

Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra:

un diagnóstico de las prácticas de los derechos
 de la propiedad en el interior de Nicaragua

acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •
 acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •
 acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •
 acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •



Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •
 Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •
 Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra • Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra •

Johan Bastiaensen
 Ben D'Exelle
 Cécile Famerée

Bastiaesen, Johan

Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra:

Un diagnóstico de las prácticas de los derechos de la propiedad en el interior de Nicaragua/Johan Bastiaensen, Ben D'Exelle y Cécile Famerée.—1 a ed. _ Managua, NITLAPAN-UCA, Agosto 2006
52 p

INBN: 99924-0556-2

1. ACCESO A TIERRA 2. TERRABUENA (NICARAGUA)
3. VIEJA FRONTERA AGRICOLA 4. MERCADO DE TIERRA
5. ESTADO PROPIEDAD 6. PROPIEDAD DE TIERRA
7. CONFLICTOS LOCALES 8. COOPERATIVAS Y REFORMAS AGRARIAS SANDINISTAS

- © **Johan Bastiaensen**, profesor al Instituto de Política y Gestión de Desarrollo (Universidad de Amberes, Bélgica) y coordinador del acuerdo de cooperación institucional con el Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana, Nicaragua.
- © **Ben D'Exelle**, investigador de doctorado al Instituto de Política y Gestión de Desarrollo. De 1999 a 2002 trabajó en el Instituto Nitlapán sobre varios temas de investigación, incluyendo el mercado de tierra y las microfinanzas.
- © **Cécile Famerée**, anteriormente investigadora al Instituto de Política y Gestión de Desarrollo, hoy en día trabaja para el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Perú.

Edición: Hebé Zamora

Cuido de la edición: Arellys Morales

Diseño y diagramación: Lluiman Morazán

Impresión: (preguntara a Aleyda)

Agosto 2006

Índice

1. Introducción	5
2. Marco teórico-conceptual	7
3. Una interpretación general de los procesos en los derechos de tierra en Terrabuena	15
3.1. En búsqueda de los principios de los derechos sobre el acceso a la tierra en la frontera agrícola	15
3.2. El rol del Estado: del reconocimiento de los derechos locales no estatales a la intromisión abierta	18
3.3. Agentes sociales importantes en los conflictos políticos sobre el derecho de propiedad a la tierra	23
4. Prácticas de los derechos sobre la tierra en Terrabuena después de la época sandinista: algunos estudios de casos	29
4.1. Disputa y renegociación inicial de los derechos de propiedad de las cooperativas de reforma agraria sandinista	30
4.2. La activación del mercado de tierra y la lucha por la autonomía	33
4.3. La reinención del patrocinio sandinista	37
4.4. La llegada de los nuevos inmigrantes poderosos	40
4.5. Conflictos locales en los pueblos de montañas	41
5. Algunas conclusiones y comentarios	45
6. Referencias	49

1. Introducción¹

El tema de la propiedad de la tierra permanece firme en la agenda de desarrollo de Nicaragua. Una década de reforma agraria revolucionaria, seguida de una adicional redistribución de la tierra y de una pronta liberación de los mercados de tierra después de la Revolución Sandinista, ha creado un substancial caos institucional, el cual se considera la causa de muchos conflictos, los cuales han devenido en inseguridad sobre la tenencia de la tierra.

La visión dominante (por ejemplo, de Janvry y Sadoulet, 2000) mantiene que sólo la titulación completa de la tierra con inscripción en un registro catastral actualizado puede resolver estos problemas, creando una clara definición de los derechos de propiedad definitivos, garantizados de manera independiente y transparente por el sistema legal del Estado.

El análisis presentado en este documento surge de las crecientes dudas acerca de esta visión dominante. En parte, es inspirado por el debate teórico acerca de la seguridad de la tenencia y el pluralismo legal, que ha generado muchas dudas sobre la posibilidad de soluciones legales simples a los asuntos de los derechos de propiedad (Berry, 1993; Lavigne Delville, 1998, 2000; Meinzen-Dick y Pradhan, 2002). Por otro lado, partió de observaciones de campo que apuntaban a que una gran mayoría de campesinos en el interior, con derechos de propiedad muy precarios en términos legales, no parecían percibir muchos problemas de inseguridad en la tenencia de su tierra.

Tal parece ser el caso de Terrabuena,² donde hemos realizado nuestro estudio. Ésta es una región de (vieja) frontera agrícola con un mercado de tierra muy activo. Durante la década de los 80 fue un área afectada tanto por la guerra revolucionaria sandinista como por la insurrección contrarrevolucionaria, por lo cual, se considera que ha sufrido substanciales golpes institucionales, y que producto de ellos cualquiera espera tener problemas severos relacionados con la tierra.

De hecho, una reciente encuesta de campo basada en una muestra de 1,234 propietarios de tierra, realizada por la ONG Actuar (ver abajo), encontró que sólo un tercio de la tierra de la localidad tiene algún tipo de título público: el 12% tiene un

1 Este documento fue mejorado significativamente después de incorporarse los valiosos comentarios y sugerencias de los revisores: Dres. Rikke Broegaard, investigadora de doctorado del Centro Universitario Roskilde y del Instituto Danés para los Estudios Internacionales, y Filip Reyntjens, profesor del Instituto de Política y Gestión de Desarrollo (IOB), Universidad de Amberes, Bélgica.

2 Para garantizar el anonimato cambiamos los nombres de regiones, comunidades y organizaciones locales de desarrollo.

título público registrado, el 9% tiene un título provisional o supletorio (véase más adelante) y el 10% tiene un título colectivo de reforma agraria, que frecuentemente es problemático. El resto de la tierra (15%) no tiene título público, o sólo tiene documentos privados de compra-venta (48%).

De acuerdo con la visión dominante sobre los derechos de la tierra en Nicaragua, el estatus no-estatal e informal de los derechos locales de propiedad de la tierra sugiere una urgente necesidad de intervención por parte del Estado para crear claridad legal sobre la tenencia de la misma; sin embargo, nuestro estudio sobre las prácticas de los derechos de la propiedad en Terrabuena mostrará que podría haber mucha utilidad en adoptar un marco de análisis alternativo, más abierto, inspirado en una visión de pluralismo legal, que permita la existencia de un régimen de tenencia legal de la tierra, garantizada por un Estado transparente y supuestamente neutro.

2. Marco teórico-conceptual

El enfoque teórico adoptado en este estudio parte de la interpretación general del desarrollo y de la pobreza de Amartya Sen (1999), quien opina que el desarrollo es el aumento de las libertades individuales, las cuales están ligadas a *capacidades* concretas que permiten a los seres humanos desarrollar estrategias que sostienen formas de vida como ellos mismos las valoren. En esta perspectiva, la pobreza se entiende como privación: una falta de estas capacidades que, de por sí, están ligadas a los insuficientes *derechos* de los ‘pobres’, que determinan su acceso a recursos, al mapa de oportunidades de intercambio (para convertir recursos en otros tipos de bienes y servicios valiosos) y a oportunidades de participar en procesos sociales relevantes.

En las sociedades rurales, como es el caso de Terrabuena, las reglas de acceso a la tierra, por supuesto, determinan uno de los derechos cruciales de la población rural. Como hemos argumentado en otros estudios (Bastiaensen y otros, 2002, 2005), es importante entender que los derechos son generados a través de procesos sociales en el contexto institucional local, dependiendo de cómo las reglas del juego se aplican según la posición social y la identidad de cada actor. Esto implica que los derechos individuales y las capacidades son, en gran manera, mediados y determinados institucionalmente.

Sin embargo, es importante ver que el contexto institucional local por sí mismo se forma y se reforma permanentemente a través de las acciones agregadas de los actores individuales (Long, 2001). Entonces, hay una retroalimentación muy importante desde las acciones individuales al contexto institucional, en la cual los actores sociales renegocian su posición social y las reglas que determinan sus derechos según esta posición.

Esta renegociación ocurre en una variedad de “arenas políticas”,³ alrededor de recursos disponibles, ya sea en la forma de renegociación explícita de las reglas del juego (por ejemplo, la renegociación de los derechos a la propiedad después de la guerra en una comisión de paz dentro de una comunidad) o a través de negociaciones “al margen”, menos tangibles al interpretarse y reapplicarse las reglas disponibles a casos concretos (por ejemplo, la confirmación informal de los derechos de la tierra, la

3 Este concepto fue tomado de Bierschenk y Olivier de Sardhan (1998:240), quienes definieron “*las arenas políticas*” como “*las confrontaciones concretas que se dan entre los agentes sociales que interactúan en asuntos comunes*”. Ellos crearon el concepto para destacar que los procesos de negociación no sólo toman lugar en los cuerpos “políticos” como los parlamentos o cabildos, sino en cada lugar “real” de reunión de actores alrededor de recursos u oportunidades.

usurpación gradual de la tierra de los productores pobres por parte de productores más ricos, el cambio de las reglas aplicadas a los derechos y obligaciones de ganaderos y agricultores, los términos de los arreglos de mediería...).

La consiguiente organización institucional del acceso a recursos y a oportunidades de intercambio tendrá un efecto tanto en el “tamaño” como en la “distribución” del bienestar rural. En el caso del acceso a derechos de la tierra, los arreglos institucionales determinarán la (in)seguridad de la tenencia de la tierra, y de ese modo influirán la eficiencia o ineficiencia del uso de la tierra, y, por consiguiente, el tamaño del ingreso rural; al mismo tiempo, jugarán un papel crucial como determinantes de la distribución de los ingresos rurales y de la seguridad de la tierra. Las continuas negociaciones, explícitas e implícitas, sobre los derechos, también explican el porqué la distribución de los “derechos a participar” son una característica tan importante del contexto institucional.

De hecho, la pobreza puede a menudo estar relacionada con la deficiente capacidad de participación de los pobres, y ella restringe su voz y su poder de negociar mejores reglas del juego. A la larga, esto nos llevará a definir a los “pobres”, esencialmente, como “*aquellos seres humanos quienes, por alguna razón u otra, sistemáticamente terminan en las pérdidas de múltiples negociaciones alrededor de los recursos y oportunidades disponibles*” (Bastiaensen y otros, 2005: 981). Como consecuencia, en último lugar, la reducción de la pobreza tiene que ver con los cambios “*en las estructuras de poder existentes... para mejorar las oportunidades de participación, voz, y el involucramiento de los que hasta ahora han estado en desventaja o excluidos del proceso político*” (Bardhan, 2002: 202).

El estudio plasmado en este documento se enfoca en los procesos institucionales locales sobre las condiciones y la seguridad del acceso a la tierra en Terrabuena, Nicaragua. Como es el caso de muchos otros países en desarrollo, asumimos que el contexto local institucional debería ser considerado como un “paisaje institucional”, el cual es de naturaleza compleja, localmente específica, y pluriforme o policéfala, ya que es el producto de diferentes períodos históricos y se refiere a sistemas de significados, reglas y actores sociales diferentes (Bierschenk y otros, 2000: 10).

Terrabuena es una de esas regiones en desarrollo donde “*se juegan diferentes juegos de pelota*” y “*numerosos sistemas de justicia operan simultáneamente*” (Migdal, 1998: 39). Como ilustramos a continuación, se puede distinguir la presencia de *campos sociales* competitivos y/o complementarios con capacidades diferenciadas para funcionar como recursos de legitimación social de los derechos a la tierra. El comentario de Migdal sobre los muchos “*juegos de pelota*”, obviamente, también se refiere a la región de Terrabuena con sus características de sociedad campesina local relativamente autónoma y específica.

No es por casualidad que Migdal comience su libro con una cita de una oración diaria de los campesinos franceses del siglo XVII: “*Libranos del mal y de la justicia*” (Migdal, 1998: xiii, énfasis agregado). El rechazo de los campesinos a la intromisión del sistema legal nacional en sus asuntos, el cual se expresa en este verso, ilustra con claridad las relaciones históricamente difíciles y de antagonismo permanente entre las naciones en desarrollo y las “sociedades campesinas” locales. De hecho, estas últimas por esta razón han sido caracterizadas como “*sociedades parciales con culturas parciales*” (Shanin, 1987: 358), indicando sus estatus ambiguos como perteneciendo a la amplia sociedad dominante, pero al mismo tiempo manteniendo y defendiendo una relativa independencia y autonomía.

Ya que la región de Terrabuena, como zona de frontera agrícola histórica, siempre fue uno de los bastiones de resistencia campesina,⁴ así como una región de escape práctico de una economía rural dominada por grandes propiedades, el antagonismo contra el Estado nicaragüense y la resistencia a éste han sido trascendentales líneas definitorias de su historia local. Cualquier reflexión sobre los procesos institucionales que forman y reforman las relaciones de propiedad de la tierra, tiene, por lo tanto, que tomar en cuenta, seriamente, este antagonismo.

Sobre todo en este contexto histórico, sería un error fatal asumir (o reclamar) que el Estado tiene (o debería tener) el monopolio para proporcionar normas, y es (o debería ser) capaz de usar la ley como un instrumento de ingeniería social.⁵ Por lo tanto, en este documento seguiremos la intuición de Sally Moore sobre la limitada capacidad del Estado tanto para definir los derechos como para imponer una coerción efectiva con el fin de garantizarlos (Moore, 1978). El Estado se considera, más bien, como uno de los posibles proveedores de normas y coerciones, además de otras “*áreas sociales semi autónomas*”, con la capacidad de generar reglas y el respeto de éstas, y (hasta cierto punto) “*de dictar la manera de hacer cumplir o no las leyes legales hechas por el Estado*” (Moore, 1978: 57).

Esto nos lleva al reconocimiento de una situación de “*pluralismo legal*”, o sea, a la “*coexistencia e interacción de múltiples órdenes legales dentro de un contexto social*” (Meinzen-Dick y Pradhan, 2002: 4). Las leyes proporcionadas por los sistemas legales o administrativos (leyes del Estado), funcionan lado a lado con las leyes no estatales,⁶

4 La región de Terrabuena formó un área de importante reclutamiento para las guerrillas contrarrevolucionarias patrocinadas por Estados Unidos en los años 80.

5 Esta visión corresponde al enfoque jerárquico en la esfera legal, la cual solicita una supremacía “natural” al Estado como último recurso y fiador de la ley y el Estado de Derecho. Asume, a su vez, un vínculo casual directo entre la inyección legal de un sistema determinado y los cambios correspondientes de la conducta humana, ignorando de esta manera la posibilidad de un reprocesamiento informal de las reglas en la fase de interpretación e implementación (ver Moore, 1978: 54-5).

6 Otros términos se pueden usar para designar la ley no estatal. Algunos hablan de un sistema legal habitual

o sea, las reglas y las normas que son generadas por las áreas sociales fuera del Estado. Lo importante en el pluralismo legal es el reconocimiento de interacción e interferencia mutua entre los sistemas generadores de leyes (Moore, 1978: 55-56).

De acuerdo con Chauveau, quien cita a Berry y Bailey, “*presenciamos una ‘proliferación de instituciones’ (Berry), que resulta en una ‘diversidad de arenas de confrontación y negociación’ (Bailey) correspondiente a los niveles (locales, regionales, y nacionales) y las normas específicas de regulación emitidas por las interrelaciones de los actores*” (Chauveau, 1998b: 73, traducción propia). Esta visión va muy de acuerdo con lo antes mencionado por Migdal sobre la descripción policéfala del paisaje institucional, en el cual ‘*muchos juegos de pelota*’ se dan simultáneamente y en interacción uno con el otro.

Dada la presencia del pluralismo legal, ¿cómo son obtenidos los derechos de propiedad de la tierra, y una vez que se obtengan éstos, cómo pueden ser asegurados con suficiente certeza? El primer punto que debe tomarse en cuenta aquí es que los derechos a la tierra siempre necesitan ser activamente reclamados y (re)aplicados por los actores sociales (usufructuarios y propietarios). Las reglas para los derechos de la propiedad de la tierra son constantemente renegociadas y reaplicadas en las “arenas políticas”, en donde los actores necesitan movilizar la legitimación por los derechos que reclaman y el apoyo de otros actores (agentes) sociales para ser capaces de defender los mismos.

Para hacerlo así, sus demandas necesitan basarse en ciertas reglas de derechos (‘rules of entitlement’), las cuales son el verdadero origen del derecho adquirido y su legitimidad (Chaveau, 1998b). Los reclamos sobre los derechos de propiedad necesitan substanciar con referencias dirigidas a los criterios subyacentes y a las reglas de derechos, asociadas con una o más áreas sociales importantes, los que por sí pueden ser y son sujetos de una renegociación constante (Chaveau, 1998b: 73).⁷

En un contexto de pluralismo legal, los actores que tratan de adquirir o asegurar sus derechos de propiedad de la tierra pueden hacer uso --y sí lo hacen-- de más de un sistema reglamentario para legitimar sus demandas sobre la tierra. Lo que es importante reconocer aquí es que ellos tienen que inventar y usar estrategias discursivas, y otras para corroborar y hacer que otros actores importantes respeten sus reclamos, especialmente en estas instancias donde se ponen en riesgo sus derechos. “*A cuál repertorio específico, en qué caso específico la gente se orientará, será mayormente una materia de conveniencia, de conocimiento local, de contexto de interacción percibido y de relaciones de poder*” (Spier-

(Moore, 1978), un sistema legal indígena (Uwazie, 1994) o ley tradicional (Von Benda-Beckmann, 1995).

7 A diferencia de la mayor parte de la literatura sobre los derechos de la propiedad, este punto de vista nos lleva a citar a Chauveau para desarrollar una apreciación positiva de los conflictos sobre la tierra: “Los conflictos no son vistos como una falla del sistema de regulación, sino como una parte viva del sistema”. (Chauveau, 1998: 73).

tz, citado en Meinzen-Dick y Pradhan, 2002: 5). En este contexto, Lund (2001) y Meinzen-Dick y Pradhan (2002: 5), al igual que Von Benda-Beckmann (1995), señalan la posibilidad de un “forum shopping”, en el cual los actores tratan de justificar sus reclamos y generar o evitar imposiciones, haciendo uso de los medios de legitimación y de los mecanismos de coerción que mejor les favorezcan.

Por lo tanto, en la vida diaria de las comunidades se puede encontrar una mezcla cambiante y compleja de varias órdenes normativas, unidas a un proceso adyacente de negociación explícita e implícita sobre los derechos al acceso de la tierra. En el análisis final, la cualidad de participación de las personas en las arenas locales será en gran parte la que definirá las reglas a las cuales ellos pueden recurrir o no para legitimar sus reclamos. Sus habilidades para sostener sus reclamos están, por lo tanto, “*estrechamente relacionadas con la membresía de las redes sociales y la participación en procesos políticos formales e informales*” (Berry, 1993: 104). O visto desde otros términos, en gran parte las que determinarán los derechos a la tierra serán *las capacidades y los derechos de participación*, por ejemplo, el poder y la capacidad de ejercer influencia sociopolítica.

Especialmente, desde el punto de vista tradicional económico y judicial, tal visión dinámica sobre los derechos de propiedad renegociados de forma continua podría parecer que deja una inseguridad permanente en la tenencia de la tierra, y de hecho lo sería para una persona ajena a la realidad social local. Sin embargo, así como Lavigne Delville (1998: 77) subraya, la seguridad en la tenencia nunca es absoluta, y aun cuando los derechos de propiedad localmente negociados no podrían ser garantizados eternamente, tampoco son radicalmente inestables.

En consecuencia, éstos a menudo ofrecen más que suficiente seguridad en la tenencia para no obstaculizar la inversión (a largo plazo) (Lavigne Delville, 1998: 264-292). Por otra parte, tampoco se debería suponer automáticamente que los derechos de propiedad definidos por el Estado aseguren mejor los derechos, a menos que haya una capacidad claramente demostrada del Estado para que éste imponga su regla de ley y la haga cumplir, algo que no es tan evidente, en general, y menos aún en regiones de frontera agrícola como Terrabuena.

Si vemos a los procesos que crean los derechos de propiedad en Terrabuena (o en cualquier otro lugar) de forma más práctica, existen dos grandes maneras de adquirir los derechos al acceso a la tierra:

- a. La posesión de los derechos a través de los procesos institucionales locales que se relacionen con los principios base y con las reglas que determinan los derechos de acceso a recursos en la frontera agrícola.
- b. La llamada “forma administrativa”, que resulta del reconocimiento estatal o de la (re)definición a través de las leyes o decisiones administrativas.

En la práctica, los primeros se refieren al proceso original de la colonización y a la herencia posterior o a las compras/ventas de tierra y mejoras (véase el punto 3.1 para más detalles). Éstos son los derechos “*confirmados por el vecindario y que forman para del capital social*” (de Janvry y Sadoulet, 2000: 17).

Así como De Janvry y Sadoulet (2000:17) indican, en relación con los estudios realizados por IRAM (2000a, b) para el caso de Nicaragua, los derechos informales de posesión tienen que ver con el “*capital social local*”. Éste tiende a reducir de manera significativa los conflictos para así tener más seguridad de tenencia en comparación con los derechos de propiedad definidos por el Estado, incluyendo esos que no están relacionados con la reforma agraria que tiende a dar más problemas.

Sin embargo, y a pesar de las claras sugerencias contrarias en el estudio de IRAM (2000a, b), para estos autores esto no contradice la necesidad de apostar por una titulación completa desde el Estado, ya que ellos suponen implícitamente que sólo la titulación organizada por el Estado es capaz de resolver el problema de los derechos de propiedad en disputa (De Janvry y Sadoulet, 2000:17). Ellos parecen creer que también para las actuales propiedades no disputadas el Estado gradualmente sustituirá los procesos informales “*a medida que el tiempo pase*” (De Janvry y Sadoulet, 2000:19). Estas ideas que en gran parte inspiran las actuales políticas de titulación de tierra en Nicaragua⁸ indican el dominio de un enfoque económico-legalista relacionado con el tema del derecho a la tierra. Como Meinzen-Dick y Pradhan (2000:14) comentaron: “*...los economistas buscan reducir el pluralismo y consolidar todo bajo una regla unitaria de ley (del Estado)*”.

Siguiendo nuestro análisis anterior, el enfoque del reconocimiento legal y del registro catastral por el cual De Janvry y Sadoulet (2000) abogan, y que posteriormente fue implementado por Prodep en los proyectos de titulación a lo largo del territorio, es demasiado optimista en relación con la capacidad del Estado (nicaragüense) para definir y proteger de forma permanente títulos claros sobre la propiedad de la tierra.⁹

8 El estudio hecho por IRAM y De Janvry y Sadoulet fue uno de los aportes más importantes en la preparación de las políticas nacionales de titulación de la tierra, cofinanciadas por el Banco Mundial.

9 De Janvry y Sadoulet (2000: 20) son extremadamente optimistas sobre la capacidad administrativa del Estado de Nicaragua. Esto se hace más claro cuando discuten que la recomendación de IRAM sobre la complejidad y superposición de diferentes derechos de utilidad y propiedad en las mismas parcelas de tierra debería ser reconocida. En realidad, ellos aceptan completamente esta recomendación, y opinan que el proceso de titulación crea a menudo problemas desde el momento que ignora esta complejidad y superposición, dando un título “total” a uno de los propietarios. Sin embargo, su conclusión no es que tales asuntos puedan manejarse mejor a través de procesos flexibles localmente negociados, según recomendación de Chaveau (1998), por el contrario, concluyen que el proceso completo de titulación de la tierra guiado por el Estado debería tomar en cuenta la descripción completa de los diferentes derechos, y reconocerlos haciendo los ajustes necesarios del registro de la tierra (que hasta donde conocemos debería

En realidad, los derechos de propiedad definidos por el Estado necesitarán una “revisión” y “reprocesamiento” local no estatal para llegar a ser totalmente aceptados. Y, en consecuencia, no está del todo claro cómo los derechos garantizados por el Estado pueden tener una capacidad superior para poner un punto final a los conflictos en los derechos de propiedad.

De hecho, es bastante probable que “*a medida que pasa el tiempo*” los procesos institucionales no estatales también tengan un potencial significativo para resolver los conflictos en los derechos de propiedad. Además, existe la posibilidad de que precisamente la intromisión del Estado en estos procesos informales pueda empeorar estos conflictos y la inseguridad en los derechos de propiedad, en lugar de reducirlos. “*En algunos contextos de cambio político y social, el pluralismo legal puede incrementar la incertidumbre para los usufructuarios de recursos. Esto se da especialmente cuando la ley estatal no reconoce los derechos tradicionales, y cuando actores con grandes conexiones políticas, con conocimientos sobre las leyes del Estado o con acceso a los tribunales para usar dichas leyes, ponen de lado los derechos tradicionales para apropiarse de los recursos*” (Meinzen-Dick y Pradhan, 2002: 13). Todas estas observaciones expresan algunas dudas sobre la eficacia de la conclusión política en la que la titulación extensa de la tierra por el Estado es necesaria y capaz de poner un punto final a la inseguridad en la tenencia de la tierra en Nicaragua, y especialmente en las comunidades campesinas más remotas del interior del país.

Este documento no trata de dar una respuesta final a la pregunta fundamental sobre las políticas de tierras en Nicaragua. Nuestro punto de partida, más bien, es la gran necesidad de hacer estudios más avanzados y detallados sobre las prácticas diarias en la creación y el manejo de los derechos de la tierra en las comunidades rurales de Nicaragua. Como es notado por De Laiglesia (2003:7), estos procesos todavía no están bien documentados en los contextos nicaragüense y latinoamericano (en comparación con el contexto africano).

Una mejor idea de las prácticas locales nos podría llevar a reconsiderar las políticas, especialmente en vista de las limitaciones inevitables del mundo real del sistema del Estado nicaragüense y de los procesos de negociación social alrededor de sus operaciones. En lo que sigue, presentaremos una interpretación tentativa de las prácticas locales de los derechos a la tierra, en una muestra de pueblos pertenecientes al municipio de Terrabuena. Es importante destacar que no pretendemos decir la última palabra sobre los conflictos políticos en relación con la tierra en Terrabuena, ya que con

ser actualizado permanentemente). Esta conclusión suena aún más surrealista, sin embargo, cuando se compara con la práctica real. Se nos dijo, por ejemplo, que los campesinos en el pueblo de Somotillo se quejaban (y estaban de hecho muy preocupados) porque no estaban ni siquiera presentes cuando los encuestadores del proyecto de titulación del Estado --Prodep-- llegaron a medir sus parcelas.

cada paso que dimos para descifrar la complejidad de las prácticas en estos derechos, descubrimos nuevas complejidades y surgieron más preguntas que respuestas claras.

La información base de este documento ha sido obtenida en un número de visitas de campo de duración relativamente corta, realizadas por los autores durante el período 2001-2006, que suman 12 semanas de presencia local. Adoptamos un enfoque de investigación cualitativa y analítica, concentrado en observaciones de campo, además de entrevistas abiertas y semi estructuradas dirigidas a actores claves y actores campesinos implicados. En la medida de lo posible, la información obtenida de esta manera fue triangulada con la de otros informantes y los escasos recursos documentales disponibles. Conocimientos adicionales fueron obtenidos por medio de entrevistas con Miguel Alemán y Lea Montes, del Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapan, en Nicaragua. El primero ha emprendido una investigación de campo importante en la región (parte de esta en conjunto con los autores) y la segunda es notaria y directora del Programa de Servicios Legales Rurales de Nitlapan, y tiene conocimientos sobre los temas legales a tratar.

La elección de la región del estudio no fue por representatividad, sino que surgió de investigaciones previas enfocadas en temas de políticas relacionados con finanzas rurales.¹⁰ No sostenemos que nuestro estudio tenga representatividad, y un estudio más completo requeriría una investigación de campo mucho más intensa y a largo plazo del que pudiéramos efectuar en este contexto. Por consiguiente, nuestro documento limita modestamente sus ambiciones a proveer un intento de ilustrar el potencial de una, al menos en Nicaragua, forma inusual de ver los conflictos de los derechos de propiedad de la tierra.

¹⁰ Estamos convencidos, sin embargo, de que la región es bastante representativa por las áreas fronterizas agrícolas afectadas fuertemente por la guerra, donde uno esperaría bastante confusión en los derechos a la tierra.

3. Una interpretación general de los procesos en los derechos de tierra en Terrabuena

Antes de presentar los estudios de casos, es necesario especificar algunas perspectivas generales sobre las prácticas del derecho a la tierra en un contexto de pluralismo legal, cómo se aplican en el contexto específico de la frontera agrícola en Terrabuena. Por consiguiente, primero se desarrollará una lectura general de algunas de las *reglas que determinan los derechos de acceso a la tierra*, y luego se observará cómo se presentan en relación con las diferentes fuentes estatales y no estatales de tales derechos. Aunque sin duda es una simplificación injustificada de una realidad más compleja, organizamos nuestro análisis tomando en cuenta dos campos sociales “semi-autónomos”: el Estado y la sociedad campesina de la frontera agrícola nicaragüense. Los estudios de casos describirán cómo los actores en los pueblos de Terrabuena desarrollan estrategias de acceso a la tierra y aseguran los derechos de propiedad, yendo de atrás para adelante entre los repertorios de ambos tipos de fuentes de legitimidad y derechos.

3.1. En búsqueda de los principios de los derechos sobre el acceso a la tierra en la frontera agrícola

Aunque Terrabuena pertenece a la vieja frontera agrícola (Marchetti y Maldidier, 1996), y fue colonizada durante las primeras décadas del siglo XIX, la lógica de migración/colonización y las relacionadas ideologías y visiones campesinas del mundo son todavía una importante referencia en la vida diaria. Como hemos indicado, esto es, entre otras cosas, ejemplificado por su historia antigua y reciente de resistencia campesina a la intromisión del Estado. Aunque un proceso de descentralización, iniciado recientemente llevó a las autoridades estatales un poco más cerca de las sociedades locales, podemos todavía asumir que Terrabuena mantiene gran parte de su carácter de frontera agrícola como *“una barrera institucional bastante lejos de la infraestructura establecida en el país (...) en la cual hay poca presencia del Estado”* (Baumeister y Fernández, 2005: 80).

En la región de la frontera agrícola nicaragüense, se pueden identificar muchas “rutinas” sociales aceptadas que tengan potencial para crear y/o mantener la legitimación de la propiedad de la tierra a nivel local. Como fue un área de la colonización, la fuente original del derecho de acceso a un terreno es el --hoy en día imaginario-- acto de colonización: la conquista de la tierra improductiva y del bosque salvaje para hacerlos aptos para la explotación agrícola o ganadera.

El derecho derivado a la tierra también está fuertemente relacionado con el concepto de “las mejoras”, las cuales exactamente son “inversiones” en ella (ex bosque), que permiten que la tierra virgen sea puesta en uso productivo. Aun cuando el campesino termina sin el derecho de seguir explotando cierto pedazo de tierra, por ejemplo, porque el mismo pertenece a una reserva natural, él siempre sigue siendo dueño de las “mejoras”, y así tiene derecho de recibir una compensación si éste es “expropiado”.¹¹

También hay indicaciones de que las “mejoras” iniciales no conducen a un completo y permanente derecho de propiedad de la tierra. El último se mantiene dependiente del continuo *uso productivo* del recurso subyacente. De hecho, hoy la mayor parte de la tierra ha estado despalada desde hace décadas, pero todavía necesita de mantenimiento (que requiere de mucha mano de obra) para que se *mantenga* productiva, especialmente para los propósitos agrícolas (retiro de la maleza y mantenimiento de la fertilidad). La capacidad de demostrar las destrezas como agricultor productivo constituye un segundo principio fundador del derecho a la tierra. La ideología de los campesinos mestizos se liga a una fuerte ética de trabajo, que valora el esfuerzo de la labor personal como la base del éxito individual, y donde el resto de la suerte es otorgada por la “justicia divina” (Ciera, 1989: 297).

En esta perspectiva, los “finqueros” constituyen un modelo a seguir para todos los campesinos de frontera agrícola. Los finqueros son campesinos que, gracias a su duro trabajo y a su capital inicial, han desarrollado fincas productivas y acumulado tierra. En vez de ser fuente de envidia, posiblemente induciendo disputas de sus derechos sobre la tierra, sus éxitos económicos son precisamente los que sostienen la legitimidad de sus reclamos sobre la tierra.¹² El principio de tener que demostrar su capacidad para hacer producir la tierra como una fuente de legítimos reclamos de propiedad, también es ilustrado por las dificultades para asimilar el concepto de “alquiler de la tierra”.

De hecho, más allá de la mediería, que es un tipo de contrato para cultivar en asociación entre dueño y mediero, el puro alquiler de la tierra es problemático, puesto que el arrendatario debilita el derecho del dueño de la tierra en la medida en que demuestra su propia capacidad de cultivarla solo, especialmente si el alquiler es de largo plazo y el arrendatario comienza a realizar inversiones de mejoras en la tierra.

11 Esta lógica sobre la frontera agrícola no está del todo compaginada con la de los conservacionistas, que ven a los campesinos inmigrantes como entrometidos y destructores del valioso bosque tropical. Desde el punto de vista de este “campo social” urbano con sus “valores verdes”, indemnizar a los campesinos por la destrucción de la naturaleza es, por supuesto, una idea absurda.

12 Ésta era también una de las principales áreas de contradicción entre la lógica clasista de los sandinistas, con su desconfianza hacia los finqueros “capitalistas”, y la lógica campesina de la frontera agrícola.

La legitimación de los derechos de la propiedad no sólo se relaciona con la capacidad de utilizar los recursos de tierra de forma productiva, sino también con la capacidad de los más exitosos agentes locales (sobre todo finqueros) de asumir responsabilidad --como patronos-- para sus vecinos campesinos más pobres. En el pasado, los finqueros proveían a “sus” campesinos oportunidades de trabajo ocasional, acceso adicional a tierra (mediería) o a pasto (derechos de pasto), servicios de transporte, ayuda en relaciones con autoridades locales, ayuda de emergencia, etc. Es importante destacar que este patrocinio no está percibido como un obstáculo para el avance del campesino al esperado estatus de finquero, sino, más bien, como un aporte necesario en el camino a la movilidad social individual, en la medida que el finquero brinda acceso a recursos y mercados.

Tanto la cercanía cultural, dado el origen campesino de los finqueros, como las historias reales de éxito de un número limitado de campesinos antes dependientes, confirma este papel de los finqueros como apoyo en la movilidad social, y, asimismo, la necesidad de respetar sus derechos sobre la propiedad de la tierra. Por lo tanto, este patrocinio constituye un tercer principio del derecho a la tierra, reforzando los derechos derivados de la capacidad productiva. En efecto, dichos derechos a la tierra agrícola están muy arraigados a un orden social caracterizado por *“relaciones de apoyo, en las que el poder está otorgado a aquellos que tengan acceso a la tierra, al ganado y al mercado”*. (CIERA, 1989:297).

Una cuarta fuente de legitimación de derechos a la tierra se deriva de la compra de los derechos de propiedad. Puesto que la frontera agrícola es una región muy dinámica de migración --desde adentro y desde fuera-- también está caracterizada por un mercado de tierra muy activo. Las propiedades con sus “mejoras” se transfieren de un dueño a otro por medio de la compra-venta. El capital usado para comprar tierras es considerado producto de ingresos legítimos de desempeños y esfuerzos previos en la misma región (si el comprador es de la localidad) o en otro lado (si el comprador es foráneo).

De tal modo, la tierra adquirida a través de la compra genera un derecho de propiedad localmente legítimo, con tal de que el dueño demuestre la capacidad de utilizar el recurso de manera productiva, y si él es rico aún más, si asume sus responsabilidades de apoyo en la comunidad. Además de las compras de tierras, la herencia de padres a hijos es por supuesto una forma legítima adicional (quinto principio) de transferir la tierra a los nuevos dueños,¹³ pero aquí también hay una condición adicional de

13 Tenga en cuenta que las mujeres en la tradicional sociedad rural nicaragüense no tienen usualmente derechos hereditarios para tener tierras. Véase también Deere y León (2000: 259) sobre la política estatal de titulación “mancomunada”, que fue iniciada por la presidenta Chamorro para mejorar el acceso a la tierra para las mujeres. Un detalle importante es que la frontera agrícola “mancomunada” era interpretada como titulación para dos “amarrados”, que no son necesariamente una pareja de hombre y mujer, confirmando las dificultades para cambiar los patrones culturales desfavorables para el acceso a la tierra por parte de las mujeres.

demostrar la capacidad de trabajo y de “amor” a la finca. Los campesinos necesitan educar a sus hijos en la forma campesina de hacer las cosas, y es particularmente importante que aprendan “*que les cueste lo que tienen*” (CIERA, 1988: 300).

3.2. El rol del Estado: del reconocimiento de los derechos locales no estatales a la intromisión abierta

Mecanismos para legalizar los derechos no estatales

Tradicionalmente, la ley nicaragüense y la práctica legal han incluido mecanismos que permiten el reconocimiento formal y gradual de los derechos no estatales de propiedad (por demanda), sobre todo cuando son generados en la frontera agrícola donde, por lo general, la presencia del Estado ha sido débil. A menudo, un título de propiedad legalmente reconocido llega a ser útil en cierto momento, sobre todo para tener acceso a crédito en la banca, que a través de la historia ha sido más utilizada por grandes productores (finqueros y empresarios). La disposición legal del “título supletorio” proporciona un mecanismo para legalizar los “derechos de posesión de facto”, durante un cierto, plazo por medio del reconocimiento público de la posesión de la tierra sin disputa.

En su esencia, este mecanismo requiere la confirmación --por medio de testimonios-- del uso productivo de tierra perteneciente al dominio público (o sea, sin ningún antecedente de derechos de propiedad privada o colectiva, ni expediente en el registro público de la tierra) (IRAM, 2000a:85-86). A medida que pasa el tiempo de posesión del “título supletorio” registrado sin ser disputado, éste gradualmente gana fuerza legal en contra de una posible disputa futura hecha por terceras partes.¹⁴ En caso de operaciones de ventas registradas legalmente para cancelar deudas pendientes, estos derechos también pueden ser transferidos a un nuevo dueño, de manera que las microfinancieras hasta tienden a aceptar dichos títulos como garantía, mientras que los bancos convencionales por lo general no lo hacen.

Otro procedimiento para proporcionar respaldo público a documentos de propiedad no oficiales, es buscar una forma de reconocimiento público o incluso un “registro” de los documentos privados de compras y ventas. Los productores que compran tierra de forma no oficial, por lo general tienen un documento privado --la “promesa de venta”--, en donde el vendedor confirma la transacción de la compra a favor del nuevo dueño. A menudo, estos nuevos dueños intentan mejorar el estatus “público” de estos documentos privados, por ejemplo, pidiéndole al líder local de la comunidad o

14 No hay reglas legales claras en cuanto al período mínimo que se requiere para legalizar el derecho “supletorio”. En casos de conflictos, dependerá de la Corte ratificar o rechazar la legitimidad de la apelación sobre el derecho de la propiedad.

a otras personalidades, ser testigos de la transacción, o incluso en casos excepcionales registrándola en los planes informales de la comunidad o en un registro municipal (el cual existe por razones fiscales locales). También es posible registrar el derecho de posesión, derivada de tales transacciones no oficiales, con un notario.

En el contexto actual, uno debe también recalcar que desde el punto de vista meramente legal se distinguen dos tipos de circunstancias en cuanto a derechos de propiedad, cada uno con diversos problemas y formas de solucionarlos. El primer tipo tiene que ver con la tierra sin historia legal precedente. Dicha tierra se atribuye de forma legal por medio del mecanismo relativamente simple del “título supletorio”, que sólo requiere la intervención del juez local. El segundo tipo se relaciona con la tierra que posee un historial legal, lo que incluye la mayor parte de la Reforma Agraria y algunas áreas de propiedades comunales (llamadas “tierras ejidales”). En este caso, el camino más fácil de legalización a través del “título supletorio” ya no es posible, y con los procedimientos legales actuales, se hace inevitable un procedimiento mucho más complicado para crear derechos de propiedad a los propietarios *de facto*.¹⁵

En el caso de las cooperativas de la Reforma Agraria, los derechos de propiedad tienen que vincularse con la propiedad de los dueños anteriores; la membresía actual necesita ser reconocida legalmente como la que se encuentra titulada en la propiedad colectiva (de la cual hay que establecer el valor neto después de deducción de las deudas colectivas), y las parcelas individuales necesitan estar delimitadas con precisión. Este segundo camino a la legalización es, obviamente, más complejo y costoso, pues también involucra de manera inevitable a instituciones del Estado a nivel departamental, e incluso, a veces, a nivel nacional.

Un obstáculo adicional es que algunas de las cooperativas no poseen personalidad jurídica, y la tierra de hecho está registrada a nombre de una o más personas naturales (por lo general, la dirigencia de la cooperativa). No hay soluciones legales a este problema, salvo que los dueños oficiales hagan una transferencia voluntaria de su propiedad de la tierra a los beneficiarios titulares, inducidos o no por la presión social desde abajo. En los casos de propiedad comunal, parece que no existe ningún camino oficial para individualizar los derechos de propiedad.

En las (cambiantes) reglas legales, y aún más en la práctica “legal” actual, se debería notar que las distintas rutas y mecanismos de legalización y registros del Estado no están siempre bien definidos ni aplicados sin equívocos, y de esa manera tampoco son mutuamente compatibles y coherentes. Esto implica que los diferentes mecanismos de legitimación y reconocimiento del Estado sobre los derechos de propiedad

¹⁵ Se debe enfatizar que en la práctica se observan muchas irregularidades, ya que no se han actualizado --o se han perdido, a menudo-- los registros previos sobre los derechos de la propiedad privada u otros. (Se agradece a R. Broegaard por esta observación).

no estatales, no deben ser vistos como un mecanismo infalible con una capacidad superior para definir y hacer cumplir los derechos de propiedad. Sin el apoyo de los procesos de legitimación locales, el estatus legal oficial de la tierra, por lo general, tiene poco valor, y si tiene alguno, éste a menudo contribuye a la inseguridad de la tenencia, creando demandas contradictorias a la tierra en presencia de registros normativos en competencia. La carencia de transparencia en las reglas y prácticas legales también proporciona amplias oportunidades para la manipulación del proceso, de manera especial por actores más poderosos y mejor informados.¹⁶

Intervención del Estado a través de la reforma agraria

Además de proporcionar estos procedimientos legales que son, al menos en principio, complementarios y de apoyo a los derechos locales de la tierra, el Estado --sobre todo en los años 80-- también se ha involucrado en profundos procesos de reforma agraria que intentaron de forma deliberada corregir las consideradas injustas relaciones desiguales de la propiedad. De esta manera violó abiertamente muchos de los principios de los derechos a la tierra en las regiones de la frontera agrícola, como es el caso de Terrabuena. La reforma agraria sandinista comenzó confiscando las propiedades de los Somoza y de otra gente que había dejado el país, y se usó estas propiedades sobre todo para establecer empresas y cooperativas de producción. Con el tiempo, un creciente número de terratenientes adicionales fueron afectados cuando nuevos criterios eran agregados para justificar las expropiaciones (tierra ociosa, tierra explotada ineficazmente, utilidad pública, interés social). Cuando los terratenientes fueron expropiados, a veces recibían otra tierra a cambio (“permuta”) o fueron compensados económicamente.

Sin embargo, se carecía de una regulación transparente, por lo cual se tomaron muchas decisiones políticas arbitrarias, de manera que diferentes dueños recibían distintas (o aun ninguna) remuneraciones, de acuerdo con las circunstancias particulares.¹⁷ Crear y guardar un registro sistemático de las propiedades redistribuidas tampoco fue una preocupación durante la época sandinista. De hecho, *“solamente el 27% de la tierra en el sector reformado recibió un título”*, y la mayor parte de los documentos proporcionados eran *“títulos de reforma agraria provisionales”* (de Groot, 1994: 108).

Este registro incompleto y la naturaleza ilegítima y conflictiva de los derechos de propiedad proveídos por el Estado (véase abajo), hicieron que el proceso de

16 Abundan las quejas y evidencias de importantes abusos debido a la ignorancia campesina (por ejemplo, algunos realizados por los abogados) en los conflictos legales sobre las tierras (De Janvry y Sadoulet, 2000: 12). Evidentemente, esto no contribuye a reforzar la confianza campesina en la ley estatal ni la aceptación de ésta.

17 La gente acusada de colaborar con la contrarrevolución, por lo general, fue expropiada sin ninguna compensación, mientras que otros terratenientes afectados por “necesidades sociales” estaban mejor compensados.

reforma agraria tropezara rápidamente con problemas serios después de la inesperada derrota electoral sandinista, que no se podían prevenir con la Ley 88, del 2 de abril de 1990, la cual promulgó el gobierno sandinista antes de la entrega del poder al nuevo gobierno elegido, como un intento para asegurar la distribución más equitativa de la tierra, producto de la reforma agraria (De Groot, 1994: 109).

En el período inicial, los sandinistas impusieron un modelo estatal y de cooperativas, que perturbó los viejos patrones y principios de producción individual, el de patrocinio --sustituyéndolo por una nueva forma de *paternalismo estatal*--, y que cortó radicalmente el sueño del progreso individual al estatus de finquero (Horton, 1998). Como eran --por lo menos potencialmente-- un prototipo de la “clase enemiga capitalista”, los finqueros representaron una clase social vista con mucha sospecha (Bastiaensen, 1991).

Estas políticas del régimen revolucionario rápidamente transformaron la simpatía inicial con la revolución en desconfianza, --difundida y desencadenada por el apoyo militar de EE.UU. a la contrarrevolución--, también en una resistencia armada importante y abierta. Como Horton (1998: 95-97) indica, en la región de Quilalí, los líderes finqueros locales, utilizando su influencia ideológica y práctica sobre los campesinos dependientes, jugaron un papel importante en crear y organizar las bases de campesinos locales para la resistencia y la lucha armada. Visto desde la lógica de la frontera agrícola, la reforma sandinista de la tenencia de la tierra fue considerada como un atentado mortal a los principios y valores básicos de la sociedad campesina. En consecuencia, la reforma agraria fue rechazada como totalmente ilegítima, porque amenazó con quitar la tierra de los propietarios que la habían ganado a través de trabajo duro, y quienes a menudo también desempeñaron un papel importante en las oportunidades de supervivencia y desarrollo de los campesinos más pequeños.¹⁸

La reforma también careció de legitimidad, puesto que los nuevos dueños recibieron la tierra sin pagar un centavo y fueron privados de su autonomía como productores individuales, pues pasaron a ser totalmente dependiente de los directivos del Ministerio de Agricultura que actuaba como una agencia de planificación nacional. Además, por lo general, obligaban a las cooperativas a involucrarse en el monocultivo de alimentos básicos (maíz-arroz) y a cambiar a una moderna tecnología mecanizada, intensiva en insumos. También debido a la política sandinista de precios oficiales de alimentos, controlados y bajos (Spoor y otros, 1989), eran muy comunes las pérdi-

18 Por supuesto, también estaba presente una manipulación en estas percepciones, porque los sandinistas no se centraban usualmente en expropiar a los propietarios finqueros que no huyeron del país, aunque sí hubo algunas excepciones notables que podrían haber sido de gran valor práctico e ideológico para los que manejaban un discurso anticomunista, que denunciaba la falta de respeto a la propiedad privada.

das financieras, pero a la vez eran sistemáticamente compensadas con subsidios para los insumos, al igual que con una remisión anual de deudas pendientes por créditos acumulados (Bastiaensen, 2000:155).

Sin embargo, visto desde otra perspectiva, las empresas del Estado sandinista y las cooperativas no formaban una ruptura tan fundamental con la sociedad anterior, puesto que conservaban las tradicionales estructuras de gobernanza rural, autoritarias y paternalistas, aunque fuera bajo una nueva forma. De cierta manera, el Estado como nuevo patrón era más benévolo y protector que el anterior, pues proporcionaba acceso a paquetes de alimentos baratos, escuelas y servicios de salud, especialmente atractivos para los campesinos más pobres (Rubén, 1997). Sin embargo, debido a la rigidez burocrática y a los problemas de organización, no siempre pudo satisfacer las necesidades de los campesinos (pobres) de una manera igualmente eficaz y flexible. También, sobre todo, los nuevos arreglos cortaron de forma radical el camino hacia un futuro como campesino-finquero individual y exitoso.

En todas las transformaciones sandinistas, es importante destacar que --como antes-- el patrocinio y el clientelismo se mantenían como el centro de la estructura de poder local y nacional. Los patrones locales, ahora figuras políticas sandinistas, ejercían su poder sirviendo como intermediarios del Estado nacional hacia los clientes locales; mientras que el control nacional se mantenía de forma indirecta a través de estos representantes locales y su dependencia sobre los recursos proveídos por el Estado. En esta perspectiva, cabe destacar que la estrategia de no legalizar los derechos a la tierra de la reforma agraria (y aún más, de no atribuir derechos individuales a la tierra) es congruente con los mecanismos tradicionales de poder clientelista, dependiente del Estado, en el sentido de que este último siempre conservaba la autoridad para revocar los derechos que había extendido a los beneficiarios de la reforma agraria. Como consecuencia, el beneficiario permanecía en un tipo de deuda de lealtad continua hacia el Estado y sus intermediarios locales. Visto desde esta perspectiva, también es mucho menos sorprendente entender las altas tasas de rotación en la membresía de la mayoría de las cooperativas de reforma agraria. Los miembros, de hecho, nunca estaban cerca de ser verdaderos dueños (individuales) de la tierra.

Cuán profundas y arraigadas son las estructuras de poder clientelistas, autoritarias y de patrocinio, es también ilustrado en la *ironía histórica* de la reforma agraria post sandinista. De hecho, la contrarrevolución o Resistencia, que en parte emergió como reacción contra una reforma agraria sandinista, vista como amenaza para el estilo de vida campesino, terminó en un proceso de paz que incluía, paradójicamente, una nueva reforma agraria, necesaria para (re)acomodar a muchos jóvenes sin tierra, tanto combatientes de la Resistencia como soldados del Ejército. En Terrabuena, parte de esta nueva reforma agraria fue forzada con la ocupación violenta de tierras del Estado y de cooperativas bajo la dirección de comandantes de la Resistencia. Debido

a la ideología anticomunista de la contrarrevolución y del nuevo gobierno de inspiración más neoliberal, uno esperaría un modelo de redistribución de tierra a dueños campesinos individuales.

De forma sorpresiva, la nueva reforma agraria post sandinista siguió un modelo de cooperativa similar al modelo sandinista, recibiendo, paradójicamente, mucho apoyo de los ahora asentados líderes político-militares de la Resistencia, que aparentemente entendieron las ventajas del modelo cooperativo para mantener su influencia y dominio sobre la gente. Esto podría ser una clara ilustración de la conclusión de Marchetti (1994:194) acerca de la tenacidad de la herencia autoritaria patrón-cliente en la sociedad rural nicaragüense: *“El consenso tradicional se produce bajo el paraguas de cualquier retórica ideológica o política”*. Después de la guerra, los jóvenes campesinos --tanto sandinistas como de la Resistencia--, beneficiados por esta nueva reforma agraria, se encontraban por consiguiente en una lucha similar para asegurar sus reclamos individuales a la tierra.

3.3. Agentes sociales importantes en los conflictos políticos sobre el derecho de propiedad a la tierra

Ahora que tenemos una comprensión más amplia de los principios y los procesos de los derechos de propiedad practicados en Terrabuena, y antes de ir a los estudios de casos, necesitamos introducir brevemente los agentes que desempeñan un papel relevante en las arenas políticas sobre la propiedad de la tierra. Puesto que los derechos de propiedad tienen que ser asegurados, refiriéndose a instancias y esferas nacionales y locales generadoras de normas, la mayor parte de estos agentes funcionan como intermediarios que conectan a productores y dueños hacia abajo con la comunidad y hacia arriba con el “exterior”. Funcionan como puntos de articulación importantes de los diferentes campos sociales predominantes y en sus prácticas discursivas. Primero describiremos a los agentes que funcionan en el nivel de la *comunidad*, los cuales se conectan “de abajo hacia arriba” con los agentes situados en el nivel municipal y más allá; en segundo lugar, indicaremos a los agentes que pertenecen a las instituciones que funcionan a nivel municipal o más allá de éste, que se extienden ‘hacia abajo’ al nivel comunitario a través de sus operaciones.

A nivel de la *comunidad*, los agentes relevantes son los líderes locales comunitarios, el “facilitador judicial rural” (FJR), el “promotor jurídico” y/o la “seguridad ciudadana”. Los líderes locales oficialmente designados y/o reconocidos por la municipalidad de Terrabuena son agentes y custodios multifuncionales claves en la comunidad, alrededor de los cuales se articulan todos los otros agentes antes mencionados. A veces son electos en un proceso de voto democrático secreto local. En otros casos son electos en un proceso de elección público, abierto, o a veces simplemente son designados por el alcalde sin ninguna elección local. En áreas con una alta incidencia de

la reforma agraria sandinista o post sandinista, estos líderes locales son casi siempre líderes o miembros dominantes de las ex cooperativas.

Dependiendo parcialmente de la manera como hayan ganado el cargo, pero también de su desempeño en el servicio a la comunidad, los líderes locales gozan de más o de menos legitimidad en su comunidad. Cuando hay congruencia entre el líder natural de la comunidad y el color político (liberal) de la municipalidad, la mediación usualmente funciona mejor, y los líderes locales tendrán menos dificultades para cumplir con las expectativas de su comunidad, y podrán mantener y profundizar la legitimidad local, a menos que sean incompetentes o excesivamente corruptos. Cuando no existe tal congruencia, los líderes locales sandinistas tienden a confrontar a la municipalidad liberal que conduce a menudo a relaciones más tensas y menos efectivas de intermediación con la municipalidad y el Estado a nivel local.

A menudo esto se puede compensar por sus mejores relaciones con sectores de las ONG o con los niveles más altos de organización estatal, donde la influencia sandinista suele ser más fuerte. En ciertos casos, el alcalde liberal, intentando aumentar su influencia política local, también puede estar tentado a imponer autoritariamente a un líder de color político liberal. Tal líder luego suele enfrentar mucha oposición de los sandinistas locales, pero puede ganar legitimidad en la medida en que logra canalizar recursos a la comunidad a partir de sus vínculos de mediación con la municipalidad.

Cualquiera que sea la constelación política, los líderes locales siempre están oficialmente vinculados con la municipalidad, puesto que ellos están en el más bajo nivel de representación del Estado. Este liderazgo local tiene entonces reconocimiento formal del Estado, y constituye un punto de articulación crucial entre la municipalidad y la comunidad. En los casos donde los líderes locales median en conflictos sobre los derechos de propiedad de la tierra, su papel de intermediación se expresa en la necesidad de buscar articulación entre la ley del Estado y la ley local, y a menudo tienden más al reconocimiento del último.

Además del líder local multifuncional, a veces también encontramos al “facilitador judicial rural”, quien media en todos los conflictos y propaga la información sobre los diferentes temas legales y de interés general (por ejemplo, violencia intrafamiliar y alcoholismo), y quien a menudo está a cargo de varias comunidades. El FJR depende de la municipalidad y está entrenado por el juez local. Su papel es similar al del promotor jurídico, una función que está atada a la intervención de la ONG Actuar, en 13 comunidades, y no vinculada con la municipalidad. Finalmente, un papel limitado es a veces desempeñado en los conflictos de los derechos de la propiedad por la “seguridad ciudadana”, que se liga a la Policía local en el nivel municipal.

De un modo u otro, todos estos agentes locales en sus diferentes apariencias y en distintos momentos y lugares, desempeñan un papel en los conflictos locales para resolver reclamos y contradenuncias, para prevenir o mediar conflictos. Todos se involucran con diferentes instituciones públicas a nivel municipal (municipio, juez local, y Policía local), o con la ONG Actuar, funcionando como una estructura paralela en algunos lugares. Gozan de diferentes niveles de aceptación y legitimidad local. Si estos agentes locales no son capaces de resolver los asuntos locales de una manera satisfactoria, tienen la posibilidad de referir los casos al juez local o a la “comisión de paz” (ver abajo para más detalles) a nivel municipal. Ambos tienen la capacidad de arbitrar casos locales sin hacer uso, necesariamente, de la ley del Estado, pero preferiblemente forjando y reconociendo acuerdos locales de los diferentes partidos.

A nivel municipal, otras instituciones locales también participan en las arenas políticas sobre la tierra, aunque vale la pena mencionar que muy a menudo ofrecen una gama de servicios más amplia y que la tierra no es su preocupación principal. Primero, hay un número de cooperativas de servicios en Terrabuena (la Asociación de Ganaderos y Agricultores de Terrabuena --AGAT--, la San Fernando, la 16 de Septiembre), que nacieron en la segunda mitad de los años 90 y que son de orientación política sandinista.¹⁹ De estas cooperativas la más grande es la AGAT, que fue formada en 1995 y abarca varias cooperativas de ex reforma agraria. Junto a las cooperativas sandinistas también está la Cooperativa de la Resistencia, que fue creada como resultado de las ocupaciones de tierra por los ex combatientes de la Resistencia, y que es dirigida por algunos de sus antiguos líderes. Además de estas cooperativas está el Fondo de Desarrollo Local, una institución de microcrédito rural con operaciones significativas en Terrabuena. Todas estas instituciones, a excepción de la San Fernando, de una u otra forma proporcionan servicios de legalización, pero es interesante observar que no los justifican de la misma forma.

La AGAT recalca la importancia de la legalización para proteger al pequeño campesino, puesto que asume que la legalización actualmente es sólo accesible para los grandes terratenientes, quienes usan y abusan de esta legalización en sus procesos de concentración de la tierra. Un título individual, por lo tanto, es percibido como una necesidad para salvaguardar la propiedad de la tierra de todos los beneficiarios de la reforma agraria. Según nuestros informantes en la Cooperativa de la Resistencia, para ellos la legalización también es importante para garantizar los derechos de herencia de las mujeres y de los niños. Tanto el FDL como la Cooperativa 16 de Septiembre, que dirigen importantes operaciones de crédito, promueven la legalización para ge-

19 Al contrario de las cooperativas de reforma agraria que fueron creadas en el período sandinista y post sandinista, la membresía en estas cooperativas no está relacionada con la propiedad de la tierra. Estas nuevas cooperativas proveen a sus miembros diversos servicios: crédito, comercialización y apoyo técnico, entre otros, y ellos tienden a venir de un área geográficamente más amplia que la de la típica cooperativa de reforma agraria, donde muchos de sus integrantes viven en el mismo pueblo, en la tierra que reciben o cerca de ella.

nerar garantías de tierra en los préstamos de inversión. En la Cooperativa 16 de Septiembre los clientes son obligados a seguir el proceso interno de legalización para los préstamos mayores de C\$70,000 (unos US\$4,500). Umbrales similares existen en el FDL, donde el acceso a préstamos más pequeños también es más fácil y más flexible para los clientes con un título, ya que no necesitarán un fiador, usualmente un patrón local más rico (de cuya influencia a menudo desean liberarse). En la práctica, ambos procesos de legalización --de la 16 de Septiembre y del FDL-- están limitados principalmente a los “títulos supletorios”.²⁰

Como parte de sus programas más amplios en Terrabuena, la ONG Actuar ha desarrollado intervenciones con respecto a la tierra en 13 comunidades del lugar. En principio, esta ONG trabajaba con todas las instituciones presentes en la localidad, pero en la práctica los esfuerzos han sido coordinados más efectivamente con los de la AGAT, con la cual han mantenido una relación estable e intensa. Actuar comenzó a trabajar en asuntos de legalización con la visión de que un título legal podría mejorar el acceso al crédito de los campesinos; pero hoy su argumento principal es que la propiedad de los pequeños campesinos sin título legal podría estar en peligro de disputa, dados los procesos de legalización en curso que favorecen principalmente a los propietarios más grandes.²¹

En su pequeña área de influencia, Actuar es un agente importante alrededor de los derechos de propiedad. Vinculada con los procesos del Estado a nivel departamental y nacional, proporciona ayuda técnica, administrativa y financiera para legalizar la tierra de un número limitado de campesinos, que, por lo general, están ubicados en tierras de antiguas cooperativas. Por esta razón, se les requiere que sigan los complejos procedimientos legales administrativos, descritos arriba, para adquirir sus títulos individuales. Además de su particular intervención en la titulación, Actuar también apoyó los esfuerzos aparentemente exitosos de la municipalidad de Terrabuena para crear un catastro municipal de la propiedad de la tierra, en el marco del esfuerzo nacional más amplio de Inifom,²² triangulando información localmente legítima sobre las propiedades con datos geo-referenciados con GPS.

²⁰ Vale la pena subrayar que además de garantías legales, el reconocimiento social parece ser tan importante o más que un título legal. Ambas instituciones microfinancieras utilizan una mezcla entre las garantías contractuales que se originan de las leyes formales del Estado, y las que descansan en arreglos sociales informales para viabilizar el mercado de crédito rural local (para una mejor ilustración de esto, véase Bastiaensen, 2000, 2002, en el caso del Fondo de Desarrollo Local).

²¹ El argumento se asemeja mucho al de AGAT, que mira la legalización como un medio para contrarrestar la reconcentración de la tierra.

²² Inifom es el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

Aunque la motivación principal de las municipalidades para crear esta base de datos valiosa era la colecta de impuestos locales (en parte basados sobre la tierra)²³ ésta, sin embargo, desempeña un papel creciente en la clarificación y el aseguramiento de los derechos de propiedad local. Algunos campesinos la usan para clarificar y documentar mutuamente los derechos de propiedad como una forma de prevenir conflictos. En algunos casos, los mapas y documentos también son utilizados como evidencia durante los conflictos o litigios sobre derechos de propiedad, por lo menos a nivel local. De hecho, al parecer, la ONG Actuar ha progresado mucho, y casi alcanzó que la información local sea tan precisa que a veces hasta llega a ser utilizada para corregir y suplir información catastral registrada con inexactitud en la cabecera departamental, Ocotal.

Actuar y AGAT son agentes bastante visibles con una fuerte presencia en algunas comunidades de reforma agraria del valle. Éstos atraen a numerosos miembros, puesto que representan una oportunidad real de acceso a recursos para la legalización (y otros propósitos). En consecuencia, ejercen una fuerte influencia en las percepciones de la gente en “sus” comunidades, y han contribuido de manera considerable a la propagación de una sentida necesidad de tener un título legal. La influencia de las otras instituciones es más discreta y menos fuerte. Algunos se centran en la elite local de ganaderos y de campesinos más acomodados (San Fernando y la 16 de Septiembre), mientras que el FDL tiene una gama social más amplia, y a la vez más dispersa sobre los territorios. Hasta ahora, el FDL tampoco ha desarrollado esfuerzos intensos de legalización como lo ha hecho en otras de sus regiones de operación. La cooperativa de la Resistencia, inicialmente, tenía un impacto muy fuerte en las áreas donde estaba presente, pero su influencia ha disminuido debido al decaimiento de la legitimidad de sus liderazgos.

23 En realidad, el municipio de Terrabuena no parece tratar temas sobre los derechos de propiedad de la tierra en su agenda actual, lo cual indica que la inseguridad en la tenencia de la tierra no es un problema grave o urgente. No obstante, el sistema catastral ha sido desarrollado para servir a una gama de objetivos.

4. Prácticas de los derechos sobre la tierra en Terrabuena después de la época sandinista: algunos estudios de casos

Las políticas de la revolución sandinista sobre la tierra y las consecuencias de la Resistencia campesina armada han generado una serie de *choques institucionales* que, hasta hoy, siguen ejerciendo una influencia considerable sobre las luchas políticas locales alrededor de la propiedad de la tierra. Como lo indicamos antes, el proceso de la reforma agraria sandinista interrumpió el orden social existente de la “frontera agrícola” y sus prácticas asociadas a los derechos sobre la tierra. De hecho, la percibida ilegitimidad de la redistribución sandinista de la tierra fue uno de los detonantes iniciales de la Resistencia campesina armada. La guerra y los enfrentamientos sostenidos entre el Ejército sandinista y las fuerzas de la Resistencia en la municipalidad de Terrabuena, crearon una fuerte división entre el valle de Terrabuena fácilmente accesible, fértil y controlado por los sandinistas, y las áreas de montaña, bastante inaccesibles, donde la Resistencia encontró refugio y donde las incursiones sandinistas eran esporádicas.

Para contrarrestar la ayuda local a la Resistencia, los militares sandinistas obligaron a toda la gente de las montañas a establecerse en el área del valle, mejor protegida y controlada por ellos. Lógicamente, la mayor parte de la reforma agraria fue localizada en la misma área del valle, y llegó a ser promovida cada vez más por motivos político-militares, y no por causas socioeconómicas, en vista de “ganar los corazones y mentes” de los campesinos locales (Bastiaensen, 1991:194). Las cooperativas eran una manera lógica para asegurar la supervivencia de la población reubicada, así como un medio práctico para organizar el control político sobre la población local, al igual que una defensa más eficaz del territorio.

Aun cuando la guerra en sí misma era una clara expresión de la disputa política de las reformas sandinistas, dentro de las áreas reformadas no había mucho espacio para cuestionar la legitimidad del régimen de derechos de propiedad sobre las tierras redistribuidas, puesto que el control (militar) era casi total. Con el proceso de paz y la derrota electoral inesperada de los sandinistas, esta situación cambió drásticamente. La disminución rápida del control estatal y el reasentamiento político en el país llevaron a un complejo proceso de reorganización y renegociación de los derechos locales de la propiedad de la tierra.

En Terrabuena se observó al inicio una lucha feroz por el acceso a la tierra, así como la reactivación de un mercado de tierra extremadamente activo con una migración externa e interna importante, ligado al regreso de las dinámicas normales de la frontera agrícola antes restringidas por la guerra. A pesar de esta agitación y del caos legal asociado a la misma, entrevistas en la región demostraban que una sorprendente cantidad de productores locales había logrado reconstruir sus derechos de propiedad sobre la tierra, reafirmando o reconstruyendo la legitimidad local de sus reclamos, con o sin referencia a la ley estatal o a los acuerdos políticos nacionales, y desde su punto de vista muchas veces con razonables niveles de seguridad de la tenencia.

4.1 Disputa y renegociación inicial de los derechos de propiedad de las cooperativas de reforma agraria sandinista

Al final de la guerra, el cambio del régimen político y la reducción correspondiente del Estado y en particular de su rol intervencionista en el sector de la reforma agraria, transformaron radicalmente las condiciones para las cooperativas sandinistas. Como consecuencia, la propiedad de la tierra de las cooperativas fue reorganizada y renegociada en respuesta a los cuestionamientos internos y externos de los derechos y prácticas antes predominantes. Desde adentro de las cooperativas, los derechos y reglas derivadas del modelo sandinista colectivo con su control vertical externo, fueron inmediatamente cuestionados, induciendo a los miembros a dividirse la tierra en parcelas familiares.

En muchos casos, esta individualización fue realizada antes del fin del régimen revolucionario como solución práctica a la inefectiva y rechazada organización colectiva de la producción. Por otra parte, la irrupción de las fuerzas antisandinistas en la arena política formal e informal alrededor de la tierra, también implicó un cuestionamiento más profundo de la legitimidad del acceso de las cooperativas a la tierra fértil en el valle, dado el origen político ilegítimo de sus derechos. Aunque los acuerdos de paz y de transición en el ámbito político nacional aseguraron legalmente, y en forma teórica, los derechos de propiedad de la tierra de las cooperativas sandinistas y sus miembros, en la práctica las cooperativas todavía tenían que hacer valer y aceptar sus reclamos sobre la tierra a nivel local.

En el primer período después del fin del conflicto armado, la demanda inicial tanto para la tierra de los combatientes desmovilizados del Ejército sandinista, como para la tierra de las fuerzas de la Resistencia, intensificó las luchas históricas por la tierra en Nicaragua. Tras los acuerdos de paz, entre 1990 y 1992, una cantidad importante de tierra adicional fue redistribuida a ex contras, a ex combatientes sandinistas y a los trabajadores de las empresas del Estado. La mayor parte de estas tierras fueron obtenidas de la privatización de las propiedades del Estado, además de nuevas áreas de colonización en la frontera agrícola, y también de la redistribución parcial de las

cooperativas sandinistas a gente desmovilizada (De Groot, 1994; Strasma, 1999). Sin embargo, una gran parte de los campesinos de la ex Resistencia estaban insatisfechos con los pocos avances del nuevo gobierno --hasta 1994--, y comenzaron a dudar de si éste cumpliría con las promesas hechas en los acuerdos de paz.

Frente a esta situación, grupos de la ex Resistencia en Terrabuena decidieron ocupar tierras de cooperativas sandinistas para fortalecer sus demandas sobre la tierra que, de acuerdo con sus puntos de vista, les había sido prometida. En respuesta a esta situación, el gobierno intensificó sus negociaciones sobre el acceso a la tierra para estos ex miembros de la Resistencia con las cooperativas ocupadas, y con otros propietarios locales dispuestos a vender tierras adicionales.

Finalmente, el llamado movimiento “Recontra” obtuvo siete grandes propiedades de tierra que serían administradas por la cooperativa de la Resistencia. En teoría, el costo de la tierra recién adquirida sería compartido en partes iguales entre el Estado y los nuevos miembros propietarios. Como hemos indicado, dando un título colectivo e imponiendo una administración por lo menos parcialmente centralizada, esta nueva reforma agraria tenía un número de características similares a la reforma agraria sandinista anterior, sobre todo en términos del desequilibrio de poder entre los líderes de cooperativas (patrones autoritarios) y sus miembros (clientes dependientes, por lo general con deseo de mayor autonomía). Esta situación iba a persistir hasta que los miembros individuales pagaran el 50% del precio de la tierra, y ganaran de esta manera el derecho a procesar un título individual.

Sin embargo, la presión por la tierra por parte de las fuerzas de la Resistencia fue sentida mucho antes de que la ocupación se llevara a cabo, y más allá de las cooperativas ocupadas. De cierta manera, el episodio de las tomas de tierra fue algo como una ronda final de las múltiples negociaciones en curso, en la cual la Resistencia (y algunos de sus líderes con necesidad prestigio político), insatisfecha con lo que había alcanzado hasta entonces, de forma exitosa demandó por última vez una porción adicional del “pastel de tierras”. De hecho, desde el principio del régimen post revolucionario, el destino de las cooperativas sandinistas estaba lejos de ser claro, a pesar de la Ley 88, que en principio garantizaba los derechos de propiedad a los miembros de las cooperativas.

En la Terrabuena predominantemente antisandinista, la legitimidad local de los derechos de propiedad para las cooperativas sandinistas, es obvio que tuvo que ser reconstruida y reimpuesta. De un lado, el miedo inicial a que los dueños originales reclamaran sus tierras desapareció con rapidez. Con tal que sus demandas fueran aceptadas como legítimas, el nuevo gobierno propuso la remuneración financiera de la tierra en lugar de restituirla, y la mayor parte de los dueños prefirió esta solución. Pero, por otro lado, dado el problema de la masa de combatientes desmovilizados en búsqueda de tierras, la disputa por la propiedad de las cooperativas vino de este nuevo grupo que demandaba tener derecho a la tierra fértil redistribuida a las cooperativas.

En los lugares donde la presión local sobre la tierra empezó a subir, el liderazgo de las cooperativas sandinistas se dio cuenta rápidamente de que el acceso a la tierra redistribuida tenía que ser renegociado con los influyentes combatientes desmovilizados reasentados. Las comisiones de paz locales que funcionaban en la región después del fin de la guerra, con la misión de acompañar el retorno de los combatientes y refugiados, a menudo desempeñaron un papel activo en la facilitación de estos procesos de negociación.

En la práctica, el problema de la Resistencia y de otros combatientes desmovilizados²⁴ en relación con la reforma agraria de la tierra se mezcló con la presión desde abajo por los socios de las cooperativas para parcelar las tierras colectivas. Con la desaparición del control político militar sandinista de las cooperativas, de los subsidios, del crédito barato y de otras ventajas sociales proporcionadas por el gobierno revolucionario, el modo de producción colectivo indeseado ya no era viable, ni tampoco quedó nadie para imponer el modelo. Muchas de estas cooperativas, rápidamente, decidieron dar acceso individual a terrenos parcelados, donde ellos pudieran por lo menos tratar de obtener algunos de los alimentos básicos para garantizar la autosuficiencia alimentaria en el corto plazo (D'Exelle & Bastiaensen, 2000).

La experiencia de la post guerra de la Cooperativa “Pedro Aráuz”, en el valle San Bernardo, sirve para ilustrar la naturaleza de los procesos que sucedieron. Al principio, el liderazgo decidió formar cuatro comisiones descentralizadas, integradas por los miembros de las cooperativas para dividir la tierra colectiva. Dada la presión local del lado de la Resistencia, rápidamente decidieron crear dos comisiones adicionales integradas por combatientes desmovilizados que buscaban tierra. Esta decisión fue tomada en el marco de las negociaciones generales con los desmovilizados que regresaban de la guerra, y sus líderes, en las comisiones locales de paz, donde la necesidad de compartir parte de la tierra redistribuida fue también promovida como un medio para facilitar la pacificación. La Cooperativa “Pedro Aráuz” concedió 100 manzanas a cada una de las dos comisiones de desmovilizados, mientras se quedó con 1,200 manzanas de las 1,452 originales para ser repartidas entre los miembros de las cuatro comisiones iniciales. Esa redistribución de la tierra de la cooperativa sandinista fue un primer paso políticamente necesario para reasegurar la legitimidad local de los derechos a estas tierras.

Evidentemente, el proceso de división de la tierra entre los miembros de las cooperativas estuvo plagado de muchos problemas. A veces había complicaciones en definir a quiénes se les titularía la tierra redistribuida, puesto que los miembros reales en aquel momento de la división, a menudo no concordaban con la lista de los miembros originales mencionados en el título de reforma agraria colectiva. En ciertos casos, los

24 En Terrabuena, muchos de los combatientes que regresaron pertenecían a las fuerzas de la Resistencia.

antiguos miembros, de hecho, llegaron a reclamar su parte de la tierra. Una vez que el asunto del derecho a la membresía fue clarificado, el difícil problema de dividir el patrimonio de la cooperativa tuvo que ser resuelto. Ciertas cooperativas tuvieron que vender parte de sus tierras para salir de sus deudas, puesto que el cambio de gobierno también implicó un final inesperado y no anunciado de la política sandinista de remisión continua de deudas. Una vez que este problema se resolvió, se pudo abordar el verdadero proceso de división de la cooperativa.

Las tierras de las cooperativas eran heterogéneas en muchos aspectos importantes: el acceso a los caminos, fuentes de agua, topografía, calidad del suelo, infraestructura productiva y de vivienda, entre otros, por lo cual, era una tarea casi imposible alcanzar un consenso negociado sobre una distribución justa de las tierras colectivas. En la práctica, el proceso estaba bajo el estricto control de la dirección sandinista de la cooperativa, que, entre otros, definió los criterios que se emplearían para el propósito de la división. Además de criterios evidentes, como el valor estimado de la tierra, la edad y el sexo de los miembros, también se tomaron en cuenta criterios más políticos (pero también más subjetivos), como la disposición previa para defender la revolución sandinista.

Debido a la estructura de patrocinio prevaleciente, el liderazgo sandinista “naturalmente” terminó con los mejores pedazos de tierra ubicados cerca del centro de la cooperativa (y del camino), en donde estaba colocada la mayor parte de las infraestructuras y equipos de las cooperativas. Posiblemente, usando (y abusando) sus accesos privilegiados a los recursos durante el período sandinista, muchos de ellos también habían obtenido tierras privadas fuera de la cooperativa antes de la división.²⁵ Con tendencia a incrementar la desigualdad, las asimetrías de poder de esa manera desempeñaron un papel importante en la división interna de tierra de la reforma agraria.

4.2 La activación del mercado de tierra y la lucha por la autonomía

La disolución de las cooperativas como una estructura de regulación del acceso a la tierra no debilitó de inmediato el poder y el control del liderazgo de las cooperativas, aunque obviamente las afectó, dado que el flujo de ingresos de la producción colectiva y de los subsidios del Estado, en los que intermediaron de previo, desapareció. Muchos de los líderes de las cooperativas, como los representantes legales de ellas, de manera formal mantuvieron su control sobre la tierra, ya que eran depositarios del

25 Los estudios de casos realizados por Nitlapan sobre las cooperativas en la región de Masaya-Carazo, al inicio de los años 90, documentaron que algunos líderes cometían abusos con parte de los préstamos colectivos, entre otros, para comprar tierras privadas (comunicación personal de los investigadores).

título colectivo. Esto era así en los numerosos casos donde las cooperativas no lograron organizarse para hacer todos los complejos trámites legales que les permitieran formalizar la división y proveer a los miembros con títulos individuales.

La mayor parte de los líderes anteriores también intentaron establecer un nuevo estilo de patrocinio con su “clientela” pobre, y de ese modo renovar su liderazgo, además, procurándose una legitimidad indisputable de sus derechos de propiedad sobre la tierra y sobre los otros recursos de los que se apropiaron (ver también abajo). Cuando los pequeños campesinos querían tener acceso a crédito, a menudo también eran los únicos contactos locales, con suficiente garantía, a los que podían recurrir para que les sirvieran de fiadores en los préstamos.

Sin embargo, la carencia de títulos formales no impidió que los terrenos *de facto* individualizados fueran vendidos y comprados en un mercado de tierra local muy activo, aun cuando el estatus legal de los terrenos --que eran respaldados por el título colectivo-- era bastante incierto, y la venta de estos terrenos, de esta manera, bastante problemática desde el punto de vista legal.²⁶ Como un testimonio de la limitada relevancia de las provisiones legales del Estado en las arenas políticas locales alrededor de la tierra, muchos de los nuevos dueños individuales rápidamente decidieron vender sus terrenos, ya fuera a finqueros locales²⁷ o a nuevos inmigrantes (pequeños y medianos campesinos) provenientes de la zona occidental seca, que estaban en busca de tierras baratas en la región pacificada.

En la antes mencionada Cooperativa “Pedro Aráuz”, todas las comisiones sandinistas se han disuelto por ausencia de miembros originales, a excepción de las comisiones formadas por los líderes, quienes después estructuraron una nueva cooperativa, que hasta la fecha permanece como punto de referencia central en el área. De todos los ex contras que recibieron tierra sólo un beneficiado está todavía presente; los otros la vendieron y se fueron. Una evolución similar también podría ser observada en las más recientes cooperativas de la Resistencia, en donde aparentemente la preocupación principal de muchos ha sido posesionarse de un pedazo del pastel, y venderlo para invertir en otras fincas con una ubica-

²⁶ Más que un impedimento para el desarrollo del mercado local de tierras, como asumen los economistas (Platteau, en Lavinge Deville, 1998), la falta de un título formal legal (e individual) más bien parece haber sido un estímulo, dado que por lo menos, en parte, fue la inseguridad en la tenencia de la tierra la que motivó a muchos dueños a vender. Al mismo tiempo, la falta de título no impidió a pequeños campesinos, bastante enraizados localmente, comprar la tierra y sentirse seguros de su tenencia (por supuesto, podría haber excepciones a esto). Sin embargo, en la medida en que la compra de la tierra incrementa la legitimidad y seguridad en los derechos adquiridos respecto de su posesión, la relación asumida entre la seguridad y las transacciones de la tierra podría hasta ir en dirección opuesta: de compra-venta a seguridad, y no tanto al revés.

²⁷ Baumeister y Fernández (2005) indican que, a nivel nacional, parte de la redistribuida reforma agraria de la tierra ha pasado a manos de los finqueros.

ción más deseada, emigrar a las ciudades, o, simplemente, sobrevivir durante un corto período.

Una combinación de varias razones parece haber estimulado estas ventas apresuradas por muchos beneficiarios de la reforma agraria. Algunos podrían haber tenido razones positivas para vender sus parcelas de la cooperativa, ya que prefirieron regresar a la misma área de montaña en la frontera agrícola con menos presión sobre la tierra, de la cual fueron ahuyentados por la guerra, o a otra. Sin embargo, también muchos beneficiarios tuvieron razones negativas para vender, por ejemplo, el miedo a perder sus tierras, o cierta desconfianza en el liderazgo de la cooperativa. Ellos prefirieron cobrar --incluso con un alto descuento en un mercado de tierra relativamente restringido-- en lugar de arriesgarse a perderlo todo en un futuro incierto. A menudo, la gente también quería comenzar una nueva vida y escaparse de las personas y de las tensiones relacionadas con la guerra.

En la práctica, y paradójicamente, estas ventas masivas de la tierra por los miembros originales de las cooperativas, han contribuido de manera trascendental al restablecimiento de la legitimidad local de la propiedad de las tierras en las áreas de las antiguas cooperativas. Los nuevos dueños individuales, de hecho, habían adquirido sus derechos a la propiedad, no por los medios de un regalo político ferozmente disputado como en el caso de los miembros originales,²⁸ sino a través de un acto de compra, que es una de las reconocidas maneras de ganar derechos de propiedad legítimos en la frontera agrícola, como ya lo hemos mencionado.

Al mismo tiempo, las transacciones de tierra fueron facilitadas por redes informales de información, que funcionaban a través de líneas de relaciones familiares, a tal grado, que muchos de los campesinos que recién llegaban resultaban ser parientes o amigos de los productores campesinos locales. Por ello, también algunos beneficiarios de la reforma agraria decidieron no dejar la tierra, y lograron integrarse exitosamente en las comunidades locales. Todo esto contribuyó a facilitar la integración social de los inmigrantes en el nuevo territorio, además de mejorar y aumentar la legitimidad de sus derechos a la tierra.

Por otra parte, el paisaje de la cooperativa antes administrada de forma colectiva, comenzó a cambiar radicalmente de un paisaje uniforme de monocultivo a una variedad de fincas campesinas individuales exitosas con sus solares y cercas, donde se producía granos básicos y se criaba aves, cerdos y ganado. Después de algunos años,

²⁸ El uso del concepto de miembros “originales” es un poco delicado aquí, ya que la membresía en las cooperativas sandinistas era altamente volátil. Muchos de los miembros, al final de la guerra, no eran los primeros cooperativistas. Durante la guerra, los miembros de las cooperativas sandinistas en Terrabuena se identificaban claramente como activos (y por lo general) armados defensores del régimen sandinista, aun cuando este apoyo posiblemente se daba tanto por una necesidad de sobrevivencia como por convicción política.

estas evoluciones llevaron a cabo la transformación de derechos de tenencia colectiva localmente ilegítimas en derechos de propiedad individuales, localmente aceptados y muy seguros, a pesar del estatus legal formal dudoso de los terrenos, dado que ellos de manera oficial todavía formaban parte de la cooperativa, y, por tanto, eran propiedad colectiva, lo que era sustentado en el título de reforma agraria colectiva. En las comunidades, los documentos de ventas privadas fueron más que suficientes --y hasta más poderosos que los títulos estatales de reforma agraria-- para sostener los reclamos de propiedad sobre la tierra.

Algunos problemas, sin embargo, persisten en la relación mutuamente incómoda entre estos nuevos dueños y el liderazgo de la cooperativa, que de manera formal continúa siendo el guardián del título legal colectivo, y de ese modo, de forma inevitable, extiende algún control sobre los campesinos recién llegados. Muchos de los propietarios de tierra --tanto los “viejos” como los “nuevos”-- dentro de las cooperativas, por esta razón expresan interés en un título formal como uno de los medios para terminar este patrocinio no deseado por la dirección de la organización, aun cuando el liderazgo local no es necesariamente mal visto, ni siempre persigue este patrocinio de forma activa. En particular, para los que requieren cantidades más grandes de crédito productivo, la falta de un título individual reduce las oportunidades de acceso más flexible, sin necesidad de un fiador local, quien como hemos mencionado es, por lo general, un finquero más rico dentro del liderazgo de la cooperativa.

Un incidente dentro de la “cooperativa” de la Resistencia presenta un caso más problemático entre estas tensiones. Allí el gobierno no cumplió con su promesa de reembolsar la mitad del valor de los préstamos que fueron contraídos para financiar la compra de tierra redistribuida. Aunque un donante importante aparentemente contribuyó con una buena cantidad para la cooperativa, surgió una confusión en cuanto al monto con el que tuvieron que contribuir los beneficiarios para adquirir su título de propiedad individual.

Esto, evidentemente, hizo que fuese más difícil para los miembros de la cooperativa ganar su autonomía frente a la dirección de ésta; pero aun sin tal complicación adicional, la mayor parte de los beneficiarios y los nuevos dueños recién llegados --quienes adquirieron sus derechos de otros beneficiarios iniciales--, no podían pagar lo que fue requerido para obtener un título individual, y, por consiguiente, permanecieron bajo la custodia de la dirección de la cooperativa. Ya en posesión del título colectivo, los líderes de la cooperativa --entre los cuales figuraba un gran propietario local bien conectado políticamente-- ejercieron un fuerte control sobre el acceso a la tierra, dado que, en apariencia, influenciaron en las compras-ventas, y hasta podían denegar derechos individuales adquiridos, una práctica cuya legalidad en las reglas de la cooperativa no era muy clara.

En una de las dependencias, los excesivos abusos por parte de un representante local de la dirección de la cooperativa generaron una rebelión abierta, y posteriormente llevaron al desmontaje del control centralizado sobre la tierra. Por años, los campesinos habían sentido haber sido maltratados por el líder local, la cooperativa de la Resistencia y el gobierno, sin embargo, expresaron que ellos soportaron estas dificultades porque temían perder sus tierras si levantaban su voz, como de hecho había sido el caso en una comunidad vecina. Algunos de los miembros campesinos originales, por lo tanto, vendieron sus tierras y fueron sustituidos por nuevos propietarios, incluyendo un comerciante local, más autónomo y socialmente más poderoso.

En cierto momento, el líder local y la cooperativa de la Resistencia decidieron vender un pedazo de tierra donde había sido construida una escuela, financiada con ayuda externa. Esto resultó ser una excelente oportunidad para los propietarios recién llegados, con experiencia en la organización comunitaria de un pueblo vecino, de reaccionar y de movilizar el apoyo interno de la comunidad y más allá, para resistir esta decisión arbitraria y perjudicial. En las elecciones de la comunidad que siguieron a estos eventos, el líder local fue sustituido y perdió su control sobre el pueblo y las tierras de la cooperativa.

La nueva dirigencia, entonces, reclamó el título colectivo para sus tierras, las cuales estaban todavía formalmente depositadas con la cooperativa de la Resistencia. Con el apoyo de la municipalidad y de algunas ONG, como Actuar, al final consiguieron obtener el título. En otras palabras, ejerciendo la presión política local, ellos fueron capaces de quitar a los que se proclamaban propietarios “legales” o, por lo menos, a los que ostentaban un título legal. La ONG Actuar ayudó posteriormente a todos los propietarios con el proceso para obtener sus títulos individuales, lo cual consideraban de suma importancia para prevenir posibles abusos por parte de cualquier dirigencia. Tras esta rebelión en contra de los abusos de la dirigencia, y debido a los estatus sociales y las diferentes autopercepciones de los nuevos propietarios, las usuales estructuras clientelistas locales parecían haberse debilitado, creando nuevos espacios para el desarrollo de relaciones más horizontales entre propietarios más autónomos.

4.3. La reinención del patrocino sandinista

No todas las circunstancias son iguales, sin embargo, y en ciertos casos, las cooperativas desmontadas y su dirección sandinista eran muy exitosas en la reinención y el restablecimiento de su papel de patrocino anterior bajo las nuevas condiciones. En estos casos, la relación de dependencia entre el liderazgo de la ex cooperativa y sus clientes vecinos fue continuada sin mucha disputa por parte de estos últimos, y más bien estaba percibida como funcional para sus propósitos de sobrevivencia y crecimiento. Las más exitosas en esta estrategia fueron las elites locales sandinistas

del Valle de San Bernardo. Este pueblo, incluso, se convirtió en un caso excepcional en la historia de la reforma agraria nicaragüense, puesto que la mayor parte de las estructuras organizacionales de las cooperativas permanecieron activas aun después de que las tierras fueron divididas, y cuando muchos de los miembros originales habían sido reemplazados por nuevos propietarios. En gran parte, esto fue posible por la capacidad de la dirección de las ex cooperativas de establecer vínculos privilegiados con agencias de ayuda no gubernamentales externas, en beneficio de ellos mismos y de sus dependientes más pobres. Un papel muy importante ha sido desempeñado por el AGAT, creado en 1995 con el propósito específico de reactivar las cooperativas en la región, las cuales estaban, entonces, al borde del derrumbe económico y político.

En el Valle de San Bernardo, la dirección sandinista creó una nueva cooperativa vinculada con el AGAT, de la que ellos asumieron “naturalmente” la presidencia.²⁹ Intermediando el flujo de recursos captados por estas estructuras, continuaron siendo los guardianes de los subsidios para la gente común que pertenecía a su área de influencia dentro y fuera de la cooperativa, muy similar a su actuación durante el gobierno sandinista. Este proceso fue facilitado por la estrategia de la mayoría de agencias de desarrollo de la región (por lo general ONG), de adoptar un enfoque de desarrollo participativo-comunitario, que fácilmente pudo ser combinado con el discurso de la cooperativa y la práctica de la dirección local, aunque la eficacia relativa en alcanzar algunas (¡no todas!) de las secciones más pobres de la comunidad, ocultaba una realidad más problemática de patrocinio y de dependencia, a menudo desconocida o ignorada por las ONG bien intencionadas.³⁰

En cuanto al asunto de la propiedad de la tierra, se puede observar que esta reanudación exitosa del patrocinio redujo la percepción subjetiva de inseguridad sobre la tenencia. Incluso, cuando al principio la dirección actual pudo haber sido señalada de haberse apropiado injustamente de una cantidad desproporcionada de las mejores tierras e infraestructuras de las fincas, sus derechos de propiedad son a menudo legitimadas con fuerza en las redes sociales locales, lo cual no impide, sin embargo, que ellos prefieran tener títulos individuales, sobre todo para garantizarse un mejor acceso al crédito.³¹

²⁹ De hecho, en gran parte la nueva cooperativa correspondía a la comisión en la que todos los líderes eran socios, y que fue formada cuando ella se desarmaba (léalo arriba).

³⁰ Con esto no queremos indicar que no hay acción colectiva horizontal dentro de estas cooperativas, pero hacemos hincapié en que inevitablemente hay problemas de patrocinio y poder jerárquico en las relaciones entre los miembros ricos, mejor relacionados y más poderosos, y los miembros más pobres y menos informados.

³¹ También se puede observar casos en los que los ex líderes no han podido consolidar sus posiciones como guardianes locales, por lo cual, en consecuencia, hay un fuerte deseo de un título legal como una medida preventiva en contra de una posible apelación de los derechos de propiedad.

Estas realidades reflejan, en gran parte, la historia y la función de los finqueros en la frontera agrícola. En caso de un patrocinio exitoso y efectivo, sin excesivos abusos de poder arbitrario, la mayoría de los pequeños propietarios en su esfera de influencia no sienten una urgente necesidad de tener un título formal individual que los proteja de los abusos potenciales de cualquiera de los dirigentes de las cooperativas.

La presencia de las estructuras de las cooperativas reinventadas, revigorizadas y fortalecidas con sus vínculos con el AGAT y con las estructuras nacionales y municipales del partido sandinista, de hecho genera una percepción de seguridad más fuerte frente a cualquiera de las futuras amenazas internas y externas de los derechos de propiedad. De hecho, se puede observar que debido a la legitimidad local de los derechos de tierra, las posibilidades de disputas de los derechos de propiedad son bastante pequeñas. El deseo de poseer el título individual puede, sin embargo, ser observado por aquellos que tienen la necesidad de contraer crédito, incluyendo a los mismos propietarios líderes más ricos.

Frente a una seguridad bastante más alta de la tenencia en el Valle de San Bernardo, en comparación con otras comunidades, donde los líderes locales no han sido tan exitosos en la recreación de efectivas estructuras de patrocinio, es bastante paradójico que una parte desproporcional de los beneficiarios de los programas de titulación de Actuar (significativamente subsidiados) estén ubicados en esta comunidad. De la comunidad vecina del Limayito sólo el líder de la antigua cooperativa logró salir en la “lista”.³² Y a pesar de que ahí, donde las estructuras antiguas del patrocinio sandinista se han desintegrado, y donde ha surgido una estructura social más fragmentada (D’Exelle, y otros, 2004), nuestras entrevistas demostraron que las percepciones de inseguridad en la tenencia de la tierra de los beneficiarios de la reforma agraria, son mucho más pronunciadas.

Hay mucho más miedo sobre una posible disputa desde afuera de los títulos de reforma agraria, estimulada por la pérdida del título colectivo en el desastre causado por el huracán Mitch, aun cuando ese título había sido registrado. En este sentido, la mayoría de los campesinos en Limayito carecen de información y de acceso a los fondos y asistencia para involucrarse en el proceso complicado de la legalización de su propiedad. A excepción del área de asentamiento post Mitch, la capacidad de acción colectiva local que podría ser útil en este contexto también es muy deficiente en Limayito.

³² Por supuesto que esto sólo provee otro ejemplo de lo importantes que son las conexiones sociales internas y externas para acceder a los recursos en las arenas políticas locales, incluyendo los recursos de las ONG y otras ayudas externas.

4.4 La llegada de los nuevos inmigrantes poderosos

El tema de los abusos por parte de los agentes locales más poderosos para conseguir acceso (barato) a la tierra y el papel del patrocinio como un mecanismo de legitimación local, no es del todo limitado a las prácticas del liderazgo ex sandinista o de los ex contras, con respecto a la tierra de reforma agraria. Desde su apertura ha sido una cualidad de las prácticas del mercado de tierra local de la frontera agrícola. La toma de tierra en un ambiente institucional débil es, de hecho, una de las características que la define; por consiguiente, no es de sorprenderse que prácticas similares reaparecieran después de la guerra, cuando las dinámicas de frontera agrícola normales se reanudaron y nuevos inmigrantes de la zona seca de Occidente llegaron a la región en busca de tierra barata.

Por lo general, gran parte de estos inmigrantes venían de las zonas urbanas, bien dotados, y pusieron a los pequeños campesinos bajo presión para que vendieran sus terrenos. Así lograron acumular cantidades considerables de tierra en un período relativamente corto. A menudo, la presión fue ejercida por el irrespeto de las reglas locales que normaban el acceso a las parcelas (servidumbres) y al agua (a menudo crítica en las cooperativas reformadas), o por permitir al ganado dañar los cultivos de los pequeños parceleros. A veces también se aplicaba la intimidación abierta. En muchos casos, los campesinos afectados --especialmente los más pobres-- no tenían la capacidad para denunciar estas presiones y fueron forzados a vender, con frecuencia, por debajo de los precios de mercado.

En el Valle de San Bernardo, los informantes locales se refieren al caso de un inmigrante que venía de un pueblo rural en la parte oeste más desarrollada de Nicaragua. Este hombre, poco a poco, comprando terrenos de pequeños campesinos que vivían en tierras de reforma agraria, pudo acumular alrededor de 800 manzanas (mientras que en la actualidad, en la zona, la cantidad promedio de tierra por cada pequeño campesino es de menos de 20 manzanas). Según parece, y a pesar del hecho de que otros campesinos se vieron en la imposibilidad de legalizar estos terrenos, él se encargó de legalizar parte de éstos a través de un "título supletorio". En la comunidad La Carreta se pudo observar una evolución similar, con un nuevo inmigrante rico, que compraba tierras y que acumuló más de 200 manzanas.

Es clarísimo que las leyes del Estado no proporcionan mucha protección en contra de dichas prácticas para acaparar tierras. En particular, es interesante observar que los pequeños propietarios campesinos tienden a ser mejor protegidos en contra de dichas prácticas, en la medida en que pueden confiar en redes locales de ayuda para defender sus intereses. Hay indicaciones de que, por ejemplo, el nuevo inmigrante poderoso del Valle de San Bernardo es bastante limitado en su habilidad de forzar a estos pequeños campesinos que se han consolidado como bases del liderazgo sandinista local, un factor que, por supuesto, también contribuye a consolidar las estruc-

turas de patrocinio de este último. Lo anterior ilustra lo que fue mencionado acerca de la capacidad de las cooperativas renovadas para protegerse de cualquier disputa de los derechos de propiedad en su área de influencia. Aquellos que vendieron sus tierras fueron los campesinos más pobres y “poco conectados”, incapaces de tener el apoyo local necesario contra la agresión de los nuevos propietarios más ricos.

También es interesante observar la diferencia entre la estrategia de los nuevos propietarios externos en el Valle de San Bernardo y en La Carreta. En la comunidad más pequeña, tradicional y mejor integrada de La Carreta, el propietario inmigrante ha desarrollado relaciones multifacéticas de un nuevo patrocinio, incluso con algunos de los campesinos a quienes dejó sin tierra, y que comenzaron a ser medieros y/o jornaleros agrícolas en su finca. Este productor también invirtió una cantidad significativa de tiempo y de recursos para construir buenas relaciones con la elite local de la comunidad.

En la más larga y sociopolíticamente más dividida comunidad del Valle de San Bernardo, el inmigrante poderoso aparentemente no tuvo tanta preocupación acerca de su integración local, por lo que creó muy pocos vínculos con la comunidad, y dependía mucho de la ley oficial y --según parece-- de su propia capacidad privada para defender sus “derechos”.³³

4.5. Conflictos locales en los pueblos de montañas

Los pueblos en las montañas al norte del centro urbano muestran un tipo de arreglos locales en relación con la tierra, diferentes de los que se dan en las comunidades en la región del Valle. De hecho, estas últimas han experimentado mucho, más problemas institucionales que los pueblos en la montaña, tanto, que sus dificultades alrededor de la tenencia de la tierra son más variadas y complicadas que en la mayoría de los lugares montañosos. Las carreteras adecuadas y el acceso fácil al Valle incrementan la movilidad de los miembros comunitarios y estimulan la presencia de múltiples organizaciones externas con sus asociados flujos de recursos. No obstante, también los pueblos de montaña sufrieron en la guerra, ya que muchos de sus pobladores fueron obligados a reubicarse (en la mayoría de los casos en el Valle) como consecuencia de la estrategia de contrainsurgencia del Ejército sandinista. Los que no acataron las órdenes sandinistas no tuvieron otra opción que huir al otro lado de la frontera hacia los refugios contrarrevolucionarios en Honduras, y/o unirse a las fuerzas irregulares insurgentes.

³³ Según los chismes locales, el origen de la riqueza de este nuevo inmigrante está relacionado con actividades ilícitas, lo que podría ser el factor que explica la relativa ausencia en la búsqueda y arraigo de una legitimación local, que haría de este caso algo distinto de la estrategia común para generar una legitimidad en los derechos sobre la tierra a través del patrocinio.

Con excepción de estas medidas drásticas y temporales, la intervención del Estado en las montañas fue casi inexistente, y, en particular, no se dio ningún proceso de reforma agraria. Después de la guerra, muchas de las personas que partieron o fueron forzadas a salir,³⁴ regresaron a sus pueblos de origen, y gradualmente reanudaron su forma de vida basados en sus relaciones y valores tradicionales. La diferenciación social, y en particular el número de habitantes sin tierra, son bastante inferiores a los de la región del Valle. Además, algunas de las comunidades son dominadas por redes familiares extensas, por lo que muchos de los asuntos referidos a la tierra son reducidos a conflictos interfamiliares y hereditarios.

En tales circunstancias, no es de sorprenderse que muchas (de las pocas) disputas sobre la tierra sean resueltas a través de acuerdos sociales locales con poca intervención externa. Las disputas de naturaleza más seria son mediadas por facilitadores judiciales rurales e informales. En muchas comunidades esto parece funcionar bastante bien, excepto para una, donde el facilitador local era, aparentemente, una persona de fuera, quien fue puesta en esta función sin consulta local. En otra comunidad encontramos también que el juez local de Terrabuena era a veces llamado para servir como mediador externo, esto, en apariencia, debido a la existencia de una buena relación personal entre el juez y el facilitador judicial rural, quien es el líder reconocido de la comunidad. El juez local es consultado sólo cuando existe una necesidad de mediación externa para resolver los asuntos de una forma satisfactoria. Tales casos excepcionales son, sin embargo, arbitrados por el juez sin hacer referencia a las leyes del Estado, sino que mediando y, en consecuencia, reconociendo los acuerdos entre los diferentes partidos locales. Los documentos escritos son elaborados, por lo general, para formalizar los acuerdos locales más complejos entre los propietarios de la tierra en disputa.

En los pueblos de montaña, algunas personas están informadas sobre los procedimientos para legalizar la tierra (usualmente a través del “título supletorio”, ya que sólo algunas de las tierras tienen historial legal en el área), sin embargo, nuestros informantes de estas comunidades --incluyendo el líder/facilitador judicial rural del pueblo de San Sebastián-- coinciden en que este procedimiento es todavía demasiado costoso y complicado en comparación con su utilidad limitada, ya que las propiedades no se disputan, y, de ningún modo, los productores que lo poseen tienen perspectivas de acceso al crédito.³⁵

³⁴ Aunque algunas personas no pudieron, o no quisieron, regresar a sus pueblos de origen debido a sus opciones políticas durante la guerra, para muchos otros, esta opción ya no parece impactar tanto en las relaciones actuales. Obviamente, el reasentamiento durante la guerra también fue forzado, y a menudo las familias a ambos lados del conflicto mantuvieron mucho más contacto del que se podía esperar.

³⁵ Sin embargo, con la expansión de la microfinanciera rural del FDL y la Cooperativa 16 de Septiembre, se podría cambiar, y de hecho algunos de los finqueros más grandes ya expresan un interés potencial en titular sus tierras debido a esto.

En una de las comunidades también encontramos una ilustración interesante del funcionamiento de los principios no-estatales de “frontera agrícola” en las arenas locales sobre la tierra. En esta comunidad, las 11 familias mejor dotadas --con entre 20 y 500 manzanas de tierra-- comparten el área con familias más pobres que migraron en época más reciente. Uno de los más grandes propietarios rentó una parte de su tierra a otros productores más pequeños por siete años consecutivos. Sin embargo, cuando decidió romper el arreglo, sus arrendatarios reclamaban los derechos de propiedad de esta tierra. El conflicto fue resuelto dentro de la comunidad sin ninguna interferencia legal externa. De acuerdo mutuo, el propietario pudo mantener la propiedad de la tierra, pero tuvo que compensar a los arrendatarios como si éstos hubiesen trabajado como jornaleros durante siete años. En caso de no aceptar esta (cara) compensación, los arrendatarios --que hicieron que la tierra produjera-- se convertirían, por derecho, en los dueños de ésta.

Mientras este caso ilustra la importancia de un uso activo y productivo de la tierra para mantener la legitimación local de los derechos de propiedad, también muestra las dificultades de los arreglos de alquiler de tierra en la medida en que el arrendatario demuestra su capacidad productiva y debilita los derechos del dueño (observe la página 11). También puede ser percibido como una limitación del poder de decisión de los grandes productores. A pesar de que el patrocinio constituye un principio del derecho a la tierra, y que en la municipalidad de Terrabuena los derechos de propiedad de los patrones son respetados, la solución de este conflicto también demuestra una obligación por parte de los grandes propietarios, de asumir sus responsabilidades en relación con los pequeños productores.

5. Algunas conclusiones y comentarios

Debido al carácter exploratorio de nuestra investigación en Terrabuena, ésta demuestra la variedad y complejidad de los procesos institucionales específicos en relación con las disputas políticas en torno de la tierra. Además, encontramos muchos indicadores de las diversas formas como los actores locales juegan creativamente con las diferentes fuentes de derechos, relativas al complejo marco legal del Estado o a las leyes producidas en el campo social de la frontera agrícola. Está claro que en estas disputas los asuntos legales juegan un papel importante, sin embargo, éste no debería ser visto como un hecho inequívoco, independiente, entre las demandas conflictivas, sino como un recurso estratégico a ser movilizado por los actores en las negociaciones y en las luchas sociales por la legitimación de sus derechos sobre la tierra.

Los derechos legales del Estado sobre las tierras y las leyes del Estado, en general, son sólo válidos a medida que se hagan respetar y sean validadas en las arenas políticas locales. Esta validación depende de manera más notable de las percepciones locales dominantes y de las relaciones de poder, por consiguiente, de la capacidad de participación, o sea, de la posición social *“unida de forma cercana a la membresía en las redes sociales y a la participación en procesos políticos formales e informales”* (Berry, 1993: 104) que es, de hecho, el factor determinante en la lucha sobre los recursos de la tierra. Esta conclusión es similar a la de Broegaard (2005), quien basada en un trabajo de campo en otra región de Nicaragua concluyó que no había una conexión directa entre el título legal y la seguridad de tenencia. Otros estudios en Honduras (Jansen y Roquas, 1998) también concluyeron que el mismo Estado no tenía capacidad de definir y reforzar los derechos de propiedad de la tierra.

Dándole seguimiento a este diagnóstico fundamental, es difícil ver cómo una sola intervención legal del Estado, por medio de un programa completo de titulación de las tierras, cambiaría estas condiciones reales de una sola vez. De hecho, nuestro análisis dio ejemplos claros de cómo los propietarios pobres y políticamente débiles fueron forzados a vender sus tierras *“voluntariamente”* a los actores más poderosos. Más que creer que un programa completo de titulación resolvería estos asuntos en Nicaragua, cuando de hecho ha fallado en otros lados (Platteau, 2000), valdría la pena reflexionar sobre otro tipo de intervención legal del Estado, que de manera explícita reconociera el pluralismo legal y el carácter local negociado sobre los derechos de propiedad de la tierra.

Un enfoque alternativo podría consistir en la creación y el fortalecimiento de instituciones locales más flexibles dirigidas a contribuir en la implementación de mejores prácticas locales de manejo de la tierra (por ejemplo, el papel de intermediación y

arbitraje jugado por el juez local en uno de los pueblos de montaña). Dicho enfoque podría, además, ofrecer nuevas oportunidades para tratar de igualar las relaciones de poder en las disputas locales, definiendo ciertas reglas del juego y creando más mecanismos de apelación efectiva, de fácil acceso y más conocidos. Sin embargo, la posición social de los actores será decisiva, y, por consiguiente, se necesitan programas que traten de fomentar la organización local y la integración de las secciones más débiles de la sociedad.

También creemos que nuestro análisis tentativo indica que estudios detallados sobre las prácticas locales de manejo de la tierra son necesarios para un mejor entendimiento cualitativo de los asuntos de propiedad de la tierra. De hecho, nuestro análisis arroja dudas sobre algunos de los elementos más detallados de la visión dominante. Basado principalmente en una investigación econométrica de una muestra nacional (Deininger y Chamorro 2000, 2002, De La Iglesia, 2003), esta visión sostiene que se necesitan títulos públicos registrados para crear seguridad de tenencia en vista de mejorar la voluntad de invertir y de favorecer el desarrollo del mercado de tierras, y que ningún efecto entre titulación y acceso a crédito --lo que mejoraría la capacidad de invertir-- fue encontrado, debido a una ausencia general de oferta de crédito rural, con capacidad de garantías reales o sin ella.

En Terrabuena, sin embargo, encontramos que la carencia de títulos legales de la tierra (registrados) no ha impedido el desarrollo del mercado local de ésta, sino que este mismo, ya reactivado, ha mejorado perceptiblemente la legitimación de los derechos de propiedad, a veces aun más que la simple posesión de un título legal. Además, encontramos poca evidencia para una extensa inseguridad percibida en la tenencia de la tierra (excepto, tal vez, en algunas pocas áreas de conflicto, restantes), lo que genera algunas dudas sobre la relevancia de la evidencia econométrica de un efecto significativo en la inversión, asociado con la posesión de títulos legales registrados en regiones específicas de frontera agrícola, como Terrabuena.

Por otra parte, nuestro análisis detallado sí muestra un efecto en el acceso al crédito, o al menos, una demanda para la titulación de la tierra como un medio para facilitar éste. Ello está directamente relacionado con las políticas específicas y las tecnologías crediticias del FDL y de la Cooperativa 16 de Septiembre en la región estudiada, “y así no sólo se muestra una expectativa general de tal efecto, que después de todo no podría materializarse, como se observa en otras regiones” (Broegaard, comunicación personal).

De hecho, sin un título, la persona es restringida en la cantidad de crédito, o se le solicita encontrar un fiador para realizar sus préstamos (lo que a menudo implica un largo y más cargado procedimiento, y posiblemente un incremento no deseado en la deuda moral con el “patrón”, fiador). Es importante, sin embargo, subrayar que en este contexto no hablamos de títulos públicos registrados, sino de “títulos supletorios”, que están aceptados por el FDL y la 16 de Septiembre.

Lo que nuestro análisis también muestra es que al menos parte de los pequeños propietarios, sobre todo dentro de las áreas reformadas, podrían estar bastante interesados en obtener un título individual, no necesariamente porque se sientan inseguros sobre sus derechos de tenencia, sino porque se sienten incómodos al continuar dependiendo de los patrones locales más ricos (que son los actuales líderes de la cooperativa). Los procedimientos legales complejos y la imposibilidad de aplicar un procedimiento simple como el título supletorio son, sin embargo, un impedimento serio para que muchos de ellos los realicen. De nuevo, podrían ser útiles innovaciones legales que permitan procedimientos más simples y localmente gestionados.

Finalmente, dándole seguimiento a nuestros hallazgos sobre la complejidad y la diversidad de las prácticas locales de los derechos en las tierras, está bien claro que será necesaria una mayor investigación local, para poder proponer intervenciones ajustadas a las realidades específicas de las arenas locales sobre la tierra. Aun en nuestra área de estudio, nuestra investigación exploratoria deja muchos asuntos relevantes sin profundizar, como por ejemplo, el rol de los mediadores rurales locales en algunos de los conflictos que mencionamos.

6. Referencias

- Bardhan, P.K. (2002) Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bastiaensen, J. (1991) *Peasants and Economic Development: A case-study on Nicaragua*. (Ph.D. thesis) Universiteit Antwerpen, UFSIA, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, 332 p + annexen.
- Bastiaensen J. (2000) Institutional entrepreneurship for rural development: the Nitlapán banking network in Nicaragua. - In: *Rural development in Central America* / Ruben, R. & J. Bastiaensen [edit.], Houndsmill, Macmillan, pp. 151-170.
- Bastiaensen J. [edit.]. (2002) *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua: un enfoque institucional sobre la experiencia del fondo de desarrollo local*. – Managua; Nitlapán, - 231p.
- Bastiaensen, J; T. De Herdt & J. Vaessen. (2002) *Poverty, Institutions and Interventions. A framework for an institutional analysis of poverty and anti-poverty interventions*. Discussion Paper 2002-6. Antwerp, Institute for Development Policy and Management, University of Antwerp. January, 45 p.
- Bastiaensen, J.; T. De Herdt y B.D'Exelle (2005) Poverty Reduction as a Local Institutional Process, *World Development*, 33(6), 979-993.
- Baumeister, E. y E. Fernández (2005) *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del censo agropecuario 2001*, Managua, Ministerio de Agricultura Ganadería y Forestal, Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, 98p.
- Berry, S. (1993), Access to land: property rights as social process, chapter 5 in: Berry (eds.) *No condition is permanent: the social dynamic of agrarian change in Sub-Saharan Africa*, The University of Wisconsin Press, 101-134.
- Bierschenk T. & J.-P. Olivier de Sardhan (1998) *Les pouvoirs au village: Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris: Karthala.
- Bierschenk, T.; Chauveau, J.-P., & J.P. Olivier de Sardan (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala.
- Broegaard, R. (2005) Land tenure insecurity and inequality in Nicaragua. In *Development and Change*. London, Blackwell Publishing, vol.36, n°5, pp. 845-864.
- Chauveau, J.P. (1998a) Quelles place donner aux pratiques des acteurs ? In: Lavigne Delville (eds.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale?* Paris : Karthala, p. 36-39

- Chauveau, J.P (1998b) La logique des systèmes coutumiers. In: Lavigne Delville (eds.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale?* Paris : Karthala, pp. 63-75.
- CIERA. (1989) La reforma agraria en Nicaragua: 1979-89. VOL. IV Economía Campesina. Managua.
- Deere, C.D. & M. León (2000) Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 501p.
- De Groot, J.P. (1994) Reforma agraria en Nicaragua: una actualización, capítulo 4 en: De Groot (eds.), *Ajuste estructural y economía campesina: Nicaragua, El Salvador, Centroamérica*, Managua, Escuela de Economía Agrícola (ESECA-UNAM), p 99-121.
- De Janvry A., y E. Sadoulet (2000) *Derechos de propiedad y conflictos de tierras en Nicaragua: una síntesis*. California, University of California at Berkley, 40 p.
- De Laiglesia, J.R. (2003) Investment effects of land titling and registration: evidence from Nicaragua, mimeo, 22p.
- D'Exelle, B & J.Bastiaensen (2000) Property rights, missing markets and agricultural diversification of agrarian reform in Masaya, Nicaragua, - In: *Rural development in Central America* / Ruben, R. & J. Bastiaensen [edit.], Houndsmill, Macmillan, pp. 98-114.
- D'Exelle, B.; M.Alemán & J.Bastiaensen (2002) Exclusion and embeddedness in the Valley of Terrabuena, Nicaragua (with a case study of the 'Fondo de Desarrollo Local'), de rapport BVO project, mimeo, 46p.
- D'Exelle, B.; J. Bastiaensen & M. Alemán. (2004) "Microcredit and the Alleviation of Rural Poverty" in *Cuadernos del CEDLA n°15*. Special issue Microfinance in Nicaragua. Ed. P. Van Dijck, H. Nusselder & A. Sanders. Amsterdam, CEDLA, CDR-Vrije Universiteit Amsterdam, IDPM-University of Antwerpen, pp. 27-47.
- Horton, L. (1998) *Pesants in arms. War and Peace in the mountains of Nicaragua, 1979-1994*, Athens, Ohio University Center for International Studies, Latin American Series Number 30, 372p.
- IRAM (2000a) *Estudios sobre la tenencia de la tierra. Parte I: Marco Legal Institucional*. París/Managua, septiembre, 151 p.
- IRAM (2000b) *Estudios sobre la tenencia de la tierra. Parte III: conclusiones generales de los dos estudios sobre la tenencia de la tierra en Nicaragua*. París/Managua, septiembre, 40p.
- Jansen K. & E. Roquas (1998) Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras, *Development and Change*, 29(1), pp. 81-106

- Lavigne Delville P. (ed.) (1998) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris: Karthala.
- Long, N. (2003) *Development Sociology: Actor Perspectives*. London, Routledge.
- Lund, C. (2001) "Seeking certainty and aggravating ambiguity – on property, paper and authority in Niger." In *IDS-Bulletin*. Sussex, Institute of Developing Studies, Vol. 32, n°4, pp. 47-53.
- Marchetti, P. (1994) *Experimentación con nuevas modalidades de la educación popular para el desarrollo local*. Managua, Nitlapan, Universidad Centroamericana, mimeo.
- Marchetti, P. & C. Maldidier (1996) El campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense, Managua: Nitlapan-UCA, 174p.
- Meinzen-Dick, R.S. y R. Pradhan (2002) *Legal pluralism and dynamic property rights*, Washington, CAPRI working paper N°22, 35p.
- Migdal, J.S. (1988) *Strong societies and weak states*. Princeton: Princeton University Press.
- Moore, S.F. (1978) Law and Social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study, Chapter 2, In: Routledge & Keganal (eds.) *Law as Process*, London, p 54- 81.
- Platteau, J.P. (2000) *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. Amsterdam, Overseas Publishers Association. 385 p.
- Ruben, R. (1997) *Making Cooperatives Work*. Contract choice and Resource Management within Land Reform Cooperatives in Honduras. Ph.D. Thesis Free University of Amsterdam.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shanin (1987) *Peasants and Peasant Societies*. London, Basil Blackwell, Second Edition.
- Spoor, M.; O. Mendoza; E. Visser & R. Bakker. (1989) "Políticas de Precios y de Comercialización en Nicaragua" en *El Debate sobre la Reforma Agraria en Nicaragua*. Ed. J. De Groot & R. Ruben. Managua, ECS/INIES, 317-354.
- Strasma, J. (1999) *Nicaragua: mercado de tierra*, Managua, Boston, Institute for developing economies, 65 p.
- Von Benda-Beckmann, F. (1995) "Anthropological approaches to property law and economics" in *European Journal of Law and Economics*. Springer Sciences&Business Media B.V., Vol. 2, n°4, december, pp. 309-336.

