

Proyecto NEPAI
Nucleo Especial para Análisis e Implementacion
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

MIFIN / MEDE

**CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD EN
NICARAGUA, 1996**

Documento Elaborado por el Dr John Strasma

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00
Febrero, 1997
Managua, Nicaragua

CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD EN NICARAGUA, 1996

Contenido

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo	1
1 La Cantidad de propiedades formales e informales en conflicto	3
2 Diferendos respecto a quién es propietario	10
3 Desacuerdos respecto a compensaciones a los ex-propietarios	12
4 Reclamos sobre la Ejecutoría de fallos legales	13
5 Financiamiento de las compensaciones acordadas	14
6 El mecanismo de Bonos Brady, y la Venta de Acciones de ENITEL	16
7 Complicaciones internacionales	19
8 El mercado de tierras rurales y urbanas en Nicaragua	20
9 Recomendaciones	
a Durante el Período Inicial del Nuevo Gobierno	22
b Medidas para los primeros 100 días	25
c Medidas para el resto de 1997	27
d Medidas para los próximos años (hasta 2000)	30

Anexos

Referencias	33
Organizaciones	35

CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD EN NICARAGUA, 1996²

John Strasma³

Resumen

Unas 300,000 familias (el 42%) fueron beneficiarias de la Reforma Agraria y de la redistribución de la tierra urbana. De ellas, la cuarta parte estaban comprando lotes en 1979. La redistribución para ellos fue una condonación total de sus deudas para la compra de lotes o casas a instituciones financieras estatales. Casi 200 000 (el 28%) de los restantes tienen conflictos reales o potenciales con otra persona que aparece en el Registro como dueño de la misma tierra.

Algunos son sucesiones no formalizadas, solamente hace falta inscribir a nombre de los herederos la parte que les corresponde. Pero más de la mitad están en tierras confiscadas, legalmente o de hecho. La gran mayoría de los ocupantes son beneficiarios de las reformas sociales, pero en muchos casos el Estado no ha indemnizado al propietario anterior. En estos casos, los ocupantes no tienen la seguridad absoluta de ser dueños de su propiedad. A la vez, los dueños anteriores no tienen la posesión y no pueden hacer uso de ella. Por lo tanto, ni uno ni otro invierte en ella.

Además, los ocupantes gastan su energía y escasos recursos en actividad política en vez de actividad productiva, buscando protección de sus derechos precarios en vez de dedicarse a obtener mayores ingresos y mejor vida mediante la actividad normal y productiva.

Por lo tanto

1) Recomendamos al nuevo gobierno implementar rápidamente un programa de titulación definitiva de las tierras, lotes y casas redistribuidas en las reformas sociales entre 1979 y 1996 (O sea, las reformas del período sandinista más la tierra repartida a los desmovilizados después de 1990). Además, recomendamos dar amplia publicidad a la entrega de los títulos definitivos y al proceso, programación y cronograma que dará a todos los beneficiarios legítimos de las reformas sociales, la seguridad de ser dueños.

2) Recomendamos un programa para resolver definitivamente los reclamos de los dueños anteriores pendientes, para que éstos también puedan dedicarse a nuevas actividades productivas en vez de vivir enojados, preocupados de hechos consumados desde hace tiempo. Un aspecto clave de esto, es ofrecerles formas alternativas de indemnización, vinculadas a la inversión productiva y no solamente ofrecerles bonos, títulos valores de renta fija, a largo plazo.

3) Recomendamos eliminar las fuentes de nuevas inseguridades. La policía debe reprimir cualquiera nueva invasión de propiedades, quitando de la cultura reinante la idea de buscar acceso

² Borrador de un capítulo para discusión con miembros del Gobierno de Nicaragua

³ Profesor de Economía, Universidad de Wisconsin. Las ideas y los comentarios son de exclusiva responsabilidad del autor. No coinciden necesariamente con el punto de vista del Gobierno de Nicaragua, ni con ninguna institución internacional o bilateral.

a la tierra por la fuerza o por el engaño La Asamblea Nacional debe dejar de prohibir el desalojo de arrendatarios que no pagan el alquiler, o de personas que hayan perdido en un juicio normal y honesto entre particulares ⁴ Y la Procuraduría General de Justicia debe facilitar la resolución de conflictos o en los tribunales o bien por mediación entre las partes La meta es poder informar honestamente al mundo, que ya tanto un nicaraguense como un extranjero pueden invertir en Nicaragua sin el temor de caer en un conflicto de derechos a la propiedad en que ha instalado su actividad productiva Así, la resolución de conflictos crea nuevos empleos

4) Una vez solucionada la gran mayoría de los conflictos en favor de los ocupantes legítimos de la "Reforma Social", y mejorados los tribunales, los abusos pueden ser corregidos de una manera más contundente, a través de los tribunales

5) Recomendamos preocuparse por otro problema a nivel local el ordenamiento urbanístico Aun cuando se hubiera indemnizado al dueño anterior, y se hubiera inscrito la finca matriz en el Registro, en favor del Estado, si el mapa catastral indica que la tierra está destinada a espacios verdes, carreteras amplias, centros comunales o escuelas, el Catastro no da una ficha catastral para que un ocupante pueda obtener un título de propiedad para uso habitacional Los topógrafos miden, y entregan mapas en los que aparece la situación real del asentamiento, pero por los reglamentos vigentes no se puede titular Recomendamos que las municipalidades se preocupen en actualizar los Planos Reguladores, y en crear programas para reubicar en otras tierras municipales a las familias que ocupen tierras destinadas a otros usos que la comunidad desea realizar Obviamente, un Plano Regulador elaborado en 1975 no es necesariamente lo indicado para 1997, sin embargo, vale la pena preservar algunos de los usos de la tierra previstos en los Planos Reguladores Recomendamos un proceso abierto, participatorio, en que la municipalidad y los pobladores mismos discutan las alternativas, para buscar soluciones de consenso

6) Y una última recomendación es que se haga un estudio rápido para estimar la cantidad de familias que no pueden titularse actualmente por los dos problemas principales la no-indemnización del dueño actual, y la discrepancia entre la situación de facto y el Plano Regulador De esta manera, se podrá proyectar realísticamente el número de títulos que podrían entregarse en un plazo determinado, con buena organización y técnicas modernas más apropiadas, midiendo primero los barrios que no tengan estos dos problemas Y a la vez, se podrá determinar la urgencia de resolver la indemnización y las normas urbanísticas, y la cantidad de títulos adicionales que podrían entregarse al resolver estos dos problemas grandes

⁴ Entre 1990 y 1996, la Asamblea Nacional aprobó unas leyes prohibiendo desalojos por un tiempo determinado, típicamente seis meses El motivo declarado fue proteger a los beneficiarios de las reformas sociales, pero al no especificar una excepción en el caso de no pago de alquiler, protegió a los morosos e hizo que un propietario pudiera ver mucho riesgo en entregar una casa o apartamento en alquiler Por lo tanto, la medida posiblemente empeoró el déficit de viviendas En cambio, una ley que prohíbe el desalojo de personas con solvencias permitiría aclarar la situación constitucional y buscar solución para los casos en los cuales el dueño rechaza una indemnización razonable, igual a lo que se ha pagado a otros confiscados El programa de titulación no debería ser rehén de un confiscado que quiere el pago en efectivo como si la finca se le hubiere expropiado ahora en vez de hace 15 años, por otro Gobierno

1. La Cantidad de propiedades formales e informales en conflicto

En Nicaragua, al igual que en cualquier país del mundo, hay casos en que lo indicado en el Registro Publico de la Propiedad no coincide con la situación real "in situ". Los traspasos no formalizados son muy comunes, al igual que las ventas entre vecinos o amigos y parientes, no inscritos en el Registro. Un estudio reciente realizado por el INRA estima que por lo menos 18,000 de las propiedades rurales en la macro región central están en estas situaciones, y recomienda un proceso para actualizar el Registro totalmente ⁵

También hay conflictos entre vecinos sobre deslindes y otras disputas menores por las propiedades raíces, y no existen en Nicaragua muchos mecanismos ágiles, justos, honestos, de bajo costo, capaces de resolver estos conflictos. No contamos con ninguna estimación fidedigna de la cantidad de estos conflictos.

Ciertamente, los conflictos de propiedad han ocurrido en otros países, especialmente cuando cae un gobierno que confiscó los bienes raíces de personas que fueron a vivir en otro país, pero ahora vuelven y pretenden recuperar sus bienes confiscados. Un país puede elegir una norma de regresar automáticamente la propiedad al dueño anterior, y buscar indemnizar al ocupante, mientras otro país puede optar por la norma contraria: prohibir al confiscado molestar por nada al ocupante actual, pero le puede ofrecer una indemnización al confiscado. Según los conferencistas en una conferencia sobre el problema, en Managua en 1994, cualquiera de los dos funciona ⁶. Lo que no funciona bien, es la ambigüedad, y lamentablemente, éste es lo que tiene Nicaragua.

a. Las Reformas Sociales.

El problema más agudo para la sociedad y la economía nicaraguense se deriva de los traspasos masivos de bienes raíces realizados o alentados por el gobierno del FSLN entre 1979 y 1990. El problema no es la redistribución en sí, la historia indica claramente que la reforma puede ampliar la base y facilitar el despegue económico y social de un país ⁷. Pero en Nicaragua, el problema está en la falta de formalización de la redistribución. No se indemnizó a muchos de

⁵ Ing. Alvaro Fiallos Oyanguren, "Nicaragua: Una Experiencia Exitosa de Consolidación Jurídica de la Reforma Agraria," ponencia presentada a la Conferencia Internacional de Administración de la Tierra, Orlando, Florida, Noviembre de 1996, página 6. Si hay esta cantidad en la macro-región central, creemos que en todo el país, urbano y rural, habrá por lo menos 100 000 casos de traspasos no inscritos, pero tampoco conflictivos.

⁶ Conferencia Internacional sobre la Resolución de Conflicto de la Propiedad, Centro Olaf Palme, Managua, Nicaragua, 1994.

⁷ Los casos más conocidos son las reformas agrarias de Japón, Corea y Taiwán, las que ayudaron a crear el auge económico de los tres países desde 1949 a la fecha.

los ex-propietarios, éstos no firmaron un finquillo o escritura a favor del Estado, y no fueron cancelados sus derechos inscritos en el Registro de Propiedad

Un estudio de esta redistribución estima la cantidad de propiedades como sigue

Cuadro 1

Nicaraguenses Que Recibieron Propiedades Redistribuidas, 1979-1990

	Número de Familias
Solicitudes de Solvencias de la Ley 85 ("casas")	12,415
Solicitudes de Solvencias de la Ley 86 ("lotes")	106,130
Títulos de la Reforma Agraria (Febr - Abr 1990)	<u>66.045</u>
Total	184,590

Fuente INRA y el Vice-Ministerio de la Propiedad, 1996

Las familias indicadas como beneficiarios de la Reforma Agraria en realidad incluyen tanto los 48,800 títulos de reforma agraria emitidos durante el periodo 1979-1990, como más de 10,000 títulos repartidos informalmente en marzo y abril de 1990, pero no incluyen unas 210,000 hectáreas asignadas pero no tituladas, ni tampoco unas 24,500 familias de desmovilizados, asignados después de 1990. Se complica más por el hecho que, de 1,300 fincas matrices en la reforma agraria, casi el 70% no pertenecen aún al Estado, lo que impide crear una cuenta única en el Registro, en favor del beneficiario

Sin embargo, algunas casas, lotes y fincas fueron ocupadas por personas que no calificaron como beneficiarios, y a estos las solvencias fueron denegadas

Cuadro 2

Ocupantes que no Califican (Solvencias Denegadas)

Ocupantes de Casas	2,477
Ocupantes de Lotes	1,015
Ocupantes de Fincas	<u>6.323</u>
Total	9,815

Fuente Vice-Ministerio de la Propiedad, 1996

Nota Estas solicitudes fueron denegadas en primera instancia Muchos están en proceso de apelación

Al analizar estas cifras, cabe notar que algunas familias no calificaron solamente por falta de pruebas documentales de haber estado en el bien inmueble en febrero de 1990. A la vez, el Cuadro 2 subestima la cantidad de casas, lotes y fincas ocupadas por personas que no califican, porque algunos, sabiendo que no calificaban, ni siquiera presentaron solicitudes.

Aparte de la redistribución masiva desde 1979 a 1990, también se presentaron invasiones y otros traspasos informales realizados en el campo y en zonas periféricas urbanas que se dieron principalmente en 1991 y 1992, a raíz de la desmovilización de los armados.

b. Frecuencia de Conflictos.

No existe ningún Banco de Datos completo, como para poder estimar la cantidad total de conflictos existentes. Sin embargo, en 1993 el Profesor David Stanfield, del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, estimó que más o menos el 40% de la población rural vive en una propiedad con algún nivel de duda o conflicto.⁸ Ahora tenemos elementos de juicio para ver si ese porcentaje se aplica a la población urbana también.

Se estima que la población nicaraguense consta actualmente de unos 4 millones de personas, con un hogar promedio de 5.7, estimándose una población de 700,000 hogares. Se sabe que muy pocas de las 185,490 familias beneficiarias en el Cuadro 1 han recibido títulos debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad, de lotes, fincas o casas que efectivamente no son reclamadas por nadie más. Por lo tanto, no está muy lejos de la verdad, decir que 200,000 familias, o sea el 28% de la población, vive en la incertidumbre e intranquilidad con respecto a la propiedad.

Creemos que un porcentaje alto de los compradores de lotes urbanos, favorecidos por la condonación de deudas a las instituciones financieras estatales, lograron inscribir en el Registro, sus títulos de propiedad. Sin embargo, para las familias más humildes, en poblaciones precarias o espontáneas, el porcentaje de títulos inexistentes o no inscritos es mucho más alto. Además, para un buen número de pobladores, aunque califican para recibir una "solvenencia" no pueden recibir un título inscrito en el Registro, porque ocupan tierra que figura como calle, área verde, o de otro uso distinto al habitacional, en el Plano Regulador de la Municipalidad. Tampoco pueden invertir en mejorar su casa, porque saben que podrían verse obligado a trasladarse a otro sitio, no son sujetos de crédito tampoco, porque no tienen título.

⁸ Stanfield, J. David, "El problema de la inseguridad de tenencia en Nicaragua," en *Derecho Nicaragüense de la Propiedad Después de la Reforma Agraria: Revolución, Democracia Participativa y Propiedad*. León: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1992.

c El Costo de la Incertidumbre.

En estas condiciones, muy pocas familias se atreven a invertir en mejorar su casa o su finca. No plantan árboles frutales, ni mucho menos construyen una casa definitiva, de dos pisos y de construcción sólida, ni tampoco construyen galpones, silos o procesadoras.

Igualmente, como los ocupantes de lotes, casas y fincas no tienen títulos seguros, no pueden obtener crédito formal bancario en base de una garantía hipotecaria. Y como no tienen títulos de dominio pleno, no pueden vender o arrendar sus parcelas o casas a otro sin correr el riesgo que el otro incumpla su promesa de pagar, y no haya forma de obligarlo. Por lo tanto, la familia humilde que debe vender por cualquier motivo, solamente puede vender a un comerciante o rico, que pueda pagar en dinero efectivo. De esta forma, la falta de títulos de dominio pleno desfavorece fuertemente al beneficiario que debe vender. Hay pocas personas que pueden comprar al contado, y por lo tanto pagan mucho menos, en un mercado muy imperfecto debido a la falta de títulos fidedignos, debidamente inscritos en el Registro y libremente transferibles.

d. Los Conflictos no se Limitan a los Inmuebles.

Los conflictos de propiedad en Nicaragua van mucho más allá que los bienes inmuebles, los reclamos presentados entre 1990 y 1996 incluyen cuentas bancarias, vehículos, inventarios, acciones y valores financieros, pasajes aéreos, etc. Los reclamos ante la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC), por tipo de bien, aparecen en el Cuadro 3.

Sin embargo, lo grueso de lo reclamado, y casi el 100% de las polémicas, son para los inmuebles. Es especialmente notorio el debate provocado por las casas en Managua que quedaron en manos de funcionarios de un gobierno anterior que, por los puestos altos que ocuparon en ese gobierno, parecen no calificar como beneficiarios humildes de una reforma social. Sin embargo, en unos casos los ocupantes actuales compraron las casas al BAVINIC, institución fiscal que adquirió las casas cuando el dueño, habiéndose trasladado al exterior, no canceló una deuda hipotecaria. En otros casos, las casas fueron confiscadas por el decreto 3 (Somoza y allegados) o por la Ley de Ausentes, y debidamente inscritos en el Registro en favor del Estado, hasta que también fueron comprados por los funcionarios del gobierno saliente.

Además de las confiscaciones no indemnizadas, hay otros reclamos que pretenden modificar una transacción habida durante el período 1979 - 1990. Por ejemplo, un ex-dueño alega que fué forzado a punto de pistola, a firmar una escritura vendiendo una finca en un precio que estima haber sido muy bajo.

En América Latina, hay precedentes en la materia, y no favorecen a los reclamantes. En Chile, por ejemplo, el gobierno que tomó el poder en 1973 anuló toda expropiación pendiente, pero si el afectado había firmado una escritura y había aceptado bonos, no importa el monto, el régimen del General Pinochet estimó que "lo hecho, hecho está". No regresaron la finca ni

Cuadro 3

Tipos de Propiedad Reclamada Ante la C N R.C

	Propiedades	Porcentaje (por número)
Inmuebles Rústicos	7,186	45 0
Inmuebles Urbanos	5,220	32 7
Acciones	1,250	7 8
Vehículos	472	3 0
Semovientes	427	2 7
Certificados	310	1 9
Maquinaria	251	1 6
Equipos	179	1 1
Empresas	157	1 0
Otros	517	3 2

Nota Un reclamante puede reclamar varias propiedades, y algunos reclamos son presentados por sociedades o grupos de personas

Nota Estas cifras subestiman las confiscaciones, porque hay personas que perdieron propiedades entre 1979 y 1990 que no han presentado reclamos. Unos fallecieron o se trasladaron a otro país y se olvidaron de sus pérdidas, o sencillamente aceptaron lo perdido como un hecho y se dedican ahora a otra actividad

Fuente Vice-Ministerio de la Propiedad, 1996

mucho menos le dieron más bonos. El afectado solamente pudo acusarle al funcionario que le abusó, pero no recuperó la finca.

En Nicaragua, algunos políticos han denunciado a los mismos confiscados, alegando que algunos de ellos habían adquirido las propiedades que ahora reclaman, mediante abusos de un tipo u otro. Sin embargo, hasta ahora no se ha exigido a los confiscados, demostrar que la propiedad que perdieron, fué a su vez bien habido.⁹

e. Los Inmuebles en Conflictos de Propiedad

Lo más conflictivo para la sociedad nicaraguense hoy en día parece ser los conflictos de propiedad inmobiliaria. De todas las propiedades afectadas, una parte ha sido devuelta a sus dueños, otra parte ha sido indemnizada, y una parte sigue en negociación o está pendiente de la presentación de pruebas documentales necesarias para resolver el reclamo. (Por ejemplo, el reclamante no ha presentado pruebas de la existencia de 1,000 cabezas de ganado, o recibo para comprobar haber cancelado un préstamo hipotecario ante un banco estatal, garantizado con el bien inmueble que ahora reclama.)

f. Resoluciones Administrativas no son Necesariamente Definitivas

Según las estimaciones del Vice-Ministerio de la Propiedad al 31 de diciembre de 1996, el 13% de los casos han sido canalizados por el sistema legal, y el 76% de los casos se han resuelto administrativamente en la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones (OCI). Sin embargo, esta resolución administrativa no es necesariamente definitiva. El reclamante no está obligado a aceptarla. Algunos lo ven como una instancia inicial de negociaciones, y rechazan el concepto de aplicar normas técnicas catastrales a su caso, pidiendo un trato especial. Otros optan por probar su suerte en los tribunales, buscando la devolución.

En 1996, muchos reclamantes ni aceptaron ni rechazaron la indemnización. Completaron la documentación, recibieron la oferta de indemnización que contempla la ley vigente y luego decidieron no hacer nada hasta la elección de octubre de 1996, con la esperanza de quizás obtener más del próximo gobierno, por amistades políticas o por algún milagro de un donativo generoso externo para darles más dinero por sus propiedades perdidas.

⁹ Se planteó este asunto en África del Sur, hace poco, cuando el nuevo gobierno pluralista y democrático decidió regresar o indemnizar a los negros las tierras quitadas durante el largo periodo de "apartheid". Algunos quisieron regresar al estatus quo de 1643, cuando llegaron los europeos, pero descubrieron que los Zulu también invadieron, desde el norte, en la misma época. Por lo tanto, habría que regresar muchas tierras a los descendientes de otros grupos que los Zulu, también negros, habían desplazado por la fuerza. Al final, optaron regresar solamente lo quitado bajo pretexto legal a partir de 1908, y solamente en casos en que el motivo declarado fue de lo que ahora se llama la "limpieza étnica".

g Los Procedimientos Administrativos ¹⁰

Frente a varios miles de reclamos, el gobierno de la Presidenta Chamorro se vio obligado a crear todo un sistema institucionalizado para resolverlos en forma relativamente transparente, para dejar claro que no se estaba favoreciendo a unos reclamantes en mejores condiciones que a otros. Hoy, esta estructura está funcionando y será de gran utilidad al gobierno nuevo del Presidente Alemán. A continuación, presentamos un resumen breve de su funcionamiento.

Los reclamos presentados pasan primero a la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC). Una oficina de Asesoría Legal estudia el caso y en base a la información proporcionada por las instituciones que administran el bien, determina si puede regresarse la propiedad o no. De ser ocupada por cien familias campesinas con títulos de la reforma agraria, o por cien familias con solvencias de la OOT conforme a la Ley 86, o por un hospital o una escuela, resuelve que no puede regresarse y, por lo tanto, pasa el reclamo a la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones para determinar el monto de indemnización que procede a pagarle al dueño.

En esta etapa, se determina si 1) la propiedad ya fue pagada por el INRA u otra institución pública, 2) si fue adquirida por un banco estatal porque el dueño no pagó un préstamo hipotecario, o si 3) fue indemnizada ya mediante una permuta de otra propiedad estatal. En cualquiera de estos casos, la indemnización sería cero, porque ya la propiedad no es del reclamante. En la mayoría de los expedientes, la propiedad pertenece aún al reclamante, y se valoriza de acuerdo a la Ley. Del valor así calculado, se resta el valor de cualquier deuda no pagada, del reclamante con la banca estatal, con garantía hipotecaria por esta propiedad. Tanto el valor como la deuda, se calcula con corrección monetaria desde la fecha de la confiscación hasta ahora.

Frecuentemente, la OCI no puede efectuar la valuación definitiva porque faltan documentos o pruebas. Por ejemplo, el reclamante puede haber demostrado que es propietario de una finca según el Registro de la Propiedad, y que no existe ningún gravamen pendiente en el Registro. Pero su reclamo puede incluir además 11 000 cabezas de ganado, de cuya existencia no haya ninguna prueba en el expediente todavía ¹¹.

h. Facilidades para el Reclamante: el Proyecto MIFIN/BID/PNUD

Al comienzo, fue muy difícil para el reclamante saber el estatus de su reclamo. Era necesario averiguar en tres oficinas diferentes, y no había nada centralizado. Con el proyecto

¹⁰ Un estudio detallado de los procedimientos administrativos, en 1994, aparece en un Informe al Ministro de Finanzas, con fecha de 1994 (Molina y Strasma). Casi todas las recomendaciones fueron implementadas, principalmente a través del Proyecto de Agilización de la Resolución de Conflictos de la Propiedad, del BID/PNUD.

¹¹ Pruebas pueden incluir facturas para la compra de novillos o para la venta de ganado a un matadero, copia de declaraciones del impuesto sobre la renta que indican utilidades provenientes de la actividad ganadera, informes de un inspector de un banco que haya hecho un préstamo para el engorde, etc.

MIFIN/BID/PNUD, se ha consolidado un banco de datos, y ahora el reclamante puede consultar en el Centro BANIC, en Managua. Cuando el sistema nuevo funciona bien, está diseñado para dar un servicio excelente al reclamante. Una recepcionista consulta una computadora y le puede informar de inmediato, en que etapa se encuentra su expediente, y si le falta algún documento para poder completar el proceso administrativo.

Como resultado inmediato de este proyecto, el Vice-Ministerio de la Propiedad en 1996 envió cartas a más de 300 reclamantes que son ciudadanos norteamericanos, informándolos del estatus de su reclamo a la fecha, el monto de indemnización que se le puede ofrecer, y una invitación para acercarse a la OCI con los documentos que falten, o para formalizar el finiquito de su reclamo y recibir la indemnización correspondiente.

Igualmente, las cartas indican como proceder si desean discutir el monto de la indemnización, las posibilidades de apelaciones si no están conformes, y hasta la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional para un fallo definitivo si ellos así lo desean.¹²

Se ha avanzado mucho en seis años, hacia la resolución por la vía administrativa, de los conflictos de propiedad. Sin embargo, muchos reclamantes no han aceptado la indemnización ofrecida por ley, y por lo tanto, sigue pendiente e incierta la situación de las tierras, lotes y casas involucrados.

Pasamos ahora a examinar las causas y posibles soluciones de esto.

2 Diferendos respecto a quién es propietario

a. Precedentes Europeos

En Europa Oriental, en los últimos años, también se ha visto el regreso de muchas personas del exterior, que reclaman la devolución de propiedades urbanas o rústicas que fueron confiscadas a ellos o a sus familias, hace años, sin indemnización. Algunos países han resuelto el problema en favor de los dueños anteriores, otros, en favor de los actuales.

Los primeros dicen a los que vuelven al país, "Bienvenidos, y si Ud desea recuperar su propiedad e invertir en ella, puede hacerlo. A los ocupantes, si Ud no los necesita como trabajadores, les daremos capacitación, facilidades para reubicarse, etc, pero Ud puede recuperar la propiedad."

¹² Recomendamos enviar cartas similares a todos los casos pendientes, tan pronto se han resuelto algunos problemas pendientes con los bancos de datos.

Esto es, por ejemplo, la norma general para Alemania Oriental ¹³ A la vez, otros países (como la República Checa) ¹⁴ han hecho todo lo contrario "Bienvenido, pero Ud no puede molestar por nada a las personas que actualmente ocupan lo que era su propiedad, porque esta formalizado a ellos Pasa Ud a reclamar una indemnización, y vamos a estudiar su reclamo Pero bienvenido!"¹⁵

Cualquier de los dos enfoques está claro Los ocupantes y los dueños anteriores saben a que atenerse en estos países Unos puede invertir, producir, y vivir tranquilos, y otros pueden reclamar una indemnización, pero no pueden amenazar a los primeros En Nicaragua, en cambio, no se definió tan claramente una solución Por un lado, los propietarios que estaban en el exterior regresaron, y algunos buscaron amparo en los tribunales para recuperar sus tierras, lotes o casas Pero los tribunales son lentos, y aunque algunos fallaron en favor de los dueños, a veces la policía nada hizo para desalojar a los ocupantes, "para evitar la violencia "

b. Los Acuerdos de Montelmar

Después de tres años de negociación, sin embargo, las fuerzas políticas de Nicaragua llegaron a una decisión Fue ratificado públicamente en una conferencia en Montelmar, a mediados de 1995, y luego quedó cristalizada en la Ley 209 y la Ley 210, a fines de noviembre de 1995 Los beneficiarios aptos para una "solvencia" de acuerdo con las leyes 85, 86 y 88, podría quedarse, y los dueños recibirían indemnización En cambio, los abusadores que tomaron propiedades sin ser aptos para la reforma social, tendrían que marcharse

Nadie consiguió todo lo que deseaba, pero en base a concesiones mutuas se llegó a un acuerdo, que ahora hace posible resolver los conflictos de propiedad Los ocupantes de casas grandes pueden quedarse con ellas, pero tienen que pagarlas Los ex-dueños no pueden recuperar sus casas ni fincas, pero la valuación se hace en base al valor catastral actualizado, lo que es mucho más que la base anterior para la cuantificación de la indemnización

Finalmente, el acuerdo buscó valorizar a los bonos Mediante la venta del 40% de las acciones de ENITEL, se crearía una garantía sólida para los Bonos de Pago de Indemnización, de tal forma que los bonos tendrán una liquidez internacional y un precio muy superior al precio que tendrían si se pudieran vender únicamente en la Bolsa de Valores de Managua

¹³ Aunque un artículo reciente en el Wall Street Journal, describe un caso en que un alto funcionario del ex-Partido Comunista logró quedarse con una mansión, con una promesa vaga de crear algunos empleos La familia propietaria quiso recuperarla para montar una escuela de música

¹⁴ Los checos de origen alemán que huyeron de la República Checa en 1946, que regresan ahora, no están recibiendo indemnización El gobierno checo los acusa de haber colaborado con los invasores alemanes durante la Segunda Guerra Mundial, y dice que no piensa indemnizarlos por las propiedades confiscadas en 1946, hasta que Alemania paga por los daños hechos durante esa guerra Se parece, en cierto sentido, al debate aquí sobre el Decreto 3, y si procede indemnización a los confiscados "allegados" a Somoza

¹⁵ Conferencia Internacional de Resolución de Conflictos de Propiedad, Centro Olof Palme, Managua, Nicaragua, 1994

3 Desacuerdos respecto a compensaciones a los ex-propietarios

Hay que reconocer de inmediato que hay personas en Nicaragua que no aceptan el gran compromiso político de Montelimar. Unos exigen la devolución de las casas que quedaron en manos de líderes y organizaciones del Frente Sandinista a fines de 1989 y comienzos de 1990, en el proceso que se conoce popularmente como "La Piñata". Es entendible, especialmente en casos de casas grandes que eran de una familia durante generaciones, el enojo que afecta a la familia al ver que hoy vive en ella una persona que, para ellos, representa valores y manera de gobernar inaceptable.

a. Muchas de los Casos de Alto Perfil no son Casas de la Ley 85

A la vez, hay cierta confusión acerca de las casas redistribuidas. Son pocos los casos en que líderes del gobierno anterior calificaron para una Solvencia en la OOT, y ahora solicitan un título definitivo mediante la Ley 85 y la Ley 209. No hay cifras definitivas, pero parece que más de 1,000 casas, de las 4,200 reclamadas ante la CNRC, fueron traspasadas antes de 1990, mediante otras leyes y procedimientos. Muchas de estas casas fueron embargadas por incumplimiento de pago de un préstamo en un banco estatal. Otras fueron confiscadas bajo los decretos 3, 38 o 760 ("ausentistas"), y luego fueron utilizadas por el Gobierno como Casas de Protocolo o de Huéspedes, para instituciones o para alojar asesores extranjeros.

Legalmente muchas de estas casas ya eran propiedad del Estado, inscritas en el Registro. Cuando quedaron vacías en 1990, unos dirigentes políticos compraron las casas a un banco u otra entidad estatal, principalmente a BAVINIC. Siempre que paguen el precio pactado, parece que pueden perfectamente inscribir el título en el Registro, y pueden vender, arrendar o regalar la casa a quien quieran.

En muchos casos, el precio de venta quedó muy bajo en términos reales actuales, por la inflación elevada imperante. Además, las instituciones estatales no vendieron estas casas en remate público, sino en negociación privada, sin permitir otras ofertas de compra a mejor precio.

Nicaragua casi ha vencido a la inflación, pero solamente desde 1992 los créditos contemplan una corrección monetaria según el tipo de cambio del Córdoba con respecto al Dólar norteamericano. Por lo tanto, muchas casas grandes fueron compradas por dirigentes políticos, a instituciones fiscales, durante 1989 - 1990, a pagarse a largo plazo, con cómodas cuotas de pago en montos ahora muy bajos por la falta de la corrección monetaria. (La inflación del año 1990 fue del 30,000%)

b. Tampoco Están Todos de Acuerdo en Pagar Indemnización a Todo Confiscado

Algunas personas han criticado al Gobierno, por haber indemnizado a algunas personas vinculadas de alguna manera al ex-dictador Somoza. Los Decretos 3 y 38, que confiscaron la propiedad de la familia Somoza "y sus allegados" no representan la primera vez que en Nicaragua, se

confisca la propiedad a los perdedores en una guerra civil. También fue común en Inglaterra hace siglos, y en otros países europeos, generalmente justificado como medida prudente para impedir que los hijos o nietos tuviesen recursos con los cuales intentarían vengarse.

Hoy día, se reconoce que los delitos se castigan, pero solamente se castiga al criminal. Se puede confiscar el dinero ganado por el crimen, pero no se nos ocurre ahora confiscar una casa que la señora del criminal haya heredado de sus padres, cuando ni la señora ni la casa no tienen nada que ver con el crimen. Y ahora, en Nicaragua, varios de los dirigentes del FSLN reconocen que no fue justo confiscar a algunos de los parientes y "allegados" del dictador difunto, no todos eran culpables de los delitos atribuidos a este, pero igualmente sufrieron la confiscación. Sin embargo, hasta ahora no hay un mecanismo capaz de evaluar la forma en que un confiscado adquirió la propiedad confiscada, ni mucho menos un mecanismo para juzgar las acciones del confiscado durante el periodo de Somoza, que terminó hace 17 años con el triunfo de la revolución.

4. Reclamos sobre la Ejecutoria de fallos legales

Los tribunales nicaraguenses no han podido resolver muchos casos de disputas de propiedad entre 1990 y 1996. Cuando dan un fallo en favor de un confiscado, este frecuentemente (especialmente antes de 1995) no logra obtener la fuerza pública para desalojar al ocupante de su propiedad. La falta de títulos definitivos en favor de los ocupantes humildes favorece la violencia y los disturbios, además de la incertidumbre que impide la inversión y el empleo productivo.

Las organizaciones de activistas se justifican como la única manera que tiene el pobre de defenderse de los propietarios. Cuando un propietario se acercaba a la policía, alguien avisó a las organizaciones de activistas, y una turba apareció en el sitio. Luego, la policía le dice al juez que "para evitar la violencia, mejor que venga otro día para hacer efectivo el desalojo que manda el tribunal." Cada vez que esto ocurre, los pobladores ven la necesidad de las turbas, y es por falta de títulos seguros.

A la vez, se escuchan preguntas acerca de la formación de los jueces y la integridad de los tribunales. La Corte Suprema de Justicia tiene la responsabilidad en el asunto, quizás le interesaría crear unos tribunales especiales de la propiedad.

En la República Dominicana, por ejemplo, para resolver el caos dejado por la guerra con Haití a fines del siglo pasado, se crearon tribunales de tierras en cada provincia, más un Tribunal Superior de Tierras en la ciudad capital. Estos tribunales atendieron solamente pleitos de propiedad. Los jueces fueron al sitio para ver los linderos en disputa y para escuchar directamente a los ocupantes, vecinos y reclamantes, y resolvieron en forma definitiva, quien era dueño de que. Estos tribunales controlaron la reorganización de los Registros de Tierras, incendiados durante la guerra con Haití. Y sin este trabajo, y la seguridad de derechos de propiedad que estableció, hubiera sido muy difícil atraer las inversiones fuertes en ingenios azucareros y otras agro-empresas.

5. Financiación de compensaciones acordadas

Tal como se indicó antes, el monto monetario de la indemnización necesaria para resolver los reclamos pendientes no es una cantidad pequeña. Es superior al presupuesto fiscal, y sería muy oneroso pagarlo en dinero efectivo -- no es humanamente posible

a. La Deuda Externa Existente

Con grandes esfuerzos y mucha comprensión de países amigos, y de las Instituciones Financieras Internacionales, Nicaragua logró rebajar su deuda externa de US \$11,000 millones en 1990, hasta más o menos US \$4,000 millones actualmente. La URSS aceptó recibir 3% de la deuda con ellos, y condono el 97%. Más del 80% de los acreedores comerciales aceptaron el pago de 8%, en dinero efectivo, y condonaron el 92%, hace pocos meses

b. El Monto de las Confiscaciones

Hasta fines de 1996 se han emitido aproximadamente US \$600 millones en Bonos de Pago de Indemnización, y se han redimido unos US \$200 millones con la venta de activos y con la aceptación de bonos en pago de deudas morosas con el Estado. Por lo tanto, circulan unos US \$400 millones

No existe una estimación fidedigna de la cantidad necesaria para resolver todos los casos pendientes de reclamos actuales y potenciales, debido a la falta de información detallada en muchos de los reclamos. En la campaña electoral se mencionó la cifra de US \$400 hasta \$500 millones más. Si fuera así, se trata de casi US \$900 millones de dólares, entre los bonos ya emitidos y los reclamos pendientes, que hay que sumar a la deuda externa existente

c. No Existen Donaciones para Pagar Indemnizaciones

Se ha dicho que si los países industrializados dieron millones de dólares para costear guerras, ¿Porqué no van a darlos para lograr la paz? Sin embargo, los tiempos han cambiado totalmente después del fin de la Guerra Fría. Como lo expresó un diputado norteamericano, "No puedo pedir a un contribuyente de la clase media norteamericana, financiar un pago a un confiscado rico, que perdió más propiedades que los que mi contribuyente jamás tendría en la vida" ¹⁶

¹⁶ Obviamente, muchos de los confiscados son de clase media. Sin embargo, la percepción en los países donantes es que dominan los que tenían, y perdieron, grandes propiedades

En la historia del mundo, han habido muchas reformas agrarias y algunas urbanas. Pero hasta la fecha, nunca se ha visto el financiamiento externo del pago a los ex-propietarios ¹⁷

La ayuda externa sigue disponible para programas focalizados en los pobres, y en la solución de conflictos. Existen formas en que se puede colaborar efectivamente en resolver los conflictos de propiedad ¹⁸. Sin embargo, el dinero para pagar indemnización debe buscarse en el mismo país, y a través de la prosperidad misma que vendrá con la resolución de los conflictos. Es por esto que el pago en bonos, certificados u otras formas de pago diferido, son indispensables.

d. Es Indispensable Cuidar del Presupuesto en las Indemnizaciones

Tratar con un propietario es complicado en casos de expropiación en cualquier país, y más difícil aun en un caso como Nicaragua. Cada reclamante quiere "más", y naturalmente piensa que sí el Gobierno puede ser generoso con él, no se va a notar en el monto total que es tan grande. Pero la blandura en esto puede hacer fracasar la indemnización para todos, si obliga a incumplir con el pago de los bonos.

Lamentablemente, también hay que cuidarse de los "oportunistas" que buscan su propia "Piñata" en la negociación. Entre 1993 y 1996, se vieron casos de personas que ya vendieron al Gobierno anterior, y cobraron dinero, y sin embargo, aprovechándose del desorden administrativo que dejó el FSLN, quisieron cobrar otra vez. Otro caso parecido fue un ganadero que reclamó el pago de miles de cabezas, cuando jamás había declarado para el impuesto a la renta personal utilidad de la actividad ganadera.

El Gobierno de Violeta Chamorro, movilizó profesionales del sector privado y apoyado por la ayuda externa, montó un proceso para revisar los reclamos y detectar muchos de los fraudes posibles. Recomendamos que se siga utilizándolo, con ciertas mejoras que también recomendamos, para evitar fraudes y el encarecimiento del proceso de indemnización.

¹⁷ Strasma, John "Financiamiento de los Programas de Reforma Agraria. Pago de la Indemnización," Capítulo 2 en *Progresos en Materia de Reforma Agraria, Cuarto Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas, 1966.

¹⁸ Por ejemplo, hay fondos externos para ayudar a mujeres campesinas como productoras en parcelas de la reforma agraria. Es posible que habrían fondos para ayudar a las comunidades indígenas, a comprar las tierras regaladas a colonos por el gobierno anterior, en medio de las tierras indígenas, así resolviendo otro conflicto de propiedad.

Nicaragua ya ha recibido fondos para titulación de tierras urbanas y rurales en favor de familias humildes que califican para reformas sociales. El donante quiere creer que está ayudando a alguien más pobre que el mismo, no le interesa la redistribución hacia arriba.

6. El mecanismo de Bonos Brady, y la Venta de Acciones de ENITEL

Cuando comenzaron a emitirse los Bonos de Pago de Indemnización, éstos devengaron el 3% de interés, totalmente capitalizable durante 20 años. O sea, se pagaría el monto total al cabo de los 20 años. Es entendible que nadie aceptaba los bonos como valores serios, se estimaba que el gobierno de turno, en 20 años, iba a negar toda responsabilidad para el pago. Por lo tanto, cuando un indemnizado quiso vender algunos bonos para obtener recursos líquidos, fuera para su jubilación, o fuera para montar algún negocio, no encontraba comprador.

La Bolsa de Valores fue creada en 1994, y desde el comienzo hubo transacciones en los Bonos de Pago, pero típicamente se vendieron en pequeñas cantidades, y en precios alrededor del 14%. En muchos días, había oferta pero ninguna demanda para comprarlos.

a La Ley 180 Mejoró a los Bonos

Al ver que los confiscados resistieron llegar a un finiquito, a cambio de valores de tan poco precio, el Gobierno aceptó la necesidad de mejorarlos. La Ley 180 creó varios usos de los bonos, tales como el pago de deudas morosas en la banca estatal, impuestos morosos en la DGI, y hasta cuentas morosas de electricidad, agua, y Seguro Social. Esto creó una demanda modesta pero real, para comprar los bonos en la Bolsa (ahora alrededor del 19% de su valor nominal), para estos usos. En los remates de Aduanas, por ejemplo, casi todo oferente pagaba con Bonos, porque fueron aceptados en su valor nominal.¹⁹

Aún más importante, la Ley 180 confirmó la validez legal de la emisión de los bonos, cortó su plazo a 15 años, con pagos parciales de principal a partir del año 11, mandó a capitalizar el interés solamente durante los primeros dos años, y después a pagarlo en dinero efectivo, y elevó la tasa de interés al 4,5% después de los primeros dos años y al 5,0% después de siete años. Además, mandó que el presupuesto fiscal de cada año incluyera el monto necesario para pagar los intereses ese año.

Muchos tenedores de bonos aplaudieron la Ley 180 -- y los bonos subieron a 26% de su valor nominal. Luego, muchos tenedores quisieron venderlos en el mismo día, y cayeron nuevamente al 19%. Qué pasó? Simplemente, el mercado de Managua no es capaz de absorber tantos bonos a largo plazo, aunque paga más que los certificados de depósito que ofrecen los bancos. Los Bonos de Pago pagan entre el 3% y 5% sobre su valor nominal. Es decir, pagan desde el 12% al 20% de interés, más mantenimiento de valor, porque se compra en la cuarta parte de su valor nominal. Además el bono también brinda una plusvalía, al pagarse en su vencimiento en el 100%. Sin embargo, el mercado local no cuenta con inversionistas suficientes para comprar una cantidad de bonos igual a buena parte del Producto Bruto Geográfico anual.

¹⁹ En los remates, fué comun escuchar quejas que los precios de la mercadería estaban "muy altos". Obviamente, porque los oferentes pensaban que "Los bonos me cuestan menos de la quinta parte de su valor nominal, así que puedo ofrecer más para comprar aquellas bicicletas."

b El Mercado Mundial Acepta Bonos, si Cree en el Gobierno que los Emite

La solución apareció en el mercado financiero mundial. En ese mercado, la tasa de interés es menor que en Managua, para un mismo nivel de riesgo, y la liquidez es enorme. Se compra y se vende montos superiores a la emisión total de los Bonos de Pago, cada 5 minutos.

El problema está en convencer a ese mercado que efectivamente los bonos han de ser pagados en su vencimiento. Un país que acaba de pagar su deuda comercial externa con 8% de su valor, tiene un problema de credibilidad, al proponer que bancos y fondos mutuos extranjeros compren los Bonos de Pago de Indemnización de Nicaragua.

Felizmente, México había encontrado una solución en 1990, y Nicaragua se subió a ese tren. Los llamados "Bonos Brady" resolvieron un problema muy parecido para México, y ahora lo han hecho también para Nicaragua. El mecanismo es muy sencillo.

Algunos bonos de la Tesorería de los EE UU no pagan intereses, los capitalizan todos al final. Pero nadie duda que efectivamente serán pagados cuando se venzan. Como se cobra al 100% en 10, 20 o 30 años, su valor actual es bastante menos que el 100%. Por ejemplo, es común ver que en el mercado un bono "cero" (o "strip," ya que no tiene cupones de interés) se transa en el 40% de su valor nominal, cuando faltan 13 años para su vencimiento. Y a medida que se acerca el vencimiento, el valor de mercado sube, hasta llegar al 100% en la fecha del vencimiento.

c La Venta de ENITEL proporcionaría el dinero

Para la Asamblea Nacional y para el Ejecutivo, fue importante reconocer que el Acuerdo de Montelimar incluía una promesa a los bonotenedores: se iba a vender el 40% de ENITEL, y con el producto de esto, se comprarían bonos norteamericanos ("ceros" o "strips") para garantizar el pago del valor de principal de cada Bono de Pago de Indemnización. De esta forma, era previsible que el valor intrínseco de cada Bono subiría de inmediato hasta el 40% para el colateral, más quizás un 15 a 20% para el flujo de intereses, con un precio total de más del 50% y la posibilidad de retener el bono como inversión segura, o de venderlo en el mercado nacional o extranjero para obtener liquidez. A este precio, ya se esperaba que los demás reclamantes aceptarían la indemnización, y se terminaría el problema de la propiedad en Nicaragua.

Cuando la Asamblea Nacional debatía la Ley 210, los precios de venta de las empresas estatales de telecomunicaciones estaban en franco ascenso. Telefónica de España había pagado un precio record de casi US \$8,000 por línea para la empresa peruana, y con la mitad de esto se pensaba que ENITEL podría captar recursos suficientes para comprar los bonos "cero" o "strips" para respaldar a todos los Bonos de Pago de Indemnización.

Con la aprobación de las Leyes 209 y 210, en diciembre de 1995, algunos inversionistas extranjeros comenzaron discretamente a comprar bonos. Luego, alrededor de marzo y abril, ya no

fue posible para ellos mantener el secreto. Otras empresas comenzaron a pedir detalles de los bonos, y a comprar para algunos de sus clientes aficionados de bonos "exóticos"

Entre marzo y junio de 1996, los extranjeros compraron bonos y elevaron el precio desde 20% hasta más de 30% del valor nominal. Esto hizo un fuerte impacto en la Bolsa, los tenedores vieron que los Bonos de Pago de Indemnización son valores serios, y mucho más líquidos que antes. Esto alentó a algunos confiscados a resolver sus reclamos y aceptar bonos, también trajo liquidez al mercado financiero nicaraguense, porque cada vez que un extranjero compra bonos, esta venta resulta en ingresos de divisas para el país.

A la vez, los precios más altos y el mayor ritmo de resoluciones de casos, hizo posible obtener del gobierno norteamericano el tercer "waiver", porque obviamente se estaba progresando en la resolución de los casos pendientes de reclamos por ciudadanos norteamericanos.

d La Postergación de la Venta de ENITEL hizo un impacto.

Cuando se postergó tres veces la venta de ENITEL, el precio bajó, pero seguía en el 28-29% del valor nominal, y últimamente ha subido a un promedio del 31%. El mercado externo tiene confianza en el nuevo Gobierno en Nicaragua. Confía que va a seguir pagando los intereses, y que va a constituir una garantía efectiva del pago del valor principal de los bonos, mucho antes de su vencimiento, lo que comienza en 2004.

Los mismos intermediarios del mercado internacional de valores reconocen que el precio de venta de las empresas de telecomunicaciones está bajando, de modo que posiblemente no va a cubrir la totalidad de los Bonos de Pago de Indemnización.

Efectivamente, el mercado ya está cambiando. Ahora muchos países quieren vender sus empresas estatales, y los compradores pueden elegir entre varios. Además, con el cambio de gobierno en España, hubo cambios en los directivos de Telefónica, y por otros motivos desistieron algunos otros compradores posibles de ENITEL. Al llegar a la fecha, los mismos interesados sugirieron postergar el remate, y se hizo tres veces. Por ahora, está fijado para el 31 de marzo de 1997.

El Salvador vende su empresa telefónica en abril de 1997, y los demás países centroamericanos lo están planeando o debatiendo.

e. Los Mercados Financieros Externos Tienen Confianza en el Nuevo Gobierno

Los intermediarios financieros tienen mucha confianza en el nuevo régimen en Nicaragua. Llamaban con ideas nuevas, y desean hacer presentaciones formales al nuevo gobierno. Si no se logra el monto necesario con la venta de ENITEL, o si el Gobierno nuevo desea hacer otra cosa con los recursos de la venta de ENITEL, tienen otras propuestas para hacer.

Por ejemplo, la Ley de Presupuesto ya contempla el pago de intereses para 1997. Ellos sugieren la creación de un Fideicomiso en un Banco en el Extranjero, y el depósito de este dinero en ello, para asegurar el pago de los intereses. Como se va a pagar de todas maneras, no le cuesta nada al Gobierno de Nicaragua hacer tal depósito, pero haría subir sustancialmente el precio de los bonos en el mercado si se creara un mecanismo para hacerlo automáticamente al comienzo de cada año.

Hecho esto, dicen, más alguna previsión para el principal (si no de la venta de ENITEL, quizás de la Cementera u otro activo), se podrá colocar la cantidad de bonos que se desea, para facilitar la indemnización de los demás reclamantes y así facilitar la titulación de todos los beneficiarios legítimos de las reformas sociales. Igualmente, tienen otras ideas para nuevas emisiones, pero el Gobierno debe cuidar siempre del nivel total de la deuda.

7 Complicaciones Internacionales

Los conflictos de propiedad en el mundo tienen una complicación especial en el mundo diplomático. Se conoce muy bien la intensidad con que EE UU, por su ley, defiende los intereses de sus ciudadanos y empresas. Sin embargo, las relaciones con otros países europeos y latinoamericanos también se ven a veces afectadas por los reclamos de sus ciudadanos.

Una fecha clave de 1997 es a fines de junio y julio, cuando el gobierno en Washington debe dictaminar si a su juicio Nicaragua está haciendo un esfuerzo adecuado para indemnizar a los norteamericanos con reclamos pendientes. (El caso de Nicaragua no es único, hay problemas parecidos, aunque con menos reclamantes, en Costa Rica y otros países donde los gobiernos nacionales o municipales han tomado propiedades de extranjeros sin indemnizarlos. Y es un elemento central del futuro reingreso de Cuba a la economía normal del mercado ²⁰).

A la vez, debe comprenderse que el Gobierno norteamericano no está diciendo que hay que pagarle cualquier monto que piden los ciudadanos en sus reclamos, no les quiere dar fuerza para pedir más que lo que se paga a los nacionales. Es necesario buscar una solución a todos. Para esto, el aumento en el precio de los bonos, o la creación de otro instrumento de pago de valor reconocido por el mercado internacional, puede ayudar enormemente.

Puede ser conveniente reexaminar algunos casos, para ver si los interesados cumplieron con las leyes nicaraguenses vigentes. Por ejemplo, hay casos de grandes extensiones de tierras en la Costa Atlántica, aparentemente regaladas a norteamericanos, europeos y algunos nicaraguenses hace

²⁰ En el caso Cubano, una ley norteamericana busca crear desincentivos a las empresas de cualquier país, en comprar propiedades en Cuba que haya sido confiscado a personas norteamericanas, sin indemnización. La ley llega al punto de prohibir a los consultados norteamericanos extender visas de turistas a los ejecutivos de empresas que compren tales propiedades no-indemnizadas, por ejemplo para visitar a Disneylandia. El Presidente puede conceder un "waiver" para no implementar esa ley durante seis meses, así lo ha hecho el Presidente Clinton hace poco.

muchos años, y posteriormente confiscados y redistribuidos. Si fueron regaladas, quizás existía condicionalidad en el regalo, y se puede consultar el cumplimiento de esa condición

8. El mercado de tierras rurales y urbanas en Nicaragua

El mercado de bienes inmuebles en Nicaragua está listo para un despegue muy grande. Hay menos presión demográfica que los demás países de Centroamérica. El país será nuevamente el granero de América Central. Sin embargo, hay relativamente pocos avisos en los diarios, ofreciendo vender o arrendar tierras rústicas o lotes y casas urbanas. Creemos que esto refleja los conflictos de propiedad, y que a medida que se entreguen títulos y se resuelven los reclamos pendientes, habrá mucha más actividad en este mercado.

A continuación ofrecemos unas sugerencias específicas

a. Aprobación Automática de Transacciones Entre Pequeños Agricultores

Recomendamos que el INRA de inmediato comunique al país que cuando un beneficiario desee vender o arrendar su parcela a otro campesino o pequeño agricultor, será automáticamente aprobado. Actualmente, y hasta el año 2,000, el beneficiario no puede vender ni arrendar sin el permiso del INRA, salvo ciertos casos. Para no depender de la discrecionalidad funcionaria, muchos lo hacen — pero ilegalmente. Será mucho mejor invitarle a que lo haga formalmente, pero si no es al dueño anterior, entonces a otro pequeño productor, y así desmentir a los que dicen que la venta libre lleva a una reconcentración de la tierra.

En otros países de mercado libre, la parcela pequeña siempre atrae mejor precio que la grande, por manzana, precisamente porque más personas tienen los recursos necesarios para comprar o arrendarla. Cuando en un país se prohíbe la venta, entonces se hacen negocios escandalosos, de venta arreglada y secreta. O sea, prohibir la venta conlleva a la reconcentración, y la venta libre puede facilitar el predominio de la pequeña y mediana propiedad.

Evidentemente, para que la venta o el arriendo libre funcione bien, los demás pequeños agricultores necesitan saber cuando hay una parcela, o parte de ella, en venta. Y debe haber un mecanismo accesible, serio, de crédito para el comprador. Pasamos a unas sugerencias al respecto

b. Experimentos con Nuevas Modalidades de Crédito Sostenible

Recomendamos, además, experimentos en nuevas modalidades de crédito. Una solución a la cultura del no pago, y al problema humano de hacer efectiva una hipoteca de un moroso humilde, se encuentra en el modelo dominicano ²¹

²¹ Véase Strasma, John, "La Garantía Justa para el Crédito Sostenible," en la Revista *Encuentro*, UCA/Managua, Enero de 1995

En este modelo, el moroso debe dejar su parcela durante un año, y la arrienda a otro. Con el dinero del arriendo, que se paga al comienzo, se cancela la cuota en mora, y el deudor sigue siendo sujeto de crédito. Durante el año, trabaja en otra cosa, pero al final del año, recupera su parcela -- no lo ha perdido para siempre.

Igualmente, programas de crédito a través de cooperativas de ahorro y crédito pueden abrir a la familia humilde la posibilidad de subir la "escalera de la tenencia de la tierra," con préstamos basados en la historia del ahorro, más el aval de otro socio(a) de la cooperativa.

c Arriendo con Promesa de Venta, para Lotes Urbanos

A veces, se quiere justificar las invasiones de tierras urbanas alegando que "No hay dónde vivir." En El Salvador, hay empresas que venden lotes periurbanos en muy cómodas cuotas, con una recuperación de casi un 100%. Ello pone de relevo que nadie necesita estar sin un sitio donde vivir si está dispuesto a pagar algo por ello. El modelo se basa en el arriendo con promesa de venta, se venden lotes a 8 años de plazo. Al pagar la cuota mensual No. 96, la empresa entrega al interesado su título de dominio pleno, debidamente inscrito en el Registro.

En cualquier caso de incumplimiento, la empresa da al interesado un mes de gracia. Al incumplir otro mes, le obliga vender el lote a otro. La misma empresa tiene un listado de otras familias humildes interesadas en comprar, pagando algo al deudor/vendedor, y asumiendo el saldo de la deuda. Casi nunca hay que hacerlo, porque los interesados saben que no hay solución política para no pagar, de modo que buscan como cumplir.

A la vez, la empresa intermediaria contrata a uno de los primeros compradores, como su agente en el reparto. Vive en el, cobra a domicilio, y a los dos o tres meses, informa a cada comprador que su cumplimiento lo hace un sujeto de crédito para la empresa. Pronto comienza a ofrecer materiales de construcción, a crédito, a los compradores que están al día en sus cuotas. Y de esta manera, se acelera la inversión, se crean empleos, y todos prosperan sin conflictos.

Evidentemente, para que esto funcione en Nicaragua, la Asamblea Nacional debe dejar de dictar leyes prohibiendo el desalojo del arrendatario incumplidor. El modelo salvadoreño no conduce a desalojos, pero la posibilidad de ello es lo que hace funcionar bien el modelo.

9 Recomendaciones Específicas

I Durante el Período Inicial del Gobierno Nuevo

A. Titulación

1 Contratar a unas tres empresas privadas de topógrafos, para levantar planos de por lo menos unos 20 000 lotes urbanos, en todos los asentamientos progresivos o espontaneos para los cuales no haya reclamo pendiente de un dueño anterior (Es decir, la tierra ya era del Estado, o ya se indemnizo al ex-dueño) La topografía cuesta aproximadamente US \$15 por parcela, y parte puede realizarse con fondos de un crédito no-reembolsable del BID que administra el PNUD y el Vice-Ministerio de la Propiedad

Además, contratar con una alcaldía, la producción de una mapa digitalizada de un barrio en base del catastro municipal, para comparar la rapidez, precisión y costo de lo mismo, con el costo de la medición topográfica conforme a las normas del Catastro vigente El INETER debe determinar las coordenadas del perímetro del barrio, al igual que hace cuando se contrata a empresas privadas para medir un barrio, y luego entrar el trabajo en el Catastro nacional

2 Extender el convenio reciente entre MIFIN y el INETER para un turno vespertino, para el trabajo de verificación, control, y catastro del producto de las empresas particulares de topografía También incluye el personal de campo de INETER que mide el perímetro de cada asentamiento, para unirlos debidamente a la red geodesica nacional Esta extensión del contrato daría un estímulo económico para que den la prioridad necesaria al personal crítico, pero debe fundamentarse en su rendimiento en títulos completados e inscritos Para esto, también hay fondos disponibles del BID/PNUD/Vice-Ministerio de la Propiedad

3 La titulación rural está mas avanzada, de modo que acelerarla requiere principalmente lograr el finiquito con el dueño anterior, y no un trabajo técnico solamente El problema en esto, en muchos casos, es que el Gobierno nuevo no debe prestarse a un tipo de extorsión, en que el dueño anterior se niega a aceptar una indemnización razonable, pensando que la presión política para titular rápidamente hará que el Gobierno le pagará cualquier precio a fin de lograr un finiquito y poder titular

La Ley 209 parece darle al Gobierno la posibilidad legal de dar títulos inscritos en el Registro a los beneficiarios que califican para una solvencia, aun cuando el dueño anterior se niega a aceptar la indemnización Algunos reclamantes alegan que la medida sería anti-constitucional, no es un juicio técnico de nuestra competencia profesional Pero no puede un Gobierno que se respeta, dejar que algun dueño niega aceptar una indemnización razonable, abusando con el deseo del Gobierno de titular rápidamente en favor de las familias humildes

Nota Idealmente, tanto el INETER como la OTU cambiarían los procedimientos actuales, en que INETER solicita a la OTU el nombre del adjudicatario, y proporciona a la OTU las medidas, áreas

exactas, y linderos de cada lote. En efecto, duplican el trabajo del Notario y del Registro, demorando el proceso de titulación. En teoría, el Catastro podría incorporar estos datos después del paso de la escritura por el Registro. Según un Notario del Estado, la ley vigente requiere que los datos estén sentados en el Catastro antes de elaborar la escritura en favor del beneficiario, quizás motivado por una preocupación de que el Catastro no lo haría, si no fuera un paso previo a la escrituración, y por lo tanto, el interesado o el Gobierno estaría insistiendo en que se haga la constancia en el Catastro antes del Registro.

En otros países, empezando con el Perú, se ha experimentado con un Registro basado mayormente en un plano indicando claramente la ubicación de cada lote con respecto a sus vecinos, refrendado por las organizaciones municipales y de la comunidad, aun sin el trabajo técnico de la topografía, y creando un Registro paralelo al Registro tradicional. No recomendamos esto aquí, al menos en Managua, porque se ha logrado acelerar el procesamiento de la topografía en el Catastro. Parece mejor hacer el trabajo bien en vez de tener que repetirlo al poco tiempo.²² Además, está claro que el cuello de botella será la indemnización de los dueños, más que problemas técnicos.

B. Indemnización

Al no haber ninguna posibilidad de pagar la indemnización en dinero efectivo sin un impacto inflacionario enorme, y al igual que otros países que han hecho redistribuciones de tierras, Nicaragua se ve obligado a pagar a los ex-dueños con bonos. Al comienzo, se pensaba en los Bonos de Pago de Indemnización solamente en términos del mercado interno, con planes de redención con activos estatales, deudas morosas, etc. Se han redimido Bonos hasta por más de US \$200 millones de valor nominal, de esta manera:

En justicia, el tenedor del Bono debiera de poder vender unos Bonos si necesita dinero antes del vencimiento, con un descuento de acuerdo al costo del dinero en el mercado. Para poder hacer esto, es muy importante que hayan compradores externos dispuestos a adquirir los Bonos. Para conseguir esta liquidez, se aprobó el plan de venta del 40% de las acciones de ENITEL, más un contrato de administración de la misma. Y con el producto de esta venta, más el producto de otras acciones más adelante, se iba a garantizar el pago del monto principal de los Bonos, mediante la colateralización con valores norteamericanos. Con este mecanismo, conocido por el término de "Bonos Brady," habría una demanda externa adecuada para darle liquidez inmediata a cualquier tenedor nicaragüense de los Bonos de Pago, con un descuento bastante menor que la tasa de interés en el mercado interno. Sin embargo, la venta fue postergada tres veces, y ahora está programada para fines de marzo de 1997.

²² Existe un contrato de asesoría técnica entre el Vice-Ministerio de la Propiedad y el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin (USA), financiado por el Proyecto BID/PNUD/Vice Ministerio, en materia de métodos nuevos de acelerar la topografía y el mapeo de parcelas, para proyectos de titulación rápida. Parece apropiado ampliar dicho trabajo para evaluar la factibilidad y la conveniencia de integrar los catastros municipales en el proceso, empezando con uno o más barrios de Managua, digitalizando mapas recientes.

El Presidente Alemán ha declarado que le gustaría ocupar los recursos provenientes de la venta de las acciones, en una forma que creara empleos, como meta, mas que preocuparse de hacer subir el precio de los bonos. Felizmente, hay formas factibles que permiten lograr ambos objetivos, y a la vez facilitar la resolución de los conflictos restantes. Además, los bonotenedores están de acuerdo en no vender ENITEL a cualquier precio, solamente quieren asegurarse que lo que se obtiene, se dedicara al propósito indicado por la Ley

Concretamente, recomendamos

4 Organizar un procedimiento para revisar rápidamente los recursos de apelación pendientes ante el Ministerio de Finanzas, para finalizar las valorizaciones de los casos de indemnización que son finalizados salvo por este recurso de apelación

5 Revisar el plan para la privatización de ENITEL, entrevistándose con la empresa consultora y con otras empresas consultoras. O sea, licitar nuevamente el trabajo de asesoría para vender ENITEL en el mejor precio posible. Conviene asegurarse que el plan de venta del 40% de las acciones cumpla con lo más conveniente para el país. Para esto, probablemente habrá que postergar la fecha unas semanas o meses mas. (Por ejemplo, para permitirles a los oferentes, incorporar en sus ofertas el reajuste de la tarifa que procede realizar en febrero de 1997). Lo más importante es obtener un buen precio para las acciones y vale la pena tomarse el tiempo para venderlas bien

6 Para la tranquilidad de los bonotenedores actuales y los que lleguen a acuerdos con el nuevo Gobierno en 1997, se podría constituir un Fideicomiso en un banco sólido pero fuera del país, y depositar en ello el 40% de las acciones de ENITEL. Para esto, parece haber autoridad adecuada en la Ley 210. Entonces, el Gobierno nuevo y el Banco Fiduciario podrán vender ENITEL cuando estimen más conveniente, pero siempre el producto estaría incorporado en el Fideicomiso en beneficio de los bonotenedores, como promete la Ley 210. Mientras tanto, nada impide a ENITEL seguir adelante con un plan de inversión para mejorar el servicio telefónico y así favorecer a la productividad y competitividad de las empresas nicaraguenses en la economía global

7 Recomendamos que los Bonos de Pago de Indemnización sean garantizados por otras medidas mientras no se vendan las acciones de ENITEL. Por ejemplo, un fideicomiso en un banco extranjero podría canalizar el pago de los intereses más un monto como aporte al pago eventual del principal, algunos especialistas creen que esta medida llevaría los bonos al 50% de su valor nominal

8 Analizar la indemnización, para ofrecer alternativas a los reclamantes, dentro de las posibilidades reales del país. Por ejemplo, para empresarios e inversionistas, acciones en las empresas a privatizarse (incluso ENITEL). Para jubilados, certificados a largo plazo que pagan intereses parecidos a los certificados de depósito en los bancos en Miami. Para empresas inmobiliarias, edificios que se privaticen (por ejemplo, pisos del Banco de América o sitios en el casco urbano)

9 Pedir a la Asamblea Nacional unos cambios sencillos pero claves para facilitar la colocación de los Bonos en el extranjero. Primero, autorizar al Gobierno a que pague directamente al

tenedor del bono en dólares, en vez del modelo actual de pagar en córdobas al tipo de cambio del día. Como cada vez que un nicaraguense vende un Bono a un comprador extranjero, se aumentan las divisas del país, el efecto es muy parecido a la colocación de un Bono directamente en el Extranjero, y para ésto la Ley ya permite comprometer el pago directo en divisas.

10 Segundo, cabría modificar el artículo de la Ley 180 que limite el valor de un Bono a un máximo de C/ 10 000. Esto se hizo pensando en el uso interno, para redimir con activos o con el pago de deudas morosas y para evitar la necesidad de fraccionamiento de los bonos grandes. De hecho, no se ha cumplido -- se han entregado Certificados de Bonos, por un valor mucho más grande. Ahora, el mercado externo prefiere bonos del equivalente de US \$250,000 para arriba, y habría una economía enorme al autorizar al Gobierno, imprimir Bonos de cualquier valor que el mercado quiere.

II. Los primeros 100 días del Gobierno Nuevo:

1 Entregar unos 10,000 títulos de lotes urbanos en Managua y otros 10,000 en otras ciudades. El INETER debe seguir trabajando todo el día, no solamente cuatro o cinco horas, para controlar la precisión y el ritmo productivo de los contratistas. Montar un mecanismo publicitario para informarle al público que el gobierno nuevo está realmente cumpliendo con la promesa de titular a todos los beneficiarios de las reformas sociales.

2 Declarar públicamente que se va a mantener y perfeccionar el Sistema de Resolución de Conflictos de la Propiedad. El Ministro ya declaró que de ahora en adelante, cada vez que se apruebe una indemnización, se informará al público en forma transparente a quién se ha indemnizado, con cuánto, y para cuáles bienes. Para facilitar también la aclaración futura de cualquier caso ya resuelto, o todavía en trámite, recomendamos más abajo, microfilmear o digitalizar a los expedientes ya resueltos o en proceso.

3 Integrar plenamente toda la acción del Ejecutivo en materia de la propiedad. Se deben juntar los bancos de datos del INRA y de la CORNAP con los que tiene el Vice-Ministerio de la Propiedad, del MIFIN. Se podría trasladar ambos a la Oficina de la Presidencia, pero su ubicación en el organigrama es menos importante que el interés del Presidente de la República en resolver de una vez estos conflictos. Integrar los bancos de datos, cuidadosamente revisados, en un sistema único. Esto permitirá determinar rápidamente desde el nombre de un beneficiario u ocupante hasta el número de registro de la finca matriz y si el dueño anterior ya ha sido indemnizado.

4 Contratar una consultoría para la evaluación de los reclamos pendientes y la actualización de todas las bases estadísticas del sistema de propiedad, para mejor fundamentar el análisis macroeconómico del daño hecho al país por las confiscaciones, y así informar las decisiones que se tomen en el futuro respecto a la indemnización.

5 Además, recomendamos microfilmear todos los expedientes, en todas las instancias, para evitar cualquiera posibilidad de su desaparición. Lo normal en esta materia, es guardar dos copias en dos lugares distintos (quizás la Contraloría General de la República y una Biblioteca Universitaria), y

utilizar la tercera como fuente para el trabajo diario del Gobierno, y la cuarta como fuente para reproducir la tercera las veces que sea necesario, por desgaste en el uso. Otra alternativa estaría en digitalizar todos los expedientes, para contar con un Banco de Datos Integrado, y guardar copias en cinta magnética en distintos depósitos. De haber fondos disponibles, este último es preferible, y evita incurrir más adelante en el mismo gasto.

6 Negociar directamente con el mayor número posible de los reclamantes, para que dejen de pretender recuperar la propiedad. Si no se puede atender todos a la vez, fijar un sistema de prioridad de acuerdo a los juicios del Gobierno.

7 Abrir una oficina especial en INRA o en el MIFIN, para revisar los títulos agrarios emitidos hasta la fecha, a solicitud de cualquier persona que proponga realizar una inversión productiva en aquella tierra o empresa cooperativa. Esta oficina investigaría con el banco de datos de los reclamos presentados, el estatus de la finca matriz en el Registro. En el caso de no haber motivo para impedir la pronta inscripción en el Registro de Propiedades, daría un resello inmediato al inversionista, y pasaría el caso al INRA o a la OTU, para el trámite de inscribirlo en el Registro. De paso, se elimina la cuenta paralela correspondiente. Pero mientras se realiza esto, el resello garantiza al interesado que no existe conflicto pendiente y pueda realizar la inversión con toda confianza.

8 Agilizar el proceso de resolución de los conflictos restantes, paralelo a los tribunales, con equipos de mediación. Aclarar cuantos casos se han resueltos hasta ahora, dentro del Programa que administra el PNUD, y determinar los cambios necesarios para que funcione mejor. Destacar pública y privadamente, que es mucho mejor resolver los conflictos entre las partes, sin recurrir a los tribunales, desalijos ni la indemnización a costo de los contribuyentes nicaraguenses. En muchos casos rurales, hay tierra suficiente para resolver casos regresando una parte al dueño legítimo, a cambio de un finquito en favor de los ocupantes, para venderles otra parte en precio muy favorable, con condiciones generosas de pago.

9 Para facilitar esto, especializar los fondos estatales de crédito agrícola para los agricultores y campesinos que resuelvan sus conflictos de esta manera, voluntariamente y sin pleitos en los tribunales ni conflictos o invasiones. (Los agricultores comerciales que no tengan conflictos de tierras, pueden perfectamente recurrir a la banca comercial, porque tienen tierra que pueden presentar como garantía.)

10 La seguridad física de campesinos y agricultores corre peligro en ciertas zonas. Recomendamos acción política y de las fuerzas armadas y la policía, para reponer la seguridad y tranquilidad en estas zonas. Creemos que en algunos casos, las organizaciones no-gubernamentales (ONG) pueden facilitar la desmovilización de los rearmados, y que deben utilizarse varios caminos para lograr esto.

11 La mora en el crédito agrícola estatal es materia de escándalo. Recomendamos que el Gobierno nuevo exija, al refinanciar cualquier crédito en mora, que el deudor pague algo mediante la venta de parte de sus tierras. Al vender la parte que le es menos rentable y menos importante para su

empresa, aumenta la oferta de tierras agrícolas, creando nuevas oportunidades de empleo a la vez que reduce el monto de la deuda que se propone refinanciar

No se trata de ejecutar las garantías, sino de exigir al deudor que ajuste el tamaño de su finca a sus posibilidades reales de hacerla producir con capital propio. El resultado será favorable para el mismo, para el país, y para la viabilidad del programa de crédito. A la vez, si el deudor cancela una parte del saldo en mora con bonos, el saneamiento también ayuda al Gobierno, redimiendo bonos.

12 Recomendamos revisar las casas, objeto de la Ley 85. Muchas de las que miden más de 100 metros cuadrados no son mansiones, y se encuentran en barrios muy humildes. Probablemente sería justo proponer una ley para modificar estos casos, para que las casas de menos de 100 metros edificadas, pero en barrios de alto valor, paguen por el valor de la ubicación, y para facilitar el pago a los beneficiarios en barrios humildes.

13 Recomendamos contratar como consultores para un tiempo prudente a algunas de las personas que han manejado estas tareas y tienen experiencia y conocimiento de casos que puedan ayudar a su resolución rápida y evitar desembolsos no justificados.

14 Reconociendo la importancia primordial del Programa de Apoyo a la Solución de Conflictos de la Propiedad, financiado y orientado por el BID, entrar a fondo con el BID y con la representación del BID en Nicaragua, para replantear este apoyo en forma masiva para la titulación urbana. Se sugiere que una meta apropiada sería ampliarla desde el concepto de un proyecto piloto, a un programa definitivo y masivo.

15 Igualmente, plantear una coordinación clara de los esfuerzos en el campo, financiados por el Banco Mundial, con el programa urbano, financiado por el BID. Ambos ocupan los mismos contratistas privados, y cabría racionalizar la contratación de ellos, para reforzar las empresas que cumplen mejor en cuanto a velocidad, precisión y costo, y eliminar a los incumplidores.

II El Primer Año (a partir de los 100 días):

1 Obtener de la Asamblea Nacional una nueva Ley para autorizar la emisión de valores con los cuales pagar la indemnización a los ex-propietarios que no alcanzaron a indemnizarse con los US \$650 millones en Bonos de Pago de Indemnización ya autorizados.

2 Crear un programa interno en el INRA o en el Ministerio de la Propiedad, si éste se crea, para revisar tranquilamente las cuentas paralelas en el Registro, para las fincas tituladas por el INRA. El propósito es pasarlas al proceso normal, integrándolas a la cuenta de la finca matriz existente. Sin embargo, se debe aclarar al público que no se trata de crear problemas que desincentiven la producción por los que tienen la posesión física, sino es un programa para evitar confusión. Cuando se encuentra algún problema, se pasa el caso al proceso de mediación para que las partes busquen la solución más adecuada, sin perjudicar la producción, empleo o inversión del año agrícola en curso.

3 Buscar entre los donantes, apoyo financiero para subsidios y créditos para los agricultores que resuelven directamente los conflictos pendientes. Igualmente, buscar fondos para ofrecer a los desarmados algo que no sea tierra agrícola, especialmente a los que antes de la guerra, eran artesanos, sastres, etc., o que no quieran seguir siendo campesinos.

4 Organizar, con ayuda de las municipalidades y la participación amplia de las organizaciones de pobladores, el análisis y la resolución de los conflictos originados por la ocupación física de lotes no contemplados en el plano regulador vigente.

5 Recomendamos buscar entre los donantes, apoyo financiero para reubicar a estas familias que no pueden titularse en los asentamientos urbanos porque están ocupando lotes fuera del plano regulador, que realmente deben utilizarse para obras de infraestructura municipal. Resolver, a nivel municipal, estas situaciones sin conflictos, mediante la participación popular y el análisis transparente de posibles rectificaciones del mismo plano regulador. (En muchos casos, ese plano data de 1970, y no refleja el crecimiento real de la ciudad desde esa fecha.)

6 Analizar, con la Asamblea Nacional, las casas de las 15,000 familias humildes que no pudieron recibir solvencias de la OOT. De éstas, unas 11,000 familias probablemente califican, pero no han podido hallar documentos para comprobar haber estado desde febrero de 1990. Otras 4,000 familias humildes tampoco calificaron, porque admiten que ocuparon lotes después de febrero de 1990. El problema está en darles seguridad de la propiedad a los que merecen incluirse en la reforma social, sin estimular nuevas invasiones. Por lo tanto, debe fomentarse también planes de venta de lotes, quizás siguiendo el modelo salvadoreño, que ha sido un éxito en las zonas periurbanas de esa nación.

7 Recomendamos estudiar con la Corte Suprema de Justicia, la forma más idónea para mejorar el sistema de jurisprudencia en cuanto a la propiedad. Necesariamente involucra los tres poderes del Estado, porque tanto los Tribunales como la Procuraduría deben mejorarse, y la Asamblea Nacional tiene que aprobar cualquier cambio que requiere de una Ley.

Es muy posible que los donantes se interesen en apoyar un proceso dirigido por los tres poderes trabajando en armonía para resolver este tema fundamental. Se ha estudiado la reforma de los tribunales desde 1990, de modo que sería posible llegar a conclusiones dentro de un año, aunque la implementación de las reformas puede requerir más tiempo. Sin embargo, es importante empezar el proceso, involucrando a los tres poderes, para dar más tranquilidad a la población en materia de la propiedad.

8 Recomendamos que los poderes consideren la creación, mientras tanto, de una instancia de *Ombudsman*, para dar ayuda rápida a quienes alegan que ha habido abuso de parte de los Tribunales o los organismos del Poder Ejecutivo han abusado. No se trata de una instancia de apelación, sino de una instancia de emergencia para evitar graves abusos, del tipo que promueven manifestaciones e inseguridad. (Por ejemplo, que la Oficina de Cuantificación de Indemnización ha descontado una deuda a un banco estatal, que fue cancelado, o que un Tribunal ha fallado en un pleito sin siquiera notificar al ocupante de la existencia de un reclamo pidiendo su desalojo. O sea, de alegaciones.

graves de abusos obvios, aptos de ser resueltos rapidamente -- son ciertas o no, las alegaciones? Y de ser ciertas, esta oficina tendría acceso a las instancias superiores que tienen poder para obligar a la instancia inferior a resolver el problema antes de proceder)

9 Igualmente, en el Poder Ejecutivo, recomendamos el estudio de la necesidad de la instancia de una Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones. Al parecer, ya que se va a titular a todos los beneficiarios legítimos de las reformas sociales, e igualmente a los desmovilizados a quienes se les haya entregado tierra, es un paso no necesario. Más bien, recomendamos declarar afectados a todas las tierras reclamadas, ocupadas por familias a quienes el INRA o la OOT ha otorgado solvencias

10 En Julio de 1997 vence un "waiver" de cierta condicionalidad relacionado a los reclamos de indemnización presentado por ciudadanos norteamericanos. Más que darles prioridad especial, recomendamos tratar de lograr progreso sustancial en resolver a todos los reclamos pendientes para esta fecha, tanto nacionales como extranjeros

11 A la vez, recomendamos buscar una fórmula para evitar que algunos reclamantes exijan indemnizaciones que sencillamente no son posibles para el país. Entre las medidas a considerar pueden encontrarse nuevas formas de indemnización. Por ejemplo, para los reclamantes con proyectos de inversión productiva en el país, se puede ayudarles a presentar proyectos aptos para obtener recursos externos o internos para financiar las inversiones, con la garantía del pago eventual del crédito con bonos o certificados u otros valores fiscales a plazo. Cabría estudiar el aporte previsto al crecimiento del producto nacional bruto y a los ingresos tributarios que generara la inversión que se propone, de modo que es la actividad productiva la que ayuda a financiar, mediante los impuestos normales, el pago de los intereses y del principal de los valores cuando vencen

12 Igualmente, para los reclamantes que son jubilados o que no tienen proyectos de inversión, recomendamos el estudio de otras formas de indemnización, tales como certificados o bonos a largo plazo (30 años), con tasas de interés de un mercado normal (por ejemplo, el 5% anual, más la corrección monetaria). Si el confiscado necesita de liquidez, podría vender estos en el mercado de valores, pero mientras no vende, le daría una renta segura, y al vencimiento, le daría el valor nominal

13 De todas maneras, es necesario ser realista en cuanto a los montos de indemnización a los ex-propietarios. Este monto es deuda estatal, y tarde o temprano debe pagarlo el contribuyente nicaraguense. Por lo tanto, una tarea política importante del gobierno nuevo estará en convencerles a los últimos reclamantes, que no deben buscar un monto no realista de indemnización

IV. Recomendaciones para 1998 - 2000.

1 El crecimiento de Managua ha sido muy rápido, y se debe en parte a la falta de oportunidades en ciudades más pequeñas, y en el campo. Recomendamos darle al resto del país por lo menos una parte proporcional del apoyo fiscal, para reducir este drenaje no necesario.

2 A medida que Nicaragua crece, será posible colocar valores en el mercado mundial para financiar las inversiones a tasas de interés mucho más razonables que las tasas actuales activas en la banca. Se debe alentar a la Bolsa de Valores, y a las empresas privadas, para emitir acciones y ganar la experiencia en el trato transparente de los accionistas, a fin de incorporar el ahorro extranjero en la economía nacional en condiciones justas y menos caras para suplir los escasos capitales nacionales.

3 Entre otros aspectos dignos de ser estudiados, cabe estimular a empresarios nicaraguenses y socios extranjeros, a organizar fondos mutuos de inversión en Nicaragua. Incluso, éstos pueden ofrecer canjear acciones por bonos de pago de indemnización, para los confiscados que prefieren una inversión más activa, con la posibilidad de una rentabilidad mayor si las inversiones son rentables. Para el fondo mutuo, los bonos serán una parte de su cartera, líquida en el mercado externo cuando tienen una oportunidad más rentable, pero mientras tanto, de un rendimiento financiero alto. Para el confiscado, le permite diversificar su cartera.

4 La Ley 209 prohíbe la venta o el arriendo de las parcelas tituladas en la Reforma Agraria, sin el permiso del INRA, salvo en casos de vender al dueño verdadero, o de hacer un aporte a una cooperativa de producción, o de crear una hipoteca para garantizar un crédito. Recomendamos que el INRA diga oficialmente que cualquier beneficiario tiene el derecho de vender o arrendar a otro pequeño agricultor o campesino, y que el permiso para ello se dará automáticamente, sin costo y en el acto (o sea mientras los interesados esperan en la oficina del INRA).

5 Recomendamos el análisis y la implementación de un programa de facilitar el acceso a la tierra y a los lotes urbanos, a través del mercado. En El Salvador, se conoce bien la factibilidad de parcelizaciones por el sector privado, que hacen un lote muy accesible a la gente de la clase media. El mismo modelo, en otros barrios, le hace posible al poblador o al campesino en El Salvador, adquirir un lote o una parcela en condiciones razonables. (Empresas extranjeras ya están comprando tierras alrededor de Managua, quizás con estas intenciones.)

6 Es indispensable, sin embargo, romper la cultura de no-pago que existe en Nicaragua frente a los programas públicos de crédito. Por lo tanto, recomendamos que el Gobierno facilite la transparencia y fluidez del mercado, pero en ningún caso compre tierras para venderlas, ni financiarlas sin garantías absolutas y efectivas del pago. Por ejemplo, el Gobierno puede solicitar ofertas de tierras en venta, y darles publicidad gratuita. El Gobierno podría alentar a los vendedores privados, a organizar visitas a las tierras en venta para un día domingo, y el Gobierno mismo proporcionar buses o camiones para llevar a los interesados, a ver las tierras en venta y tratar con los vendedores.

En **ningún** caso debe el Gobierno fijar precios, ni mucho menos comprar y vender por su cuenta, porque siempre terminará en un programa no-sostenible, con mora e incumplimiento, y con acusaciones de que los funcionarios habrían aceptado coimas de los vendedores. La solución ideal está en facilitar la compra/venta entre particulares, rebajando el costo de encontrar una parcela o lote, pero de ninguna manera con la participación del Gobierno en el negocio, ni mucho menos de garante o prestamista si no va a ejecutar y desalojar a un moroso.

7 A mayor plazo, y en colaboración con la Bolsa de Valores, recomendamos analizar la factibilidad de movilizar financiamiento para la venta de tierras a los pequeños agricultores, mediante la "securitización" de los préstamos extendidos por los vendedores. Sin embargo, debe dejarse el riesgo del crédito estrictamente en el sector privado, con primas y cobro efectivo de cuotas de pago.

8 En cuanto a garantías hipotecarias, recomendamos una actitud y la publicidad correspondiente, de no ejecutar judicialmente al moroso si hay manera de evitarlo sin volver a la cultura del no pago. Bajo la amenaza del desalojo, al moroso se le debe facilitar que venda su parcela o lote a otro pequeño agricultor, así recuperando algo de lo que invirtió en vez de perder todo, y en vez de un proceso judicial, costoso y políticamente difícil. Esto ha funcionado muy bien para parceladoras privadas en El Salvador.

(Es curioso, muchos piensan que un campesino nunca debe cambiar de giro como lo hace un trabajador urbano. Si un carpintero decide trabajar de taxista, no se le ve como un fracasado, ni viceversa. El beneficiario de la reforma agraria y urbana debe contar con la misma facilidad de cambiar de actividad cuando quiere, sin permiso de ningún funcionario.)

9 Se pueden obtener recursos externos para resolver algunos tipos de conflictos de donantes con interés en los aspectos ambientales, y en los grupos indígenas. Por ejemplo, es muy posible que haya donantes que pueden ayudar a financiar el costo de evacuar colonos no-indígenas asentados en tierras indígenas, que son reclamantes con derechos legales de propiedad en tierras que debieran de titularse a las comunidades indígenas.

10 En los casos de propietarios ausentistas, que nunca han hecho nada con las tierras en la Costa Atlántica, vale la pena investigar antecedentes y precedentes legales. Si realmente son tierras indígenas, puede decretarse que no procede indemnizar al precio que valdrían estas tierras si no fueran tradicionales de los grupos indígenas. Igualmente, puede haber base legal para hacer un descuento del monto de indemnización, cuando el dueño legal no haya hecho nada para cumplir con la función social de la propiedad. Incluso, es muy posible que en la entrega original, la tierra fuera regalada con condiciones, escritas o no, que obligaban al recipiente utilizarlos en algo productivo.

11 El Registro de Tierras debe modernizarse, de tal forma que sea fácil mantenerlo al día con inscripción de cualquier cambio en la propiedad. Recomendamos el estudio de una Ley del Registro, para reducir costos de transacción, y para facilitar la inscripción de los cambios. Por ejemplo, en algunos países cualquier municipalidad recibe un formulario sencillo para las transacciones, y algo ligeramente más formal cuando se divide o se hace un desmembramiento, pero sin obligarle al interesado a contratar un abogado, ni viajar a una ciudad grande.

12 Recomendamos convertir la tierra en un instrumento productivo, y la administración de la misma por parte del Estado como un inventario al día de las parcelas o inmuebles de todo el país. Esto favorece tanto a los propietarios como a cualquier repartición pública que necesita saber quién es el propietario de un lote o una parcela que figura en un proyecto de obras municipales, etc. Por lo tanto, recomendamos proseguir con la metodología moderna, digitizada, del proyecto de titulación rural y extenderlo a todo el país. El resultado será un sistema moderno de información acerca de la tierra, que realmente favorece al desarrollo y a la tranquilidad de los ciudadanos.

13 Para facilitar esto, cabría integrar los proyectos de asistencia técnica en titulación, actualmente independientes. El Banco Mundial viene financiando la titulación rural, y el Banco Interamericano de Desarrollo financia la titulación urbana, ambos proyectos tienen que colaborar con la reforma del Registro de la Propiedad.

14 Finalmente, y en parte para costear el sistema moderno de Información acerca de la Tierra, pero en mayor parte para costear las obras de infraestructura y los servicios públicos a los productores, recomendamos estudiar la factibilidad de crear un impuesto módico a la tierra rústica. Además, recomendamos modernizar la administración municipal del impuesto a la propiedad urbana. El estado protege el derecho de la propiedad, y es razonable que el propietario contribuya en alguna medida al costo de estos servicios que le traen beneficios importantes. Además, facilita la democracia mediante la descentralización al nivel de los municipios, del estudio y la fijación de prioridades en inversión pública, ya que los contribuyentes locales están pagándola.

ANEXO

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Apoyo a la Solución de Conflictos de la Propiedad Nicaragua* TC-95-01-09-1
- Conferencia Internacional sobre la Resolución de Conflictos de la Propiedad, Centro Olaf Palme, Managua, Nicaragua, 1994
- De Franco, Mario A y Rolando J Sevilla “La Economía de la Ayuda Externa Finanzas Públicas, Desarrollo Humano y Crecimiento en Nicaragua” Managua, FEDESARROLLO, financiado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), octubre de 1994
- Dye, David R , Judy Butler, Deena Abu-Lughod, Jack Spence and George Vickers, *Contesting Everything, Winning Nothing The Search for Consensus in Nicaragua, 1990-1995* Cambridge, Massachusetts Hemisphere Initiatives, Nov 1995
- Fiallos Oyanguren, Alvaro “Nicaragua, Una Experiencia Exitosa de Consolidación Jurídica de la Reforma Agraria” Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Tenencia y Administración de la Tierra, Orlando, Florida, USA, noviembre de 1996
- McCoy, Jennifer, David Carroll, Michael Elliott, Steve Hendrix and Doug Yarn, *Nicaraguan Property Disputes Report prepared for the United Nations Development Program* Atlanta The Carter Center of Emory University, April 1995, 43 pp
- MIFIN *Transformación Económica 1990-1996 y Perspectivas para 1997* Managua, Noviembre de 1996
- Molina, Javier y John Strasma *El Sistema de Evaluación y Compensación de la Propiedad Confiscada en Nicaragua entre 1979 y 1990* Informe presentado al Ministerio de Finanzas, 1994
- Petrazzini, Ben *Global Telecom Talks A Trillion Dollar Deal* Washington, D C Institute for International Economics, 1996
- Stanfield, J David *Insecurity of Land Tenure in Nicaragua* Madison, Wisconsin Land Tenure Center, University of Wisconsin, LTC Research Paper 120, 1995

- “El problema de la inseguridad de tenencia en Nicaragua,” en *Derecho Nicaraguense de la Propiedad Después de la Reforma Agraria Revolución, Democracia Participativa y Propiedad* León, Nicaragua Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1992
- “Inseguridad jurídica de los poseedores de la tierra en Nicaragua,” en *Mercado de Tierras en Nicaragua*, Managua Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Facultad de Ciencias Economicas, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, 1994
- Strasma, John “Financiamiento de los Problemas de Reforma Agraria Pago de la Indemnización ” Capítulo 2, *Progresos en Materia de Reforma Agraria, Cuarto Informe del Secretario General* Nueva York Naciones Unidas, 1966 (También en inglés y frances)
- “Garantía Justa para el Crédito Rural,” Managua Encuentro, Revista de la Universidad Centroamericana (UCA), 1995
- World Bank, Nicaragua Country Economic Memorandum Washington, D C Feb 1994

LISTADO DE ORGANIZACIONES

AL	= Alianza Liberal
AN	= Asamblea Nacional
ASDI	= Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
BAVANIC	= Banco de la Vivienda de Nicaragua
BID	= Banco Interamericano de Desarrollo
BCN	= Banco Central de Nicaragua
Banco Mundial	= Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (World Bank)
BPI	= Bonos de Pago de Indemnización
CGR	= Contraloría General de la República
CNRC	= Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones
DGI	= Dirección General de Ingresos (del MIFIN)
ENITEL	= Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones
FSLN	= Frente Sandinista de Liberación Nacional
INETER	= Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INRA	= Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
LTC	= Centro de Estudios de la Tenencia de la Tierra (Land Tenure Center), Universidad de Wisconsin - Madison (USA)
MIFIN	= Ministerio de Finanzas
OCI	= Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones
OOT	= Oficina de Ordenamiento Territorial
OTU	= Oficina de Titulación Urbana
PNUD	= Program de Naciones Unidas para el Desarrollo

RPP = Registro Público de la Propiedad
TGR = Tesorería General de la República
USAID = Agencia Internacional para el Desarrollo, entidad bilateral de los EE UU de N A

CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD EN NICARAGUA, 1996

John Strasma¹

Puntos Principales

- *Unas 200,000 familias (el 28%) están involucradas de alguna manera en conflictos de propiedad, su estabilidad depende del Poder Ejecutivo y de los Tribunales, con las Solvencias y los Títulos de la Reforma Agraria*
- *De estos, muchos son beneficiarios de las reformas sociales, que ocupan tierras o lotes que el dueño anterior reclama todavía*
- *Se sienten inseguros, no invierten, si venden, reciben mal precio por existencia de un conflicto, el comprador tampoco se atreve a invertir*

Recomendaciones Principales.

- *Implementar rápidamente un programa de titulación definitiva de las tierras y lotes ocupadas por beneficiarios legítimos*
- *Resolver reclamos de los dueños anteriores, con indemnizaciones justas, y con mecanismos que favorecen nuevas inversiones productivas*

Específicamente,

- *Reforzar la Procuraduría, los Tribunales, y mecanismos de mediación para resolver los conflictos de propiedad en forma justa y transparente
Ofrecer nuevos instrumentos de indemnización a los confiscados*
- *Integrar los bancos de datos de INRA, CORNAP y MIFIN, apoyando un Sistema de Información Integrado de la Propiedad*
- *Acelerar y consolidar los proyectos titulación rural (Banco Mundial) y urbana (PNUD/BID), Catastro Municipal (PNUD), y Registro*
- *Impedir nuevas invasiones, pero facilitar acceso a la tierra con mecanismos honestos y sostenibles, basados en el mercado*

¹ *Profesor de Economía y miembro del Centro de Estudios de Tenencia de la Tierra (Land Tenure Center), Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin, USA*