

## Convivencia y seguridad ciudadana

### **LAS COMISIONES DE PAZ EN NICARAGUA**

Elizabeth Spehar - OEA

La siguiente presentación intenta ilustrar el impacto de uno de los programas de la Organización de los Estados Americanos en Nicaragua sobre la convivencia y la seguridad ciudadana. Se trata de un programa de apoyo a los esfuerzos de organización de las comunidades campesinas ubicadas en las zonas más conflictivas del país, en el centro y el norte de Nicaragua.

Estas zonas, que comprenden lo que se ha llamado la *frontera del conflicto* o la *nueva frontera agrícola*, tienen especial significación para la pacificación y la institucionalización del país. En estas regiones se desarrolló la guerra de la década del ochenta y en estas regiones se asentaron luego los principales protagonistas de ese conflicto.

Debido al trabajo desarrollado por la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) en Nicaragua a partir de 1990, la Organización de los Estados Americanos cuenta en estas zonas con una importante ventaja comparativa. Durante la fase inicial de su mandato, la CIAV se hizo cargo en estas regiones de la desmovilización de más de 22.000 ex-combatientes de la Resistencia Nicaragüense, la repatriación de

otros 18.000 individuos pertenecientes a esa fuerza desde países vecinos y la distribución masiva de ayuda humanitaria a ambos grupos y sus familiares, un universo de aproximadamente 120 mil personas de origen campesino. Terminada esta etapa, la misión asumió la verificación de los derechos y garantías de esta población y la ejecución de incontables proyectos habitacionales y productivos destinados a facilitar la reinserción social de los ex combatientes. A partir de 1993, a estas tareas se le sumó el monitoreo del respeto a los derechos humanos a la totalidad de las poblaciones afectadas por la guerra, al margen del sector al que hubieran pertenecido durante el conflicto.

Estas circunstancias permitieron a los oficiales de la CIAV establecer una relación especial con la población campesina del lugar, lo cual facilitó el conocimiento de sus problemas y necesidades y la ejecución de una serie de propuestas tendientes a asegurar la pacificación, la convivencia y la seguridad ciudadana.

### **Las Comisiones de Paz**

El programa al que me referiré en esta presentación nació en 1994, en vista de la próxima finalización de las tareas de la CIAV en el país. La idea principal fue la de crear, en las zonas con mayores índices de conflictividad, organizaciones locales de defensa de los derechos humanos y promoción de la paz, que pudieran asumir las tareas de verificación, resolución de conflictos y mediación que cumplían hasta ese momento

los funcionarios internacionales de la CIAV, de modo que el retiro de la misión del país no dejara un vacío institucional que pudiese generar nuevos conflictos.

Las organizaciones locales creadas en el marco de este proceso se conocen hoy como *comisiones de paz*. Estas agrupaciones son, básicamente, organizaciones independientes, integradas por líderes campesinos, cuya función principal es la de actuar como agentes promotores de la convivencia y la pacificación. Mediante su creación se intentó desarrollar instancias locales de disuasión y amortiguación de la violencia, que promuevan, a la vez, los valores del diálogo y la reconciliación.

### **Marco histórico y geográfico**

Las zonas donde se desarrolla este programa, en el centro y el norte de Nicaragua, se han caracterizado históricamente por la permanente presencia de elevados niveles de conflictividad y violencia. Como se señaló al inicio de esta presentación, en estas zonas tuvo lugar la mayoría de las guerras y conflictos armados de la historia de Nicaragua, incluida la guerra de diez años de la década del ochenta.

La decisión de crear las comisiones de paz se debió en parte a la ausencia de instituciones estatales u organismos no-gubernamentales en estas zonas, que pudieran asumir gradualmente las funciones de mediación y resolución de conflictos desempeñadas hasta ese momento por la CIAV.

La ausencia del estado en la región se traduce por lo general en la falta de mecanismos públicos y legítimos para la resolución de controversias, el arbitrio de litigios y la sanción de conductas delictivas. Si bien el estado comenzó últimamente a desarrollar presencia en los principales centros urbanos de la región, la misma es todavía incipiente en numerosas áreas rurales. La violencia provoca una mayor ausencia del estado y la falta del estado genera, a su vez, mayores niveles de violencia, todo lo cual configura el círculo vicioso del conflicto.

Durante los primeros años de su permanencia en la región, la CIAV suplió el vacío generado por la falta de institucionalidad, desarrollando acciones de mediación, disuasión y verificación de derechos humanos, lo que permitió, hasta cierto punto, disminuir y amortiguar los conflictos.

La persistencia de una serie de condiciones estructurales, la falta de una estrategia para la reinserción de la población de posguerra, la precariedad de los acuerdos de pacificación firmados en 1990 y la persistencia de actitudes y conductas heredadas de la guerra han contribuido, sin embargo, a mantener el clima de violencia en el período de posguerra. Esta violencia se caracteriza por su naturaleza anárquica, marginada y descentralizada y es por lo general protagonizada por pequeños grupos armados con escasa coordinación, todo lo cual hace mucho más difícil la tarea de su contención.

### *La creación de las comisiones de paz*

Para la creación de las comisiones de paz, la CIAV identificó las zonas de mayor violencia y conflictividad dentro del territorio de postguerra nicaragüense. Esta tarea implicó determinar los lugares con mayor incidencia de enfrentamientos militares y violaciones de los derechos humanos. En cada uno de estos puntos geográficos se definió la creación de una comisión de paz.

Una vez identificadas las zonas de mayor violencia y conflictividad se procedió a identificar a los líderes campesinos naturales de la zona, es decir, a los individuos con mayor predicamento, prestigio y disposición para organizarse, al margen de los bandos a los que hubieran pertenecido durante el conflicto de la década del ochenta.

Una vez identificados los líderes naturales de cada comunidad se procedió a capacitarlos mediante la implementación de seminarios de formación en derechos humanos, educación cívica y técnicas de resolución de conflictos. Con el objeto de evitar separar a los líderes campesinos de su contexto natural, estos cursos y seminarios se desarrollaron en las zonas de actuación de las comisiones. Entre 1994 y 1996 se impartieron 852 talleres de capacitación.

Paralelamente, mientras se desarrollaban los talleres de capacitación, la OEA asesoró a los participantes sobre posibles formas de organización de las futuras comisiones de paz. Para la realización de esta tarea predominó un criterio de

flexibilidad, por lo que no se estableció un modelo único. Así, cada comisión asumió la forma organizativa producto de las inquietudes de sus integrantes, las necesidades particulares de sus comunidades y la singularidad del conflicto que enfrentaban. En otras palabras, la forma organizativa de cada comisión surgió de los componentes culturales preexistentes en la comunidad. Por lo general, las comisiones se estructuraron en torno a una comisión directiva elegida democráticamente y diversas comisiones de trabajo para el desarrollo de las tareas específicas.

Con el objeto de garantizar la continuidad de las comisiones de paz luego del retiro de la CIAV, la OEA involucró en el programa a instituciones permanentes de la sociedad nicaragüense, tales como la Iglesia Católica. El objeto de esta iniciativa fue el de proporcionar a las comisiones de paz el apoyo de instituciones nacionales con fuerte presencia y prestigio en las zonas de conflicto, una vez que la CIAV se retirara del campo.

Una vez que las primeras comisiones estuvieron funcionando, espontáneamente se crearon otras instancias similares en comarcas cercanas. Así se inició un proceso de multiplicación de las comisiones de paz, el cual continúa en la actualidad. Esta circunstancia ha beneficiado especialmente a las comunidades más alejadas ya que éstas suelen ser las comunidades con mayores índices de conflictividad.

Actualmente, las diferentes comisiones se hallan ligadas entre sí, formando una red que cubre la totalidad de las zonas de postguerra. La realización de encuentros de

intercambio entre representantes de las comisiones de paz de las diversas zonas del país ha constituido un aporte invaluable al desarrollo y consolidación de este proceso.

### **Funciones de las comisiones de paz**

Las comisiones de paz cumplen sus tareas en cuatro áreas principales: mediación, verificación del respeto a los derechos humanos, promoción de los derechos humanos, y facilitación de proyectos de interés comunitario.

1. **Mediación.** La existencia de las comisiones de paz permite a la población de las zonas más aisladas contar con un mecanismo local de resolución de controversias. Esta circunstancia opera como un elemento disuasivo de la violencia, creando, a la vez, un principio básico de institucionalidad. Los conflictos en los que han intervenido las comisiones de paz abarcan conflictos agrarios, conflictos derivados de la presencia de grupos armados y conflictos político-ideológicos. En el caso de los conflictos en los que se encontraban involucrados grupos armados y fuerzas del estado, las gestiones de las comisiones han sido especialmente importantes como factor de distensión. Estas acciones han permitido estabilizar comunidades que antes de la formación de las comisiones se hallaban sometidas a fuertes niveles de violencia.

2. ***Verificación de derechos humanos.*** Las comisiones de paz reciben denuncias sobre violaciones a los derechos humanos de la población campesina, realizan la investigación pertinente y, en base a los resultados de dicha investigación, llevan a cabo gestiones ante las autoridades judiciales y policiales más cercanas, operando como nexo entre las comunidades y las autoridades. Este procedimiento ha permitido paliar, en parte, la falta de jueces y policías en estas áreas, actuando como un mecanismo local de control y disuasión de excesos, violaciones y abusos de autoridad. Mediante estas acciones se intenta eliminar el fenómeno de la impunidad, que ha sido históricamente un factor reproductor de la violencia.
  
3. ***Promoción de los Derechos Humanos.*** Las comisiones de paz desarrollan un papel fundamental en la difusión de la noción de derechos humanos en sus respectivas comunidades. Esta tarea es particularmente importante en las zonas que han vivido históricamente en guerra y donde por lo tanto persiste la cultura de la confrontación y la intolerancia.
  
4. ***Facilitación de proyectos estatales o no-gubernamentales.*** Las comisiones de paz actúan también como facilitadoras para la ejecución de proyectos de desarrollo y de fortalecimiento institucional, tanto por parte del Estado como por parte de organizaciones no-gubernamentales. Este aspecto del trabajo de las comisiones de paz reviste particular significación, ya que el mismo les ha permitido asumir gradualmente otras funciones, vinculadas al desarrollo comunitario. Dadas las carencias sociales y económicas de estas zonas, el papel de facilitadoras de proyectos

de las comisiones de paz contribuye a mejorar las condiciones sociales de la población en general. Dada la dificultad para acceder a estas zonas, muchos de los proyectos realizados en la región en los últimos años difícilmente podrían haberse ejecutado sin la asistencia de las comisiones de paz locales.

### **Logros de las Comisiones de Paz**

Actualmente existen 180 comisiones y subcomisiones de paz, de las que participan aproximadamente 1.000 promotores. La red de comisiones abarca doce municipios situados en las zonas conflictivas o potencialmente conflictivas del país. Todas ellas se hallan intercomunicadas con equipos de radio, lo que les permite un inmediato intercambio de información.

La actividad de las comisiones posibilitó, entre otras cosas, la desmilitarización de centros poblados en las zonas de postguerra, lo que posibilitó el desescalamiento de situaciones de conflicto en varios municipios. Las gestiones realizadas por las comisiones de paz permitieron el establecimiento de ceses de fuego, la desmovilización de varios grupos rearmados y la liberación de numerosos rehenes. Lo que sigue es la enumeración de algunas de las actividades cumplidas por las comisiones de paz:

- Gestiones de negociación y mediación que condujeron a la desmovilización de grupos armados.

- Gestiones de negociación con grupos armados que condujeron a la liberación de secuestrados cuyas vidas se hallaban en peligro. La gestión de las comisiones de paz en este terreno ha permitido la liberación de aproximadamente 120 personas.
- Gestiones de negociación con el ejército y grupos armados que permitieron el establecimiento de ceses al fuego y acuerdos de desmilitarización en varios centros de las zonas de conflicto. Estas gestiones han permitido desescalar el conflicto en siete municipios.
- Recepción de denuncias por violaciones a los derechos humanos, realización de investigaciones y gestión ante autoridades competentes. En esta área, las comisiones de paz han atendido más de 1.200 casos.
- Apoyo al Consejo Supremo Electoral para la organización de las inscripciones electorales en las zonas más alejadas. Dicho apoyo se expresó en la apertura de mesas electorales donde se inscribieron más de 170 mil personas en 26 municipios para las elecciones generales de 1996.
- Coordinación con el ejército para actividades de desminado en zonas remotas. Con el apoyo de las comisiones se han retirado y destruido 150 minas.

- Apoyo a proyectos de titulación de tierras. El accionar de las comisiones de paz en este terreno ha permitido la titulación de tierras en zonas remotas. Más de 500 fincas lograron ser tituladas con este procedimiento.
- Apoyo a organismos estatales y no-gubernamentales para el desarrollo de proyectos de infraestructura, vivienda, salud y medio ambiente en comunidades alejadas.
- Organización de talleres de promoción y educación sobre derechos humanos, formación cívica y técnicas de negociación. En estas actividades han participado más de cinco mil habitantes de las zonas de conflicto.

### Conclusiones

A continuación intentaré extraer algunas conclusiones de las experiencias desarrolladas por las comisiones de paz.

1. ***Nacionalización y sostenibilidad del proceso de paz.*** La transferencia progresiva de la responsabilidad por las acciones de apoyo a la pacificación a entidades nacionales gubernamentales y no-gubernamentales supone la nacionalización del proceso de paz. En este sentido, el crecimiento y desarrollo de organismos como las comisiones de paz contribuyen a crear las condiciones para que la presencia de la misión internacional no sea permanente o para que su retiro del país anfitrión no cree un

vacío institucional. A través de las comisiones de paz, la población participa directamente en la atención de sus desafíos más importantes, tales como la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana. Ello evita las prácticas paternalistas en las que pueden caer los organismos internacionales, lo que podría contribuir a atrofiar las capacidades nacionales y a generar en la población una actitud pasiva.

2. ***Descentralización local.*** La seguridad y la paz no pueden ser productos exclusivos de decisiones centralizadas. La participación de instancias locales permite adecuar las acciones de pacificación a las necesidades concretas de la gente, tornándolas así más eficaces, concretas y realistas. Este criterio supone que no sólo es necesario el fortalecimiento de las capacidades nacionales sino también el de las capacidades locales.
3. ***Legitimidad.*** La participación de la población en los mecanismos de resolución de conflictos y, particularmente, el involucramiento de sus líderes naturales, otorga a las acciones de pacificación un carácter legítimo. Así, a través de las gestiones de mediación se van creando bases mínimas de convivencia pacífica. Esto supone un principio de orden social aceptado y legitimado, que parcialmente suple y subsana la ausencia de institucionalidad estatal.
4. ***Fortalecimiento de la institucionalidad estatal.*** Si bien el fortalecimiento de las instancias de la sociedad civil para la resolución de conflictos es esencial, éste no basta para asegurar plenamente la convivencia y la seguridad ciudadana.

Paralelamente a este proceso es imprescindible el apoyo a las instituciones del Estado, tales como el poder judicial, la policía, la Procuraduría de Derechos Humanos y los órganos electorales, entre otras. Este concepto supone la resolución sostenible de los conflictos, sobre la base de un desarrollo de la institucionalidad democrática del estado y de la sociedad civil. La escasa presencia y/o extrema debilidad de las instituciones estatales en las zonas de conflicto torna aún más desafiante la tarea de lograr un ambiente de mayor convivencia y de seguridad ciudadana.

5. *Construcción de la sociedad civil campesina.* Las comunidades de postguerra han estado históricamente sumergidas. La construcción de la paz y la convivencia debe apuntar a la organización de dichas comunidades y a la estructuración de formas de autorepresentación, para que esas comunidades puedan convertirse en actores de la vida nacional y tener así incidencia en sus propios destinos.