



Foto: Virgilio Rivera

Río Coco

## Aportes de un diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en la Costa Atlántica

*Equipo Wani*

**D**urante el período 1997-1998 se llevó a efecto un *Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica*, producto del interés y financiamiento del Banco Mundial, y a partir de un contrato entre el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), quien organizó entonces la convocatoria para la ejecución de la investigación, y el Central American and Caribbean Research Council (CACRC) quien ganó dicha licitación. El Centro de Investigaciones y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA/UCA) participó como institución subcontratada para ejecutar el trabajo de campo en este proceso.

Tomando en cuenta la inminente discusión del *Anteproyecto de Ley que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS*

en la Asamblea Nacional, y el voluminoso informe del diagnóstico, **Wani** publica una reseña de esta experiencia, con el afán de aportar elementos encaminados a enriquecer dicho debate, puesto que este diagnóstico, junto con el efectuado en la Reserva de Biosfera de BOSAWAS (ver artículo en esta misma edición), representan las primeras y únicas experiencias, en el Caribe nicaragüense, cuyas metodologías eminentemente participativas permiten integrar en buena medida la visión de las comunidades respecto a la demarcación de sus territorios. Dicho de otra manera: que este estudio puede ser considerado como una verdadera consulta comunitaria a la cual necesariamente deben referirse quienes se vean involucrados en la formulación de esta ley.

El objetivo principal del diagnóstico que aquí nos ocupa fue docu-

mentar el reclamo de tierras de 128 comunidades del Caribe nicaragüense, de las cuales, un tercio de ellas están localizadas en la RAAS y dos tercios en la RAAN, aproximadamente (ver cuadro). La forma de documentación incluyó información etnográfica básica de las comunidades, como también un etnomapeo que suministró una representación cartográfica de los linderos reclamados por las comunidades y un bosquejo preliminar de los diferentes usos a los que estaban destinados estos territorios.

Los temas analizados en este proceso, y los cuales abordaremos particularmente y de manera somera, fueron: la formación de bloques; cuestiones legales en la composición de los reclamos; terreno comunal, bloques multicomunales y desarrollo local; tierras comunales e identidad; manejo político administrativo de los terrenos

Nombre del mapa	Población	No. de comunidades	Area (km <sup>2</sup> )
<b>A Bloques multicomunales</b>		116	24,650
<b>Río Coco</b>			
1 B1-Río Coco (18 CC)	20,000	18	2,590
2 B2-Río Coco	6,230	7	341
3 B3-Río Coco	5,800	9	1,529
4 B-4 Río Coco	4,442	12	693
<b>Bilwi</b>			
5 Kligna	1,600	3	727
6 Yulu	2,300	4	333
7 Prata Ukungni	642	2	118
8 Diez Comun.	26,890	13	3,383
<b>Prinzapolka</b>			
9 Kuamwatla / kuambila	2,900	5	1,094
10 Auka / B. Siks Tawan	1,577	6	1,112
11 Prinzubila / B. Wistan	1,246	2	589
12 Lagricola / Supa Unta	612	2	262
<b>RAAS</b>			
13 Desembocadura	3,000	8	2,500
14 Haulover	5,000	5	3,435
15 garífuna	1,100	4	1,351
16 Rama	1,100	5	4,184
17 San Francisco	1,343	11	

Nombre del mapa	Población	No. de comunidades	Area (km <sup>2</sup> )
<b>B Reclamos Individuales</b>		12	5,605
<b>Río Coco</b>			
1 Francia S.*		1	298
2 Wisconsin*		1	52
3 Esperanza*		1	122
4 Santa Clara*		1	97
5 Tasba Pain*		1	64
6 Miguel Bikan*	*6,890	1	64
<b>Prinzapolka</b>			
7 Alamikangban	1,050	1	982
8 Klarindan	192	1	137
<b>RAAS</b>			
9 Tumarin	778	1	11
10 Tasbapauni	2,000	1	2,989
11 Marshall Point	380	1	224
12 Bluefields	36,000	1	565

comunales; y traslapes en los reclamos de tierras y sus consecuencias.

El cuadro que aparece en esta página fue elaborado por los investigadores del Diagnóstico y presenta un resumen de los principales indicadores de la investigación. Cabe señalar, sin embargo, que esta información debe ser manejada con cautela. Con respecto a los datos poblacionales, CACRC no desagrega la población indígena o étnica en las principales cabeceras municipales (Bluefields, Bilwi y Waspam), por lo que las cifras de la correspondiente comunidad miskita o criolla se sobreestima en gran medida. El caso más relevante es el de la comunidad criolla de Bluefields cuya población es equiparada por CACRC con el total de habitantes de la cabecera municipal (36,000 habitantes), aún cuando la misma empresa consultora estima que los criollos solamente representan el 30 porciento, es decir 10, 800 personas. A su vez, también es importante tener presente que solamente una pequeña fracción de las familias criollas se dedica a actividades agrícolas y pecuarias. El área reclamada también requiere una depuración posterior, dado que este indicador incluye una duplicación de las áreas en traslape, aguas marítimas (Mar Caribe) y aguas interiores (Laguna de Perlas y bahía de Bluefields), además de que en el caso de los cuatro bloques del río Coco están sumadas, incorrectamente, extensiones en la república de Honduras.

### LA FORMACION DE BLOQUES

Considerado por los analistas del diagnóstico como “el resultado más importante”, la formación de bloques multicomunales fue la opción más señalada por los comunitarios para presentar sus reclamos. De las 128 comunidades escogidas, 116 optaron por presentar sus reclamos en 17 bloques multicomunales y sólo 12 escogieron presentarlos individualmente.

## El porqué de los reclamos individuales

Según los autores del diagnóstico, cuatro son los factores que incidieron en la escogencia de reclamos individuales: el aislamiento (el caso de la comunidad de Tumarín, en la zona de La Cruz de Río Grande); una tradición de lucha agresiva y efectiva de algunas comunidades en pro de sus derechos territoriales (Tasbapauni, en la zona de Laguna de Perlas); una historia de hegemonía, antagonismo y conflicto de una comunidad con respecto a sus comunidades vecinas (la comunidad de Alamikangban, en el río Prinzapolka); títulos comunales productos de experiencias anteriores en derechos comunales (el caso de las comunidades de Francia Sirpi, Wisconsin, Esperanza, Santa Clara, Tasba Pain y Miguel Bikan, que presentaron sus reclamos de manera individual, porque poseen títulos que fueron otorgados de esta manera en el contexto del proyecto Tasba Raya en los años 60s). En este último caso habría que señalar que los títulos otorgados en el contexto del proyecto Tasba Raya fueron de carácter individual.

Los autores del diagnóstico opinan que no es remoto que en estas comunidades surjan iniciativas para reformular sus reclamos individuales al evaluar los beneficios que pueden obtener al presentar sus reclamos en bloque.

## El porqué de los reclamos en bloques

Según el estudio, los factores causales pueden dividirse en dos categorías: la "existencial" y la "pragmática". La primera tiene que ver con la identidad, la cosmovisión, la historia y las tradiciones. La segunda es relativa a respuestas que tienen que ver con condiciones coyunturales. Sin embargo, según el diagnóstico, la conformación de todos los bloques responde a una combinación de ambos factores, según veremos en los ejemplos que se presentan a continuación.

Como muestra de factores existenciales que promueven la formación de bloques está la *relación de identidad existente entre las comunidades "madres" y sus "hijas"*. Es el caso de muchas de las 21 comunidades que pertenecen al Bloque de las Diez Comunidades, específicamente, los casos de Butku e Itara, que son desmembramientos de una de las diez comunidades originales que recibieron título colectivo por parte de la Comisión Tituladora a inicios del siglo pasado. Otro elemento aglutinador de comunidades es la identidad étnica, la cual se ha fortalecido ante las amenazas externas, tal es el caso de los Bloques Rama y Garífuna, en la RAAS. Otro producto de la influencia de la identidad étnica fue la formación de dos bloques de carácter regional y que coinciden cada uno con las ubicaciones de los Wangki y los Tawira, dos sub-etnias miskitas pertenecientes al Bloque de las 10 comunidades de Puerto Cabezas y de las 18 de río Coco.

## Cómo se justifican los bloques

Según los analistas del diagnóstico, "las diversas formas a través de las cuales surgieron los bloques tienen a su vez

igual variedad de justificaciones específicas para sus reclamos". Sin embargo existen dos ejes importantes en esa variedad de justificaciones: la experiencia que se dio con la Comisión Tituladora producto del tratado Harrison-Altamirano a principios del siglo pasado, y el nivel de intervención del Estado, las compañías y otros actores externos sobre las tierras comunales. En el caso del primer eje, los títulos otorgados por la Comisión Tituladora no solo respaldan legalmente derechos territoriales sino que son "evidencia concluyente del derecho a la tierra en general, y un lazo simbólico con la época previa de dominio costeño sobre la Costa Caribe". En el caso del segundo eje se puede afirmar que en donde ha sido más evidente la intervención de los actores externos -las Compañías y el Estado principalmente- han sido más débiles los reclamos de bloque, producto de que la demostración del "uso tradicional" es menos concluyente.

Sin embargo, independientemente de cuáles sean los ejes de variación, todos los argumentos para justificar sus derechos territoriales son similares o por lo menos guardan entre sí aspectos comunes de razonamiento,

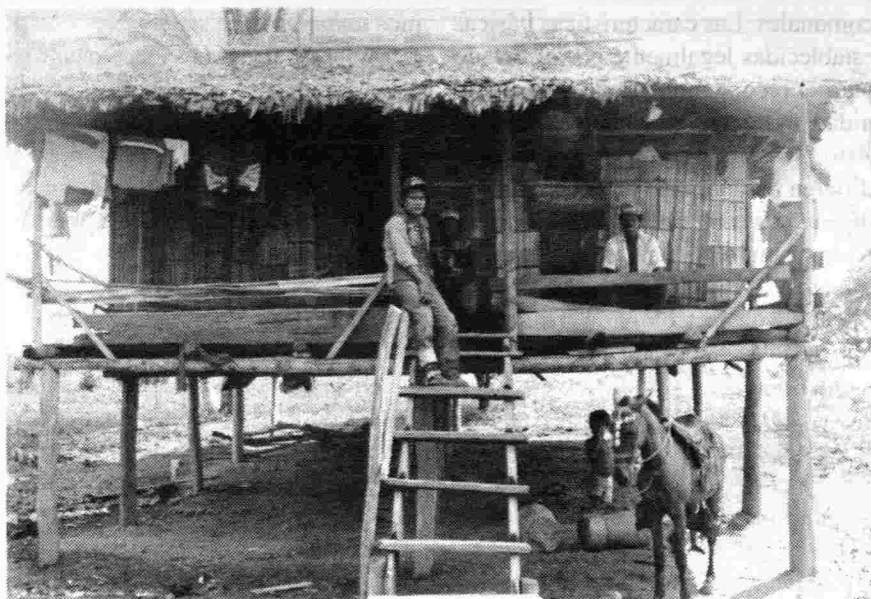


Casa de Kupahwas

Foto: Sarah Howard

ya que los dirigentes de todos los 17 bloques documentados basaron sus justificaciones en algún elemento existencial que combina dos tipos de razonamiento. En una primera línea se justifica el territorio reclamado haciendo un inventario de personas específicas y de sus ancestros que, organizados en dos o más comunidades, utilizaron por largo tiempo el territorio reclamado, algunos de ellos, inclusive, como "propietarios". Este inventario generaba en cada caso datos sobre los puntos limítrofes, los usos actuales y potenciales de los recursos naturales y acerca de otros valores históricos y espirituales que estaban contenidos en el territorio reclamado. En la segunda línea de razonamiento -según los autores de la investigación- se relaciona "el conocimiento específico con una identidad específica de indígena, costeño, o más general, como herederos de los derechos conferidos a los sujetos de la Reserva de la Mosquitia que concluyó en 1894. Esa memoria colectiva de identidad y derechos como 'mosquitos' o sujetos del gobierno Mosquito, permea el reclamo de los bloques de una legitimidad que va más allá de la noción legalmente validada de 'uso tradicional'. La identidad 'mosquitiense' es también la base para la vehemente negación del concepto de 'tierras nacionales' ". Esta última línea de razonamiento sirve también para reforzar los derechos de propiedad comunal de un territorio cuando el uso tradicional se ha visto interrumpido por períodos prolongados de apropiación por parte del Estado u otros actores. En estos casos, los reclamos se justifican más que por el uso tradicional continuo, por la identidad ininterrumpida como indígena. Las dos líneas de razonamiento están fuertemente ligadas y el intento de separarlas a menudo puede ser considerada por los comunitarios como un intento que favorece al Estado en detrimento de los derechos de las comunidades.

En síntesis, los analistas de este diagnóstico concluyen que "esa identi-



*Indígenas de la Cruz de Río Grande*

dad permanente y recurrente, más que las afirmaciones de uso continuo de la tierra es el punto esencial de la interpretación que la población hace del término 'tradicional' ".

### **CUESTIONES LEGALES EN LA COMPOSICION DE LOS RECLAMOS**

En este apartado, los autores de esta exposición opinan que quizás el asunto legal más complejo en cuanto a los reclamos de los comunitarios gira alrededor del estatus de tierras nacionales. Si se toma en cuenta el concepto de tierras nacionales, definido simplemente como el territorio que carece de dueño legal, esto no presenta ningún problema para los comunitarios, puesto que estos territorios siempre han pertenecido y estado ocupados por los pueblos indígenas y comunidades étnicas de La Costa. Según los analistas, desde la perspectiva de la mayoría de los costeños consultados, el problema surge al evaluar el estatus legal de las acciones del Estado sobre el territorio incorporados a partir de 1894. Todas estas acciones tendrían que ser revisadas legalmente a la luz de esta lógica. Por otro lado, si el Estado actuaba conforme a

derecho, entonces éste tendría prioridad frente a cualquier reclamo de las comunidades. Sintetizando el asunto, los consultores opinan que la pregunta clave es acerca de el "estatus legal de la noción de 'tierras nacionales' en los varios momentos previos de la acción del Estado en la Costa Caribe".

Otra perspectiva que debe tomarse en cuenta en el nuevo marco legal, que tiene que ver con el tema de las "tierras nacionales", y que se ha tratado de introducir como nueva forma de propiedad -sobre todo en la RAAS-, es el de "tierras autónomas" las cuales serían propiedad de los Gobiernos Regionales. La base legal para esta iniciativa la han encontrado sus defensores en la Ley de Autonomía (Arto. 4) que incluye la protección del patrimonio regional como una de las competencias de los Gobiernos Regionales.

### **Atribuciones legales de la comunidad y del bloque**

Los consultores opinan que el hecho de que las leyes existentes no proporcionan el marco adecuado para saber cuándo una comunidad indígena posee estatus legal, no debe ser impedimento para resolver el asunto de las tierras



comunales. Las características básicas establecidas legalmente por el Estado para el reconocimiento de una comunidad indígena, especialmente en el Arto. 36 de la Ley de Autonomía, no difieren básicamente de la práctica indígena comunitaria. En el caso de los bloques multicomunales, su reconocimiento está basado en las resoluciones oficiales de la Comisión Tituladora apoyadas por el Estado a principios de siglo. En lo que según los investigadores existe ambigüedad entre el ordenamiento jurídico sancionado por el Estado y el derecho consuetudinario es cuando una comunidad hija adquiere los derechos de comunidad. Según las leyes tradicionales de las comunidades, una comunidad hija adquiere estos derechos hasta que la primera generación nacida en la nueva comunidad alcanza mayoría de edad.

### Propiedad privada dentro del terreno reclamado

Los consultores de este diagnóstico, basados en un muestreo de campo sugieren que existe propiedad privada en todos los 29 reclamos de tierras documentados por el diagnóstico, los cuales tipifican tal y como los presenta-

mos textualmente:

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

También sugieren incluir como una sexta forma de propiedad, para efectos de análisis, la propiedad perteneciente o reclamada por el Estado.

Luego de esta tipología, el informe señala las interesantes reacciones de los dirigentes comunitarios ante cada una de las formas de propiedad mencionadas anteriormente. Este apartado es muy interesante y muy valioso porque revela las diversas formas de propiedad privada existentes dentro de los

territorios reclamados, y por consiguiente, las probables fuentes de conflictos.

Con respecto a los derechos de propiedad del Estado, de los mestizos de reciente migración, como también con respecto a las propiedades abandonadas desde hace mucho tiempo, los dirigentes no piensan reconocerlos en tanto éstos atenten contra sus intereses de propiedad.

Con respecto a las tres últimas formas de propiedad de la lista, los factores a considerar por los comunitarios estarán en dependencia con la forma de obtención de la propiedad y de la historia de las relaciones entre el propietario y la comunidad. Según el informe, los consultores tienen documentado casos de propietarios mestizos que tienen propiedades ubicadas entre los límites reclamados por la comunidad y que la han trabajado por generaciones, los cuales mantienen excelentes relaciones con la comunidad y sus dirigentes.

Finalmente, los consultores se hacen eco de las conclusiones de un experto colombiano en demarcación territorial en el continente, quien divide las leyes existentes en Nicaragua, en materia de demarcación, en dos grandes categorías: una que dimana y se apoya en un "régimen de integración" cuyo marco legal existente llega hasta 1996; y otra que parte de la Ley de Autonomía, en 1997, la cual introduce y valida "normas de convivencia" entre los intereses costeños y los del Estado. A la luz de estas dos categorías, los consultores analizan la iniciativa del gobierno de promulgar una ley que regule la propiedad comunitaria. Para tal efecto, el gobierno elaboró una primera versión de esta ley en enero de 1998, sin embargo preparó otra versión que puso en circulación en febrero de ese mismo año. Las diferencias entre una y otra versión, los consultores las resumen en tres categorías: reducción del papel de los gobiernos regionales en el proceso de titulación; concentración del poder de titulación en manos



del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (en la actualidad este instituto se denomina con las siglas OTR), y aumento del poder del gobierno central en detrimento de la autonomía del Caribe nicaragüense.

### **TERRENO COMUNAL, BLOQUES MULTICOMUNALES Y DESARROLLO LOCAL**

Uno de los resultados del diagnóstico fue la elaboración de 29 etnomapas que señalan los variados usos que los comunitarios dan a sus territorios. En el análisis, los investigadores ofrecen también diversos ejemplos de la práctica comunitaria en el manejo de sus recursos. Sin embargo apuntan la dificultad que tienen las comunidades de desarrollarse y su inclinación a preferir, por razones de pobreza, actividades que produzcan resultados inmediatos.

Por otro lado describen cómo a pesar de que la práctica productiva de los comunitarios está organizada alrededor de grupos de trabajo a partir de la unidad doméstica, de relaciones de parentesco y de colaboración comunal en los momentos picos del ciclo productivo, “será necesario implementar nuevos arreglos para el manejo de los recursos colectivos especialmente para los recién formados bloques multicomunales”, sobre todo en materia de representación de los miembros del bloque multicomunal, financiamiento para la ejecución de los planes de desarrollo locales, y en la dificultad que existe para la elaboración competente de planes de manejo, debido a la gran extensión de los territorios reclamados y el interés de los comunitarios en soluciones inmediatas, principalmente. En fin, que todos estos aspectos apuntan a la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en que “los recursos serán de propiedad local, el manejo de los planes será descentralizado y de acuerdo a necesidades definidas localmente y las estrategias de



*Kum, río Coco abajo*

Foto: Virgilio Rivera

desarrollo serán controladas por la comunidad a partir de una base local. El Estado estará presente como facilitador, pero no como propietario o agente activo de desarrollo”.

Los consultores opinan que actualmente existen pocas condiciones para alcanzar este modelo de desarrollo. Sin embargo agregan a este apartado uno de los resultados del diagnóstico en materia de consulta con los comunitarios, y es que, según las comunidades, “ningún fracaso del modelo de desarrollo local podría ser más desastroso que las actuales consecuencias de los planes de desarrollo dirigidos por el Estado durante los últimos 100 años”.

#### **Tierras comunales e identidad**

Otro aspecto que los consultores incluyen en este apartado, como “resultado clave del diagnóstico”, es la relación directa entre tierras comunales e identidad. En el hecho de ser una población geográfica, cultural y racialmente diferenciada del resto del país consideran que está el meollo de la problemática del derecho a las tierras comunales en el Caribe nicaragüense. Debido a esto es que en la Constitución y en la Ley de Autonomía se garantiza a las

“comunidades indígenas” sus derechos sobre la tierra.

Por otro lado, la consultoría encontró que en la particular relación espiritual y material de todas estas etnias del Atlántico nicaragüense con la tierra está su auto adscripción y diferenciación de otros grupos humanos, especialmente los mestizos.

Finalmente, los consultores concluyeron que los cinco grupos étnicos se han forjado “una identidad regional como costeños fundamentada en sus nociones de ser pobladores nativos de un ecosistema específico en un espacio geográfico determinado y ejecutores de un limitado pero significativo número de prácticas culturales compartidas, muchas de ellas relativas al uso y tenencia de la tierra”. En este sentido, esta identidad es también producto de la identidad mosquitense.

Signo de esta identidad costeña son algunos de los reclamos de tierras comunales documentados en el diagnóstico, los cuales son de carácter multiétnico y se justifican a partir de la identidad costeña. Un ejemplo de esto es el Bloque de la Desembocadura, que incluye reclamos de tierras de la comunidad mayangna de Karawala junto a tierras reclamadas por los miskitos. In-

cluso existen algunos ejemplos en que campesinos mestizos "costeños" han sido incluidos como miembros del bloque, tal es el caso de los bloques de San Francisco, La Desembocadura y Wistan.

### Tensiones interétnicas sobre la tierra

Por otro lado, en cambio, el diagnóstico encontró amplia evidencia de tensiones interétnicas en los bloques formados por diferentes etnias. La consultoría detectó algunos tipos de tensiones que se presentan a continuación.

Los indios (mayangnas, miskitos, ramas) consideran que tienen más derechos a la tierra que las etnias de ascendencia africana (criollos y garífunas), en virtud de ser —los indígenas— originarios de la región.

Otra causa de disputa son las discusiones en torno a quiénes fueron los primeros pobladores de un territorio cualquiera. Tal es el caso de la disputa entre los miskitos de los bloques de las 18 comunidades del río Coco y las 10 comunidades de Puerto Cabezas con los mayangnas de Awas Tigni.

Otra fuente de problemas interétnicos tiene que ver con la jerarquía étnica y la historia de relaciones de poder desiguales. En algunas zonas, los mayangnas consideran la opresión histórica por parte de los miskitos. En otros lugares son los miskitos quienes resienten haber sido maltratados por los criollos. Estas tensiones ponen en peligro la estabilidad de algunos bloques, como en el caso del bloque de la Desembocadura, en donde existen fuertes divergencias entre miskitos y mayangnas, y en el bloque de Haulover entre miskitos y criollos.

Pero quizás el resultado más importante del diagnóstico en este sentido sea haber confirmado que el conflicto interétnico más serio es entre mestizos y las otras etnias de la Costa. Estas contradicciones se desarrollan en dos niveles vinculados entre sí: "con-



Sikilta

tra la regulación y apropiación del Estado mestizo y sus representantes, y contra el asentamiento de mestizos individuales particularmente campesinos inmigrantes a través de la frontera agrícola". El razonamiento que vincula estos dos niveles es el siguiente: El Estado mestizo hizo desaparecer la independencia costeña mediante la Reincorporación, apoderándose de la Costa. También ha dirigido la guerra contra ellos, como lo ilustra la guerra emprendida por el Estado sandinista. Por otro lado, el Estado mestizo siempre ha permitido a las compañías transnacionales, a particulares y al estado mismo la apropiación de las tierras comunales.

### MANEJO POLITICO ADMINISTRATIVO DE LOS TERRENOS COMUNALES

Por razones de espacio, y por ser el tema bastante tratado en otros escritos alusivos, nos saltaremos en este apartado lo referente a las dinámicas internas de las comunidades, en donde se describen las autoridades y estructuras de la comunidad; y tomando en cuenta la reciente formación de los bloques ofreceremos textualmente la evaluación que de ellos hicieron los investigadores:

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

### Relaciones entre comunidades/ bloques y el Estado nicaragüense

#### Municipios

El municipio es la entidad administrativa del Estado que más se relaciona cotidianamente, por así decirlo, con las comunidades, dado que les compete el desarrollo socioeconómico, conservación del medio ambiente y los recursos naturales de los territorios de las comunidades. Es de esperarse las contradicciones existentes en esta relación y los conflictos que se han generado entre las comunidades y los municipios en torno a las competencias en materia de recursos naturales. Para los consultores de este diagnóstico, "los munici-



pios, por un lado, y las comunidades/bloques, por el otro, representan dos conjuntos fundamentalmente diferentes en la lógica jurídico-cultural y en intereses político-económicos". En este sentido se da el hecho que las autoridades nombradas por las comunidades no son reconocidas oficialmente como entidades administrativas. Por otro lado, dado que los linderos municipales no concuerdan con los linderos de los bloques, los consultores barruntan que, en la medida que los bloques se vayan consolidando, se irán produciendo conflictos importantes "respecto a las líneas de autoridad entre bloques y municipalidades"

### *Gobiernos Regionales Autónomos*

Respecto a esta entidad administrativa, el diagnóstico afirma que el impacto de los Gobiernos Regionales para promover el aseguramiento y administración de los territorios por parte de las co-

munidades ha sido mínimo; y que a pesar de que los Consejos Regionales han establecido sendas Comisiones de Demarcación Territorial, éstas no han sido efectivas. Señalan asimismo que las comunidades consideran negativa la escasa participación de los Gobiernos Regionales en las negociaciones sobre concesiones madereras en las tierras comunales. Además, los consultores subrayan el hecho que los Gobiernos Regionales no tienen atribuciones legales para titular tierras indígenas.

### *Gobierno Central*

La impresión que tienen los costeños acerca del Gobierno Central es negativa, según la valoración de los investigadores. De manera general, el gobierno no coordina sus actividades con los gobiernos autónomos. En lo que respecta al asunto de la tierra en la Costa, el Estado ejecuta sus planes y políticas a través del Ministerio del Ambiente y

Recursos Naturales (MARENA) y del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria —en la actualidad, Oficina de Titulación Rural (OTR). Específicamente, MARENA identifica, registra y administra las tierras forestales de la costa así como las áreas protegidas de la región a través de sus organismos afiliados: el Sistema Forestal Nacional y ADFOREST. Por otro lado, MARENA, como parte del Proyecto del Corredor Biodiversidad del Atlántico financiado por el Banco Mundial, debe garantizar la estabilidad de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, lo cual no garantiza. Más bien, según los consultores, las comunidades indígenas, en la

mayoría de los casos, consideran a MARENA "como una instancia depredadora y hostil que a través de ADFOREST y sus concesiones intenta despojarles del control efectivo sobre sus tierras y recursos forestales", otorgando más bien títulos de tierras pertenecientes a las comunidades a campesinos mestizos y ex combatientes.

Por otro lado, en los casos de reservas biológicas declaradas por el gobierno —BOSAWAS y los Cayos Miskitos— en cuyos casos el MARENA ha reconocido los derechos de los indígenas a sus tierras comunales y ha aceptado la representación de las comunidades en dichas administraciones, sin embargo, esto no ha desembocado en el reconocimiento legal de los derechos de las tierras comunales por parte del Estado.

Los consultores apuntan una observación que revela la poca disponibilidad de los últimos gobiernos con respecto al reconocimiento de los territorios indígenas. Y es que a pesar de que "en la definición constitucional de las responsabilidades del INRA para efectuar la reforma agraria, no existe mandamiento alguno que le impida otorgar títulos comunales a las comunidades indígenas," ninguna comunidad ha sido titulada a partir de 1990. Las instancias de reforma agraria del pasado (IAN y MIDINRA) lo hicieron en su oportunidad e inclusive otorgaron títulos multicomunales. En la actualidad, lo que antes se denominaba como el INRA y que ahora se conoce como OTR, no tiene una posición definida en relación a la titulación de tierras comunales desde que reformuló sus políticas en 1990 poniendo en duda su propia autoridad para hacerlo.

### **TRASLAPES EN LOS TERRITORIOS RECLAMADOS Y SUS CONSECUENCIAS**

Uno de los resultados más importantes del diagnóstico fue la elaboración de

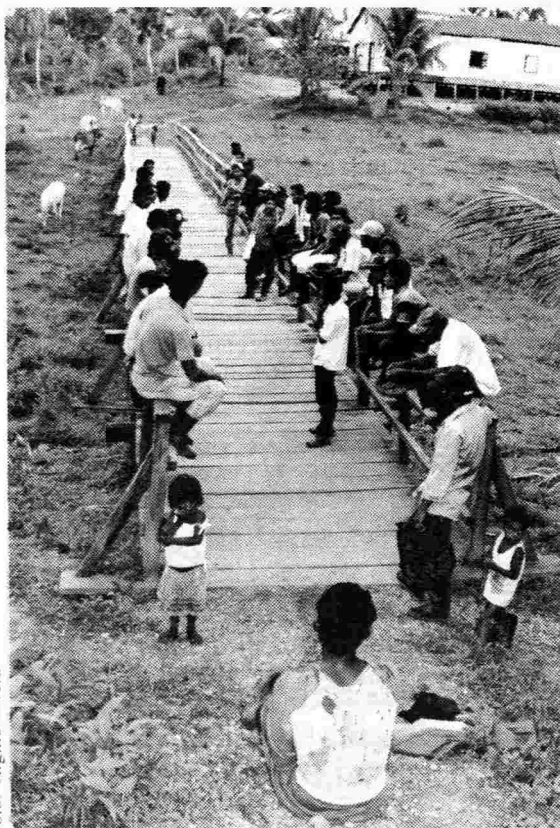


Foto: Virgilio Rivera

Indígenas de la comunidad de Kitaski, río Coco



29 mapas. Esto es importante, porque, por primera vez, los comunitarios tuvieron en sus manos representaciones cartográficas de sus reclamos territoriales. Con la excepción de dos de estos mapas, todo el resto presentan "traslapes con reclamos adyacentes". Según los consultores, si el número de comunidades diagnosticadas hubiera sido mayor, también el número de traslapes hubiera aumentado.

Al respecto afirman que existen comunidades vecinas que, exceptuando pequeños conflictos, han vivido en paz por siglos. En los casos de los bloques más grandes -cuyos reclamos incluyen áreas de caza, de reserva ecológica, etcétera- los reclamos entre comunidades adyacentes es la expresión de cómo éstas han tenido que vivir sus derechos a la tierra comunal. Los investigadores creen que los conflictos se dan cuando suceden cambios radicales que trastocan los planes de uso de esos recursos. Y señalan el caso de las compañías madereras que exigían una sola línea divisoria entre los derechos de propiedad de dos comunidades. De allí la importancia que los consultores dan a estos mapas, puesto que permiten por primera vez a las comunidades confrontar sus reclamos con el de sus vecinos.

El diagnóstico tipifica los traslapes en tres categorías: Asuntos limítrofes menores, grandes áreas reclamadas por dos o más bloques o comunidades y traslape total.

Con *asuntos limítrofes menores* se refieren a los traslapes en espacios relativamente reducidos en los linderos de dos reclamos adyacentes. El origen de estos traslapes bien pueden ser debidos a "percepciones diferentes sobre cuál es la ubicación de un mojón o punto de referencia clave", principalmente.

*Grandes áreas reclamadas por dos o más bloques o comunidades.* En estos casos, dado el tamaño del área reclamada (los consultores ponen como ejemplo los cienos de kilómetros cuadrados, con muchos recursos y gran cantidad de población, que están siendo reclamados indistintamente por el bloque de las 10 comunidades de Puerto Cabezas y las 18 comunidades del río Coco y también por Awastingni), dicho diferendo podría resolverse a través de un proceso de resolución de conflictos serio y profesional.

*Traslape total.* Esto sucede cuando la tierra que una de las entidades reclama se ubica casi completamente dentro de otro gran reclamo, por ejemplo, Bloque Garífuna y Marshall

Point. Esa situación plantea la demanda de establecer negociaciones de otro tipo en las cuales se aborde el problema no tanto de trabajar colectivamente en las formas de administrar un territorio común, sino de definir los derechos de las comunidades englobadas o abarcadas dentro del bloque. Sea cual fuere el resultado final, es muy probable que el proceso de negociación sería diferente en este caso, puesto que no existe la opción de dividir la tierra en litigio entre las dos partes reclamantes.

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

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



Foto: Virgilio Rivera

Las Minas

Foto: Francisco Larios



*Miembros de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Demarcación*

proceso de demarcación de las tierras comunales indígenas.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Dada la importancia de esta sección, puesto que contiene los aportes y sugerencias que dan los consultores en base al estudio realizado, la transcribimos textualmente para evitar cualquier interpretación que no se ajuste al texto original.

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

tierras comunales. Esas cinco categorías de recomendaciones son las siguientes:

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

#### **I. Principios guías fundamentales**

##### ***Necesidad de una declaración global de intenciones del gobierno central***

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

Para tal efecto, el primer paso del Gobierno Central debería ser expresar claramente su voluntad política para resolver favorablemente la demanda de reconocimiento de las tierras planteadas por los pueblos indígenas y comunidades étnicas. En segundo lugar, iniciar un programa de reconocimiento de las tierras comunales en cuestión. En dicho programa, las instancias del Gobierno Central deberían ser facilitadoras y no actores protagónicos del mismo.

#### ***El papel del INRA***

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

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

#### ***Utilización del conocimiento local y derecho consuetudinario***

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

La recomendación específica es que, en cada paso y fase del proceso de demarcación y legalización de tierras comunales, debe documentarse, analizarse y considerar seriamente el conocimiento local existente que pudiese



Taller de la SETAB con comunitarios de BOSAWAS

ayudar al avance del proceso o contribuir a resolver los problemas que impiden su progreso.

## II. Resolución de conflictos

### *Manejo y resolución de traslapes*

Todos los 29 mapas de bloques y comunidades individuales, con una o dos excepciones, tienen traslapes con reclamos de comunidades o bloques vecinos. En algunos casos, los traslapes son menores y tienen poca probabilidad de generar malestar o conflictos mayores y el simple examen del área de traslape creará las condiciones necesarias para llegar a una resolución al respecto. En otros casos, como el traslape entre las Diez Comunidades y el bloque de las 18 comunidades de Río Coco, el traslape implica cientos de kilómetros cuadrados y su discusión genera actitudes sumamente agresivas y antagónicas entre los miembros de uno y otro bloque. En todos los casos, existen metodologías específicas que se deben seguir para confrontar el tema con el máximo de consenso, paz y concordia. Sobre esos conflictos, los miembros de las comunidades tienen

sugerencias de cómo realizar ese proceso de resolución y negociación. En general, los comunitarios conciben una asamblea, a la cual asistirán los representantes de cada una de las comunidades involucradas. Esa asamblea se verificaría en un sitio neutral fuera de los límites de las tierras en litigio.

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

### *Mediador de confianza de las dos partes*

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

## *Propiedad privada dentro de los reclamos comunales*

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

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

### *Tierras ubicados al norte del Río Coco*

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

Sobre ese aspecto, se recomienda estudiar las posibilidades de presentar una iniciativa múltiple, a nivel di-



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

### III. Capacitación, concientización y acompañamiento

#### *Talleres con las autoridades municipales*

Es urgente implementar talleres y otros foros de discusión y difusión, que permitan a las autoridades municipales ventilar sus preocupaciones así como adquirir mayores conocimientos y capacitación sobre el proceso de demarcación de las tierras comunales. Una

buena cantidad de los conflictos entre las comunidades y las autoridades municipales se originan en la ignorancia de las competencias propias de los gobiernos municipales y de sus implicaciones para los derechos de las comunidades y sus tierras. En tal sentido, los talleres propuestos podrían desempeñar una función clarificadora sobre esos temas.

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

Los miembros del bloque necesitan empezar a reflexionar seriamente sobre las formas en que podrían administrar racional, eficaz y sosteniblemente los recursos naturales dentro de sus territorios. Eso implica una serie de pasos, que van desde recopilar información básica sobre esos recursos, generando planes alternativos de desarro-

llo local técnicamente fundamentados. Posteriormente deberían discutir las preferencias y viabilidad política de esos planes de desarrollo dentro del bloque o comunidad en cuestión.

#### *Talleres educativos con funcionarios del Estado*

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

Se recomienda que el INRA tome iniciativa,

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

#### *Iniciativas para promover la interculturalidad*

Es necesario realizar inmediatamente un estudio para conocer la cantidad de asentamientos de colonos mestizos dentro de cada uno de los territorios de los 29 reclamos de tierras comunales documentados por el Diagnóstico. Este estudio proporcionaría la base para analizar las actitudes de esos colonos hacia la idea de la formación de un bloque dado, y mas en general, para conocer sus actitudes hacia sus vecinos indígenas (Miskitos, Rama, Mayangnas o Criollos). El siguiente paso sería el de desarrollar iniciativas que crean espacios en los cuales los colonos mestizos y las comunidades indígenas o étnicas vecinas se junten para analizar sus relaciones mutuas e iniciar así una discusión fructífera sobre sus intereses conflictivos. El objetivo de esos encuentros sería establecer un precedente para analizar a fondo los derechos de los colonos mestizos. Así mismo, para manejar de forma constructiva las relaciones entre el campesinado mestizo y comuneros indígenas.

### IV. Investigación y trabajo político-conceptual

#### *Formas de propiedad privada dentro de los reclamos*

A fin de realizar la recomendación planteada previamente y establecer la

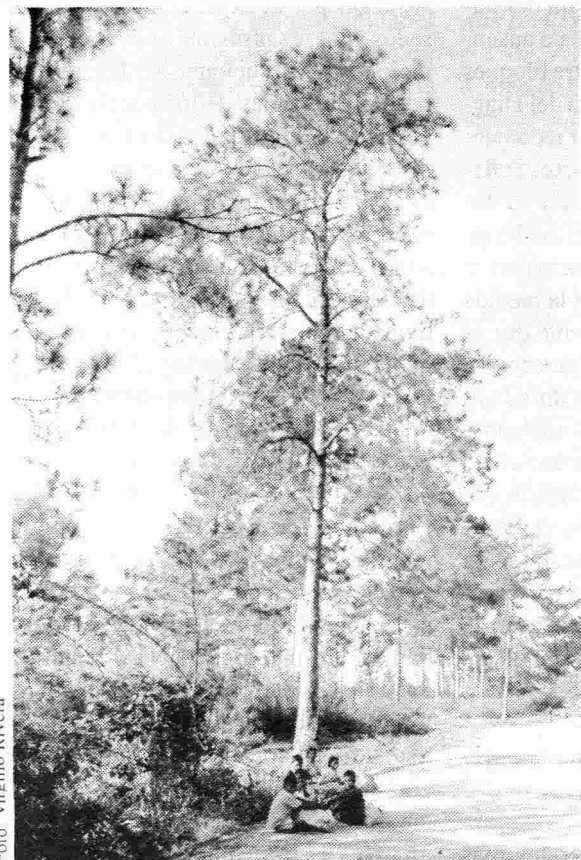


Foto Virgilio Rivera

Pinos y niños indígenas en la carretera a Waspan



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

#### *Derechos sobre recursos marinos en el litoral y plataforma continental*

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

#### *Necesidad de reconsiderar el término "tradicional" en el contexto de las conclusiones del Diagnóstico*

Este Diagnóstico dejó al descubierto una serie de problemas analíticos y jurídicos en la aplicación del término clave "tradicional" al tema de los derechos de las comunidades a sus tierras. Más concretamente, el problema surge en tierras originalmente pertenecientes a una comunidad determinada, pero que posteriormente fueron expropiadas por el Estado para su explotación directa o la otorgación de concesiones a terce-

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

#### *Atención a comunidades fuera del Diagnóstico*

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

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

#### *Implicaciones legales del predominio de reclamos en bloque*

Uno de los hallazgos generales más importantes del Diagnóstico, es la fuer-

te tendencia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa a reclamar sus derechos en forma de bloques "multi-comunales" y no como comunidades individuales. La explicación de esa tendencia es compleja y multifactorial y se podrá apreciar a través de la lectura de las diferentes secciones de este documento. A estas alturas existe una clara necesidad de contar con un marco legal para abordar un eventual reconocimiento de reclamos multi-comunales. En tal sentido, la recomendación específica sería iniciar inmediatamente una revisión del ordenamiento jurídico existente, a fin de elaborar un marco legal para la legalización de las demandas multi-comunales en bloque.

### **V. Fortalecimiento institucional**

#### *Autodemarcación*

A juzgar por la experiencia de los pasados años, es probable que las deliberaciones y resoluciones del Estado sobre las demandas de los pueblos indígenas y comunidades étnicas van a desenvolverse muy lentamente. A fin de evitar la frustración y desilusión que resulta lógicamente de esas dilaciones, sería recomendable que las comunidades se involucraran en una serie de actividades que caben dentro del concepto genérico de "auto demarcación". Existe una experiencia de auto-demarcación dentro de los territorios de BOSAWAS, que ha tenido un éxito notable. Ejemplo de tales actividades podrían ser los siguientes: formación de una estructura política representativa del bloque que pudiese empezar a adquirir experiencia manejando los asuntos del bloque; realizar un inventario de los recursos naturales existentes dentro del bloque; visitar cada uno de los mojones del bloque, a fin de construir una clara vía de comunicación entre los mojones haciendo nuevas lecturas de GPS para añadir a los mapas existentes; monitorear los linderos del bloque en

lo relativo al uso de sus recursos, establecimiento de nuevos asentamientos; participar en los esfuerzos para diseñar un plan de manejo; iniciar discusiones relativas a la forma de manejar los derechos de las propiedades y/o posesiones privadas individuales ubicadas dentro del bloque; finalmente y de singular importancia, preparar el reclamo que sería sometido formalmente a las instancias pertinentes del gobierno regional y nacional, una vez que se hubiesen claramente establecido, los procedimientos para ello.

### **Gobierno Regional**

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

Sin embargo, esta Consultoría considera que esa crítica a la

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

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

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

Como se notará en las secciones analíticas que corresponden a cada bloque,

el nivel de integración interna de los bloques tiene una amplia variación, dependiendo de una diversidad de factores. Sin embargo, aun los bloques más fuertes y coherentes, confrontaran tareas sin precedentes en el futuro cercano, en la medida en que se esfuercen por lograr reconocimiento político y legal para sus reclamos.

Entre las tareas más cruciales a enfrentar están las siguientes:

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



Foto: Virgilio Rivera

Niños indígenas con productos para vender en Waspán