



Análisis comparativo del proyecto de Ley del Ejecutivo y la propuesta de los Consejos Regionales Autónomos

Lilliam Jarquín

A pesar de que Nicaragua es uno de los primeros países que en América Latina ofreció garantías constitucionales a los derechos de los pueblos indígenas, a la fecha no cuenta con una legislación adecuada para el cumplimiento de esos derechos, particularmente en lo que se refiere a la tenencia de la propiedad comunal y el acceso a los recursos naturales.

En agosto de 1996, como una muestra de voluntad del Gobierno para iniciar acciones para la legalización de las tierras se conformó la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas.

A esta Comisión, formada principalmente por representantes del Gobierno

Central, se le dieron como funciones principales identificar las tierras ocupadas por las comunidades y diferenciarlas de las estatales, elaborar un proyecto de demarcación y realizar gestiones para la consecución de fondos para la demarcación.

La Comisión fue reformada en 1997 mediante Decreto 23-97, ampliando su membresía tanto gubernamental como de representación indígena, aunque nuevamente se dio mayoría gubernamental.

Aun con las reformas, la Comisión de Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas no logró adquirir verdaderas funciones para solucionar el problema de la tierra indígena y su

más notoria función fue la de nombrar un equipo técnico, liderado por funcionarios del Proyecto Corredor Biológico del Atlántico, para elaborar un Proyecto de Ley para la Demarcación y Titulación de Tierras de la Costa Atlántica y BOSAWAS.

El Presidente de la República, doctor Arnoldo Alemán, presentó el 13 de octubre de 1998, un anteproyecto de ley titulado "Ley Orgánica que Regula el Régimen de la Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS". Este anteproyecto fue preparado por un equipo técnico, en el marco del Proyecto Corredor Biológico del Atlántico, y consensuado con instituciones del Gobierno Cen-

tral, más no así con las autoridades regionales de la Costa Atlántica.

A raíz de la introducción del anteproyecto citado, líderes de la Costa Atlántica, autoridades regionales, diputados costeños y organizaciones no gubernamentales que trabajan con comunidades indígenas, discutieron la necesidad de crear una instancia que impulsara la aprobación de una ley para regular el régimen de la propiedad comunal, pero que proviniera de las comunidades mismas, para reivindicar así los derechos que ampliamente les otorga la Constitución Política de Nicaragua a la población indígena, pero que aún no se han materializado en una ley que haga posible su debido cumplimiento.

Así se conformó la Comisión Coordinadora para la Demarcación y Titulación, la cual, posteriormente, para una mejor disposición nombró un Comité Ejecutivo formado por tres personas de tres etnias y regiones distintas: una por la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), otra por la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) y otra por el sector de BOSAWAS.

La Comisión ha tenido su mayor logro en la gestión para que se realizara una amplia consulta en la Costa Atlántica y en las comunidades indígenas mayangnas y miskitas del Departamento de Jinotega. En la Costa Atlántica, esta consulta estuvo a cargo de la Bluefields Indian & Caribbean University (BICCU); y en el sector de Jinotega, bajo la responsabilidad de la asociación Indígena ADEPCIMISUJIN, la cual fue apoyada técnicamente por el Centro de Derecho Ambiental y Promoción para el Desarrollo (CEDAPRODE) y la Fundación Alistar. La Consulta fue financiada por el Proyecto Corredor Biológico del Atlántico.

Una vez finalizada la consulta en las comunidades, cada región formuló una propuesta que fue sintetizada por la Comisión Coordinadora y avalada por los Consejos Regionales, en una sesión plenaria en donde se emitió la Resolución Conjunta No. 08-06-09-2000, que en su parte resolutive reza: "Avalar el Proyecto de Ley, con todos los aportes que resumen y consensúan la voluntad de los pueblos indígenas y comunidades étnicas ampliamente consultadas, que se reflejan en el Documento anexo que se denomina 'Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, de los ríos Bocay, Coco e Indio Maíz'".

Esta resolución fue firmada el seis de septiembre del año dos mil, casi dos años después de presentado el anteproyecto de ley por parte del Presidente de la República.

A pesar de que este documento tiene la forma de un nuevo anteproyecto, con un título y contenido distintos al Anteproyecto del Ejecutivo y que además los Consejos Regionales tienen iniciativa de ley en los temas relacionados con los asuntos de la Costa Atlántica, estas autoridades no presentaron un nuevo anteproyecto sino un aval de los resultados de las consultas, así lo dice textualmente su resolución.

Por lo antes señalado, la Asamblea Nacional considera que el documento presentado por los Consejos Regionales es un "insumo" que contribuirá al análisis del Proyecto que se encuentra para ser dictaminado por las Comisión de Asuntos Étnicos y la de Defensa y Gobernación.¹

La decisión de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica podría tener las siguientes con-

secuencias legales:

- 1) Las Comisiones a cargo de dictaminar el Proyecto de Ley toman en cuenta el documento avalado por los Consejos Regionales, para elaborar un dictamen acorde con las propuestas de las comunidades indígenas. La discusión de la ley entra en agenda del plenario de la Asamblea Nacional.
- 2) Las Comisiones a cargo de dictaminar el Proyecto de Ley elaboran un dictamen basándose en las propuestas de las comunidades indígenas, pero la discusión de la ley no entra en agenda en el Plenario de la Asamblea Nacional durante este año.
- 3) Las Comisiones a cargo de dictaminar el Proyecto de Ley no consideran los aportes presentados por los Consejos Regionales.
- 4) El Poder Ejecutivo decide retirar su proyecto de ley y no queda ningún proyecto que discutir en las Comisiones de la Asamblea Nacional.
- 5) El Proyecto de Ley no entra en agenda durante esta legislatura y las nuevas comisiones no consideran los aportes de los Consejos Regionales en un futuro dictamen.

Actualmente, un grupo de diputados de la Costa Atlántica está haciendo esfuerzos para que el Proyecto de Ley sea dictaminado durante la actual legislatura, con el ánimo de garantizar que efectivamente la propuesta de las regiones sea tomada en cuenta.

Por su parte, la Comisión Coordinadora ha preparado un plan de cabildo e incidencia dirigido a los diputados, el Gobierno Central y la población en

¹ Entrevista: Dr. Edwin Illescas, Asesor de la Comisión de Defensa y Gobernación de la Asamblea Nacional, 16 de marzo de 2001.



Taymon Robins y Melbourne Jackson, miembros de la Comisión Coordinadora para la demarcación y titulación, acompañados de Dennis Schwatz, diputado costeño, durante una sesión de trabajo de la Comisión Coordinadora. Managua, 2000.

general, de manera que se logre crear conciencia sobre la problemática que viven las comunidades indígenas y étnicas por la inseguridad de la tenencia de sus tierras y el aprovechamiento de sus recursos naturales. De ahí la necesidad de contar con un marco legal que contenga mecanismos que hagan efectivo el cumplimiento de las garantías constitucionales que les asisten.

La Comisión Coordinadora busca encontrar respaldo a la propuesta presentada por las autoridades regionales, que como veremos enseguida difiere del Anteproyecto de Ley del Ejecutivo, en casi todos sus aspectos. Se espera así incidir en la elaboración de un dictamen más ajustado a las expectativas de las comunidades reflejadas en los resultados de la consulta y plasmadas en la propuesta de las regiones.

A continuación examinaremos ambos documentos, haciendo un análisis temático para conocer sus semejanzas y diferencias, así como la viabilidad de que los cambios propuestos sean incorpo-

rados al dictamen que elaboren las Comisiones responsables.

EL TITULO

El Proyecto del Ejecutivo se denomina "Ley Orgánica que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS"

Este título, que debe reflejar el contenido de la ley, presenta tres inconveniencias:

La primera es denominarse "Ley Orgánica", como si fuera a regular únicamente los órganos públicos de aplicación de la misma y sus competencias con relación a la propiedad comunal.

La segunda es que sólo está dirigida a las comunidades indígenas y no a las comunidades étnicas, que como veremos adelante, deben diferenciarse.

La tercera inconveniencia del título de la propuesta del Proyecto del Ejecuti-

vo es que se refiere a las comunidades indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS. BOSAWAS es un área protegida con categoría de reserva natural, pero no corresponde a un área geográfica en la división político administrativa del país. Cuando las comunidades indígenas del sector de BOSAWAS fueran consultadas acerca de este Proyecto, su reacción fue que éstas debían ser reconocidas por sí mismas y no por la designación de un área protegida²

Por otra parte, el ámbito geográfico de la Costa Atlántica deja por fuera de la protección de esta ley a las comunidades del pueblo *rama* que vive en el Departamento de Río San Juan, en las riberas del río Indio y Maíz.

Es por ello que la propuesta de las Regiones Autónomas se denomina "Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz".

LOS CONSIDERANDOS

Ambos proyectos fundamentan la ley en los principios y garantías constitucionales establecidos a partir de la Constitución Política de 1987 y sus reformas de 1995, de manera muy particular los artículos 5, 89, 107 y 180. Estos preceptos conforman el marco legal general que garantiza a las comunidades indígenas y étnicas el derecho a la propiedad comunal de acuerdo a sus costumbres y el deber del Estado de garantizar esta forma de propiedad de las tierras, así como el goce, uso y disfrute de las mismas.

El artículo 5 constitucional reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definido en el Convenio 169 de la OIT (Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), como aquellos que descenden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país

² Memoria sobre el proceso de Consulta al Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Régimen de la Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS, Territorios Miskitu Indian Tasbaika Kum y Mayangna Sauni Bu, 1999, pág.64.

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, culturales y políticas, o parte de ellas.³

De acuerdo a esta definición -que es generalmente aceptada-, el término *pueblos indígenas* está referido a los nativos del país, lo que excluye a las etnias *garífuna* y *creole*. Sin embargo, la Constitución Política en su artículo 180, refiriéndose a las Comunidades de la Costa Atlántica reconoce tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades étnicas, con iguales derechos y obligaciones. De ahí que la propuesta de Ley de las Regiones explicita a las comunidades étnicas y no solamente a las comunidades indígenas.

Por otra parte, ambas propuestas, basadas en el artículo 107 constitucional, reiteran el carácter especial que tiene la propiedad comunal a diferencia de los otros tipos de propiedad reconocidos en nuestro país. Es importante esta distinción del citado artículo, ya que, precisamente, el concepto que prima en el artículo 107 es el de la eficiencia del uso de la propiedad y el castigo, con la expropiación, a los latifundios ociosos.

En la lógica del aprovechamiento de la tierra comunitaria en donde hay diversidad de usos, incluyendo la conservación de extensas áreas, podría confundirse ociosidad con conservación, sin embargo se exime a la propiedad comunitaria de las reglas comunes, indicando que este régimen "se regulará de acuerdo a la ley de la materia", refiriéndose a las distintas normas jurídicas que se han creado para las comunidades indígenas, tales como el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la

Costa Atlántica de Nicaragua, el Decreto del 26 de junio de 1935 que prohíbe a las Municipalidades la venta de sus tierras ejidales y de las comunidades indígenas entre otras.

Con este marco jurídico especial, las tierras indígenas quedan fuera de toda posibilidad de ser expropiadas por el Estado, debido a que, al igual que las tierras nacionales, adquieren el carácter de imprescriptibilidad.

Asimismo, el artículo 107 constitucional abre la posibilidad de que se cree una ley especial para el régimen de propiedad comunitaria, sea para todas las comunidades del país o, como en el caso que nos ocupa, para las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco e Indio Maíz, sin negar la evidente necesidad que tienen las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte de nuestro país, de que se les otorgue un marco jurídico que regule el régimen de propiedad de sus tierras, ya que las leyes actuales son, en su mayoría, obsoletas.

OBJETO DE LA LEY

El Proyecto del Ejecutivo propone como objetivo fundamental de la ley darle cumplimiento a los artículos 5, 89, 107 y 180 constitucional, para lo cual establece tres objetivos específicos: acreditación y representación legal de las comunidades indígenas; normas y procedimientos para la legalización de la propiedad comunal, y el marco institucional del proceso de titulación.

El Proyecto Regional propone como objetivo, regular el régimen de la propiedad comunal centrandolo los objetivos específicos alrededor del reconocimiento pleno y la regulación de los derechos de propiedad, uso, administración y manejo de las tierras tradicionales de los pueblos indígenas mediante la demarcación y titulación; y la definición de procedimientos para ese reconocimiento y el establecimiento de los principios fundamentales del régimen administrativo en el manejo de los territorios.



Taymon Robins, Murphy Almindarez, Hazel Law y Lotty Cunningham, dirigentes indígenas durante una sesión de trabajo de la Comisión Coordinadora.

³ Arto. 1 Inc. b del Convenio No. 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989, OIT

DEFINICIONES

La propuesta del Ejecutivo incluye definiciones en el capítulo I denominado "Del Objeto y Alcance de la Ley", mientras que la propuesta de las Regiones Autónomas, destina un capítulo para definiciones. En este punto debe destacarse el hecho que las definiciones vertidas en ambas propuestas son inéditas en el país, dado que, aunque los términos se han citado en diversas normas incluso constitucionales, nunca han sido definidos legalmente.

La propuesta del Ejecutivo define tres conceptos: Comunidades Indígenas, Propiedad Comunal y Bloques de Comunidades.

Comunidades indígenas

La definición de comunidades indígenas de ambas propuestas de ley consideran a ésta con base en su origen, cultura, organización y relación con las tierras. La principal diferencia encontrada entre estas propuestas es que la del Ejecutivo utiliza el término "ocupación" tradicional de las tierras, mientras la propuesta de las Regiones Autónomas se refiere a las formas de tenencia y uso comunal de tierras.

Aunque el mismo Convenio 169 de la OIT utiliza el término de ocupación, si nosotros quisiéramos hacer uso de él en nuestra legislación debemos darle una definición para efectos de la propiedad comunal, en vista que de acuerdo al Código Civil nicaragüense no se adquieren inmuebles a través de la ocupación, sino solamente animales y cosas, por lo que no es aplicable a las tierras.

Un aspecto interesante de la definición de comunidad indígena de la propuesta del Ejecutivo es que incorpora en la misma un procedimiento de reconoci-



En primer plano, las señoras Maima y Juliana Calero, concejales del Tortuguero, en la sesión conjunta de los Consejos Regionales autónomos en el Olof Palme. Managua, septiembre 2000.

Foto: Archivo AUTONOMIA

miento de las comunidades indígenas por parte del Ministerio de Gobernación con la participación de las autoridades municipales y el Consejo de Ancianos respectivo, previo a llenar los requerimientos. Una vez concluido el procedimiento, el Ministerio de Gobernación emite una certificación para acreditar la Personalidad Jurídica de la comunidad.

La intención de hacer pasar a las comunidades indígenas por un trámite de acreditación para obtener su personalidad jurídica parece contradictorio al reconocimiento expreso que la Constitución Política de Nicaragua hace de éstas en su artículo 5.

Mientras en la consulta se evidencia el rechazo de pasar por un proceso de reconocimiento gubernamental que acredite la existencia de las comunidades indígenas, la propuesta de las Regiones deja un vacío en el tema.

Ante esta situación sería recomendable que las autoridades regionales lleven un registro de las comunidades indígenas existentes en la región correspondiente, junto con el registro de autoridades comunales y territoriales.

Propiedad comunal

La propuesta del Ejecutivo restringe el concepto de propiedad a las tierras comunales, siendo incluso más tímido que la Ley 28, la que además se extiende a las aguas y bosques. La propuesta del Ejecutivo tampoco define las tierras comunales, por lo que sería arriesgado concluir que al hacer mención de éstas lleva implícito el derecho a los recursos naturales que contiene.

La propuesta de las Regiones Autónomas intenta definir la propiedad comunal de una manera mucho más integral, de modo que, además de la tierra y los recursos naturales, incluye los conocimientos tradicionales, la propiedad intelectual y cultural, la biodiversidad y derechos y acciones que tenga o pueda obtener el colectivo comunitario.

Bloque de comunidades

Está definido en la propuesta del Ejecutivo como "las agrupaciones de las comunidades indígenas que se constituyen con fines de titulación", queriendo, aparentemente, llenar el vacío del territorio y pretendiendo unir comunidades en su trámite de titulación. Sin

embargo, las Comunidades no se agrupan "con fines de titulación", sino que ya están agrupadas por otras razones más fuertes y antiguas que el ánimo de tramitar un título.

En tal sentido, formar un bloque de comunidades para ser tituladas en grupos, sin que exista una tradición de manejo común de la tierra y un nexo organizativo entre las comunidades, redundaría en serios problemas para su administración. Recordemos que una vez que se entrega el título debe existir una estructura organizativa multi-comunal o territorial para administrar la unidad territorial, y las decisiones que se tomen con relación al uso y aprovechamiento de la tierra afectará a todas las comunidades miembros. De ahí que sea necesario que esa estructura territorial tenga legitimidad, tradición y aceptación como estructura supra comunal y no creada circunstancialmente ante la necesidad de constituirse en un bloque de comunidades para efectos de titulación.

Territorio

La propuesta de las Regiones Autónomas introduce el concepto de territorio indígena, definiéndolo como "el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de los pueblos indígenas y étnicos"⁴

Una de las mayores diferencias entre las propuestas analizadas es, precisamente, que la presentada por las Regiones usa de manera reiterada el con-

cepto de territorios, mientras que la propuesta del Ejecutivo evita completamente dicho concepto. Este vacío de la propuesta gubernamental no es mera casualidad. Proviene de una fuerte discusión alrededor de quienes consideran que el territorio es único y nacional y los que creen que es aplicable a las tierras de las comunidades indígenas sin que esto signifique una separación de la unidad nacional.

Del análisis de la legislación nacional encontramos que el término "territorio" se aplica a los distintos niveles administrativos del país:

- Nivel nacional: "El territorio nacional es el comprendido entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico y las Repúblicas de Honduras y Costa Rica"⁵.
- Nivel regional: "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"⁶.

- Nivel municipal: "...Son elementos esenciales del Municipio: el territorio, la población y su gobierno"⁷.

Como puede observarse, el territorio, junto con población y órgano de administración, conforman el conjunto de elementos de una división administrativa que va desde la nación hasta el municipio. Hasta aquí ha llegado la legislación nacional en el reconocimiento de territorios. Sin embargo, aunque no existe una designación expresa a las comunidades indígenas, el artículo 15 de la Ley 28 reconoce a las autoridades comunales como órganos de administración, a la par de las autoridades municipales y debajo del Coordinador Regional y el Consejo Regional. Si hay un reconocimiento a las autoridades comunales, como órganos de administración, es porque existe un territorio, una población que administrar, por lo que creemos que no se está violentando la ley al concederle a la propiedad comunal el carácter de territorio.

La propuesta Regional debería definir "territorio indígena" en lugar de sólo "territorio", para distinguirlo claramente del territorio nacional, regional y municipal.



Reunión de la Comisión Coordinadora para la demarcación y titulación, Managua 2000.

⁴ Véase Convenio 169 de la OIT, arto.13 In.2, definición tomada casi textualmente.

⁵ Arto. 10 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶ Arto. 7 de la Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, La Gaceta, Diario Oficial No.238 del 30 de octubre de 1987.

⁷ Arto.1, Ley 40-261 Ley de Municipios, La Gaceta, Diario Oficial No.162 del 22 de agosto de 1997.



Dirigentes de Prinzapolka durante la consulta del Anteproyecto de Ley del Ejecutivo. 2000.

Otras definiciones

La propuesta Regional define además los términos más usados en el texto mismo de la propuesta, lo que nos parece acertado para evitar discrecionalidades en su interpretación. Los términos definidos son: Asamblea Comunal, Autoridad Comunal Tradicional, Autoridad Territorial, Comunidad Étnica, Tierra Comunal, Pueblo Indígena y Área de Uso Común.

Los conceptos de Comunidad Indígena, territorio, tierra comunal y pueblo indígena fueron retomados del Convenio 169 de la OIT, con pequeñas modificaciones.

AUTORIDADES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS / AUTORIDADES TRADICIONALES

La propuesta del Ejecutivo está enfocada en la legalidad de las autoridades tradicionales, sujetándolas a un

procedimiento de certificación a través de las alcaldías municipales correspondientes, similar al procedimiento establecido para las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país. La razón, parece ser la interpretación que los autores de esta propuesta, hicieron del Título VI, Capítulos I y II de la Ley de Municipios reformada en 1997⁸.

La Ley de Municipios destina el Capítulo I a los Municipios en las Regiones

Autónomas y en lo que respecta a las autoridades tradicionales textualmente dice: "arto. 63.- Los Concejos Municipales de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, al aprobar la creación de las instancias administrativas u órganos complementarios de administración en sus ámbitos territoriales, reconocerán y respetarán el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a organizarse socialmente en las formas que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales."

A diferencia de este reconocimiento de organizarse libremente de acuerdo a las tradiciones históricas y culturales, el Capítulo II titulado "De los Municipios con Pueblos Indígenas en sus Territorios", refiriéndose claramente a los municipios que están fuera de la Costa Atlántica, con base en las leyes de comunidades indígenas de 1914, 1918 y otras, reafirman el procedimiento para el reconocimiento legal de las autoridades formales, en este caso, las Juntas Directivas, a través de los Concejos Municipales⁹.

La propuesta de las Regiones Autónomas se propone resaltar la relación existente entre las autoridades regionales y las comunidades indígenas, otorgándole a las primeras la competencia en la certificación de las autoridades territoriales.

⁸ Ley 40-261 Ley de Municipios, La Gaceta, Diario Oficial No.162 del 22 de agosto de 1997.

⁹ Ley 40-261 Ley de Municipios, La Gaceta, Diario Oficial No.162 del 22 de agosto de 1997.

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

Arto.68. se entiende por autoridades formales, aquellas denominadas juntas Directivas y que desprenden de la legislación de la materia y de procesos formales de elección. Son autoridades tradicionales en las comunidades indígenas, aquellas que se rigen por la tradición y costumbre, como son los denominados Consejo de Ancianos, Consejo de Reforma, Alcaldes de Vara u otra denominación, cuya elección o nombramiento no está previsto un reglamento oficial.

Arto.69. Corresponderá a los Concejos Municipales respectivos de conformidad con las leyes de la materia asegurar, reconocer y certificar la elección de autoridades comunitarias de las comunidades ubicadas en el ámbito territorial del municipio.

Por otra parte, esta propuesta crea un Registro de autoridades comunales y territoriales y solamente en el caso de las comunidades fuera de las Regiones Autónomas se deja en el Registro Civil del Municipio correspondiente el Registro de autoridades territoriales y comunales. En el caso del Registro de autoridades comunales y territoriales, se creará una oficina para tal efecto con un responsable a su cargo.

Ambas propuestas coinciden en la necesidad de crear seguridad jurídica en la representación comunitaria, a través de la certificación por una autoridad oficial.

Una debilidad que presentan las propuestas, objetos de este análisis, es con respecto a los recursos administrativos para oponerse ante una eventual arbitrariedad de la autoridad certificadora. La propuesta del Ejecutivo obvia el tema de los recursos contra los actos de las autoridades municipales.

En la propuesta de las Regiones Autónomas sería conveniente que quien emita la certificación sea el responsable del Registro de autoridades comunales y territoriales, pues esto facilitaría dentro de la estructura administrativa del Concejo Regional, la interposición de recursos ante las autoridades superiores.

AUTORIDADES DE GOBIERNO

A diferencia de la propuesta del Ejecutivo, la propuesta de las Regiones Autónomas intenta poner en claro la relación de las comunidades indígenas con las distintas autoridades, municipales, regionales y nacionales, no solamente para los aspectos relacionados con la titulación sino de los cotidianos para el manejo de los asuntos comunales. Muy particularmente se evidencia la necesidad de establecer normativas cla-



Lic. Leonel Pantin, diputado costeño durante la consulta a las comunidades.

ras para el aprovechamiento de los recursos naturales y el reconocimiento que tienen los comunitarios en el uso, goce y disfrute de éstos, así como de compartir los beneficios económicos provenientes de las concesiones.

Aunque no existe un capítulo destinado al tema de los recursos naturales, la propuesta de las Regiones Autónomas contempla varios aspectos que es importante destacar en este análisis.

LAS CONCESIONES DE RECURSOS NATURALES

De conformidad con la Constitución Política de Nicaragua en el artículo 102, los recursos naturales son patrimonio nacional y es el Estado el responsable de la preservación, conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales, así como la potestad de celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiere.

Distintas leyes sectoriales en materia ambiental y de recursos naturales han normado en lo particular lo referente a este precepto constitucional. Así, por ejemplo, los recursos del subsuelo, como los minerales y el hidrocarburo, pertenecen al Estado, independientemente de quien sea el dueño de la tierra. Igual sucede con los recursos marítimos. En cambio, el bosque, dice el Reglamento Forestal vigente, pertenece al dueño de la tierra. En tal caso, el Gobierno únicamente otorga concesiones forestales en tierras nacionales administradas por la Administración Forestal Estatal (ADFOREST), pero se reserva el derecho de autorizar o prohibir el aprovechamiento de la madera en tierras privadas, sean estas individuales o colectivas—caso de la propiedad comunal—, a través del Instituto Nacional Forestal (INAFOR).

Con relación a las comunidades indígenas, la Constitución Política y la Ley 28 garantizan que las comunidades indígenas tienen derecho al uso, goce y disfrute de los recursos naturales, sin



Comunitarios de Kara durante el proceso de consulta del Anteproyecto de demarcación del Ejecutivo. Kara, 2000.

hacer distinción alguna de dichos recursos, sean estos renovables o no renovables.¹⁰

Congruente con este derecho, el artículo 9 de la Ley 28 establece que “en la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central”.

De las normas citadas podemos ver que existen dos formas de beneficio para las comunidades, derivadas de

los recursos naturales: una, a través del aprovechamiento directo sobre todos los recursos naturales existentes en su territorio; y la otra, por medio de los beneficios económicos proporcionales a partir de las concesiones.

Con relación al uso, goce y disfrute de los recursos naturales

Como un principio general, la propuesta de las regiones enuncia el derecho de las comunidades sobre los recursos naturales y limita al Gobierno Central, Regional y Municipal a disponer de ello.

La propuesta del Ejecutivo distingue entre los derechos a los recursos renovables y los no renovables. Así, el artículo 11 de la propuesta, a la letra dice: “Las comunidades indígenas tienen derecho a que el Estado les procure un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre los recursos naturales renovables en sus tierras, inclusive sobre la capacidad para usar, administrar y conservar dichos recursos”. De esta manera, esta propuesta otorga menos derechos de los ya establecidos en la Constitución Política y la Ley 28, pues no hace alusión alguna en cuanto a los derechos no renovables. Es difícil pensar en la posibilidad de que el Estado ceda su derecho a los recursos del subsuelo, pero al menos debe reconocerse de manera explícita el derecho y la forma de acceso a los beneficios provenientes de las concesiones por parte de la comunidad, así como las garantías a la explotación artesanal (güiricería), aspectos que no fueron abordados adecuadamente en la recién aprobada Ley de Minas.

Otro aspecto abordado por la propuesta de las regiones es el derecho exclusivo de las comunidades del litoral, islas y cayos del Atlántico, al aprovechamiento de los recursos marítimos para pesca comunitaria y artesanal, dentro de las seis millas del litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos adyacentes.

Hasta ahora, por Resolución Ministerial del extinto MEDEPESCA en coordinación con las autoridades regionales, se había establecido el derecho exclusivo de tres millas náuticas desde la línea de bajamar a lo largo de la costa del Pacífico y el Mar Caribe.¹¹ Este mismo margen de exclusividad de tres millas es el propuesto en el Proyecto de Ley de Pesca, que está consultando actualmente la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional.

¹⁰ Constitución Política de Nicaragua, establece:

Arto. 180. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo la forma de organización social que corresponden 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...

Ley 28 señala:

Arto.36. La propiedad comunal la constituyen las tierras, agua 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.

¹¹ Resolución Ministerial de MEDEPESCA del 21 de abril de 1995.

Beneficios económicos

Aunque la Ley 28 ordena en el artículo 9, que el Gobierno Central y el Gobierno Regional establezcan acuerdos para beneficiar justamente a las comunidades indígenas en la explotación de los recursos naturales, a la fecha, catorce años después de promulgada la ley, las comunidades aún no cuentan con mecanismos legales que les permitan demandar al gobierno los beneficios que les corresponden por el aprovechamiento de recursos en sus territorios.

La propuesta de las regiones establece porcentajes así: a las comunidades, el 25 por ciento; al Municipio, el 25 por ciento, mismo que se le otorga en la Ley de Municipios¹²; 30 por ciento a la Región Autónoma correspondiente y 20 por ciento al Gobierno Central.

La participación en la aprobación de las concesiones

La propuesta de las Regiones Autónomas crea un procedimiento para la participación efectiva de las comunidades en el trámite de aprobación de una concesión.

Las áreas protegidas

En Nicaragua existe un sistema nacional de áreas protegidas, compuesto por 78 reservas, con distintas categorías de manejo, dependiendo del objetivo de su creación. Estas categorías van desde las Reservas Biológicas, con una restricción tal que las hace incompatibles con las poblaciones humanas, hasta Reservas de Biosfera, en donde existe

una zonificación que permite el desarrollo sostenible de poblaciones.

Las áreas protegidas son administradas por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) a través de la Dirección General de Áreas Protegidas, y su establecimiento puede darse en tierras de propiedad pública o privada. De hecho, en la mayoría de las áreas protegidas existen propietarios o poseedores que las habitan y trabajan desde antes de haber sido legalmente declaradas como reserva.

De conformidad con la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y el Reglamento de Áreas Protegidas, las reservas deben administrarse con base en un "plan de manejo", elaborado con participación de las autoridades municipales, regionales y de la población.

Sobre este tema, la propuesta del Ejecutivo dispone que "Cuando una propiedad comunal coexista total o parcialmente con un área protegida, las comunidades deberán manejarla de acuerdo a las normas que rigen la materia, y en todo caso se considerará compatible

la existencia de un área protegida con la de una Comunidad Indígena, lo que deberá quedar expresado en el título que se otorgue a la comunidad.

Por medio de la Institución Gubernamental correspondiente, el Estado prestará las facilidades para el adecuado manejo de las áreas protegidas en las cuales coexistan las Comunidades Indígenas."

No es clara esta normativa acerca de la relación comunidad indígena-Estado, en el manejo de las áreas protegidas, y solamente impone a las primeras el deber de acatar las normas que rigen la materia.

La propuesta de las regiones en sus artículos 27, 28 y 29 establece que para la administración de las áreas protegidas opere el sistema de co-manejo, es decir, que la comunidad administra bajo la supervisión del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). Además, en la elaboración de los planes de manejo se contempla que se debe tomar en cuenta las formas de uso tradicional de los recursos naturales que emplean las comunidades.



Miembros del Consejo de Ancianos y otros dirigentes costeños durante una sesión de trabajo de la Comisión Coordinadora para la demarcación y titulación. Managua, 2000.

¹² Ley de Municipios:

arto.8 Inc. b: Percibir al menos el 25 por ciento de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencia sobre recursos naturales ubicados en su territorio.



Foto: Archivo AUTONOMIA

Sesión conjunta de los Consejos Regionales Autónomos en donde se aprobó la propuesta de demarcación de ambas Regiones Autónomas. Managua, 2000.

Las disposiciones antes señaladas son más congruentes con el derecho de las comunidades al uso, goce y disfrute de los recursos, de acuerdo a sus tradiciones. Permite, además, que exista mayor aceptación, de parte de los comunitarios, al sistema de áreas protegidas. Así lo ha demostrado la experiencia de los territorios indígenas ubicados dentro de la Reserva de Biosfera de BOSAWAS, en donde junto con el proceso de autodemarcación, las comunidades trabajaron en la zonificación de sus territorios y el establecimiento de normas ecológicas de uso de los recursos naturales, en lo que ellos han llamado Planes de Manejo Territoriales. Estas normas de uso y zonificación han sido avaladas por la Secretaría Técnica de BOSAWAS, entidad administradora de la Reserva, y forman parte del marco normativo de dicha área protegida.¹³

Parques ecológicos municipales

La Ley de Municipios faculta a éstos a declarar y establecer los parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos naturales más valiosos.

Los parques ecológicos se pueden establecer tanto en tierras privadas como públicas y sus objetivos son similares a los de las áreas protegidas, pero a diferencia de éstas, las tierras pasan a ser parte de la comuna a través del procedimiento de utilidad pública previa indemnización al o los afectados.

Por ello, la propuesta de las Regiones Autónomas en el artículo 15 prohíbe a las municipalidades declarar parques ecológicos en tierras comunales.

TERCEROS EN TIERRAS COMUNALES

La propuesta del Ejecutivo contempla dos situaciones de terceros en tierras comunales: los poseedores, es decir, aquellos que efectivamente están usando o viviendo en tierras indígenas sin un título de propiedad; y por otro lado, los que han adquirido derechos de propiedad a través de un título que los acredita como dueños, siempre y cuando hayan adquirido de buena fe.

El arriendo

El Proyecto del Ejecutivo otorga garantías a los terceros poseedores de propiedades comunales a través del arriendo que se establece de manera perpetua. Este arriendo, aunque provoca un canon de común acuerdo no puede sobrepasar el valor del arrendamiento de los terrenos ejidales del municipio.

Los arriendos perpetuos se darán a ocupantes antes de entrar en vigencia la ley. Si la ocupación es posterior, se establece también la figura del arriendo por períodos de hasta cincuenta años con un canon pactado sin restricciones.

La disposición antes citada evoca al artículo 37 de la Ley de Estabilidad de la Propiedad que dice: "Las personas naturales o jurídicas que obtuvieron Títulos de Reforma Agraria sobre propiedades rústicas ubicadas en terrenos de las comunidades o pueblos indígenas, deberán pagar un canon de arriendo a dicha comunidad de forma perpetua, según reglamento que se emitirá para tal fin."¹⁴

Ambos artículos contravienen lo dispuesto en el Código Civil, que prohíbe hacer contratos de arrendamiento por un período mayor a los diez años.¹⁵ La razón de limitar el tiempo del arriendo es precisamente para evitar la perpetuidad, lo que va en contra del derecho del dominio pleno del propietario. El

¹³ Stocks Anthony, Jarquín Lilliam y Beauvis Joel, *El activismo Ecológico Indígena en Nicaragua: Demarcación y Legalización de Tierras Indígenas en Bosawas* Revista Wani No. 25, Octubre-Diciembre 2000, Managua, Nicaragua.

¹⁴ Ley 209, Ley de estabilidad de la propiedad, Managua-Nicaragua.

¹⁵ Código Civil de Nicaragua, se establece en Arto.2820.

«El Contrato de arrendamiento no puede hacerse por mayor tiempo que el de diez años. El que se hiciere por un lapso mayor quedará concluido a los diez años.»

arriendo perpetuo hace que el propietario lo sea únicamente en forma nominal, pero desvirtúa el derecho real de dominio y posesión, además de convertir en obligatorio una relación como el arriendo que eminentemente parte de la voluntad de las partes.

El Proyecto Regional hace caso omiso a la posibilidad de arriendos en tierras comunales y no prevee ningún mecanismo de solución en los casos de terceros poseedores de tierras comunales y se ocupa exclusivamente de los terceros con títulos en tierras comunales, sean estos títulos supletorios, de Reforma Agraria u otros de derechos reales.

Títulos a favor de terceros en propiedad comunal

La propuesta del Ejecutivo contiene una norma general en la cual se garantiza el respeto de los derechos de propiedad de las personas naturales y jurídicas que hayan adquirido de buena fe (artículo 14 *in fine* de la propuesta).

La propuesta de las Regiones Autónomas, basada en el arto. 36 del Estatuto de Autonomía reafirma el carácter de imprescriptibilidad del derecho de la propiedad comunal y a partir de esta premisa les resta valor legal a los títulos supletorios declarándolos nulos.

Efectivamente, para tramitar un título supletorio, el solicitante debe demostrar que ha poseído el bien inmueble al menos durante diez años en una posesión pacífica, continua, pública y de buena fe. Pasado este tiempo opera lo que en derecho civil se llama prescripción, definida por el Código Civil como

“un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una carga u obligación, por el lapso y bajo las condiciones determinadas por ley.”¹⁶

No todos los bienes inmuebles son prescriptibles. El mismo Código Civil en el artículo 870 enuncia la existencia de excepciones especiales por ley. Una de estas excepciones es, precisamente, la que corresponde a las tierras de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, como lo expresa de manera diáfana el artículo 36 de la Ley 28: “Las tierras comunales son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas y son imprescriptibles.”

En términos estrictamente legales, las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica no pueden ser obtenidas mediante título supletorio, por ser imprescriptibles, al menos desde la vigencia de la Ley 28, en 1987.

No cabe duda que en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica se ha abusado del trámite de *título supletorio* y existen diversidad de causas que han originado recurrir a este procedi-

miento, desde las más legítimas y de buena fe hasta las oportunistas, por lo que sería necesario revisar cada caso para no crear inseguridad jurídica en la ciudadanía.

Esta propuesta declara también sin validez los títulos que se han otorgado a terceros que no tomaron posesión de las tierras y que se encuentran en manos de comunidades indígenas. En estos casos, sí opera la prescripción del derecho adquirido mediante título, sobre todo si la comunidad mantuvo de forma continua la posesión.

En cuanto a los títulos de Reforma Agraria que fueron otorgados a terceros y que éstos efectivamente ocupan las tierras, se les reconoce el derecho a quedarse en las tierras pero sin derecho a enajenarlas.

Esta norma plantea el problema de imponer una limitación nueva a un derecho adquirido plenamente a través de un título registrado y que, por otro lado, no se puede considerar ya como parte del territorio a titular, porque no pueden existir dos títulos ni dos cuentas registrales sobre el mismo bien.



Miembros del Consejo de Ancianos (Dr. Oscar Hodgson y Rodolfo Rivera), Lic. Brooklin Rivera y el Asesor de la Comisión de Asuntos Etnicos de la Asamblea, en una sesión de trabajo sobre demarcación. Managua, 2000.

¹⁶ Código Civil de Nicaragua, Arto.868. señala:

«La prescripción es un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una carga u obligación, por el lapso y bajo las condiciones determinados por la ley».

PROCEDIMIENTOS PARA LA DEMARCAION Y TITULACION DE LAS TIERRAS

El objeto de titulación

La propuesta del Ejecutivo ordena en el artículo 15 que la titulación se haga por "Bloques de Comunidades"; y solo cuando esto resultare imposible, titular por comunidades individuales. La propuesta de las Regiones Autónomas, sencillamente reitera el derecho de las comunidades a obtener un título sobre las tierras y territorios que poseen, independientemente si la titulación es comunal o multicomunal.

Principios que rigen la titulación

La propuesta del Ejecutivo rige la etapa de diagnóstico bajo los principios de participación efectiva de las comunidades, la concertación y armonía institucional y el respeto a las formas tradicionales de aprovechamiento de las tierras y los recursos naturales.

Los principios rectores que proponen las regiones son la garantía de partici-

pación directa a través de las autoridades tradicionales, la concertación entre los actores del proceso, la definición del área a titular de acuerdo a la posesión histórica y la voluntad de resolver pacíficamente los conflictos derivados del proceso de titulación.

Las etapas del proceso

La propuesta del Ejecutivo señala de manera general las distintas etapas de la titulación de tierras, siendo estas la etapa de diagnóstico, de solución de conflictos, de medición y amojonamiento y de titulación, haciendo una breve descripción de cada una de ellas y dejando los procedimientos propiamente para una futura reglamentación, a diferencia de la propuesta de las regiones que intentan en su propuesta dejar los procedimientos establecidos en la ley.

• Etapa de diagnóstico / Presentación de la solicitud

Esta etapa es concebida por la propuesta del Ejecutivo como la realización de un estudio integral sobre la comunidad y las tierras demandadas, para determinar la procedencia de la petición. Se responsabiliza al Ministerio de Agricul-

tura, Ganadería y Forestal (MAGFOR), de realizar los diagnósticos con la participación efectiva de las comunidades (sin definir cómo será esa participación) y con el apoyo técnico de un Comité Técnico Interinstitucional integrado por cuatro representantes de instituciones del Gobierno Central y los Presidentes de los Consejos Regionales Autónomos en la jurisdicción correspondiente.

Contrario a esta concepción centralista del Ejecutivo, la propuesta de las regiones propone que los solicitantes, junto con una solicitud escrita presenten toda la información necesaria, incluyendo un diagnóstico que contenga antecedentes históricos, características demográficas, sociales, económicas y culturales de la comunidad o comunidades, formas tradicionales de manejo, usos y tenencia del área, nombres de los colindantes y posibles conflictos que pueden presentarse en el proceso.

Aunque la propuesta de las regiones especifica la realización de estudios técnicos que aporten la información para la toma de decisiones por parte de la entidad decisora, no queda claro si ésta procede a realizar la verificación de los datos proporcionados por los solicitantes, lo que nos parece sano para evitar futuros conflictos, principalmente de los vecinos del área que podrían estar en desacuerdo con los límites propuestos.

En cuanto al impulso del inicio del proceso de titulación, la propuesta del Ejecutivo prevé que puede darse de oficio, a solicitud del representante legal de la comunidad, de la Alcaldía Municipal de la jurisdicción y del Consejo Regional cuando procediere.

Como pudimos ver en líneas anteriores, la propuesta de las regiones solamente prevé el inicio del proceso por la solicitud de los interesados, las co-



Sesión conjunta de los concejales regionales autónomos, votando para la propuesta de demarcación. Managua, septiembre 2000.

munidades, lo que refleja el ánimo de la autodemarcación, y pide la intervención de las instituciones oficiales como una forma de validar y legalizar sus actos.

• Etapa de solución de conflictos

La propuesta del Ejecutivo destina el capítulo V a los conflictos y procedimientos para su solución, dejando la responsabilidad de solucionarlos al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal (MAGFOR) y creando una Comisión *Ad-hoc* para conocer de los recursos de apelación, compuesta por un representante de la Alcaldía, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Procurador departamental de Justicia correspondiente y un representante del Consejo Regional respectivo cuando se trate de áreas de la Costa Atlántica.

Si se trata de conflictos limítrofes entre comunidades, la competencia es del Consejo Regional respectivo.

Las Regiones, en su propuesta plantean ampliar las facultades de los Consejos Regionales, en materia de resolución de conflictos, sean éstos entre comunidades o entre éstas y terceros. Lo que parece conveniente si consideramos el hecho que es la única autoridad en las Regiones Autónomas, fuera de los tribunales comunes, con facultades de dirimir conflictos.

• Etapa de medición y amojonamiento

Ambas propuestas abordan de manera general esta etapa. Un elemento nuevo que introduce la propuesta es el establecimiento de un plazo para realizar el trabajo de campo. De acuerdo a la propuesta del Ejecutivo, la medición y amojonamiento será responsabilidad de Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER). Las Regiones proponen que se haga a través de la Comisión Intersectorial de Demarca-



Mapa de la Comunidad de Amak, según comunitarios.

ción y Titulación que incluye también a INETER.

Ninguna de las propuestas refleja el rol de los comunitarios en esta etapa.

• Etapa de titulación

La etapa de titulación es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la propuesta del Ejecutivo. Las regiones proponen que quien hace la resolución aprobando la titulación sea la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación, siendo la Oficina de Titulación Rural (OTR) la instancia que efectivamente emite el título correspondiente. Proponen, además, las regiones, que posterior a la titulación se contemple una etapa de saneamiento que permita arreglar los problemas que hubiere con terceros dentro de la propiedad titulada.

De manera general es notorio que ambas propuestas tienen una visión muy distinta del proceso de demarcación y titulación. Si se observa cada una de las etapas de la propuesta del Ejecutivo, nos damos cuenta que las comunidades no son actores necesarios, pues las instituciones gubernamentales suplen a los comunitarios, realizando

ellos mismos todo el trabajo, desde el diagnóstico que puede ser de oficio hasta la titulación e incluso la inscripción del mismo.

CONCLUSIONES

En general podemos concluir que la razón principal de las diferencias entre ambas propuestas radica en que se han elaborado por separado. La propuesta gubernamental se discutió a lo interno de las instituciones del gobierno central y la propuesta de las Regiones es el resultado de las consultas con comunidades indígenas.

Toca, pues, a la Asamblea Nacional conciliar los distintos criterios y aprobar una ley que responda a los intereses de las comunidades indígenas y étnicas dentro de la estrategia de desarrollo del país. Para ello, las Comisiones responsables de dictaminar el proyecto de ley pueden, a través de consultas, buscar el consenso entre los distintos sectores.

Además de consensuar las diferencias señaladas es necesario normar sobre aspectos donde existen vacíos. Por ello, las comisiones dictaminadoras de la

Asamblea Nacional deberían hacer sesiones de trabajo en donde se discutan esos aspectos, entre gobierno y representación regional -que podría ser la Comisión Coordinadora-, de manera que se asegure que la ley que se apruebe va a responder a las múltiples variables que se encontrarán en el proceso de demarcación y titulación.

LA RUTA QUE SIGUE EL PROYECTO DE LEY HASTA SU PUESTA EN VIGENCIA

El Proyecto de Ley Orgánica que regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS, junto con la Exposición de Motivos (fundamentación y objetivos del Proyecto), debidamente firmado al pie del texto del proyecto, fue presentado por el Presidente de la República a la Secretaría de la Asamblea Nacional, quien tiene iniciativa de ley -al igual que los Consejos Regionales y Consejos Municipales, la Corte Suprema de Justicia y El Consejo Supremo Electoral- en las materias propias de su competencia.

El Secretario de la Asamblea Nacional revisó si el Proyecto de Ley cumplía con las formalidades establecidas por el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Una vez hecha la verificación, el Proyecto fue incluido en Agenda para pasar a Plenario.

El Plenario de la Asamblea, en sesión ordinaria leyó el Proyecto y lo envió para su dictamen a dos Comisiones: la de Asuntos Étnicos y la Costa Atlántica, y la de Defensa y Gobernación.

Dentro de la fase de dictamen se realizan las consultas al Proyecto de Ley que en este caso, se hicieron no por iniciativa de las Comisiones dictaminadoras sino de la sociedad civil a través de la Comisión Coordinadora y poniendo en conocimiento de ella a los diputados.

Una vez realizadas estas consultas, sus resultados se condensaron en un solo texto que fue presentado por los Consejos Regionales de la RAAN y la RAAS a la Secretaría de la Asamblea Nacional, para ser considerado en el análisis del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

Una vez que el Proyecto y los aportes de las consultas sean discutidos en las Comisiones señaladas, éstas elaborarán un dictamen para ser presentado al Plenario de la Asamblea Nacional. Las comisiones además, pueden profundizar el proceso de consulta y llamar a distintos sectores involucrados para escuchar sus puntos de vista. El dictamen puede ser favorable o desfavorable al Proyecto presentado y puede también modificarse, razonando cualquiera de las decisiones que tome la Comisión o Comisiones en este caso.

Una vez que el dictamen de la Comisión es presentado en plenario se procede a darle lectura y someterlo a la discusión en lo general, para que posteriormente si es aceptada en lo general pase a ser discutida en lo particular, es decir, artículo por artículo.

De ahí la importancia de que los interesados en la aprobación de la ley puedan sensibilizar a los parlamentarios a través del cabildeo y promoción de las propuestas en el ámbito público.



Foto: Archivo CIDCA-UCA

Miskitas de Waspán, Río Coco.