



Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua: El caso de Tola, más allá de los titulares

Alejandro Bonilla y Matilde Mordt *

Introducción

El turismo se está expandiendo en Centroamérica. En el caso de Nicaragua, el origen de los turistas es mayoritariamente centroamericano, pero con una afluencia particularmente creciente de turistas norteamericanos y europeos. Tola es un municipio en el pacífico nicaragüense de fuerte interés para el llamado "turismo residencial", donde diversos inversionistas promueven un tipo de desarrollo inmobiliario en ese territorio que tiene un enorme potencial turístico.

Este trabajo analiza la dinámica del turismo residencial en Tola desde la perspectiva de los conflictos derivados de la inseguridad en la tenencia de la tierra, que tienen un origen estructural. Asimismo, el trabajo aborda los impactos para las comunidades locales en un contexto caracterizado por la debilidad del Estado para regular esta dinámica y sus impactos socio-ambientales. Se presenta una tipología de conflictos territoriales que involucran comunidades campesinas e indígenas, inversionistas nacionales y extranjeros, actores políticos, gobierno central y municipalidad, entre otros, conflictos que van más allá de los titulares resaltados en diversos medios de comunicación nicaragüenses. Los cambios en la tenencia de la tierra y en el marco legal que la regula, son particularmente importantes para una mejor comprensión de los conflictos territoriales asociados al turismo y al desarrollo inmobiliario en Tola, así como para la construcción de opciones socialmente más inclusivas de desarrollo turístico y de gestión territorial, no sólo en ese municipio, sino también en otros territorios de la región.

* Alejandro Bonilla, abogado nicaragüense, se desempeñó como juez de Tola; Matilde Mordt es geógrafa e investigadora. Los autores agradecen la colaboración brindada por la Alcaldía de Tola, especialmente de su alcaldesa, Doña Loida García, quien mostró una gran voluntad y apertura para compartir información para este estudio de caso. Asimismo, se agradece a los pobladores de Tola entrevistados, por compartir sus consideraciones sobre los conflictos generados por el turismo en su municipio. Los autores también agradecen los comentarios de Agustín Cruz, asesor de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

Turismo residencial en Nicaragua

Desde el 2002, el turismo ha crecido de manera sostenida en Nicaragua: el número de visitantes aumentó 60% entre 2002 y 2006; al 2005, el número de hoteles y establecimientos similares aumentó en más del doble; el empleo aumentó de unas 6,000 a 9,000 plazas; y las divisas generadas crecieron en casi 70% al pasar de US\$ 109 millones a US\$ 184 millones en esos mismos años. Este dinamismo incluye varios segmentos del mercado turístico nicaragüense: sol y playa, ecoturismo, turismo de aventura, surf, cultura y artesanía, entre otros. Particularmente importante es el llamado turismo residencial (Recuadro 1) que está aumentando como consecuencia de una gran demanda de extranjeros que quieren comprar una vivienda en Nicaragua (ya sea como una segunda residencia o para destinarla a su vivienda habitual) y de grupos inversionistas que desarrollan grandes proyectos inmobiliarios. *“El mayor secreto del mundo para retirarse”* (*“The world’s best-kept retirement secret”*, MNS Money, December, 2005) y *“Nicaragua - la NUEVA Florida”* (*“Nicaragua - the NEW Florida”*, GQ, August, 2004), son frases aparecidas en revistas estadounidenses que demuestran el enorme potencial de este mercado en Nicaragua (Frerk, 2006).

El turismo residencial se dirige principalmente a extranjeros con capacidad de compra de una segunda residencia (fuera de su país de origen) y es un fenómeno que está más relacionado con el desarrollo inmobiliario que con el turismo, sin embargo, se desarrolla principalmente en zonas de interés turístico. Según Frerk (2006), el mercado de proyectos inmobiliarios ligados al turismo, ha evolucionado desde principios de los años noventa, de pequeños proyectos de pioneros individuales y la venta de lotes entre particulares, hacia un modelo a partir del 2000, donde surgen proyectos habitacionales de inversionistas de Estados Unidos, Europa y Nicaragua. En una primera fase, se da un proceso de especulación y venta de lotes; se construyen los primeros condominios habitacionales y casas residenciales, explorándose nuevos mercados hacia Norte América y Europa; en este proceso, se da también un “boom” de empresas de bienes raíces. El pronóstico de Frerk prevé un aumento del tamaño de los proyectos habitacionales, el traslado de la presión turístico-urbanista de Costa Rica hacia Nicaragua, la aparición de proyectos de time-sharing, la construcción de campos de golf, y en general, un mayor desplazamiento de la población local.

Ante este auge y promoción del turismo residencial, se encuentra sin embargo una realidad compleja: por un lado, el proceso ocurre prácticamente sin ser regulado en cuanto a normas de construcción, de impacto ambiental y de obligaciones sociales, debido a la debilidad institucional de los gobiernos central y municipal para regular este fenómeno. Por otro lado, la inseguridad e indefiniciones en la tenencia de la

Recuadro 1
Turismo residencial: ¿Producto turístico o producto inmobiliario?

El término "turismo residencial", aún cuando es de uso común y de forma intuitiva alude a una tipología de turista determinada, no ha sido suficientemente acotado desde una perspectiva conceptual y, en consecuencia, los límites de la realidad que pretende reflejar resultan confusos. Las razones de esta indeterminación se encuentran en la marginación que ha sufrido el segmento del turismo residencial en el diseño de las políticas turísticas y en la poca atención que se le presta en el ámbito académico e investigativo.

Uno de los problemas que se observa en la actividad económica denominada turismo residencial, radica en su doble significado, por lo que cabe preguntarse, si es un producto turístico o inmobiliario o un híbrido de ambos; de la misma manera se debe definir si esta actividad económica debe regirse bajo las normas jurídicas del turismo y sus beneficios, o si debe considerarse como una actividad propia de la construcción.

Las principales características del turismo residencial son:

- El turismo residencial es un producto relacionado con la construcción de viviendas en zonas turísticas para que sean compradas por clientes nacionales y extranjeros, como segunda residencia, casa habitual o apartamento para destinar al alquiler.
- El turista residencial no utiliza servicios ni estructuras turísticas comerciales para su estancia, sino que aprovecha una estructura habitacional que compra o alquila fuera del sistema de alojamiento hotelero.
- El poder adquisitivo de los turistas es alto ya que debe cubrir el mantenimiento de una segunda residencia.
- Crea diversas fuentes de empleo, caracterizadas por ser de bajo nivel profesional.
- Contribuye a la economía de la región (pagos de impuestos, gastos de mantenimiento de vivienda, servicios básicos, alimentación, etc.); pero los efectos multiplicadores en la economía de otros servicios turísticos son bajos, funcionando más bien como economías de enclave.
- La principal actividad del turista es el descanso que realiza los fines de semana y épocas de vacaciones.

Fuente: Elaborado en base a Raya Mellado et al (1999) y Beyer (2007).

tierra incide en los múltiples conflictos sobre la propiedad, los cuales, por un lado, limitan las posibilidades de inversionistas nacionales y extranjeros para desarrollar proyectos turísticos, pero más aún, impiden el desarrollo de comunidades locales alrededor de propuestas propias de gestión del territorio y de modelos alternativos de desarrollo turístico.

Evolución y transformaciones en el marco legal: Tenencia de la tierra, zonas costeras y fomento del turismo

En esta sección se resalta la importancia del marco legal vinculado con los grandes cambios impulsados en la estructura de tenencia de la tierra, así como en los marcos de regulación del desarrollo en las zonas costeras y de fomento al turismo en Nicaragua.

Cambios en la tenencia de la tierra y marcos legales de apoyo

Para comprender la problemática y los conflictos territoriales asociados al desarrollo turístico en Nicaragua en general, y en Tola en particular, se debe tener presente la evolución y transformación en las formas de tenencia de la tierra, así como la estructura jurídica que ha acompañado dicha transformación. Los conflictos en torno a tenencia de la tierra y luego al turismo, tienen un origen común de orden estructural, más allá de una dimensión local o individual, como ha sido el enfoque de los medios de comunicación en Nicaragua.

La tenencia de la tierra en Nicaragua tuvo cambios significativos a partir de 1979, (Cuadro 1). En 1978, las formas privadas de propiedad representaban el 96% y el llamado sector reformado apenas alcanzaba el 4%. El sector reformado correspondía a las iniciativas de asignación de tierras por la vía de la titulación y de las colonias agrícolas que impulsó el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) en la época de Somoza. Para 1990, después de una década de gobierno revolucionario, se había dado un cambio radical en la estructura de la tenencia de la tierra, con una distribución masiva de la tierra hacia los campesinos: el sector privado abarca en este tiempo el 54.4% de la tierra y el reformado un 39.8%, diez veces más de lo que tenía en 1978. Sin embargo, a lo largo de la década de los noventa hay una reversión de esta estructura de tenencia hacia una mayor concentración en manos de privados: en 1994, el sector privado vuelve a incrementar su superficie, pasando a un 69%, y el sector reformado se reduce a un 31%. Para el 2002, tomando como referencia el Censo Agropecuario del 2001, la superficie estaba más concentrada para el sector privado, regresando a la situación dada en la época de los setenta. El sector privado cuenta con el 84% de la superficie nacional y el reformado con un 10%.

Cuadro 1: Cambios en la estructura de tenencia de la tierra en Nicaragua
(Millones de Manzanas y Porcentajes)

| Año | Sector de Propiedad | | | Total | Sector de Propiedad (%) | | |
|------|---------------------|-----------|-------|---------|-------------------------|-----------|-------|
| | Privado | Reformado | Otros | | Privado | Reformado | Otros |
| 1978 | 7,773.0 | 300.0 | | 8,073.0 | 96 | 4 | |
| 1990 | 4,398.1 | 3,215.2 | 459.7 | 8,073.0 | 54 | 40 | 6 |
| 1994 | 5,576.7 | 2,496.3 | | 8,073.0 | 69 | 31 | |
| 2002 | 7,472.4 | 936.0 | 526.6 | 8,935.0 | 84 | 10 | 6 |

Fuente: MAGFOR (2005)

Este colosal proceso de reestructuración de la tenencia de la tierra en tan solo 30 años, ha dejado una serie de problemas, entre los cuales se destacan (MAGFOR,

2005): un marco legal e institucional débil y disperso; trámites legales tardados y costosos; invasiones de tierras; falta de demarcación y titulación de tierras indígenas; falta de inscripción y demarcación de áreas protegidas; poca cobertura de registros de la propiedad y ausencia de catastro; legalización inconclusa; cambios en la vocación del suelo y uso inadecuado de los mismos; y demanda aumentada debido principalmente a duplicación de titulación de beneficiarios.

La reestructuración de la tenencia de la tierra en los años ochenta fue una respuesta a demandas históricas de campesinos sin tierra, bajo la cual se promovieron formas colectivas de tenencia reduciendo la proporción de la propiedad privada, hasta entonces, única forma de tenencia. Se estima que se beneficiaron unas 111,833 familias, representando el 80% de la demanda histórica de tierras. Este proceso fue apoyado por una serie de leyes y decretos cuyo detalle se presenta en el Cuadro 2.

A partir de 1990, con el cambio de gobierno, se diseñaron una serie de entidades y leyes para revisar las adjudicaciones del período precedente; se crearon mecanismos de devolución o compensación; se procedió a la titulación de los legítimos beneficiarios en posesión de tierras y a la entrega de tierras en compensación a grupos de desmovilizados, tanto del Ejército Popular Sandinista como de la Resistencia Nicaragüense. Este proceso implicó una transformación estructural que se tradujo en un creciente incentivo al concepto de propiedad privada promovido en los noventa a costa de las formas asociativas de tenencia de la tierra. Los principales instrumentos legales que estructuraron este cambio se presentan en el Cuadro 3. Los cambios estructurales en la tenencia de la tierra, en su mayoría, se realizaron al margen del Catastro y del Registro de la Propiedad Inmueble, las dos principales instituciones garantes de la seguridad jurídica de la propiedad (MAGFOR, 2005).

Este marco legal produjo un proceso de contra-reforma, dado que promovió la devolución de tierras confiscadas a los antiguos propietarios, la disolución y venta de empresas estatales de la Corporación Nacional del Sector Público (CORNAP), por parte de la Procuraduría General de la República y Notaría del Estado. Es importante mencionar una serie de elementos que favorecieron la reconcentración de la tierra y la caída de las formas asociativas de tenencia: la falta de políticas públicas después de 1990 orientadas a favorecer a los productores agrícolas y campesinos con financiamiento y asesoría técnica; la desaparición de la banca estatal orientada a estos fines; y el hecho de que las cooperativas y comunidades indígenas no han sido consideradas como sujetos de crédito por el sistema financiero privado.

Los títulos agrarios y los contratos de cesión de derecho otorgados por las comunidades indígenas a sus miembros, no son considerados como títulos con fuerza legal

para garantizar los préstamos solicitados a la banca privada. Como consecuencia de esto, los campesinos se vieron obligados a disolver las cooperativas, a parcelar sus tierras y dividir las entre sus miembros para obtener títulos individuales de dominio y poder convertirse en sujetos de crédito para cumplir con los procedimientos y documentación exigidos por el sistema financiero privado.

Cuadro 2: Principales leyes que afectaron la tenencia de la tierra entre 1979 y 1990

| Decreto/ Ley | Fecha | Objeto |
|---|---|--|
| Decreto Confiscatorio No. 3 emitido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) | 20 de julio de 1979 | Faculta al Procurador General de Justicia a confiscar todos los bienes de la familia Somoza, militares y funcionarios que hubiesen abandonado el país a partir de diciembre de 1977 |
| Decreto Confiscatorio No. 38 emitido por la JGRN | 8 de agosto de 1979 | Faculta al Procurador General de Justicia a congelar o intervenir preventivamente cualquier transacción, bien o empresa de personas allegadas al Somocismo |
| Decreto No. 329, aclarado mediante Decreto No. 914 | 29 de febrero de 1980 y 15 de diciembre de 1981 | Expropiación de bienes atendidos por el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA); el decreto 914 indemniza a los expropiados |
| Decreto Ley No. 697 (Ley orgánica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, MIDINRA) | 4 de abril de 1981 | Faculta al MIDINRA para dirigir y controlar la ejecución de políticas de reforma agraria |
| Decreto No. 760 (Apropiación por el Estado de los Bienes Abandonados) | 19 de julio de 1981 | Conocida como Ley de Ausencia, mediante la cual, El estado se apropia de bienes abandonados |
| Ley de Reforma Agraria No. 782 y su reforma mediante Ley No. 14 | 19 de julio de 1981 y 17 de enero de 1986 | Su objetivo era democratizar la propiedad afectando al latifundio ocioso y mal explotado. La Ley No. 14 amplía el espectro de las propiedades sujetas a expropiación |
| Decreto No. 826 (Ley de Cooperativas Agropecuarias) | 17 de diciembre de 1981 | Regula la promoción, constitución, organización, funcionamiento, relaciones y disolución de las cooperativas a fin de impulsar su desarrollo |
| Decreto No. 1074 | 6 de Julio de 1982 | Confiscación de tierras de personas condenadas por el delito de rebelión contra el Estado |
| Constitución Política | 9 de Enero de 1987 | Incorpora el concepto de función social y democratizadora de la propiedad; se pronuncia contra el latifundio y a favor de los sectores humildes del campo. La economía mixta asegura la existencia de distintas formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria |
| Ley No. 85 (Ley de Transmisión de Propiedades del Estado) | 30 de Marzo de 1990 | Ley de transmisión de la propiedad de viviendas y otros inmuebles pertenecientes al Estado y sus instituciones |
| Ley No. 86 (Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos) | 3 de Abril de 1990 | Resuelve la precariedad legal en que se encuentran algunas familias que ocupan viviendas sin títulos |
| Ley No. 88 (Ley de Protección a la Propiedad Agraria) | 6 de Abril de 1990 | El Estado garantiza los derechos adquiridos sobre la propiedad agraria |

Cuadro 3: Principales leyes que afectaron la tenencia de la tierra a partir de 1990

| Decreto/ Ley | Fecha | Objeto |
|---|---|---|
| Decreto No. 11-90 (Creación de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC)) | 11 de mayo de 1990 | Regula los requisitos para reclamar bienes confiscados y deja facultada a la CNRC para declarar la procedencia o no de estos reclamos |
| Propuesta de Ley No. 130, sobre expropiación de propiedades usurpadas | No fue aprobada | Formulada a inicios del Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, proponía expropiar las "propiedades usurpadas", pasándolas a manos del Estado para devolverlas a los "verdaderos propietarios". Por presiones del Frente Sandinista, esta ley fue vetada por el Ejecutivo, posibilitando el cumplimiento de las leyes 85, 86 y 88, y evitándose una escalada del conflicto sobre la propiedad en ese momento |
| Decreto No. 35-91 (Creación de la Oficina de Ordenamiento Territorial, OOT) | 19 de agosto de 1991 | Crea la OOT como una instancia administrativa, dependencia del Ministerio de Finanzas, "cuyo objetivo será coadyuvar en el ordenamiento de la propiedad inmueble al tenor de las leyes vigentes" |
| Decreto No. 36-91 (Impuestos Sobre Bienes Inmuebles) | 19 de agosto de 1991 | Especifica que los inmuebles adquiridos bajo el amparo de la Ley 85 y que son superiores a 100 m ² deben pagar un impuesto único sobre el 100% de su valor catastral, exigible para la transferencia de dominio u otro derecho real |
| Decreto No. 51-92 (Creación de la Oficina de Cuantificaciones de Indemnizaciones, OCI) | 30 de septiembre de 1992 | Valorizar y cuantificar los bienes reclamados por particulares entre la Procuraduría General de Justicia de conformidad con el Decreto No. 11-90 y sus reformas |
| Decreto No. 56-92 (Sistema de Compensación) | 16 de octubre de 1992 | Se crea el Sistema de Compensación por medio de bonos para compensar el valor de los bienes indebidamente apropiados o confiscados por el gobierno anterior, que no fuesen posible devolver |
| Ley No. 180 (Ley Especial de Valorización de Bonos de Pago por Indemnización) | 28 de Julio de 1994 | Creó varios usos de bonos de indemnización |
| Ley No. 209 (Ley de Estabilidad de la Propiedad) y Decreto No. 1-96 | 30 de noviembre de 1995 y 26 de enero de 1996 | Titulación de propiedad, corrección y castigo de los abusos cometidos a particulares y el Estado y devolución de inmuebles a dueños originales. El Decreto No. 1-96 establece disposiciones reglamentarias para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 209 |
| Ley No. 278 (Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agrícola) | 16 de diciembre de 1995 | Regula la tenencia, ejercicio, cargos y extinción del derecho adquirido sobre bienes en posesión del Estado amparado en las leyes 85, 86, 88 y 209. También regula los asentamientos espontáneos |
| Ley No. 309 (Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Espontáneos) | 17 de Junio de 1999 | Su objetivo es establecer un marco jurídico que permita el ordenamiento urbano, la demarcación y titulación de los asentamientos humanos espontáneos en el país |

Marco legal para regular el desarrollo en zonas costeras

Además del marco legal que rige la propiedad de la tierra, hay algunas leyes y funciones administrativas de especial interés para el sector turístico, en particular para el desarrollo de proyectos en zonas costeras.

La Ley Agraria del 2 de marzo de 1917, agrupó como tierras nacionales, pertenecientes al Estado nicaragüense, los terrenos no titulados antes de la promulgación de dicha Ley y que están ubicados en una franja de dos kilómetros de longitud a lo largo de las costas de ambos océanos; ochocientos metros a orillas de los lagos y ríos navegables; así como los territorios de las islas de los mares territoriales y de los lagos. Lo que motivó al Estado nicaragüense a implementar este marco legal sobre las costas fue la inseguridad que existía en esa época en relación a las líneas fronterizas con otros Estados, como parte de una estrategia de defensa geopolítica. En la práctica, estas disposiciones no han sido observadas, existiendo una situación de facto de las tierras costeras donde se han otorgado títulos de propiedad sobre zonas que según esta Ley deberían pertenecer al Estado. Hay propiedades que fueron tituladas antes de la Ley Agraria, títulos en base a los cuales, los actuales dueños reclaman territorios que llegan hasta las costas, lo cual ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia (El Nuevo Diario, 1999).

La Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales del 27 de Marzo de 1996, establece que el Estado se reserva la propiedad de las playas marítimas, fluviales y lacustres; el álveo de las corrientes y el lecho de los depósitos naturales de agua; los terrenos salitrosos, el terreno firme comprendido hasta treinta metros después de la línea de marcas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos y los estratos o depósitos de las aguas subterráneas. El artículo 23 establece que todas las tierras de propiedad privada situadas en áreas protegidas están sujetas a las condiciones de manejo establecidas en las leyes que regulen la materia. Los derechos adquiridos de los propietarios que no acepten las nuevas condiciones que se establezcan estarán sujetos a declaración de utilidad pública, previo pago en efectivo de justa indemnización. Hay que destacar la confusión que genera el artículo 72 de esta Ley, con el artículo 2 de la Ley Agraria de 1917, en cuanto, a la contradicción del espacio geográfico que dice pertenecer al Estado: la primera habla de dos kilómetros en los mares y 80 metros en los ríos navegables y la segunda establece 30 metros en mares y ríos. El tema de los límites pertenecientes al Estado es también objeto de discusión en el anteproyecto de Ley de Costas (véase abajo).

Otro factor que ha generado confusión, inseguridad jurídica y también corrupción en algunos municipios costeros, como en Tola, ha sido que los terrenos ubicados en

las costas, que de acuerdo a las leyes antes mencionadas pertenecen al Estado, han sido y son actualmente administrados por las municipalidades considerándolas tierras ejidales. Según la Ley de Municipios y sus reformas (Ley 40-261) y el Plan de Arbitrios, los gobiernos municipales tienen la potestad de arrendar bienes ejidales, por un máximo de un año renovable y de esta manera se han considerado las costas. Además de ser un procedimiento incorrecto, en muchos casos se han dado arriendos por plazos superiores al año.

La Corte Suprema de Justicia ha recalcado que no existe ninguna norma legal o administrativa que les de a los gobiernos municipales facultades administrativas sobre las tierras costeras, las cuales son del Estado; sin embargo, las municipalidades, amparadas en la fuerza legal que el uso y la tradición les ha otorgado, así lo han venido haciendo, existiendo una contradicción entre la práctica y el marco legal. En una circular de 1998, la Corte Suprema de Justicia reiteró que los artículos referidos en la Ley Agraria y la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, están vigentes. En palabras del entonces presidente de la Corte, Vargas Sandino: *“No pueden ser las alcaldías las encargadas de vigilar y administrar nuestras playas, es el Estado con las instituciones respectivas las que hacen esa labor porque así se abarca todas las costas del país y no en pedacitos como sería hacerlo municipio por municipio”* (El Nuevo Diario, 1999).

La manera en como se han administrando las tierras estatales por las administraciones municipales costeras, la gran inversión que se planea hacer y se ha hecho a lo largo de las costas y la confusión que han generado las leyes arriba descritas, son algunos de los factores que han planteado la necesidad urgente de contar con una Ley de Costas que aclare y resuelva estas contradicciones y problemas, dándole seguridad jurídica al nacional y extranjero. Para resolver esta situación, se ha intentado, sin éxito hasta hoy, de consensuar la aprobación de una ley de costas en la Asamblea Nacional. Entre los artículos más controversiales de esta iniciativa se destacan los relacionados a la zona costera propiedad del Estado y la regulación del acceso a las playas.¹ A pesar de su importancia, esta propuesta de ley no cuenta con un calendario de discusión y aprobación en el legislativo.

¹ El art. 19 de la propuesta establece que la zona costera comprende la propiedad exclusiva del Estado medida perpendicularmente desde la proyección horizontal, a partir de la línea de marca máxima o pleamar hasta una distancia de 300 metros en el océano pacífico contados desde pleamar; 250 metros contados desde pleamar en el mar Caribe; 50 metros contados a partir del cauce hacia ambos lados en ríos navegables; 80 metros a partir del nivel máximo de las aguas que históricamente han mantenido lagos y lagunas. El art. 23 establece que la utilización del dominio público de las zonas costeras será libre, pública y gratuita para los usos comunes (vacaciones, paseo, estancia, baño, navegación, embarcaderos, varar, pesca, captura no comercial de mariscos y otros); derecho que se restringe en áreas protegidas. El art. 24 establece el libre acceso de personas nacionales y extranjeras a los bienes declarados de dominio público que forman parte de las

Marco legal para fomentar el desarrollo del turismo

El marco legal desarrollado en Nicaragua alrededor del sector turismo, pretende crear una estructura de soporte, incentivos y desarrollo de esta actividad económica. El Cuadro 4 sintetiza el marco legal más importante de fomento del sector desarrollado a partir de los años noventa, sin incluir una variedad de normas e instituciones vinculadas y distribuidas en varias entidades del Estado y en una gran cantidad de leyes dispersas, sin embargo, es importante resaltar que el marco legal para promover y desarrollar el turismo no reglamenta el denominado turismo residencial.

Cuadro 4: Marco legal principal para el fomento del turismo en Nicaragua

| Decreto/ Ley | Fecha | Objeto |
|--|-------------------------|---|
| Ley No. 298 (Creación del Instituto Nicaragüense de Turismo, INTUR) | 1 de Julio de 1998 | Dirección y aplicación de la política nacional en materia de turismo |
| Decreto No. 64-98 (Reglamento de la Ley Creadora del INTUR) | 9 de Octubre de 1998 | Establecer las disposiciones de la Ley Creadora del Instituto Nicaragüense de Turismo |
| Ley No. 495 (Ley General del INTUR) | 2 de Julio de 2004 | Regula la industria turística mediante el establecimiento de normas para garantizar su actividad, asegurando la participación de los sectores público y privado |
| Decreto No. 129 (Reglamento de la Ley General del INTUR) | 19 de Noviembre de 2004 | Establecer las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley 495 |
| Ley No. 306 y Ley No. 575 (Ley de Incentivos Turísticos y sus reformas) | 21 de Junio de 1999 | Otorgar incentivos y beneficios a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que se dediquen a la actividad turística |
| Decretos Nos. 27-2005 y 89-99 (Reglamento de la Ley de Incentivos Turísticos y sus reformas) | 2 de septiembre de 1999 | Establecer las disposiciones para la aplicación de la Ley No. 306 |
| Ley No. 628 (Ley de Residentes Pensionados o Residentes Rentistas) | 14 de noviembre de 1974 | Las personas amparadas en esta Ley gozarán de franquicia arancelaria y de otros impuestos |

Además de la legislación arriba descrita, se encuentran una serie de Reglamentos que se desprenden de la Ley de Incentivos. Los inversionistas calificados dentro de los requerimientos que exige el INTUR podrían recibir una serie de beneficios fiscales bajo la Ley No. 306.² Estos incentivos podrían ser renovables por 10 años adicio-

zonas costeras, según el cual, el Estado podrá hacer uso de todos los mecanismos legales y coercitivos para su efectivo cumplimiento.

² Entre 80% y 90% de exención del Impuesto Sobre la Renta, durante diez años, dependiendo del tipo de actividad; exoneración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por diez años; 100% de exo-

nales. Entre 1999 y 2006, 385 proyectos han sido beneficiados por esta Ley (INTUR, 2007). Sin embargo, los incentivos han sido fuertemente criticados por expertos y medios de comunicación nicaragüenses. Las principales críticas se refieren al perjuicio que causan al fisco; al uso indebido de los mismos, considerando que en gran parte han sido destinados a la compra de yates y otros artículos suntuosos; al escaso efecto que han generado en el empleo; y al desigual acceso que hay a estos incentivos. Por otro lado, inversiones asociadas al fomento del turismo incluyen la ampliación del aeropuerto internacional de Managua y la construcción de un hospital en la capital (Báez, citado en El Nuevo Diario, 2006). Romero (s.f.) señala que los incentivos y la apertura comercial del turismo en Nicaragua es mayor a lo que demandan las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Una propuesta de Ley de Bónos Turísticos, promovida por los inversionistas más fuertes del sector se encuentra congelada en la Asamblea Nacional, debido a la afectación que tendría para el fisco (unos US\$ 40 millones, según la Dirección General de Ingresos, citado en Núñez, 2006).

Otro aspecto crucial es el desigual acceso a los incentivos para el turismo. La Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa Turística (CANTUR) afirma no haber sido beneficiada de las exoneraciones de la Ley 306 (El Nuevo Diario, 2006). En esto influye la excesiva burocratización por parte del INTUR para poder acceder a los incentivos, lo que exige una capacidad administrativa de la cual las empresas pequeñas y las comunidades locales por lo general carecen. Hay una centralización de los procesos administrativos, dado que los trámites se pueden realizar únicamente en Managua; no hay oficinas del INTUR a nivel nacional que faciliten la información necesaria y procesen la documentación presentada por el solicitante. Un factor que influye en el acceso a los incentivos es que se requiere una inversión mínima de US\$ 30,000 (incluyendo el valor de la tierra), que es un monto demasiado alto para que micro y pequeños empresarios del sector se beneficien. Por otro lado, hay una falta de capacidad de las comunidades locales y emprendimientos menores para cumplir con los requisitos administrativos, como por ejemplo para la inscripción en Registro de Inversiones Turísticas y trámites tributarios ante la Dirección General de Ingresos.

neración de impuestos de importación y del Impuesto General al Valor Agregado en la compra de bienes no suntuosos de construcción, de accesorios fijos para la edificación, muebles, equipos, naves, vehículos; exoneración del Impuesto General al Valor Agregado aplicables a los servicios de diseño, ingeniería y construcción.

Turismo y conflictos territoriales en Tola

El municipio de Tola fue fundado en 1750. Está ubicado a 124 kilómetros de Managua y a 13 de la cabecera departamental de Rivas, siendo el municipio más extenso del departamento. En una extensión de 474 Km² alberga una población de 26,000 habitantes, de la cual 86% es rural. Se estiman unos 33 asentamientos humanos. Tola se caracteriza por sus altos índices de pobreza, por su escasa infraestructura social y productiva y por una débil presencia del gobierno central y municipal.

El litoral de Tola alcanza los 54 kilómetros, distribuidos en 19 playas que están siendo intervenidas de forma acelerada y desordenada. Su potencial turístico es foco de interés de empresarios turísticos nacionales y extranjeros, quienes han construido equipamiento turístico sin mayor planificación (hoteles, restaurantes, bares y condominios, entre otros); existen unos 20 proyectos turísticos de gran envergadura.

La tenencia de la propiedad es un tema volátil y fuente de muchos conflictos. La misma población y municipalidad no tienen una referencia objetiva de la situación de la propiedad. Los múltiples conflictos, que han tenido escasos resultados positivos, han derivado en el uso de la fuerza policial (desalojos), el uso de armas (como en el caso de los indígenas de Nagualapa y otros) y sobretodo, en el descontento y falta de confianza de pobladores e inversionistas ante las autoridades competentes. El Gobierno Municipal actual ha heredado estos conflictos y quiere apoyar a su manejo y resolución, pero carece de capacidad técnica, financiera y estratégica para incidir en ellos (Espinosa, 2007).

La tenencia de la tierra en Tola

La historia de la estructura de tenencia de tierra en Tola no difiere de la del resto del país. Antes de 1979, la forma de tenencia de la tierra en Tola estaba organizada de la siguiente manera: grandes terratenientes que concentraban la mayor cantidad del territorio bajo el régimen de propiedad privada (entre los principales, las familias de Somoza y Hüeck), dos comunidades indígenas, un grupo pequeño de productores campesinos con economías de subsistencia, tierras ejidales o municipales y tierras estatales. Los procesos de redistribución de tierra de los años ochenta, significaron la desaparición del latifundio (Mayorga, 2004) y beneficiaron a un gran número de campesinos; solo en éste municipio se crearon 32 cooperativas agrícolas (Espinosa, 2007). De la misma manera que en el resto del país, en la década de los noventa se generó un proceso de contrarreforma de la tierra, que se ha traducido en una reconcentración de la misma y la expulsión y marginación de población local de sus tierras.

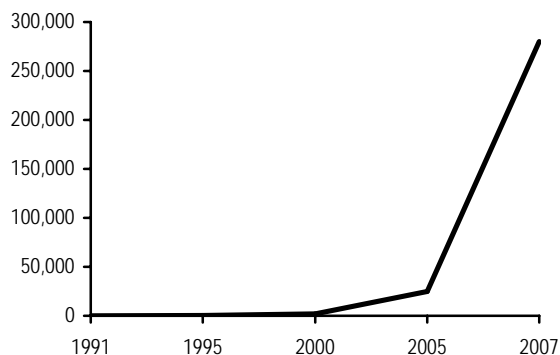
Debido a las contradicciones en el marco legal, este proceso ha generado al mismo tiempo una serie de conflictos donde se ven involucrados una gran variedad de actores, tales como, especuladores de tierra, comunidades locales, comunidades indígenas, invasores de tierras, miembros de partidos políticos, ex miembros del Ejército Popular Sandinista y de la Resistencia Nicaraguense, inversionistas nacionales e internacionales, e instituciones como el Gobierno Municipal, el poder judicial (juzgados), el registro de la propiedad y el catastro (Mordt, 2007). Los principales problemas sobre la propiedad que se observan en Tola son (Espinosa, 2007 y observaciones personales):

- Conflictos de límites de la propiedad (comunidades indígenas, cooperativas y entre particulares).
- Rectificación de áreas.
- Conflictos en las zonas costeras (restricción de acceso a particulares a las costas y privatización de facto de estas).
- Arrendamiento de un mismo lote costero a dos o más actores.
- Conflictos en la aplicación de la Ley Agraria de 1917 y la Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- Otorgamiento de títulos de propiedad y títulos supletorios de zonas costeras y propiedades que ya tenían dueño.
- Compra-venta de manglares y humedales.
- Invasión de tierras y falsificación de títulos.
- Reclamos entre socios de cooperativas, y entre estos y particulares.

Espinosa (2007) considera necesario que el municipio elabore un programa de regularización de la propiedad, que incluya entre otros, la regularización de la propiedad municipal y nacional (principalmente relacionado al Registro Público y Catastro); la normación de la administración de la propiedad nacional y municipal, el ordenamiento del territorio y el acceso a las playas.

Un dato indicativo de cómo se ha gestado la reconcentración de la tierra se observa en el precio de las tierras costeras, donde este proceso ha sido particularmente agudo. En este proceso, no han faltado elementos especulativos que se han aprovechado de la vulnerabilidad generada al sector campesino y del desconocimiento e ignorancia del valor real de mercado internacional de las tierras costeras. El Gráfico 1 refleja el enorme aumento de los precios de las tierras costeras: a mediados de los noventa, una manzana de tierra costera costaba US\$ 300, mientras que en la actualidad, calculado por los precios de los lotes ofrecidos en los principales proyectos de turismo residencial, este precio puede alcanzar los US\$ 280,000 por manzana.

Gráfico 1:
Evolución del precio de la tierra en Tola, 1991-2007
(US\$ por manzana)



De aproximadamente veinte proyectos turísticos distribuidos en las playas del municipio en la actualidad, catorce se dedican al turismo residencial (Cuadro 5). Además de estos, hay otros 6 proyectos clasificados como Sol y Playa, y un proyecto habitacional. Se espera que con la carretera costera prevista a construirse en la zona, las actividades turísticas se vayan a incrementar fuertemente. De hecho, el fuerte aumento en los precios de la tierra coincide con la aprobación del proyecto de esta carretera. Las tierras donde se asientan dichos desarrollos turísticos se encuentran en el límite de los dos kilómetros reservados como tierras nacionales por la Ley Agraria de 1917 y han sido rentadas por la alcaldía de Tola, como tierras ejidales, como ha sido habitual por parte de muchos gobiernos municipales costeros.

Los beneficios que se suelen relacionar al desarrollo del sector turístico en el nivel local, incluyen generalmente la creación de empleo, el aumento de ingresos municipales y la dinamización de la economía local. Los desarrolladores de la zona, expresan que el turismo residencial que están realizando en la zona es beneficioso para la comunidad local, porque genera empleo, desarrolla la zona con nuevas y modernas carreteras, telecomunicaciones, electricidad y dinamiza la economía del lugar (entrevistas varias, 2007). A continuación se analizan algunas ventajas y desventajas que se perciben del sector turístico en Tola, partiendo del análisis de sus impactos económicos, sobre las finanzas municipales, sociales y ambientales.

Cuadro 5: Proyectos de turismo residencial en Tola

| Nombre | Costa | Estado Actual |
|----------------------|------------------|---------------|
| Astillero Resort | Astillero | Ejecución |
| Costa Larga Proyecto | Costa Larga | Proyecto |
| Flor de mayo Turismo | Punta Sardina | Proyecto |
| Rancho Santana | Costa Santa Ana | Funcionando |
| Los Perros | Costa los Perros | Proyecto |
| Iguana Beach | Costa Iguana | Funcionando |
| Bella Mar | Pie de Gigante | Proyecto |
| Selva del Mar | Pie de Gigante | Proyecto |
| Flor de Manzanillo | Manzanillo | Proyecto |
| Marina de Guacalito | Costa Guacalito | Proyecto |
| Rancho Brito Turismo | Costa Brito | Proyecto |
| Arenas Bay Resort | Bahía la Redondo | Proyecto |
| Guasacate Hill | Costa San Martín | Proyecto |

Fuente: Espinosa/GTZ, 2007

Impactos económicos

Uno de los principales argumentos a favor del sector turístico es su rol dinamizador de la economía local y sobre la creación de empleo. Las proyecciones de empleo del sector turismo en Tola son optimistas: el Plan de Desarrollo Municipal calcula un aumento de empleos en el sector, de 555 en el 2006, a 2,800 en el 2010 (Alcaldía de Tola, 2007a). Sin embargo, hasta la fecha, el tipo de empleo creado es de bajo nivel, e incluye principalmente obreros de la construcción y cuidadores de las obras actualmente en desarrollo. En los pocos proyectos que están en marcha, el tipo de trabajo disponible para la población local es de empleadas, jardineros y vigilantes. Por lo general, el personal administrativo es traído de afuera del municipio. Cabe mencionar que se está iniciando un programa de formación ocupacional en diferentes oficios como electricistas, fontanería y hostelería, con el fin de que esta mano de obra sea absorbida por los proyectos de inversión. El programa está iniciando con la construcción de un centro de capacitación en la cabecera municipal.

En cuanto a la dinamización de la economía a través de efectos multiplicadores, el objetivo del Gobierno Municipal actual es de encadenar los enclaves turísticos a la producción agropecuaria local; sin embargo, los proyectos actualmente en marcha traen la mayor parte de sus insumos de afuera. Otra visión es fomentar rutas turísticas alternativas a las de playa, tales como ruta urbana, ruta arqueológica y rutas indígenas (Alcaldía de Tola-UNAN-GTZ, 2007e); sin embargo, la infraestructura existente para estos fines es inadecuada e insuficiente; por lo que el desarrollo de estos atractivos se convierte en un objetivo a mediano y largo plazo.

Beyer (2007) señala la importancia de fortalecer la planificación turística, la cual debe tomar en cuenta los requerimientos del desarrollo sostenible y enfocarse estratégicamente más al desarrollo de productos turísticos competitivos y de alta calidad, basado en el fomento de pequeñas y medianas empresas y aprovechando el gran potencial para otros tipos del turismo (ecoturismo, turismo comunitario rural, turismo cultural, etc.). Sin embargo, cabe señalar que el turismo residencial, de la manera que se está desarrollando en Tola, con una ocupación del espacio altamente excluyente, disminuye la posibilidad de desarrollar otros tipos de servicios turísticos con efectos mayores en la economía local. De esta manera, la población local, que históricamente ha hecho uso de los recursos que hoy en día son valorados por el sector turístico y que debería tener preferencia en cuanto al desarrollo y beneficio de estos recursos, está quedando relegada a cumplir un rol de proveedora de mano de obra barata.

Impactos en las finanzas municipales

Un argumento a favor de la actividad turística es que constituye un mecanismo para conseguir mayores ingresos tributarios. En el caso de Nicaragua, esta afirmación debe en primer lugar contrastarse con un análisis de los proyectos que reciben incentivos a través de la Ley No. 360, la cual exonera a dichos proyectos del IBI, que es una de las principales fuentes de ingreso para las municipalidades. En el caso de Tola, dos de los proyectos de turismo residencial se benefician de dicha Ley, Marina de Guacalito y Astillero Resort, así como tres proyectos hoteleros: Punta Teonoste, Playa Dorada y Hospedaje Toro Surf (INTUR, 2007). El número de proyectos beneficiados por esta Ley es por lo tanto todavía bajo; no hay una previsión de cuántos de los proyectos futuros aplicarán a este marco de incentivos.

Los ingresos presupuestarios del Gobierno Municipal de Tola han tenido un incremento significativo en los últimos años, aumentando cinco veces, de US\$ 244,645 (C\$ 3,288,040) en el 2001 hasta US\$ 939,455 (C\$ 16,506,233) en el 2006. Los mayores aumentos corresponden al Ingreso por Venta de Bienes y Servicios, en particular de grandes contribuyentes, así como del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ambos rubros donde el sector turístico tiene un peso importante. Habiendo sido un área descuidada anteriormente, a partir del 2005, la alcaldía ha invertido en la modernización del sistema catastral y ha aumentado el personal laborando en las áreas de catastro y recaudación. Actualmente, cinco proyectos turísticos contribuyen en concepto de IBI, con un 8% (US\$ 71,700) a los ingresos municipales. De US\$ 102,360 de ingresos municipales por la venta de bienes y servicios de grandes contribuyentes en el 2006, 46% corresponden a proyectos turísticos. En total, los grandes proyectos turísticos y de turismo residencial contribuyen con un 13.3% a los ingresos municipi-

pales (cálculos propios en base a registros del Gobierno Municipal, 2007; Comisión para las Transferencias Municipales, Encuesta de Medición de Potencial Tributario, 2007; Jaén, comunicación personal, 2007). No hay datos sobre cuánto sería el ingreso que se deja de percibir debido a las exoneraciones de la Ley No. 360, ni por la exoneración del IBI con la que cuentan personas jubiladas que se asientan dentro de los proyectos habitacionales costeros.

Sin embargo, los proyectos de desarrollo turístico también obligan a la municipalidad a incrementar el gasto público para responder a las necesidades de servicios públicos de las nuevas urbanizaciones. Actualmente, la infraestructura básica en los territorios que cubren los proyectos de turismo residencial, tal como agua potable y carreteras, está siendo construida directamente por los desarrolladores. Según los requisitos ambientales, esta inversión debería también incluir rellenos sanitarios, así como la conservación y restauración ambiental (véase abajo). Sin embargo, el Gobierno Municipal enfrenta problemas de mantenimiento de carreteras de acceso, las cuales se ven afectadas y dañadas por vehículos pesados que transportan material de construcción y un basurero municipal colapsado, por no tener capacidad de procesar las grandes cantidades de desperdicios que producen los desarrollos turísticos (García, comunicación personal, 2007).

Esta situación da lugar a una difícil ecuación donde los altos costos de inversión requeridos por los desarrollos urbanísticos son contrapuestos a las múltiples necesidades básicas insatisfechas entre la población en general. Hay un riesgo de que se repita el proceso relatado por Beyer (2007) en relación a municipios turísticos en Europa, donde el turismo residencial ha provocado la socialización de los costos y problemas y la privatización de los beneficios, los cuales en muchos casos no quedan dentro del país. A esto se debe sumar la problemática de la estacionalidad, que provoca desajustes entre servicios y usuarios porque la corta duración de estancia del turista residencial no justifica la construcción de mayores infraestructuras y servicios públicos en los destinos.

Impactos sociales

En el proceso de desarrollo del turismo residencial en el municipio de Tola, el principal efecto social está relacionado con la exclusión de poblaciones locales de sus recursos tradicionales. De los 54 kilómetros de playa del municipio, únicamente 9 tienen acceso abierto al público (Mapa 1). El desarrollo de las áreas de turismo residencial se hace de manera aislada, sin ninguna interacción con las comunidades locales, creándose guetos residenciales de gran envergadura, dentro de los cuales se

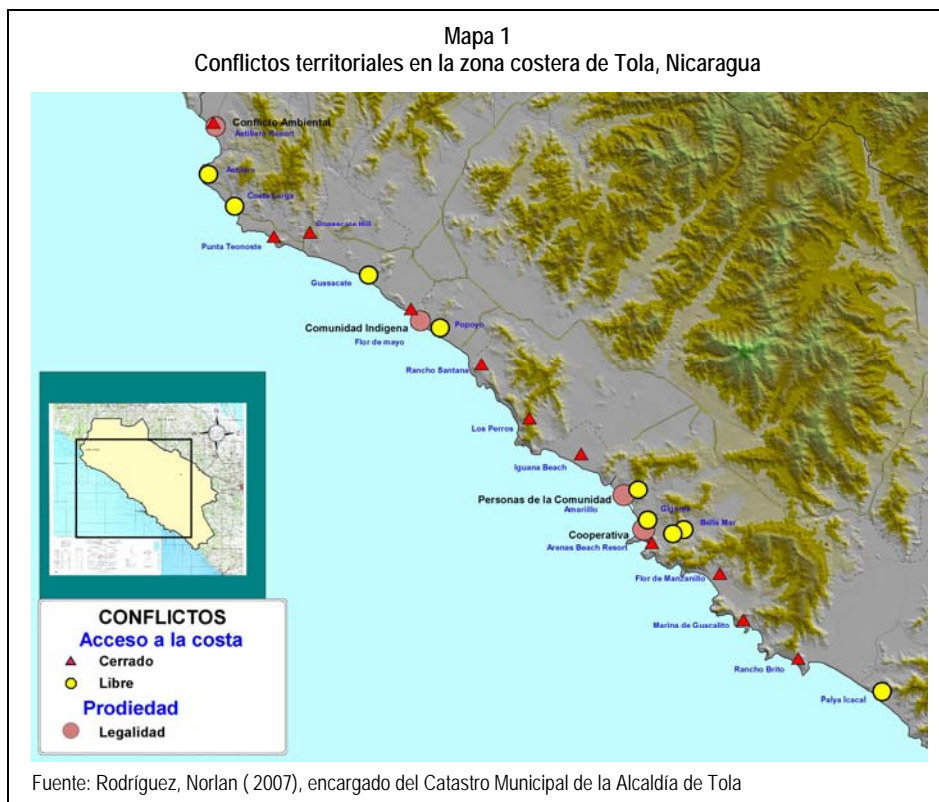
cercan playas, fuentes de agua, ríos, quebradas, servidumbres públicas y vías de comunicación que históricamente han sido utilizados por la población local.

Esta exclusión incluye también una pérdida de acceso a recursos locales, tales como la pesca y la recolección de conchas en las playas (entrevistas varias, 2007). Como resultado, hay una resistencia entre la población ante estos proyectos: una encuesta realizada en el 2006, muestra que la población local siente un rechazo ante la inversión turística en la zona (Barahona, comunicación personal, 2007).

Cabe señalar la existencia de algunos proyectos de responsabilidad social empresarial en el territorio, los cuales incluyen infraestructura social (centro de salud, becas para la población local y ayuda directa a algunas comunidades y sus actividades) y que cuentan con el apoyo de las poblaciones locales. Sin embargo, estas actividades se llevan a cabo de manera paralela, sin vinculación con el Gobierno Municipal, y en el contexto global de exclusión y pobreza que vive la población, constituyen medidas paliativas de poco impacto.

Beyer (2007) considera que el turismo residencial debe asegurar una contribución relevante en la lucha contra la pobreza, a través del fomento de inversiones que prometan un máximo de efectos económicos locales, la limitación de un aumento continuo de viviendas secundarias y primarias de uso propio; y la creación y fomento de una “responsabilidad social residencial” por parte de los inversionistas/turistas residenciales bajo el concepto corriente de responsabilidad social empresarial, que entre otros incluya un plan de integración sociocultural y la creación de proyectos de co-inversión público-privados.

Entre los efectos sociales de los proyectos turísticos, los conflictos sobre la tenencia de la tierra son los que mayor atención han recibido, afectando a gran parte de la población y creando un clima de conflictividad que contrasta fuertemente con la imagen idílica que se proyecta desde los grandes proyectos de turismo residencial. Los medios de comunicación reportan desde hace casi una década sobre la exclusión de la población local de sus tierras, tomas de tierras y conflictos armados, con involucramiento de sectores políticos y repercusiones sobre la imagen del país como receptor de inversión extranjera. En este río revuelto, no ha faltado la ganancia de muchos pescadores, tanto actores locales como foráneos, que se han beneficiado de la especulación sobre la tierra y el vertiginoso incremento del precio de la misma.



Impactos ambientales

Beyer (2007) señala que un desarrollo turístico residencial desordenado incluye el peligro a largo plazo de la destrucción de las bases de la propia industria turística por la ocupación intensiva del suelo y de la degradación del paisaje, o sea de la pérdida del principal recurso demandando por el turismo, el medio ambiente. En este sentido, es primordial apuntar a una planificación y ordenamiento territorial como elementos fundamentales para el desarrollo del turismo residencial.

El mismo autor señala una serie de posibles efectos negativos del turismo residencial que podrían cobrar importancia también para Nicaragua, tales como la degradación del paisaje; la reducción de biodiversidad local; la deforestación y el incremento de los incendios forestales, el aumento de la erosión y la desertificación; el incremento de la contaminación del suelo y de aguas superficiales y subterráneas; y

el impacto en la imagen paisajística por la escasa integración en el paisaje de los elementos arquitectónicos.

En Tola, la inexistencia de planes reguladores urbanísticos y territoriales es una debilidad que va en detrimento de un desarrollo turístico ordenado. El principal instrumento con el que ha contado el gobierno municipal para regular los proyectos turísticos es la constancia de uso de suelo y el permiso de construcción; los cuales en muchos casos no han sido solicitados debidamente. La alcaldía ha otorgado cinco permisos de construcción y denegado dos, pendientes de cumplimiento de diversos requisitos relacionados a la protección de microcuencas, el manejo forestal y estudios geológicos para definir características de las obras, entre otros (Alcaldía de Tola, 2007b; García y Salinas, comunicación personal, 2007).

De todos los proyectos en el municipio, según los datos que maneja la Alcaldía, únicamente cuatro han realizado Estudios de Impacto Ambiental según el Decreto 45-94, el cual es requerido para obtener el permiso ambiental correspondiente por parte del MARENA. Es más, solamente a partir del 2007 la autoridad central ha cumplido con el mandato obligatorio de consultar con la comunidad y el Gobierno Municipal como parte integral de estos estudios.

Los principales impactos ambientales que se han detectado en relación a los proyectos de desarrollo turístico hasta el momento han sido la destrucción de manglares y el aprovechamiento no regulado de insumos para la construcción (madera, piedra de río y arena; Gazo, comunicación personal, 2007). El impacto paisajístico hasta el momento no se puede considerar grande, debido a que la mayoría de estos proyectos están en fases iniciales de desarrollo; existiendo no obstante algunos ejemplos claros del impacto que podría resultar en el futuro. La fotografía de Iguana Beach es un ejemplo del incumplimiento de la Ley No. 217, art. 72, que establece que el Estado se reserva el dominio del terreno firme comprendido hasta treinta metros después de la línea de marcas máximas, por lo cual no debería ser urbanizable.

La propaganda de Arenas Bay muestra un posible impacto futuro sobre el paisaje. En este momento, tampoco se percibe un impacto sobre los suelos en forma de erosión y deforestación. Sin embargo, tomando como parámetro el vecino municipio de San Juan del Sur, se puede advertir sobre los posibles efectos, de no ser que se regule la actividad de construcción y la consiguiente remoción de tierras.



Fotografía de Iguana Beach



Propaganda de Arenas Bay

Estudios sobre la disponibilidad de agua (CIRA-UNAN-GTZ, 2007) muestran que hay disponibilidad de agua subterránea para poblaciones pequeñas; sin embargo, la calidad del agua superficial está afectada por contaminación fecal y por desechos sólidos, en tanto que los pozos cercanos a las costas son salobres. Se recomienda el establecimiento de normas de uso de agua para desarrollos turísticos. Uno de los casos más notorios de impacto ambiental sobre la microcuenca del río Escalante, es el del hotel condominio Astillero Resort, ubicado en el Refugio de Vida Silvestre río Escalante-Chacocente, el cual será analizado más adelante.

Beyer (2007) hace una serie de recomendaciones para el desarrollo del sector turístico y el ordenamiento territorial, los cuales incluyen, una mayor protección de la base de la propia industria turística – el medio ambiente; el establecimiento de una adecuada planificación, tanto urbanística como turística; la armonización de los diferentes tipos de turismo y la diversificación de los productos turísticos de la región. Identifica varios instrumentos que abonan a estos fines, entre los cuales el más importante es la planificación territorial: “El instrumento más valioso a nivel municipal y departamental para gestionar el Turismo Residencial es el desarrollo de un plan de ordenamiento territorial a corto plazo que entre otros determina el uso del suelo. Además se necesita de ciertas reglas y normas de construcción para prevenir impactos negativos medioambientales por el Turismo Residencial, así como inspecciones y castigos adecuados para asegurar el cumplimiento de los mismos”.

Los puntos claves para el desarrollo de un plan de ordenamiento territorial, según este autor, son la determinación de la capacidad de carga de los mantos freáticos; la estimación de la demanda potencial para el uso de agua; la aclaración de los derechos de propiedad y el mapeo de espacios de inversión segura e insegura, acompañado por su publicación; la determinación obligatoria de los terrenos de desarrollo turístico urbanizables y su uso, y de los terrenos costeros calificados como suelo no

urbanizable (según la Ley No. 217, 30 metros después de la línea de marcas máximas); y la determinación de los accesos públicos a las playas.

Por otro lado, las reglas y normas de construcción deberían tomar en cuenta las normas de uso de materiales de construcción y técnicas de conservación y ahorro que ayuden a disminuir el consumo de energía y agua, normas y técnicas para el tratamiento de aguas residuales, desechos sólidos, normas de uso de vegetación autóctona en los jardines y urbanizaciones, normas para armonizar el proceso de urbanización con la imagen paisajista, entre otros. Estos sistemas deben estar acompañados de un sistema funcional de monitoreo y una mayor persecución legal de infracciones. Cabe mencionar que muchos de estos instrumentos ya están disponibles en la legislación nacional (Normas Técnicas Obligatorias Nicaragüenses, NTONs), normas de construcción, Ley de Delitos Ambientales, entre otros; mientras que otros deberían ser institucionalizados a través de la planificación municipal y las correspondientes ordenanzas.

Una tipología de conflictos territoriales asociados a proyectos turísticos en Tola

El turismo en general y el turismo residencial en particular, se han instalado en Tola, sobre las mencionadas condiciones estructurales de tenencia de la tierra, teniendo como resultado una gran inseguridad de la inversión, en la comunidad, autoridades locales y nacionales. En esta sección se resaltan algunos conflictos específicos relacionados con proyectos turísticos, que por un lado sirven para presentar una tipología de los conflictos existentes; y por otro, sirven de ejemplo para mostrar la complejidad de la problemática del desarrollo turístico-inmobiliario en la zona, sus causas estructurales y el papel de los distintos actores.

Playa Amarillo: Inseguridad jurídica sobre las tierras confiscadas en los ochenta

El caso de Playa Amarillo, denominada por los medios de comunicación “la playa más codiciada de Tola”, muestra el conflicto provocado por el desorden jurídico y de los registros del Estado después de las confiscaciones de los años ochenta y la posterior devolución, repartición y venta de estas propiedades. El caso involucra a una amplia diversidad de actores, incluyendo inversionistas privados, pobladores, y ex miembros de la Resistencia Nicaragüense y del Ejército Popular Sandinista.

La finca Güiscopoyol, que perteneció a la familia Somoza, fue obtenida por el Estado en 1979 a través del proceso confiscatorio que se ejecutó contra los bienes de Somoza, su familia y allegados (véase Cuadro 2). En 1993, bajo la administración de doña Violeta Barrios de Chamorro, el empresario Bayardo Argüello Guillén compró par-

te de esta finca al consorcio de empresas del Estado denominado Corporación Nacional del Sector Público (CORNAP). De esta compra quedó un remanente de 71 manzanas de terreno que colinda con el océano Pacífico. El comprador mandó hacer una medición de la propiedad, según la cual, la propiedad tenía mayor extensión de la establecida en su escritura, lo que implicó la ampliación de la propiedad, en la cual se anexaron las 71 manzanas que colindaban con el Océano Pacífico. Es importante destacar que estos casos en que el área de propiedad es ampliada, se ha constituido en una práctica habitual, amparada en la figura jurídica denominada *mensura judicial*, que ha servido para agrandar los dominios, aprovechándose de la falta de presencia de las instituciones estatales, la precariedad de los registros de la propiedad y la falta de catastro, sobre todo en zonas rurales del país.

El desarrollo turístico y el aumento en el precio de las tierras provocaron gran interés en adueñarse de esta propiedad por diferentes sectores de la población, tanto local como foránea. Para evitar tomas de tierra, el empresario cerró los caminos tradicionales de acceso y tránsito por donde circulaba la población local, provocando la marginación de los pobladores a recursos y terrenos costeros. Como respuesta, los pobladores se organizaron y rechazaron las medidas, rompiendo cercos y restableciendo los caminos, argumentando que ni en tiempos de Somoza, con los guardias custodiando las propiedades, se habían cerrado estas vías de comunicación.

En 1995, un grupo de campesinos, dirigidos por el líder local Joaquín Céspedes, se tomaron las 71 manzanas en disputa. Durante una década, se sucedieron denuncias y acusaciones, abriéndose un sinnúmero de causas civiles y penales de ambas partes en los juzgados para dilucidar el conflicto, lo que resultó en varios desalojos de la gente que se había introducido dentro de la propiedad, evitando así que los toma tierras adquirieran derechos de posesión que luego podrían ser esgrimidos por los pobladores asentados en la propiedad.

Durante todos estos años se mantuvo una creciente tensión generada entre las partes involucradas, inflexibilidad permanente de los demandantes y una enorme cantidad de acciones policiales y demandas que provocaron la inseguridad física y jurídica a todas las partes involucradas y a la población en general.

En 2005, la población asentada en las tierras exigió a la administración municipal que emitiera títulos de arriendo a su favor. El gobierno municipal se dirigió a la Contraloría General de la República para consultar si debía emitir estos títulos, que eran considerados tierras del Estado y en consecuencia, podían ser administrados por costumbre por la alcaldía. La respuesta de la Contraloría a esta solicitud fue negativa, lo que provocó protestas en contra del gobierno municipal, incluyendo

intentos de toma de la Alcaldía y amenazas directas a sus funcionarios, provocando también una división interna entre los concejales y la alcaldesa.

La situación descrita provocó que el juez local del municipio junto a la alcaldesa de Tola, con autorización de la Corte Suprema de Justicia, impulsaran una mediación entre las partes para llegar a un acuerdo satisfactorio. Después de más de un año de negociación, se logró un acuerdo verbal, entre cuyas cláusulas se acordaba desistir de juicios penales en contra de pobladores que guardaban prisión para que estos fueran liberados, así como la entrega de 30 manzanas de tierra por parte del empresario a favor de la municipalidad, que luego serían repartidos en lotes urbanizados a los pobladores. De haberse cumplido estos arreglos, se hubiese puesto fin al conflicto que ya llevaba más de diez años. Sin embargo, el acuerdo nunca se cumplió, persistiendo el conflicto en la zona.

En el 2006, el conflicto se agravó aún más con la aparición de diferentes títulos de reforma agraria sobre las mismas tierras en disputa: unos títulos supuestamente otorgados en 1988 e inscritos en el 2005 a favor del ex militar César Trinidad Ibarra y otras 9 personas, según los cuales 30 manzanas fueron cedidas a los toma tierras; otros títulos, supuestamente otorgados en 1993 a miembros de la Resistencia Nicaragüense y sobre los cuales el entonces intendente de la propiedad en la administración de Bolaños, Alfonso Sandino Camacho, adjudicó 14 títulos de propiedad en noviembre del 2006 que fueron inscritos en el Registro de la Propiedad en Rivas (El Nuevo Diario, 2007).

En el 2007, estos títulos, tanto los de reforma agraria como los catorce títulos otorgados en el 2006, fueron declarados falsos, los primeros y nulos, los segundos por los juzgados de Rivas y por la Intendencia de la propiedad, respectivamente. En noviembre de 2007, bajo la administración del presidente Ortega, el Procurador General de la República, Hernán Estrada, orientó que se procediera con la anulación de los títulos otorgados y la inscripción de los mismos bajo el dominio del Estado. Pareciera que con esta medida, el Estado finalmente está asumiendo su responsabilidad en la resolución de este conflicto. Queda pendiente el uso que se le dará a las 71 manzanas. En todo caso, la intervención estatal es oportuna, ya que a pesar de las contradicciones contenidas en la Ley Agraria de 1917 y la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en relación al espacio geográfico de las costas que pertenecen al Estado, ambas coinciden en que las tierras costeras son del Estado, entendiéndose por Estado al gobierno central, no a los municipales.

Playa Sardina: Conflicto entre comunidad indígena e inversionistas

El conflicto entre la comunidad Indígena de las Salinas de Nagualapa y la empresa Flor de Mayo, además de relacionarse a problemas en el manejo del Registro de Propiedades y Catastro, y la falta de actuación del Estado en esta área es un conflicto sobre el derecho de acceso a los recursos naturales que tradicionalmente han sido utilizados por la población local. El conflicto está todavía dirimiéndose en los juzgados de distrito, causando perjuicios tanto a la población como a inversionistas.

La comunidad indígena de las Salinas de Nagualapa cuenta con un título de uso y goce del suelo de ocho caballerías con 34 manzanas (unas 546 manzanas en total), otorgado en 1817 por el Estado de Nicaragua, dejando 5 caballerías de la playa a nombre del Estado. De acuerdo a entrevistas realizadas a líderes comunitarios (comunicaciones personales con López, Guzmán y Loaisiga, incluyendo al presidente de la comunidad indígena, el vicepresidente del consejo de ancianos, el coordinador de comunidades indígenas de Rivas y el representante de la defensoría del territorio de la comunidad indígena), en los años 1947 y 1948 les fueron otorgados a los señores Segundo Mora y Eligio Acevedo, ambos miembros de la comunidad indígena, dos títulos de arriendo de 4 manzanas de tierra a cada uno, dentro de las tierras de la comunidad.

En 1956 el señor Francisco Castillo Castro, originario del municipio de Rivas, compró a los señores Mora y Acevedo las dos asignaciones de arriendo que les fueron otorgados por la directiva de la comunidad, aprovechándose de la debilidad administrativa indígena, en vez de 8 manzanas, se apoderó de 50 manzanas y logró que el Juzgado de Distrito de Rivas le concediera un título supletorio sobre esta propiedad.

En 1972 el señor Francisco Castillo vendió al señor Fernando Valladares Cortés 47 de las 50 manzanas que poseía, reservándose tres manzanas, elaborándose de esta forma la primera escritura pública que otorga dominio de la propiedad e inscribiéndose en el Registro del departamento de Rivas con el primer asiento. Esta propiedad es la que el 17 de noviembre 2004 es vendida a la sociedad anónima Flor de Mayo, representada por los estadounidenses Philip Christopher y Mark Wolfe. Dado el tiempo transcurrido desde el otorgamiento del título supletorio y la inscripción del primer título en el Registro de la Propiedad, se considera a los compradores adquirentes de buena fe.

Según relatan los representantes de la comunidad indígena, los nuevos dueños de Flor de Mayo, botaron el viejo cerco que delimitaba la propiedad y los separaba de

la costa llamada Sardinas y se la anexaron a su propiedad, ampliando sus linderos de 47 a 55 manzanas. Los pobladores de la comunidad utilizaban tradicionalmente las costas de esta playa para la recreación y manutención con la pesca, recolección de conchas y otras especies marinas. Al cercarse la costa, 280 pobladores se organizaron para rechazar las intenciones de los inversionistas, alegando la defensa de su derecho patrimonial y ancestral. A solicitud de los pobladores, el presidente de la comunidad indígena otorgo un título de arriendo de 12 manzanas sobre esta franja costera a nombre de los que la defienden.

La comunidad indígena reconoce el hecho de que los inversionistas compraron de buena fe; sin embargo, solicita que se inscriba la propiedad en los registros de la comunidad y que se pague un canon de arriendo anual. Los inversionistas no reconocen que la propiedad esté dentro de los límites de la comunidad indígena. Actualmente se encuentra en el juzgado de Rivas un Juicio de Amparo en la Posesión a favor de los pobladores comunitarios, pero el litigio continúa vivo entre la comunidad y los inversionistas.

Punta Teonoste: Indefinición de competencias municipales

Las leyes municipales facultan a los gobiernos locales a suscribir contratos en concepto de arriendo sobre bienes ejidales por un plazo máximo de 1 año, renovables por un período igual. Las alcaldías no cuentan con la potestad legal para administrar las costas, pero es una práctica municipal amparada en usos y costumbres administrativas. Bajo este precepto, la administración del alcalde Eddy de Trinidad Segura Flores del municipio de Tola, dio en arriendo por un plazo de 99 años la zona costera denominada como playa Punta Teonoste, frente al terreno propiedad de los señores Bühler, para llevar a cabo un proyecto hotelero. El plazo establecido en el contrato de arriendo viola la norma establecida en el art. 49 del Plan de Arbitrios Municipal de 1988, que determina que el plazo de arriendo de tierras ejidales u otros terrenos municipales, no puede ser superior a un año.

El desarrollador de este proyecto expresa que ellos suscribieron el contrato con las autoridades municipales de Tola, para evitar que en un futuro estas mismas autoridades u otras que fueran electas posteriormente, dieran en arriendo estas costas a otras personas naturales o jurídicas interesadas en la propiedad, perjudicando su inversión, como ya ha sucedido en otros casos. Sin embargo, además de contar con ese contrato de arriendo, alegan que cuentan con un contrato de compra venta que les da legitimidad como dueños de esa propiedad, quedando establecido en su escritura que uno de sus linderos es la costa del Océano Pacífico. En el marco de esta investigación, no se ha podido establecer la validez de dicho título, el cual debería

estar basado históricamente en un título anterior a la Ley Agraria de 1917. Actualmente, este caso no está siendo objeto de conflicto entre el gobierno municipal y el inversionista; sin embargo, subyace la misma inseguridad sobre la tenencia y la inversión de la misma forma que en los casos anteriores.

Astillero Resort: Conflicto entre intereses ambientales y desarrollo local

El Astillero Resort se encuentra en conflicto con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). Sin embargo, hay un respaldo por parte de la población local al proyecto debido a los beneficios que el desarrollo de este proyecto ha significado y puede representar en el futuro para el poblado de El Astillero.

Según el Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Chacocente, la zona donde se ubica este proyecto es área protegida y el uso permitido es de conservación de la biodiversidad. Sin embargo, entre la población local y el mismo inversionista, se aduce que el proyecto se encuentra en la zona de amortiguamiento. MARENA otorgó permiso ambiental a los inversionistas para la construcción de infraestructura turística prevista en la primera fase del proyecto, bajo ciertas condiciones. En el 2006, el proyecto incumplió estas condiciones: destruyó mangle para el establecimiento de un campo de golf y levantó un muro perimetral y un rancho que obstaculizó a los lugareños el paso a la playa (El Nuevo Diario, 2006). MARENA detuvo el proyecto, retiró el permiso de construcción, emitió una multa y ordenó restablecer los daños. Según entrevistas realizadas en la zona, los inversionistas han cumplido con todo lo ordenado y se han comprometido a cumplir con todos los requerimientos que les impongan las instituciones. Se ha firmado un acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) para la construcción de una estación biológica. También se han comprometido a instalar un sistema de tratamiento de aguas residuales que permite la separación de los desechos y para aprovechar el lodo producido en el proceso para abono orgánico (Gazo y Prudente, comunicaciones personales, 2007).

Al interior de la comunidad hubo una resistencia inicial al proyecto, debido a los impactos ambientales provocados. Además, la mano de obra era traída por contratistas foráneos, sin mayores beneficios para la población local. Esta situación cambió cuando el Comité de Desarrollo Municipal puso condiciones para otorgar su apoyo para reabrir el proyecto, a raíz de lo cual los inversionistas se comprometieron, además de asumir las obligaciones de protección ambiental, a una serie de compromisos sociales, entre ellos: capacitar a las personas de la comunidad en las diferentes áreas de trabajo que se emplearán dentro del mismo proyecto para poder contratar a pobladores locales; en coordinación con la Alcaldía, hacer un vertedero;

y llevar el agua potable a la comunidad. Hasta ahora, los desarrolladores de este proyecto han colaborado con la comunidad reparando y reactivando las calles y apoyando con becas a estudiantes y jóvenes de escasos recursos económicos, apoyo que se ha interrumpido debido a la suspensión del proyecto (Bonilla y Prudente, comunicaciones personales, 2007).

A partir de estos compromisos, la población local ha venido apoyando el proyecto, con la perspectiva de que creará empleo local y que contribuirá al mejoramiento de la comunidad. La Vicepresidenta del Comité de Desarrollo Municipal manifestó que el Comité de pobladores de El Astillero apoya al proyecto Astillero Resort: se han recogido 370 firmas y se ha dirigido una petición a MARENA para que restituya el permiso de construcción y se pueda continuar con la construcción de la segunda fase del proyecto. Según las entrevistas, en la comunidad el Astillero se están desarrollando cinco proyectos turísticos, pero únicamente el Astillero Resort goza del apoyo de la población debido al compromiso social empresarial asumido. “Nosotros como comunidad queremos que el proyecto continúe para poder materializar los compromisos adquiridos, continuando con las mejoras que nosotros hemos visto que este proyecto ha traído a la zona; incluso, los desarrolladores del proyecto se comprometieron a mejorar las viviendas de pobladores aledaños a su propiedad” (Prudente, comunicación personal, 2007).

Sin embargo, hay una preocupación por el impacto que pueda tener el desarrollo de este proyecto a largo plazo, así como por sus posibles efectos sobre otras áreas protegidas del país: “Si se permite la construcción de este hotel-condominio, se desatará un desarrollo sobre el cual no habrá opción para pararlo. Con aprobar un hotel dentro del refugio no habrá cómo o por qué no aprobar a los demás proyectos hoteleros que vienen presentándose. Sin habilidad de restringir las construcciones, el refugio colapsará. La degradación de las áreas protegidas de Nicaragua, con el visto bueno de las mismas instituciones del Estado encargadas de cuidarlas, desprestigia al país” (Otterstrom, citada en El Nuevo Diario, 2006).

La construcción de un campo de golf previsto en los terrenos del proyecto es una de las preocupaciones ambientales, por sus eventuales efectos sobre la disponibilidad de agua para la comunidad local. Una alternativa que propone el responsable de la Unidad Ambiental de la Alcaldía es el establecimiento de un arreglo de pago por servicios ambientales para el cuidado de los nacientes de agua (Gazo, comunicación personal, 2007).

Otro de los problemas ambientales de la comunidad El Astillero se relaciona con la contaminación producida por los desechos sólidos. La comunidad es una de las que

mayores problemas tienen en el manejo de desechos sólidos en el municipio y no se cuenta con soluciones para la recolección ni disposición de los mismos. La construcción de un vertedero en la zona, que beneficiaría al proyecto pero también a la comunidad y otras zonas aledañas, es un compromiso hecho por los inversionistas.

Este caso muestra la responsabilidad compartida entre los inversionistas y las instituciones responsables, las cuales deben ser más beligerantes en el seguimiento de las normas y recomendaciones ambientales que se hacen a los proyectos para garantizar su cumplimiento.

Reflexiones finales

En este trabajo se ha examinado el turismo y en particular el turismo residencial, desde la perspectiva del marco de tenencia de la tierra, así como de los beneficios e impactos que supone para las comunidades locales.

En primer lugar, los proyectos turísticos se están desarrollando en el marco de una estructura institucional y jurídica de tenencia de la tierra caracterizada por su inseguridad, conflictividad y falta de permanencia en el tiempo, resultado de las transformaciones político-económicas que han modificado la forma de tenencia de la tierra en Nicaragua en los últimos 30 años. Esta estructura presenta contradicciones en las leyes que reglamentan la tenencia y la administración de las tierras costeras y traslapes institucionales en cuanto a la potestad de administrarlas. Los conflictos sobre la propiedad en el municipio de Tola, son un buen ejemplo de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el país y de las costeras en particular.

Los medios de comunicación generalmente le han dado a estos conflictos un tratamiento y orientación noticiosa, que enfoca los problemas desde una perspectiva micro, centrándose en los casos individuales, locales, municipales o de grupos económicos y políticos. A pesar de la necesidad legítima de que se denuncien arbitrariedades y delitos particulares, los cuales ayudan a poner en evidencia y diagnosticar lo que ha sido considerado el principal problema de Nicaragua - la inseguridad sobre la propiedad - este tipo de enfoque oculta la verdadera dimensión estructural del problema y además dirige la atención de la población a sectores que tienen poca o ninguna capacidad de solventar los conflictos.

Incluso, desde las instituciones competentes, el abordaje que se ha dado a estos conflictos ha sido individualizado, por lo general dirimido a través del sistema judicial (Juzgados y Registro Público) y en algunos casos con intervención de los gobiernos municipales. En muchos casos, las soluciones que se han querido aplicar no han

sido adecuadamente coordinadas con las instituciones del Estado implicadas, actuando de manera contradictoria los diferentes entes involucrados. Por ejemplo, en el caso de Playa Amarillo, han habido actuaciones contradictorias entre los Juzgados que estaban dirimiendo el conflicto por una vía, incluyendo la posibilidad de mediación, la Intendencia de la Propiedad, que concedió títulos a pesar de estar la zona en litigio, agravando de esta manera el conflicto, y el Registro Público, que no reconoció los títulos otorgados. Otro ejemplo es la falta de claridad de las leyes en cuanto la administración de las tierras costeras por parte de los municipios costeros (caso Punta Teonoste), así como sobre la extensión costera que pertenece al Estado.

Por lo tanto no es suficiente realizar esfuerzos individuales para resolver los problemas particulares o locales en la tenencia de tierra, debido a que el origen de estos conflictos también se vincula con el diseño y cambios estructurales a nivel del Estado, así como al débil y contradictorio marco legal e institucional que ha acompañado estos cambios. En este contexto, es necesaria una intervención más expedita del Estado, lo cual incluye un esfuerzo conjunto y coherente de todas las instituciones que actúan en la materia a fin de armonizar la actuación estatal. Esta intervención debe tomar en cuenta los intereses de las poblaciones locales, a fin de garantizar su permanencia en el territorio y el acceso a los recursos que tradicionalmente les han pertenecido.

Asimismo, se considera necesario que la estructura institucional y jurídica tenga mayor claridad, vigencia y permanencia en el tiempo, determinando los derechos y obligaciones de las personas naturales y jurídicas en general, delimitando las funciones y potestades administrativas de las instituciones y de sus funcionarios, y evitando constantes cambios estructurales en estas normas y reglas para garantizar la seguridad jurídica. En particular se deben definir las competencias administrativas de los terrenos costeros, delimitando las funciones y atribuciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales. La aprobación de la Ley de Costas, que se encuentra actualmente en la Asamblea Nacional, es otra de las prioridades en este sentido para resolver el conflicto en cuanto al espacio que pertenece al Estado, entre otros.

La tramitación judicial tradicional que se ha aplicado hasta el momento no ha logrado resolver los conflictos, por lo cual se considera que la aplicación de otros instrumentos y métodos alternos de resolución de conflictos, como la mediación, podría llevar a soluciones más justas y expeditas para las partes confrontadas. En el caso particular del municipio de Tola, es urgente delimitar y regularizar todos los tipos de propiedad que se presentan en el territorio y sus extensiones: tierras nacionales, municipales, territorios indígenas, propiedades de cooperativas y tierras pri-

vadas en las zonas. Esta medida, que incluye una extensa revisión registral y catastral, podría traducirse en una distensión de los conflictos, al establecerse con claridad los límites de los terrenos que le corresponde a cada quien.

El caso de Playa Amarillo podría llegar a ser un ejemplo de cómo deberían abordarse los conflictos de tenencia, donde el Estado ha optado por anular lo actuado anteriormente por todos los actores e instituciones intervinientes y regresar las tierras a su nombre. Esta medida debería ser el punto de partida para buscar una solución integral. No obstante, queda por ver el uso que se le dará a esta zona costera, en el cual todavía hay muchas expectativas e intereses de diferentes grupos económicos, políticos y de la población local.

El desarrollo del turismo en Tola ha implicado un doble proceso para la población local: por un lado, se abre la posibilidad de creación de empleo, se han aumentado los ingresos del gobierno municipal y se han dado algunas inversiones en infraestructura básica en las comunidades costeras, abriéndose así una puerta para la reducción de la pobreza en el municipio. Por otro lado, los resultados que aún son escasos y dependientes del desarrollo de la inversión foránea, deben tomar en cuenta la presión que implican los proyectos turísticos en términos de exigencias sobre la infraestructura pública, que a la larga implican un egreso neto para el erario público.

A pesar de los beneficios económicos que se pueden vislumbrar del desarrollo del turismo a mediano plazo, el proceso de reconcentración de la tierra está al mismo tiempo excluyendo a la población, no solamente de sus recursos tradicionales, sino también de la posibilidad de fomentar un turismo autóctono, basado en pequeñas y medianas iniciativas, con base en las capacidades locales. Es notorio el hecho de que únicamente 9 kilómetros de playa de los 54 kilómetros de costa que tiene Tola tengan acceso abierto al público. Consecuentemente, salvo algunos casos donde los pobladores apoyan la inversión por sus perspectivas de desarrollo comunitario (caso El Astillero), hay una resistencia entre la población hacia el turismo residencial. Los múltiples conflictos sobre la propiedad, además de ser una expresión de las reformas estructurales en la tenencia de la tierra en los últimos 30 años, son por lo tanto también una expresión de la resistencia local que existe ante este proceso de exclusión. El Gobierno Municipal y pobladores locales consideran que debe desacelerarse el crecimiento del sector inmobiliario en la zona para evitar un agotamiento rápido del territorio de mayor valor turístico.

Hasta el momento, relativamente pocos de los proyectos turísticos de mayor envergadura en Tola han recibido incentivos para el desarrollo turístico que otorga la Ley

No. 360 (de un total de 20 proyectos, 2 de turismo residencial y 3 de hoteles están acogidos bajo esta Ley), lo cual no implica que no se otorguen a proyectos futuros. Sin embargo, como se ha analizado en el presente trabajo, la legislación vigente tiene un sesgo hacia sectores con mayor capacidad que pueden acceder a los incentivos a través de mayores recursos administrativos. Para hacer los incentivos más accesibles a la población y a los emprendimientos locales, se deberían reorientar las políticas de fomento del turismo, incluyendo medidas como reservar los incentivos al turismo convencional o de servicios, descentralizar, minimizar y agilizar los trámites administrativos y ser más incluyente y flexible en los montos que la ley exige como inversión mínima para gozar de estos beneficios.

Una temática que se presenta como conflictiva es la de la gestión territorial de las zonas costeras. Hasta el momento, la capacidad de regulación de estas por parte del gobierno nacional y municipal ha sido baja. En este sentido, es prioritario que no se abra el acceso a nuevas zonas hasta que no existan planes de ordenamiento que incluyan como medida prioritaria abrir el acceso a la población a las zonas costeras. Por otro lado, se requiere de una mayor coordinación y actuación coherente entre los diferentes entes involucrados, principalmente gobierno municipal, INTUR y MARENA, a fin de que los proyectos turísticos se desarrollen bajo un mismo marco legal y conceptual.

Beyer (2007) hace una serie de recomendaciones para el desarrollo del sector turístico y el ordenamiento territorial, los cuales incluyen, una mayor protección de la base de la propia industria turística – el medio ambiente; el establecimiento de una adecuada planificación, tanto urbanística como turística; la armonización de los diferentes tipos de turismo y la diversificación de los productos turísticos de la región. Identifica varios instrumentos que abonan a estos fines, entre los cuales el más importante es la planificación territorial, que incluya la regulación de una serie de aspectos de derechos de propiedad, normas de uso del suelo y de construcción, acceso a zona costeras, así como criterios ambientales.

Por parte del gobierno municipal se aspira a formular y aprobar un plan de ordenamiento territorial y urbanístico que sirva como herramienta para la regulación de las zonas costeras. El principal instrumento existente es el permiso de uso del suelo, el cual según los técnicos de la Alcaldía debería ser denegado a proyectos que pretendan desarrollar zonas residenciales en áreas que pueden ser utilizadas con fines de turismo convencional o de servicios o que dañen el ecosistema. Por otro lado, estos sistemas de planificación y ordenamiento deben estar acompañados de un sistema funcional de monitoreo y una mayor persecución legal de las infracciones. De momento se debe dar un mayor seguimiento a los Estudios de Impacto Ambien-

tal (EIA) regidos por el MARENA, con un mayor involucramiento del gobierno municipal y de las poblaciones locales, condiciones que sólo se han venido cumpliendo en los últimos años. El caso de El Astillero Resort, por estar ubicado en un área protegida, es el ejemplo más notorio de la necesidad de un seguimiento más beligerante a los EIA; sin embargo, la mayoría de los proyectos de desarrollo turístico, aún estando fuera de áreas protegidas, requieren de una mayor vigilancia de sus impactos sobre los ecosistemas.

En conclusión, el caso de Tola presenta múltiples desafíos para el desarrollo del sector turístico que hasta el momento tiene fuertes rasgos de exclusión de la población y pocos beneficios para el desarrollo y reducción de la pobreza local. Los conflictos sobre la propiedad que se han experimentado desde hace décadas, pero que hasta recientemente han tenido mayor repercusión en los medios de comunicación y en las instituciones encargadas en el nivel nacional, están contribuyendo a desacelerar un desarrollo que se venía realizando en un marco de falta de presencia institucional y débil ordenamiento. El presente momento puede resultar propicio para dar un paso cualitativo y proveer a la zona de un marco más coherente de actuación que incluya tanto la regularización de la tenencia de tierra y acceso a las zonas costeras, como el desarrollo del sector turístico. Varias preguntas que se debería hacer son ¿qué tipo de desarrollo turístico se desea?; ¿para beneficio de quién y en qué espacios, el llamado turismo residencial podría desarrollarse de manera adecuada, permitiendo la inversión en otras opciones turísticas?. En este contexto, es crucial brindar una mayor atención a las necesidades de la población local y los mecanismos pertinentes para su inclusión en este proceso.

Referencias

- Alcaldía de Tola (2007a). *Plan de Desarrollo Municipal*. Presentación (PowerPoint).
- Alcaldía de Tola (2007b). *Registros financieros*. Mimeo.
- Alcaldía de Tola (2007 c). Información sobre proyectos EIA y constancias de uso de suelo. Mimeo.
- Alcaldía de Tola (2007d). *Registros y mapas de Catastro físico*. Mimeo.
- Alcaldía Municipal (2007e). *Inventario de Atractivos Turísticos y Culturales del Municipio de Tola*. UNAN Managua-MASRENACE-GTZ.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. Página Web (www.asamblea.gob.ni).
- Beyer, Mathias (2007). *Investigación y evaluación de los posibles impactos del turismo residencial en el litoral marino del Pacífico sur de Nicaragua*. MASRENACE-GTZ.
- CIRA-UNAN-GTZ (2006). *Evaluación del estado actual (calidad y cantidad) y estimación de la dinámica de recarga de los mantos freáticos en la franja costera del Municipios de Tola*. MASRENACE-GTZ.

El Nuevo Diario, 1 de Febrero de 1999. *Amparo en la Posesión, explican alcance de la Ley de 1917 que está vigente*. Managua.

El Nuevo Diario, 26 de agosto 2006. *Incentivos turísticos han sido mal utilizados*.

El Nuevo Diario, 7 de octubre 2006. *Concesión hotelera amenaza Chacocente*.

El Nuevo Diario, 2 de octubre 2007. *Conspiraciones, propuestas descaradas, amenazas, despale y gente armada en Tola*.

Espinosa Ferrando (2007). *Consultoría para la elaboración de un estudio catastral en el litoral marino de Tola*. MASENACE-GTZ.

Frerk, Andreas (2006). *Presentación Evaluación del Turismo Residencial en el Pacífico Sur de Nicaragua*. GTZ-MASRENACE-GFA-AMUR.

GTZ-GFA-AMUR (2007). *Insumos para el ordenamiento territorial y un Desarrollo Turístico más responsable en las zona costeras del Pacífico Sur de Nicaragua*. MASRENACE.

INTUR (2006). *Nicaragua. Boletín de Estadísticas de Turismo 2005*. Managua.

INTUR (2007). *Listado de proyectos aprobados para goce de incentivos turísticos al 2 de Diciembre del 2006*. Mimeo.

MAGFOR (2005). *Marco de Política de Tierra*. Managua.

Mayorga, Aída (2004). *Diagnóstico participativo rural, Maniguas y Tola*. Cuadernos de Investigación 21. Nitlapán-UCA. Managua.

Mordt, Matilde (2007). *Turismo en Centroamérica: Desafíos para comunidades rurales y la gestión territorial. El caso de Tola, Nicaragua*. Presentación (PowerPoint).

Núñez, Orlando (2006). *Diez razones para rechazar la ley de bonos turísticos*. El Nuevo Diario, 8 de Agosto de 2006. Managua.

PRISMA (2007). *Diálogo Regional - Turismo en Centroamérica: Desafíos para comunidades rurales y la gestión territorial*. 11-13 de Junio de 2007, Nicoya, Costa Rica.

Raya Mellado, Pedro et al (1999). *Turismo Residencial en Andalucía*. Junta de Andalucía-Universidad de Málaga. España.

Rodríguez, Norlan (2007). *Mapa de desarrollos turísticos, conflictos y accesos a playas*. Alcaldía de Tola, Mimeo.

Romero, Welvin (s.f.). *Riesgos y Oportunidades de la Liberalización Comercial de los Servicios: el caso de los servicios turísticos, de logística y medio ambientales en Nicaragua*. Nitlapán-ICTSD, Managua.

Entrevistas

Alan Vílchez, Gerente de desarrollo de Infraestructura Rancho Santana.

Alexis Gazo Álvarez, Responsable de la Unidad Ambiental, Alcaldía de Tola.

Ana Joaquina Siezar Bolaños, Miembro fundadora de Cooperativa Pedro Joaquín Chamorro Cardenal.

Arturo Guzmán, originario de la comunidad indígena Salinas de Nahualapa, Vicepresidente del Consejo de Ancianos y Coordinador de la Coordinadora Nicarao de comunidades Indígenas de Rivas.

Bartolomé López Castillo, Presidente de la Comunidad Indígena, Salinas de Nahualapa.

Cony Chamorro, administradora del proyecto Marina de Guacalito.

Giovanni Loaisiga, representante de la defensoría del territorio de la comunidad indígena de las Salinas de Nahualapa, nombrado por los comunitarios, defensor del derecho de uso y goce de la Playa Sardina.

José Manuel Bonilla, poblador de la comunidad Astillero y Concejal del Municipio de Tola.

José Salinas, Responsable de Planificación y Urbanismo, Alcaldía de Tola.

Julio Flores, Director Medico, Clínica Roberto Clemente, Rancho Santana.

Loida García, Alcaldesa de Tola.

Luís Carazo, Poblador de Tola.

Maricruz Jaén Cabeza, Administradora Financiera, Alcaldía de Tola.

Norlan Rodríguez, Responsable de la Unidad de Catastro, Alcaldía de Tola.

Omar Barahona, ex director departamento legal INTUR.

Petrona Angélica Prudente Reyes, Maestra en la comunidad Astillero y Vicepresidenta del Comité de Desarrollo Municipal (CDM).

Walter Bühler, Desarrollador Punta Teonoste.

Serie Avances de Investigación

- No. 1 Enlazando conservación y desarrollo rural desde la dimensión territorial
Ileana Gómez, 2007
- No. 2 Construyendo un abordaje para la Gestión Territorial Rural
que favorece a las comunidades rurales más pobres
Susan Kandel, 2007
- No. 3 Gestión Territorial Rural:
Enfoque para fortalecer estrategias de vida de comunidades rurales pobres
Nelson Cuéllar y Susan Kandel, 2007
- No. 4 Turismo y conflictos territoriales en el Pacífico de Nicaragua:
El caso de Tola, más allá de los titulares
Alejandro Bonilla y Matilde Mordt, 2008
-



www.prisma.org.sv

prisma@prisma.org.sv

3a. Calle Poniente No. 3760, Colonia Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax (503) 2 223 7209

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.