reforma agraria.....	81
4.1.2. Reformas constitucionales	84
4.1.3. La ley de autonomía.....	86
4.1.4. Leyes y normas internacionales	89
4.1.5. Las comunidades indígenas en la legislación nicaragüense	91
4.1.6. Problemas y perspectivas	95
4.2. La sociedad civil de las Regiones Autónomas ante la tenencia de las tierras comunales indígenas-----	97
4.2.1. Significados de los derechos sobre la tierra en la sociedad civil Miskita	100
4.2.1.1. La reivindicación de los derechos comunales	101
4.2.1.2. Derechos territoriales	105
4.2.1.3. Bloques “Multi-Comunales”	108
4.2.1.4. Arreglos internos sobre el uso y tenencia de la tierra	111
4.3. Políticas y acciones del Estado -----	112
4.3.1. Municipalización.....	112
4.3.1.1. Los municipios en las Regiones Autónomas	115
4.3.2. Las instituciones del Estado	119
4.3.2.1. MARENA	119
4.3.2.2. INRA	122
4.3.2.3. Comisión Nacional de Demarcación (CND)	125
4.3.2.4. Rol del poder ejecutivo.....	128
4.3.3. Precedentes y casos avanzados	128
4.3.3.1. Awas Tingni.....	128
4.3.3.2. Los territorios indígenas de BOSAWAS	130
4.3.3.3. Western Hill.....	133
4.3.3.4. Reserva Cayos Miskitos	133
5. Conclusiones globales	135
