

**The North – South
Institute**

**Conflictos rurales en Nicaragua:
Las tierras de la discordia**

*Elvira Cuadra Lira y Angel Saldomando
Managua, Septiembre del año 2000*

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| <i>Transición y conflictos</i> _____ | 3 |
| <i>Estructura agraria</i> _____ | 4 |
| La privatización de tierras del sector público _____ | 7 |
| La pacificación _____ | 7 |
| El ajuste _____ | 11 |
| <i>La expresión de los conflictos rurales</i> _____ | 14 |
| El contexto de los conflictos rurales _____ | 15 |
| Los conflictos y sus manifestaciones _____ | 16 |
| La pacificación y reinserción de excombatientes _____ | 17 |
| La tenencia de la tierra y los conflictos por la propiedad _____ | 24 |
| El desarrollo, la pobreza y la marginación _____ | 30 |
| El tratamiento de los conflictos rurales _____ | 33 |
| Las políticas de seguridad en el campo _____ | 33 |
| Las iniciativas desde la sociedad civil _____ | 34 |
| <i>Conclusiones</i> _____ | 37 |

Transición y conflictos

El contexto político de Nicaragua es particular debido a que la transición política que se ha desarrollado tiene también características particulares. La refundación social intentada durante el período revolucionario quedó pendiente y sin posibilidades de consolidarse. La ruptura revolucionaria de 1979 con su proyecto de transformación social se interrumpieron en su continuidad política con las elecciones de 1990 y el cambio de gobierno, pero sin que se produjera una contrarrevolución abierta.

Los grupos empresariales y políticos, adversarios de los cambios operados bajo el régimen anterior, iniciaron un proceso de restauración social y política, mientras los grupos populares mantenían parte de sus posiciones. Los espacios abiertos por la revolución se conservaron, obligando a nuevos reacomodos entre fuerzas que no podían imponer su hegemonía rápida y abiertamente. Esto constituyó un problema nuevo e inédito en América Latina y más aún en Centroamérica, que prolongó la transición más allá del hecho formal del cambio de gobierno, sin lograr estabilizar el país sobre la base de una nueva refundación política y socioeconómica.

Como consecuencia, el eje político de la nueva situación se determinó en torno a dos aspectos fundamentales: el tránsito de la crisis del proceso de cambios sandinista al reordenamiento impulsado por los dos nuevos gobiernos de 1990 y 1997; y, la redefinición de espacios de poder político y económico entre los grupos sociales y políticos. Ambos aspectos se desarrollaron a través de un largo y complicado sendero de conflictos y negociaciones que tuvo incidencia particular en la situación de la tenencia de la tierra.

En este contexto político Nicaragua heredó una compleja situación agraria al terminar la experiencia transformadora de los sandinistas. La tierra, fundamento del poder económico y social en una sociedad rural, se encontró al centro de expectativas contradictorias. Permaneció como parte de la obtención de poder entre grupos sociales; se ubicó como el desafío para el desarrollo, con la esperanza de disminuir la pobreza y la marginalidad de los campesinos; y se la imaginó como base de la paz con las compensaciones a los excombatientes.

Aunque estos aspectos deben ser considerados obligatoriamente en toda reflexión sobre la situación del campo en Nicaragua, en este ensayo se privilegia un enfoque que intenta aprehender la interacción entre los cambios en la tenencia de la tierra, las políticas que han incidido en ella y sus nexos con la conflictividad social del campo. Los cambios en la tenencia de la tierra son entendidos como las modificaciones operadas en la repartición de las superficies y la propiedad de las tierras de vocación agrícola y pecuaria en fincas. No se incluyen los problemas relacionados a frontera agrícola, tierras comunitarias de origen étnico y tierras atribuidas a reservas naturales. Las políticas con incidencia en la situación agraria fueron seleccionadas a partir de su influencia en la tenencia. Tres, parecen ser las más importantes: a) la privatización del sector público, b) la pacificación, y c) el ajuste. Por su parte, la conflictividad social agraria es entendida como los enfrentamientos por diferencias de intereses entre grupos sociales vinculados a los

cambios en la redistribución de la tierra. Pero además, para el análisis de las manifestaciones conflictivas se ha construido una tipificación sobre la base del siguiente esquema de análisis¹:

1. Nivel de imbricación en la estructura social.
2. Nivel de posibilidad que los actores tienen para expresar su acuerdo o desacuerdo por canales establecidos.
3. La visión del sistema social y la posición de los sujetos dentro de él.
4. Los elementos de contexto que pueden generar situaciones potencialmente conflictivas.
5. Nivel de interacción de los actores involucrados.

Uno de los ejemplos más claros del conjunto de la problemática expuesta, es el conflicto de la propiedad. Aparentemente es un problema jurídico que podría ser resuelto en ese ámbito, pero esa solamente es la parte más visible de un problema estructural que ha generado intensos enfrentamientos entre los actores vinculados al mismo. Como es sabido, la secuencia histórica del conflicto por la propiedad se inicia con la caída del régimen de Somoza y la expropiación de sus bienes. Continúa con los procesos expropiatorios desarrollados por la revolución sandinista que dan lugar a la reforma agraria y al sector de producción estatal, modificando la estructura de la tenencia de la tierra en el campo y se generando nuevas organizaciones sociales y de productores. Con el movimiento privatizador de los noventa las cosas cambian nuevamente. Se conserva la reforma agraria y el sector estatal se privatiza, acción en la que toman parte del patrimonio algunos sindicatos, excombatientes, militares, organizaciones campesinas y empresarios. Otros movimientos en torno a la propiedad han tenido lugar bajo la forma de apropiaciones dolosas y la constitución de un mercado negro de tierras. Estos procesos son larvados y menos visibles pero marcan una tendencia.

Estructura agraria

Al iniciar la década de los 90 la situación de la tenencia de la tierra se caracterizaba por la existencia de tres grandes sectores: el estatal, el reformado y el privado. Sus orígenes están en la reforma agraria realizada por los sandinistas al inicio de los años 80. Los cambios operados se cruzaban no sólo con un objetivo de equidad en el acceso a la tierra, sino también como objetivos de modernización en la producción agrícola, la seguridad alimentaria y una alianza estratégica con el campesinado para sostener el proceso de cambio político de corte izquierdista vigente en esos años. Era obvio que la reforma agraria era considerada como una columna importante del proceso revolucionario.

¹ Este esquema ha sido adaptado del modelo utilizado por un equipo de investigadores ingleses compuesto por seis niveles: estructural, político-ideológico, cultural, contextual, situacional e interaccional. Waddington, David, et. al. *Flashpoints. Studies in public disorder*. Routledge. Londres, 1989.

El conjunto de procesos desencadenado por cada uno de estos objetivos configuró una nueva situación en materia de tenencia de la tierra, organización de actores sociales en el campo y presencia institucional pública en el agro. La interacción entre estos elementos no siempre fue coherente y armónica. Como era de esperarse en un proceso muy dinámico y además conflictivo, desarrollado en medio de ocho años de guerra, las adecuaciones se producían constantemente para pilotear y, a veces, recuperar la dirección y coherencia estratégicas. Sin embargo, un pesado andamiaje de cobertura nacional se había constituido entre sectores productivos, servicios, instituciones públicas y grupos sociales en el agro.

Los movimientos en la propiedad se iniciaron en 1979 con la caída del régimen somocista, de base oligárquica y patrimonialista. Entre 1979 y 1982 se confiscaron las propiedades en poder del régimen. Luego, como resultado de las presiones rurales y la intensificación del conflicto armado en el escenario rural, se profundizó la reforma agraria y, más adelante, se inició una tentativa de estabilización que diera más lugar a los propietarios individuales. Al finalizar la experiencia sandinista en 1990, la situación en materia de propiedad era la siguiente:

**Evolución de la tenencia de la tierra por sector de propiedad
(en miles de manzana y en porcentaje)²**

| Sector | 1978 | | 1984 | | 1988 | |
|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | Area | % | Area | % | Area | % |
| Privado | 8,073.0 | 100 | 5,070.8 | 62.8 | 5,292.4 | 65.6 |
| Gran Prod. | 4,231.0 | 52.4 | 1,992.3 | 24.7 | 1,653.0 | 20.5 |
| Med. Prod. | 2,433.1 | 30.1 | 2,391.0 | 29.6 | 2,295.6 | 28.4 |
| Peq. Prod. | 1,411.0 | 17.5 | 687.5 | 8.5 | 1,343.8 | 16.6 |
| Reformado | | | 3,00.2 | 37.2 | 2,780.6 | 34.4 |
| Individual | | | 54.4 | 0.7 | 209.9 | 2.6 |
| Cooperativo | | | 1,430.9 | 17.7 | 1,622.6 | 20.1 |
| Estatal | | | 1,516.9 | 18.8 | 946.2 | 11.7 |
| Total | 8,073.0 | 100.0 | 8,073.0 | 100.0 | 8,073.0 | 100.0 |

Fuente: Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria. Septiembre, 1996.

Existe controversia sobre la magnitud del área reformada; algunos estudios señalan que el área alcanzó hasta 12 millones de manzanas, lo cual cambiaría sustantivamente el peso adquirido por algunos sectores. Sin embargo, casi todos los documentos considerados oficiales se basan en los datos del cuadro.

A partir de 1990 la tensión en torno a la propiedad y distribución de la tierra continuó, agudizándose en algunos periodos. Factores de diversa índole contribuyeron a configurar

² Los datos sobre la estructura de la propiedad en Nicaragua son objeto de polémica dado que no existe un censo reciente de la propiedad agraria. La base de partida es el censo de 1963 y luego los datos de Cepal de 1970. Utilizamos como fuente primera el Instituto de Reforma agraria, para los datos posteriores a los 80.

un cuadro de enfrentamiento y alta movilización en torno a los problemas heredados de distribución y tenencia de la tierra. El cruce de tres situaciones: la privatización del sector público, el ajuste y la pacificación, se tornaron difíciles de conciliar, pues cada una de ellas evolucionaba a su propio ritmo y exigencias. Por ello, las presiones en torno a los cambios en la tierra muestran la presencia simultánea de actores y efectos cruzados. Sin embargo, desde el punto de vista oficial nunca se intentó darle coherencia al pilotaje del proceso que requería una visión de conjunto y una comprensión de las interrelaciones. Por el contrario, y por razones de interés en los círculos dominantes de la transición, se mantuvo una visión parcelada y una conducción fragmentada.

Aunque para analizar la incidencia de estas tres situaciones en los movimientos de propiedad es necesario tomarlas por separado podemos identificar los efectos cruzados en la tabla siguiente:

Efectos y actores en la propiedad de la tierra

| Situación actores | Empresarios | Sindicatos, gremios, Medianos y pequeños productores, Colonos | Desmovilizados | Recompas y recontras |
|---|--|---|---|---|
| Privatización | X | X | X | X |
| Ajuste | X | X | X | X |
| Pacificación | | X | X | X |
| Efectos sobre la propiedad según actores | | | | |
| Privatización | • Recuperación | • Obtención | • Obtención | • Obtención |
| Ajuste | • Concentración • Ejecución bancaria • Mercado negro | • Descapitalización • Ejecución bancaria • Mercado negro • Pérdida | • Descapitalización • Ejecución bancaria • Mercado negro • Pérdida | • Descapitalización • Ejecución bancaria • Mercado negro • Pérdida |
| Pacificación | • Inseguridad | • Inseguridad | • Obtención • Inseguridad | • Obtención • Inseguridad |

En un contexto de transición política altamente inestable estos efectos cruzados sin un manejo político articulado aumentaban la incertidumbre y las tensiones. La privatización, aunque involucró a antiguos propietarios desde una perspectiva de restauración, como proceso expandió la reforma agraria. Los efectos del ajuste, mientras tanto, fragilizaron la viabilidad económica de las tierras en manos de los campesinos, iniciando una contrarreforma agraria. Por su parte, la pacificación y sus conflictos llevaron a ocupaciones de tierras e inseguridad física y jurídica que permitieron la constitución de un mercado negro de tierras.

La privatización de tierras del sector público

El proceso de privatización del sector público conocido como Area de Propiedad del Pueblo (APP), comenzó en 1990. Bajo las presiones de la oposición sandinista en 1990 y 1991, el Gobierno Chamorro, las organizaciones empresariales y aquellas afines al sandinismo se encontraron en un proceso de concertación social que reunió grandes expectativas. Se trataba de establecer un nivel de acuerdos que disciplinara a los actores sociales y políticos, dándole más estabilidad al país. Sin embargo, de esta transacción no salió un acuerdo estratégico que fijara un rumbo político y económico para concitar un apoyo social amplio.

A cambio de participar en la privatización de los activos públicos creados bajo el período revolucionario, los gremios sandinistas aceptaron la política estándar de estabilización y la reforma económica.

Participación en la privatización *

| Sector | Mz. de tierras (en porcentaje) | Crédito de compra (Millones de U\$) | Porcentaje |
|----------------|---|--|-------------------|
| Privados | 17.5 | 24.4 | 38.6 |
| Trabajadores | 19.0 | 27.4 | 43.3 |
| Excombatientes | | 11.5 | 18.1 |
| Ejército | 17.5 | - | - |
| Resistencia | 20.8 | - | - |

Fuente En base a datos de Cornap 1992.

* Los datos son porcentajes parciales, no incluyen activos en manos del estado a la fecha.

Mientras el Gobierno Chamorro avanzó lentamente en la normalización jurídica de la propiedad, la nueva redistribución de la propiedad no fue reconocida por los sectores empresariales y la oposición de derecha.

La llegada del gobierno de Arnoldo Alemán en 1997 volvió a replantear el problema, como era de esperar. La privatización había concluido pero la inseguridad jurídica y los movimientos en la propiedad continuaban. Nuevamente el FSLN movilizó su base en forma de protestas sociales en abril de ese año y se abrió un espacio de diálogo bajo la forma de mesas de negociación por sector, pero con un perfil más bajo que al iniciar el gobierno Chamorro. El alto grado de incertidumbre en torno al rumbo económico y la distribución de la propiedad se mantuvieron en el país.

La pacificación

El desarme y la desmovilización de excombatientes se extendió desde 1990 a 1997, e implicó crear condiciones para su reinserción, tanto social como productiva, en la vida civil. Las dificultades y desaciertos del proceso agravaron un problema de magnitud

considerable. Los desmovilizados representaban en numero a tres sectores completos de empleo formal³.

| Desmovilizados | | Sectores | |
|---------------------------|--------|-----------------|--------|
| Ejército | 72,000 | Agropecuario | 28,000 |
| Resistencia Nicaragüense | 22,000 | Industrial | 33,400 |
| Ministerio de Gobernación | 5,100 | Comercio | 21,500 |
| Total | 99,100 | Total | 82,900 |

Combinada con la inestabilidad política, esta situación generó nuevos ciclos de rearme en cuales los desmovilizados buscaban negociar con el gobierno mejores condiciones de reinserción o compensación. La incidencia de este proceso en la distribución de tierras fue muy alta, dado que éstas se consideraron el factor máspreciado para la reinserción. A lo largo de 7 años se firmaron más de 52 acuerdos de desmovilización con diversos grupos de origen sandinista y de la Resistencia.

³ El empleo formal se refiere a empleos medios formales anuales registrados por el Instituto Nicaragüense de Bienestar Social en 1993.

| Desmovilizados beneficiarios de tierras (por acuerdos y cantidad obtenida) | | | |
|---|-------------------------|---------------|-----------------|
| Grupo | Cantidad desmovilizados | Beneficiados | Tierras (en mz) |
| Resistencia Nicaraguense | 22,413 | 11,659 | 464,859 |
| Recompas | 9,525 | | |
| MADNA | | 650 | 725 |
| C.GEV | | | 390 |
| F.MONT | | | |
| C.ORT | | | |
| B.ZEL | | | |
| F.HID | | | 2,200 |
| Recontras | 13,368 | | |
| FDSN | | 1,849 | 13,783 |
| CACH | | | |
| F.SUR | | 45 | 2,250 |
| PANT | | | 700 |
| P.S. | | | |
| NORA A. | | | |
| AMIR | 10,500 | 2,049 | 67,191 |
| EXMINGO | 5,100 | 389 | 12,975 |
| YATAMA | | | |
| MUR | | | 9,010 |
| FN | 450 | 450 | 4,284 |
| TOTAL | 61,350 | 17,091 | 577,367 |

Fuente: Documento de análisis proceso de pacificación 1990-1994. GOBNIC-PNUD

El cuadro de tenencia de la tierra se alteró nuevamente a causa de los movimientos en la propiedad derivados de la privatización y la pacificación.

Estructura de tenencia de la tierra por sector de propiedad *

| Sector | 1978 | | 1988 | | 1996 | |
|-------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | area | % | area | % | area | % |
| Privado | 8,073.0 | 100.0 | 5,292.4 | 65.6 | 5,572.4 | 70.0 |
| Gran Prop. | 4,231.0 | 52.4 | 1,653.0 | 20.5 | 1,821.9 | 22.0 |
| Med. y Peq. Prop. | 3,842.0 | 47.6 | 3,639.4 | 45.1 | 3,930.5 | 48.0 |
| Reformado | | | 2,780.6 | 34.4 | 2,472.3 | 30.0 |
| Individual | | | 716.7 | 8.9 | 1,580.9 | 19.2 |
| Cooperativo | | | 1,115.7 | 13.8 | 742.5 | 9.0 |
| E.R.A | | | 948.2 | 11.7 | 0.0 | 0.0 |
| E.Trab | | | 0.0 | 0.0 | 148.9 | 1.8 |
| Total | 8,073.0 | 100.0 | 8,073.0 | 100.0 | 8,224.7 | 100.0 |

Fuente: Evolución de la tenencia de la tierra en Nicaragua INRA 1996.

* Incluye ampliación del total de la superficie afectada por una estimación del crecimiento de la frontera agrícola.

Cabe destacar la intensidad y efectos intrasectoriales del proceso. Entre abril de 1990 y junio de 1991 se redistribuyeron 701,500 mz.; para 1994 el proceso de privatización de activos agropecuarios estaba prácticamente terminado, aunque quedaba alguna infraestructura en proceso de liquidación. Se observa la recuperación del sector privado grande, mediano y pequeño. Las asignaciones individuales crecieron significativamente, el sector público desapareció mientras surgían las empresas de trabajadores. Los grandes perdedores del proceso parecen ser los cooperativos, quienes habían sido considerados como sector estratégico desde el punto de vista "campesino" de la reforma agraria de los años 80. De acuerdo a un estudio parcial efectuado por la Federación Nacional de Cooperativas para establecer la relación entre número de cooperativas y superficie de tierras en 14 municipios seleccionados, existe una neta disminución del sector.

Evolución del sector cooperativo 1990 - 1998

| Rangos de tenencia (en mz) | 1990 | | | 1998 | | |
|----------------------------|------------|----------------|------------|------------|----------------|--------------|
| | Coop. | Area | % área | Coop. | Area | % área |
| - 50 | 34 | 875 | 0.15 | 24 | 609 | 0.50 |
| 50 - 200 | 97 | 10,475 | 1.80 | 656 | 7,078 | 5.79 |
| 200 - 500 | 124 | 38,848 | 6.67.12.26 | 84 | 25,570 | 20.90 |
| 500 - 1000 | 101 | 71,380 | 18.44 | 43 | 29,580 | 24.18 |
| 1000 - 2000 | 82 | 101,321 | 60.68 | 26 | 36,879 | 30.15 |
| + 2000 | 72 | 363,167 | 100.0 | 8 | 22,619 | 18.48 |
| Total | 510 | 582,066 | | 250 | 122,335 | 100.0 |

Fuente: Federación Nacional de Cooperativas (FENACCOOP). Marzo, 1999.

El ajuste

Los movimientos de la propiedad, profundos y concentrados en el tiempo, se efectuaron entre 1990 y 1996. El programa de ajuste en sus diversas fases se ha mantenido desde 1990 hasta la fecha. Su incidencia es menos evidente pero quizá más profunda e irreversible. Las consecuencias del ajuste en general han mantenido un panorama recesivo con alto costo social. A partir de 1994 el crecimiento volvió a ser positivo pero muy segmentado y con poco impacto sobre el empleo y la pobreza. A partir de 1994 el crecimiento del sector rural se reactivó superando incluso al producto no agropecuario, aunque esta evolución tampoco ha sido homogénea. Por ejemplo, la ganadería y el café han sido sectores líderes, luego el aumento de las superficies sembradas comenzó a incidir en el aumento de la producción de granos. Pese a este crecimiento la variedad de la oferta agrícola sigue restringida, los rendimientos son bajos y los precios no favorecen a los productores. Todo apunta a un tipo de recuperación vegetativa en el marco del rezago acumulado durante los años críticos de la guerra.

Aunque los problemas que afectan al agro son amplios y muy discutidos aquí se señalan tres factores que parecen destacar e influyen poderosamente la evolución de la tenencia de la tierra.

1. El ajuste ha reforzado tendencias que impactan sobre la viabilidad económica de los propietarios de tierras beneficiados por la reforma agraria. La política financiera tiene un sesgo anticampesino. La reforma del sistema financiero y su privatización hicieron desaparecer la red de financiamiento público y el vacío no se llenó con la intermediación financiera privada, al menos en el caso de los pequeños y medianos productores. La intermediación se caracteriza ahora por altas tasas de interés, la reaparición de usureros e intermediarios comerciales, especuladores y un mercado secundario de ONG. Más de 52 millones de dólares circulan en la intermediación informal sin regulación. Existe una gran incoherencia del sector y no está vinculado con una estrategia clara de fomento. La reforma institucional no sólo hizo desaparecer la banca estatal, además desapareció infraestructura estatal de base para asistencia técnica y comercialización; un vacío llenado sólo en parte por intermediarios privados

y proyectos de cooperación. La proliferación de intermediarios de crédito no ha resuelto el problema de la viabilidad del sector. El ciclo del crédito para los sectores más pobres del agro está estancado en la sobrevivencia y no se vislumbra el camino para pasar a una fase de acumulación que lo extraiga de su situación actual.

2. La reforma institucional. En su conjunto Nicaragua se caracteriza por una institucionalidad estatal débil en cobertura, capacidad técnica y legitimidad. El Estado no alcanza a organizar la totalidad del espacio nacional, la ley y los instrumentos para aplicarla tampoco tienen cobertura nacional. Durante el Gobierno Chamorro se intentó aplicar un programa de reforma del estado, vigente hasta ahora, que consistió básicamente en la reducción de empleo público y de las instituciones, con lo cual se incrementó su debilidad. A partir de 1993 se inició también un proceso de descentralización y municipalización que reforzó a los gobiernos locales pero en el marco de una fragmentación institucional. Los municipios son muy débiles, sobre todos los rurales y además, entre el nivel local y central no existen instancias intermedias capaces de coordinar y movilizar recursos a gran escala. El resultado de estos procesos ha sido el debilitamiento político de la capacidad estatal para procurar gobernabilidad y el manejo de políticas y proyectos; pero sobre todo, su incapacidad para implementar acuerdos y compromisos surgidos de las transacciones por la escasa legitimidad y la inexistencia de un consenso acerca de su papel.
3. Las políticas de modernización inducidas por el ajuste son contradictorias con el desarrollo rural. Nicaragua posee un sector campesino pobre, crónico y duro. Más del 76% de los hogares rurales son pobres. Esto quiere decir, que las políticas tienen poco impacto sobre él independientemente de la evolución macroeconómica. Por lo menos tres elementos no logran tener impacto sobre los pobres rurales: la modernización, los sistemas financieros, y los proyectos focalizados.

La modernización en el marco de la globalización implica procesos acelerados de apertura de las economía y transformación productiva. Pero como lo demuestra la experiencia, por un lado, sólo aquellos productores grandes y medianos, eficientes, pueden adaptarse con éxito; por el otro lado, la modernización se acompaña de concentración de la riqueza y más empobrecimiento. Las políticas estándares que ponen el acento en aumento de la productividad y la modernización tecnológica en el marco de la apertura no son viables para reducir la pobreza rural si no diferencian las condiciones de partida de las categorías sociales en el agro y en particular, los cuellos de botella de los pobres rurales para operar la transición a productores rentables. Así, muchos programas “desarrollistas” del agro son sencillamente inadaptados para los pobres, en este caso, la mayoría.

Los programas de crédito rural en general, tratan de inducir la transformación productiva y la búsqueda de rentabilidad, sobrecargando las posibilidades de los pequeños productores sin tener en cuenta las posibilidades de viabilidad económica. El crédito se transforma así en un mecanismo de endeudamiento, que empobrece y termina expropiando las tierras en manos de los pobres rurales por la vía de una carga de mora y deudas impagables. Esta situación ha asumido formas críticas en repetidas ocasiones provocando movilizaciones de productores con el cierre de carreteras y enfrentamientos con la policía.

Los programas focalizados generan servicios sociales y productivos dirigidos a los pobres. Pero su vinculación con los factores causales de la pobreza es poco evidente dado el diseño compensador y porque no se sabe quien se encargará de mantenerlos. Con la creciente descentralización, los organismos de ejecución existen mientras dura el proyecto, independientemente de los impactos y los plazos de maduración social y económica de las acciones realizadas. El supuesto es siempre arriesgado: que el mercado tomará el relevo en ausencia del estado para un acompañamiento de mediano plazo. En los intersticios y vacíos un mercado secundario y privado de proyectos para pobres rurales ha aparecido, con altos costos de intermediación y bajo acompañamiento o validación institucional en términos de impacto y coherencia de políticas. No está claro aquí tampoco el impacto sobre la pobreza rural.

Por último, la visibilidad social y política de los pobres rurales es un déficit grave en todas las regiones del país. Para que las acciones adquieran una conexión sistemática con los pobres rurales y con un enfoque que combine oferta institucional y demanda socioeconómica, hay que construir el espacio institucional y político necesario expresa y conscientemente, tanto desde la realidad local como desde las esferas estatales. En el marco de estos criterios el documento marco del Ministerio Agrícola y Forestal del año pasado, señaló el impacto social del ajuste y el sesgo poco favorable a la rentabilidad del sector en la política económica. Su énfasis fundamental está en lograr un aumento rápido de la rentabilidad y la productividad agrícola. Sin embargo, el problema específico de la pobreza rural y de las limitaciones para reducirla en el actual patrón de crecimiento es lo que no se ve claro. Las medidas que se disponen a mejorar las condiciones de desarrollo del sector agrícola deberían diferenciarse socialmente en vez de suponer que a nivel microeconómico todos los agentes podrán adaptarse. Por ejemplo, si bien es necesario aumentar la disponibilidad de recursos para el agro, el problema es quienes, en que condiciones y como los utilizarán. La política estándar de reforma del sistema financiero pareciera tener serios problemas de adaptación a los problemas económicos y sociales del agro.

Por otra parte la variedad de proyectos y recursos existentes en el agro necesitan articularse con las políticas y objetivos estratégicos. La reducción de la pobreza rural debería estar claramente definida, disponer de indicadores específicos y una red de seguimiento y de alerta temprana que permitiera verificar impactos, abrir el juego de alternativas para el sector y las posibilidades de operar correcciones en tiempo útil.

Adicionalmente, en muchos casos los proyectos en el agro prácticamente han sustituido al estado y reemplazan la política pública, mientras persisten graves carencias de institucionalidad (financiera, técnica) y de estructuración de mercados. Esto hace que un marco de políticas, por bien intencionado que sea, es utilizable sólo por quienes ya poseen recursos, experiencia y buena inserción, tanto institucional como en el mercado. Para los pobres rurales en realidad, pueden ser inoperantes. En definitiva, con relación al problema de la pobreza rural no se pueden suponer impactos benéficos derivados de medidas generales. Se requiere objetivos, políticas y recursos claramente vinculados con el problema y sus actores.

El cruce de estas situaciones indica que tres procesos salidos del ajuste constituyen la tendencia más pesada en el impacto sobre la propiedad de la tierra:

- a) La política financiera, que deriva en ejecución bancaria.
- b) El mercado negro de tierras, como pilar de la reconcentración.
- c) Las políticas aplicadas al sector.

En 1997 una tipología de los hogares agropecuarios señala que: “el peso número de los minifundistas y pequeños productores constituye las tres cuartas partes del total de hogares, aunque sólo controlan el 18 % de la tierra. Los medianos y grandes representan el 26 de las fincas controlando el 82% de tierras. En la ganadería el 5% de los hogares agropecuarios controlan el 52% del hato total”.

El mercado negro de tierras es un instrumento poderoso dado que se apoya en la descapitalización de la economía campesina y la indefinición jurídica de la propiedad. La mayoría de los poseedores de tierra no poseen títulos, entre ellos los más numerosos son los beneficiados por la reforma agraria de los 80 y los 90. También revela la existencia de un sector con liquidez disponible para mantener un proceso sostenido de compra de tierras y mantenerlas en el limbo jurídico, legalizándolas después pese a todas las dificultades existentes. En este sentido, es posible afirmar que una nueva burguesía agraria está recomponiéndose y que en el diseño del nuevo patrón de crecimiento la gran propiedad es la base de la acumulación en el campo. La tendencia revela una nueva polarización social y económica.

La expresión de los conflictos rurales

El mundo rural nicaragüense ha sido un espacio donde se han producido conflictos recurrentes. Desde las históricas luchas campesinas por la tierra en las décadas pasadas el campo nicaragüense ha evolucionado hacia conflictos extremadamente violentos bajo la forma de una cruenta guerra civil y constantes ciclos de rearme, en las décadas más recientes. En cada época los conflictos rurales han tenido características específicas que responden fundamentalmente a los contextos en los cuales se inscriben. Sin embargo, no fue sino hasta los años noventa que alcanzaron formas sumamente complejas con la apertura de la transición democrática y el proceso de pacificación.

La forma en que se desarrolló la transición política y la orientación que se le dio al proceso de pacificación, desmovilizando y desarmando excombatientes, junto a la aplicación de programas económicos de ajuste estructural y el repliegue de la institucionalidad estatal durante los primeros años de la década pasada, conformaron un escenario rural que ha dado lugar a la prolongación de los conflictos, generando nuevas formas de violencia. Es pertinente, entonces examinar brevemente la evolución que han experimentado y las tendencias que se encuentran presentes en ella por dos razones: no existen estudios que analicen de forma integral los conflictos del mundo rural y tampoco se dispone de una sistematización de los diversos trabajos que se han realizado sobre aspectos o conflictos específicos de la ruralidad nicaragüense; de hecho, eso implica que no se dispone de un enfoque aproximativo que brinde los elementos básicos para darles tratamiento. Por otra parte, quienes se ven enfrentados cotidianamente a este tipo de situaciones no cuentan

con herramientas suficientes para realizar una mejor intervención en los mismos. En ambos casos, este trabajo pretende ser un intento en la construcción de un enfoque teórico y metodológico sobre los conflictos rurales en Nicaragua. De ahí que uno de sus objetivos sea, en primer lugar, diferenciar los conflictos rurales, describir sus manifestaciones e identificar sus tendencias evolutivas; y en segundo lugar, recoger algunas experiencias de intermediación de conflictos desarrolladas principalmente mediante iniciativas desde la sociedad civil planteando las visiones que prevalecen para los actores de los conflictos

El contexto de los conflictos rurales

Los conflictos rurales de la década pasada se inscriben en un contexto que, por su particularidad, les imprimió una gran complejidad. Dos hechos marcan la pauta: la transición política y la pacificación iniciadas en 1990. Las consecuencias de ambos procesos son profundas y significativas para la manifestación de los conflictos en el mundo rural:

1. La aplicación de la reforma y los programas económicos de ajuste sin el acompañamiento de estrategias y políticas de desarrollo han conducido a un proceso de decantamiento de las capacidades productivas, y en especial aunque no únicamente de los pequeños y medianos productores.
2. Colateralmente, han provocado la extensión y profundización de la pobreza y la marginalidad en amplios sectores de la población rural, especialmente en aquellas zonas donde la guerra fue más intensa.
3. Socialmente, el mundo rural experimenta un proceso de desintegración social que se vive a través de la apatía, el desencanto, el conformismo y de forma más concreta, en los grandes flujos migratorios hacia los centros urbanos y el exterior, principalmente Costa Rica⁴.
4. En términos políticos, los efectos son visibles en la acelerada desarticulación experimentada por el movimiento social campesino sin que se produjera una renovación del mismo. Así, frente al cierre de los espacios políticos para la participación han surgido nuevas formas de expresión de carácter local que, frecuentemente, se movilizan a partir de motivaciones de privación relativa⁵.

Por su lado, la pacificación del país⁶ que llegó de forma simultánea con la transición y se pensó como el primer paso para la reconstrucción nacional; se tradujo en un simple proceso de desmovilización y desarme de combatientes, sin que se asentaran las bases para una reinserción efectiva de los hombres desmovilizados. Así, las decenas de miles de excombatientes de la Resistencia Nicaragüense y las fuerzas armadas regresaron a

⁴ Para el caso de las migraciones hacia Costa Rica ver: Morales, Abelardo y Castro, Carlos. Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica. San José. FLACSO, 1999.

⁵ Dalton, Russell; Kuechler, Manfred y Bürklin, Wilhem. El reto de los nuevos movimientos sociales. En Dalton, Russell, et. al. Los nuevos movimientos sociales. Un reto al orden político. Edicions Alfons el Magnanim. España, 1992.

⁶ Sobre la pacificación nicaragüense durante el gobierno Chamorro consultar: Cuadra Lira, Elvira y Saldomando Angel. Pacificación, gobernabilidad y consenso social. En Cuadra, Elvira; et. al. Op. Cit.

sus lugares de origen sin tener a la mano las posibilidades reales para reintegrarse a la vida económica, social y política de sus comunidades; agregando un elemento más a la precaria estabilidad que tenía el mundo rural después de la guerra.

La principal consecuencia de la forma en que fue manejado el proceso de pacificación ha sido que la conflictividad inherente de la herencia bélica se ha entremezclado con los problemas estructurales del desarrollo rural, incrementando los niveles de tensión económica, política y social en el campo. Pero además, aunado a las consecuencias de la transición y el repliegue del estado han comenzado a pesar significativamente en toda la sociedad y su futuro. Sus manifestaciones más visibles son:

1. Los constantes ciclos de rearme y desmovilización de excombatientes durante la primera mitad de los años noventa y la aparición de numerosos bandas de delincuentes rurales en los años posteriores.
2. El agravamiento de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra a causa de la asignación de grandes extensiones a los desmovilizados sin la debida titulación.
3. El incremento de la demanda de créditos para la producción, mientras la banca privada y estatal – el tiempo que existió esta última -, no proveyeron los recursos necesarios para cubrirla.
4. La permanencia de grandes zonas territoriales en condiciones de alta inseguridad y vulnerabilidad frente a las situaciones conflictivas.

Un tercer elemento que se agrega al complejo contexto de los conflictos rurales es el de los desastres naturales. Aunque pareciera que estos fenómenos trascienden las voluntades de los sujetos, la verdad es que la vulnerabilidad de grandes sectores de población se explica por la ausencia de la institucionalidad estatal y la precariedad de las condiciones en que viven.

Los conflictos y sus manifestaciones

Los conflictos rurales más violentos de la década pasada giraron en torno a tres ejes:

1. la reinserción efectiva de los grandes grupos de desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense y de las fuerzas armadas sandinistas;
2. los problemas relacionados con la tenencia de la tierra; y
3. los conflictos vinculados al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales, a causa de la profundización y extensión de la pobreza y la marginación.

Pero en el mundo rural también se producen otro tipo de conflictos que no necesariamente se expresan bajo formas de violencia; entre ellos están: los conflictos locales y comunitarios, aquellos vinculados con los problemas del desarrollo y aquellos que tienen vínculos más directos con la práctica política y que afloran especialmente en períodos de campañas electorales. En este caso el énfasis se hará en los tres primeros por su importancia, dimensiones y consecuencias.

La pacificación y reinserción de excombatientes

Aunque las conversaciones entre la Resistencia Nicaragüense y el gobierno sandinista ya habían adelantado pasos para la terminación del largo enfrentamiento militar de los años ochenta, fue realmente el gobierno de Violeta Chamorro quien inició el proceso. Un par de meses después de su inesperada victoria electoral sobre el sandinismo, la presidenta Chamorro inauguró la desmovilización de excombatientes cuando cerca de 22 mil hombres de la Resistencia Nicaragüense entregaron sus armas en distintos puntos de la geografía nacional, amparados en un conjunto de acuerdos firmados por sus líderes y el gobierno, y bajo la supervisión de Naciones Unidas (ONUCA) y la Organización de Estados Americanos (CIAV-OEA). Algunos meses después el gobierno comenzó a ejecutar un acelerado plan de reducción de efectivos en las fuerzas armadas compuestas entonces por el Ejército Popular Sandinista y el Ministerio de Gobernación. Aunque se desarrolló gradualmente, este plan desmovilizó aproximadamente 60 mil efectivos que se sumaron a los desmovilizados de la RN⁷.

Evidentemente, tal cantidad de excombatientes requería de un plan a largo plazo que posibilitara su verdadera reinserción en todos los ámbitos de la vida social. Desafortunadamente, tanto el gobierno como los desmovilizados no contaban con una visión estratégica del proceso que brindara un marco de referencia para el establecimiento de los acuerdos y la aplicación de las políticas públicas que soportarían dicho proceso. Dos razones reforzaron la actitud del gobierno más adelante: primero, que la aplicación de un plan integral de pacificación que involucrara beneficiar a los desmovilizados con la ejecución de políticas sociales de amplia cobertura contradecía la lógica de los programas de ajuste en curso. En segundo lugar, la forma en que se canalizaron el descontento y los reclamos de los desmovilizados minaron la escasa voluntad política del gobierno y lo impulsaron a “decretar el cierre de la pacificación” a finales de 1993.

La tríada “*tierras, techo y trabajo*” fue, y continúa siendo hasta hoy, la principal fuente de desacuerdos y enfrentamientos entre desmovilizados y gobierno provocando en su derredor las manifestaciones más violentas del conflicto: el rearme de los excombatientes y sus acciones armadas, y las tomas de tierras. En este apartado, sin embargo, se intentará caracterizar el proceso de rearme, las acciones armadas y su evolución a lo largo de los noventa, pues las tomas de tierras se abordarán con mayor amplitud en el apartado siguiente considerando que este problema trasciende a los desmovilizados y la pacificación.

Los ciclos de rearme de excombatientes se prolongaron durante toda la parte alta de la década de los noventa; en momentos pico del rearme, algunas estimaciones que no han podido confirmarse, refieren que los irregulares llegaron a constituir cantidades aproximadas a los 20 mil hombres en un año. Estos grupos tenían como característica su alta movilidad y rotación, pues algunos grupos se conformaron por los llamados “recontras”, es decir, ex miembros de la Resistencia Nicaragüense; otros, con los “recompas” o ex miembros de las fuerzas armadas y en algunos casos los grupos estaban constituidos por “revueltos”, excombatientes de ambos bandos que depusieron sus

⁷ Para ver en detalle el proceso de reducción del ejército nicaragüense ver: Cajina, Roberto. Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990 – 1995. CRIES. Managua, 1996.

ideologías y actuaban en sentido estrictamente reivindicativo. En muchos casos, los grupos también incluían a los “free raiders”, campesinos pobres que veían en ellos un vehículo apropiado y oportuno para satisfacer sus demandas y necesidades⁸.

La lógica del rearme consistía en obligar al gobierno a negociar y firmar acuerdos que beneficiaran a los rearmados. Esto ocurrió porque desde el inicio de la pacificación las autoridades no reconocieron a todos los desmovilizados como beneficiarios, dejando por fuera a una gran cantidad de ellos. En cada ciclo, los líderes de los rearmados negociaba y firmaban acuerdos con el gobierno que beneficiaban a la tanda de turno, mientras daba inicio el ciclo siguiente. Cada ciclo que se iniciaba contaba con nuevos líderes, que reponían a los del ciclo anterior; éstos negociaban por su cuenta con el gobierno para beneficiar solamente a sus más allegados ante la escasez de recursos y las posiciones del gobierno, dando lugar a un amplio proceso de cooptación de los líderes por parte del gobierno, quien prácticamente los “compraba” beneficiándolos con bienes de mayor valor que al resto de los irregulares pensando que era la estrategia correcta para desarticular al grupo. Sin embargo, una vez que los líderes habían recibido su “premio” por desmovilizarse, los integrantes del grupo menos beneficiados volvían a elegir nuevos dirigentes y se producía otro rearme que arrastraba también a nuevos integrantes. En cuanto a los acuerdos, cada vez que se producía un proceso de negociación y desmovilización, los acuerdos disminuían la calidad de los beneficios. De tal forma que ya en los años 94, 95 y parte de 96 el texto de los mismos muchas veces consistía en simples promesas de parte del gobierno.

La tendencia en el comportamiento de las acciones armadas realizadas por estos grupos experimenta dos momentos desde su inicio: un primer período de repunte que alcanzó su clímax en 1993, y un segundo período que se extiende a la segunda mitad de los noventa y que marca una acelerada disminución. Los constantes operativos militares y policiales desarrollados en amplias zonas rurales del país junto con la posición firme del gobierno de no reconocer a los grupos de rearmados como interlocutores fueron desmotivando gradualmente los ciclos de rearme.

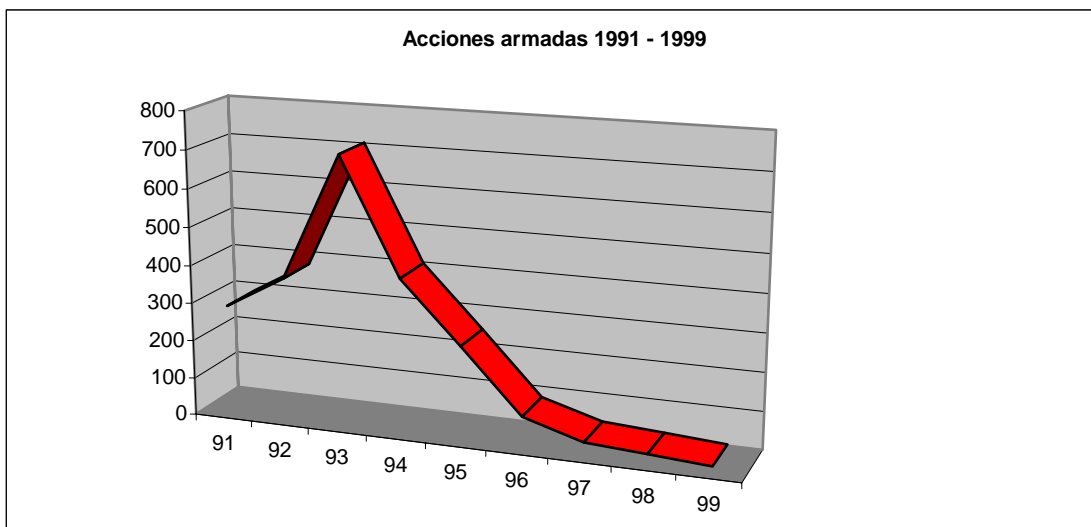
Comportamiento de las acciones armadas a nivel nacional. 1991- 1999

| | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|----|----|
| 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
| 291 | 378 | 709 | 407 | 248 | 85 | 38 | 28 | 17 |

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional.

⁸ Tal es el caso de la agrupación liderada por un mayor retirado del ejército de nombre Víctor Manuel Gallegos y conocido por el sobrenombre de “Pedro el hondureño”; esta agrupación llegó a tomar por asalto una cabecera departamental en el norte del país a mediados de 1993 y provocó la movilización de un fuerte contingente militar.

Gráfico 1

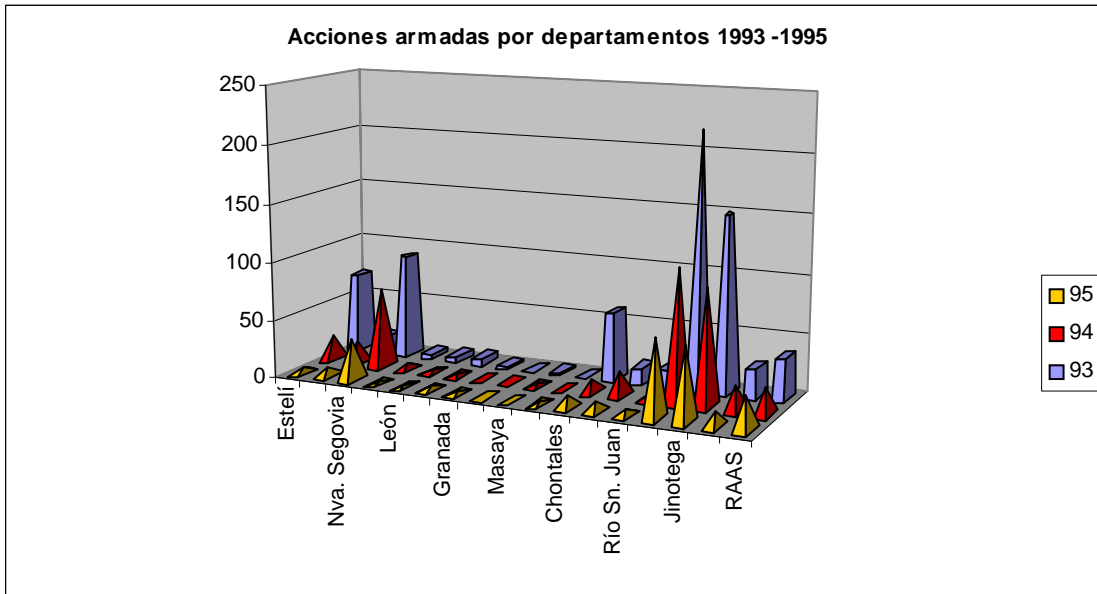


Comportamiento de las acciones armadas por departamentos entre 1993 y 1995

| Departamento | Acciones armadas | | | |
|---------------|------------------|------------|------------|--------------|
| | 93 | 94 | 95 | Total |
| Estelí | 69 | 22 | 5 | 96 |
| Madriz | 14 | 19 | 7 | 40 |
| Nueva Segovia | 90 | 69 | 35 | 194 |
| Chinandega | 5 | 4 | 1 | 10 |
| León | 5 | 3 | 1 | 9 |
| Managua | 6 | 1 | 3 | 10 |
| Granada | 2 | 0 | 1 | 3 |
| Carazo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Masaya | 2 | 1 | 0 | 3 |
| Rivas | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Chontales | 59 | 11 | 10 | 80 |
| Boaco | 14 | 20 | 8 | 42 |
| Río San Juan | 16 | 3 | 5 | 24 |
| Matagalpa | 218 | 112 | 67 | 397 |
| Jinotega | 150 | 99 | 62 | 311 |
| RAAN | 25 | 21 | 13 | 59 |
| RAAS | 36 | 22 | 28 | 86 |
| TOTAL | 804 | 501 | 343 | 1,366 |

Fuente: Compendio estadístico de la Policía Nacional. 1991-1995.

Gráfico 2



Puede notarse como ambos cuadros reflejan variaciones en cuanto a la totalidad de las acciones armadas en los años 93, 94 y 95. Ello se debe a que la Policía Nacional no realiza un seguimiento riguroso a nivel nacional de las estadísticas referidas a este tipo de hechos y tampoco poseen una metodología específica para su análisis. En algunos casos y para coyunturas muy específicas han tenido que auxiliarse del seguimiento que también efectúa el ejército y conciliar ambos datos para construir una estadística fiable.

En el Gráfico 2 se puede apreciar el comportamiento que siguieron las acciones armadas entre 1993 y 1995. Los departamentos más afectados en los tres años son aquellos de la zona central del país, especialmente los departamentos de Matagalpa, Jinotega y Nueva Segovia, en el norte; además de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. No es posible, de momento, saber cómo evolucionó este fenómeno por departamentos en los años posteriores, pues no se dispone de los datos correspondientes⁹; aunque la estadística nacional nos indica un significativo descenso en la frecuencia de las acciones.

Una vez que el gobierno decretó el cierre de la pacificación, cualquier agrupación de desmovilizados fue catalogada como “banda delictiva” y se les dio tratamiento como tales por parte de las instituciones policiales y militares. Ese es el origen de las numerosas bandas rurales que existen en toda la zona montañosa central del país y realizan actos delictivos de diversa naturaleza. Se produce entonces lo que Heidrun Zinecker describe

⁹ Tal como se explicó antes, la fuente más confiable para obtener este tipo de datos es la Policía Nacional; sin embargo, la oficina encargada de dar seguimiento a los mismos solamente dispone de los que se presentan aquí. Se realizó una búsqueda de las mismas informaciones para los años subsiguientes, pero no se pudieron encontrar debido a que anualmente esa institución depura sus archivos y solamente se guardan aquellas informaciones de mayor interés (el “interés” o la importancia de una información depende de la coyuntura institucional).

como la superposición de una violencia nueva a una vieja en un contexto de transición incompleta y reestructuración de la sociedad, que carece de reglamentaciones.

“Tenemos entonces que sociedades donde en otros tiempos presenciaron guerras civiles y guerras de guerrillas con dimensiones revolucionarias, la violencia previamente estructurada y bifurcada se transforma en una violencia dispersa y anómica. El límite entre violencia política y criminal es difuso, más bien diríamos que dichas violencias se entrelazan. Dicho entrelazamiento lo denominamos ‘banditismo’. A manera de ilustración mencionamos la violencia proveniente, por ejemplo, de grupos (socio) ‘banditizados’ y paramilitares, resto de guerrillas, sicarios, escuadrones de la muerte, organizaciones mafiosas, los cuales se mueven en una mezcla inextricable que no es político-institucional pero afecta el espacio político en considerable medida. La violencia política y la criminal se entretajan así formando modelos de acciones – que van más allá de lo que pudiesen ser actuaciones individuales – los cuales se solidifican y se ‘coagulan’ en la estructura”¹⁰.

Vale la pena entonces, describir brevemente las características de estas nuevas formas de violencia expresadas en el accionar de las bandas rurales. Es posible establecer diferencias y similitudes en las características entre este tipo de agrupaciones y las que les precedieron:

1. Las bandas rurales actualmente están conformadas por un promedio de 4.5 hombres, mientras que las agrupaciones durante los ciclos de rearme contaban con una o dos decenas de irregulares.
2. Las agrupaciones de rearmados estaban conformadas en su mayoría por excombatientes de uno u otro bando, o ambos, y solamente con una pequeña participación de campesinos bajo la forma de “free raiders”. Las bandas actuales están conformadas por individuos de procedencia mixta, pues algunos de ellos son personas que poseen antecedentes delictivos, campesinos empobrecidos y excombatientes sumamente descontentos.
3. Durante los ciclos de rearme la motivación principal para las acciones armadas eran los sentimientos de insatisfacción con respecto a la evolución del proceso de pacificación, específicamente los mecanismos y recursos para su reinserción. En cambio, las bandas rurales realizan sus acciones a partir de motivaciones estrictamente “utilitaristas”; es decir, que no persiguen establecer ningún tipo de diálogo o negociación con el gobierno, no pretenden resolver problemas locales o de reinserción y solamente pretenden obtener beneficios inmediatos para sus integrantes.
4. Los “modus operandi” son diferentes en ambos casos: los grupos de rearmados actuaban de forma similar a los destacamentos guerrilleros de los años setenta, atacando objetivos militares, económicos o políticos para llamar la atención de la opinión pública, y sobre todo la del gobierno para obligarlo a hacer concesiones sobre los recursos; la comisión de delitos aparecía en estos casos como acciones colaterales a la acción armada y no como un fin en sí mismo. En cambio, las bandas rurales han convertido los asesinatos, asaltos, secuestros y plagios, robos con intimidación, y demás delitos en su modo de vida.

¹⁰ Zinecker, Heidrun. Transición incompleta y sociedad civil violenta. En Hengstenberg, Peter; et. al. Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad. Caracas, 1999. Págs. 184, 185.

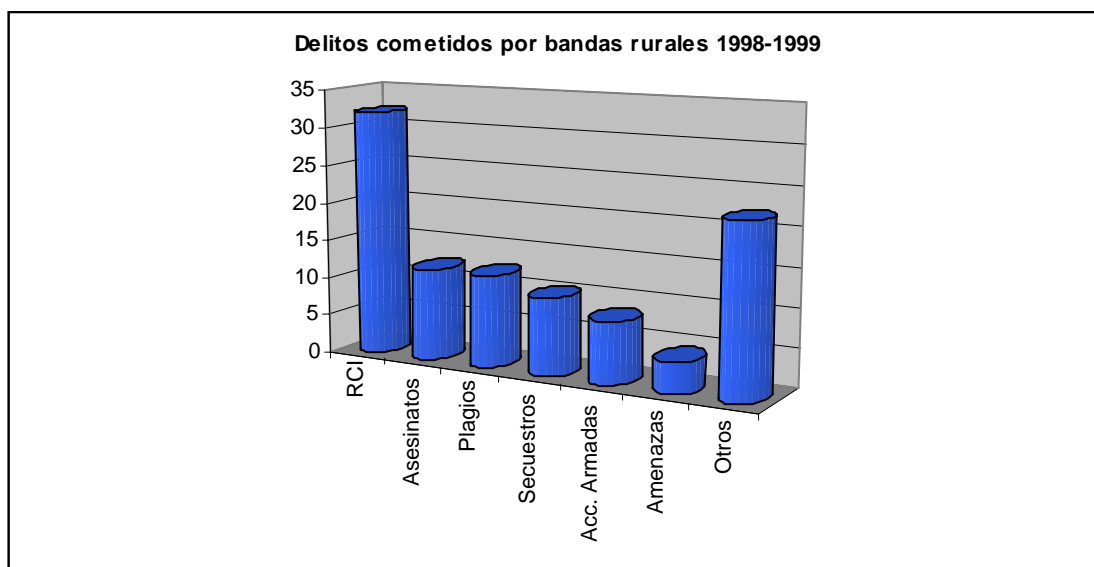
Utilizando una muestra de 284 registros policiales sobre delitos que involucraron el uso de armas de fuego correspondientes a los años 1998 y 1999, se pudo constatar que el 17.6 % de los mismos fueron cometidos por bandas rurales. La distribución de porcentajes según los distintos tipos de delitos cometidos por las bandas son:

Delitos cometidos por bandas rurales 1998 – 1999

| Tipo de delito ¹¹ | Porcentaje |
|------------------------------|------------|
| Robos con intimidación (RCI) | 32 |
| Asesinatos | 12 |
| Plagios | 12 |
| Secuestros | 10 |
| Acciones armadas | 8 |
| Amenazas | 4 |
| Otros delitos | 22 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3



5. Una similitud entre los grupos de rearmados y las bandas actuales es que han escogido las mismas zonas geográficas para la realización de sus acciones. Así, los departamentos del centro, el norte y los territorios de las Regiones Autónomas del

¹¹ Las siglas RCI denominan a los robos con intimidación (también llamados asaltos). Para la Policía los plagios y secuestros son delitos diferentes. En el caso de los plagios, los delincuentes piden recompensa a cambio del o los rehenes; mientras en los secuestros no se pide recompensa.

Atlántico que colindan con ellos siguen siendo los más afectados por este tipo de agrupaciones.

La respuesta institucional a este fenómeno ha sido la ejecución anual de amplios operativos militares y policiales que, sin embargo, no han obtenido los mejores resultados. Durante los dos últimos años las autoridades policiales en conjunto con el ejército han desarrollado un plan que denominan “Plan de seguridad en el campo”; una evaluación de dicho plan incluida en el anuario estadístico policial de 1998 refiere que: “Si bien 1998 se inició con 26 bandas delictivas, más tarde surgieron 158 más y la Policía Nacional llegó a registrar 184, ...”. Más adelante el mismo documento afirma que se desarticularon 160 bandas y que los miembros de las 24 restantes se desmovilizaron para integrarse a las labores productivas¹², atribuyéndole una efectividad del cien por ciento al plan. Sin embargo, al iniciarlo nuevamente en 1999, la misma Policía Nacional reconoce la existencia de 44 bandas¹³.

Evidentemente, el problema de las bandas rurales permanece y se torna más complejo con su supuesta vinculación a las actividades de narcotráfico en el territorio denominado “triángulo minero”, una zona montañosa enclavada en la región norte-central del país donde convergen el departamento de Matagalpa y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

Evolución de las bandas rurales y sus integrantes 1996 – 2000

| Año | Bandas | Integrantes |
|--------------------|--------|-------------|
| 1996 | 256 | 1694 |
| 1997 | 100 | 584 |
| 1998 | 119 | 710 |
| 1999 | 56 | 263 |
| 2000 ¹⁴ | 34 | 171 |
| Total | 309 | 1,728 |

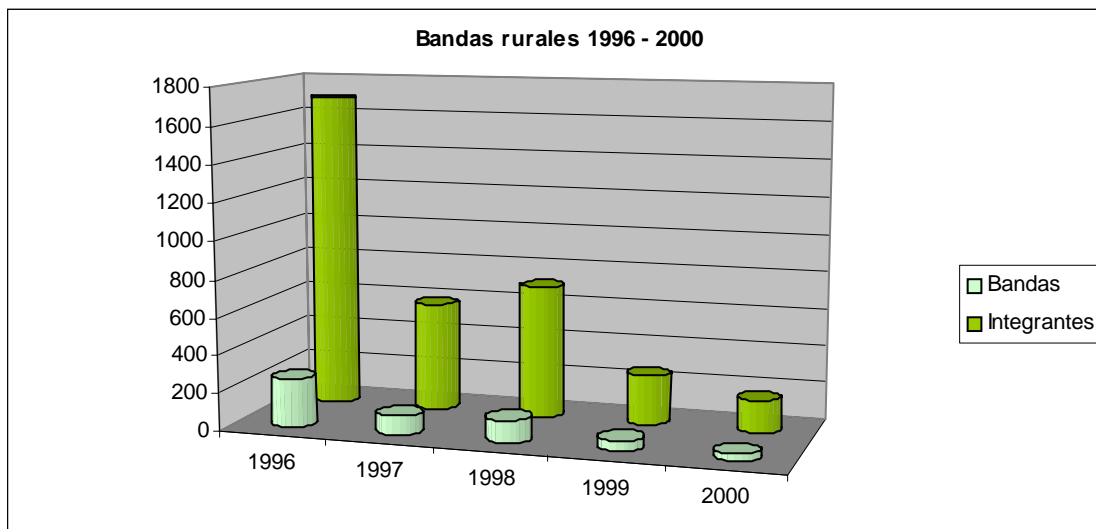
Fuente: Secretaría Ejecutiva. Policía Nacional

¹² Policía Nacional. Anuario estadístico. 1998. Managua, 1999.

¹³ Plan de Seguridad en el Campo. Policía Nacional – Ejército de Nicaragua. 1999-2000. Fotocopia.

¹⁴ Los datos del año 2000 corresponden hasta el mes de marzo, cuando la Policía Nacional efectuó una evaluación de su último plan.

Gráfico 4



Uno de las principales dificultades para el seguimiento de las bandas rurales es precisamente la información disponible sobre ellas. A pesar de las dimensiones del problema, su antigüedad, naturaleza y consecuencias, la misma Policía Nacional no realiza un seguimiento riguroso de sus estadísticas y tampoco se han elaborado caracterizaciones detalladas sobre las bandas, sus integrantes y sus modos de operar. De las informaciones recabadas hasta ahora subyace la idea de que las acciones de las bandas tienen diferente naturaleza y características dependiendo del territorio donde operan; sin embargo, este es un supuesto que requiere mayor estudio.

El tratamiento que las instituciones públicas le han dado al fenómeno responde a la visión que se tiene del mismo: agrupaciones de individuos o “bandidos”, colocados al margen de la ley y que amenazan la seguridad de los ciudadanos. Obviamente, ésta es una visión que desconoce los antecedentes del problema y limita la búsqueda de soluciones integrales.

La tenencia de la tierra y los conflictos por la propiedad

La tenencia de la tierra y los problemas de la propiedad constituyen el segundo gran eje de conflictos en el mundo rural y también de la nación. Sus antecedentes se remontan varias décadas atrás, pero su complejidad se incrementó a partir de la reforma agraria sandinista, las distribuciones de tierras en los días cercanos al cambio de gobierno en 1990 y la entrega de tierras a los desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense y las fuerzas armadas. Hasta la fecha no existen estudios que evalúen las dimensiones reales del problema y tampoco se dispone de cifras claras en lo que respecta al avance de la titulación y legalización de las propiedades asignadas durante la distribución del 90 y la desmovilización de excombatientes. Sólo recientemente se efectuó un estudio financiado por el Banco Mundial que analiza dos aspectos de la tenencia de la tierra: el marco legal e

institucional, y la inseguridad de tenencia y la resolución de conflictos en los distintos regímenes de tenencia de la tierra¹⁵.

De acuerdo con este trabajo, los conflictos por la propiedad y tenencia de la tierra involucran a una gran variedad de actores, entre ellos: el estado (poder ejecutivo, judicial, legislativo y municipalidades); grandes propietarios y empresas (afectados por reforma agraria y por disposiciones jurídicas en torno a concesiones); y, campesinos (beneficiados por la reforma agraria, con poca o sin tierras, con derechos de posesión, finqueros propietarios) y comunidades indígenas. Y afectan a una de cada cinco parcelas.

Uno de los principales factores que influye en los problemas de la tierra es el alto nivel de inseguridad que han vivido los tenedores, lo cual influye a su vez en el dinamismo del mercado de tierras que existe actualmente. La inseguridad de la tenencia proviene de, al menos, tres causas:

- a) las económicas, relacionadas con la capacidad de los propietarios rurales pobres para acumular, ahorrar y protegerse de la descapitalización, y las políticas públicas;
- b) las políticas, referidas a las históricas prácticas expropiatorias utilizando métodos violentos;
- c) las jurídicas, que constituyen uno de los principales nudos para la resolución actual del problema, pues existe un “abundante y disperso cuerpo de leyes, reglamentos y procedimientos¹⁶” que padece serias contradicciones, alarga y encarece el proceso de legalización e inscripción cuando además, se topa con los problemas de corrupción en la administración de la justicia y el enorme desconocimiento de los involucrados respecto a las normas y procedimientos jurídicos.

Es posible identificar dos grandes tipos de conflictos en torno a la tierra: el primero, que generalmente involucra a propietarios vecinos y que se relacionan con la delimitación de linderos, violación de límites de paso, transacciones ordinarias sobre la tierra y el uso colectivo de recursos naturales. El segundo tipo involucra a diferentes sujetos sociales y al estado, frecuentemente se relacionan con reclamos sobre propiedades distribuidas vía reforma agraria y entrega de beneficios a desmovilizados, reclamos de las comunidades indígenas y reclamos por titulación. Cada uno tiene diferentes expresiones de violencia. En el primer caso los niveles de violencia se manifiestan de forma individual como delitos contra la propiedad o contra las personas. Esto quiere decir que cuando uno de estos conflictos llega a generar violencia generalmente se ejerce de individuo a individuo como daños a la propiedad (destrucción de cercos, cierre de pasos, negar el acceso al agua) o como daños a las personas (amenazas, lesiones, homicidios, asesinatos). Un caso demostrativo se presentó recientemente cuando un campesino fue asesinado por el hermano del jefe del ejército por negarle el acceso al agua en su propiedad. Sin embargo, en la mayoría de los casos este tipo de conflictos se resuelven mediante acuerdos entre los involucrados, usualmente conocidos como “arreglos extrajudiciales” o recurriendo a los

¹⁵ Merlet, Michel. Inseguridad de la tenencia y la resolución de conflictos en los distintos regímenes de tenencia de la tierra. En Estudios sobre la tenencia de la tierra. IRAM. Managua, 2000. (Fotocopia).

¹⁶ Idem. pág. 178.

tribunales de justicia. No existen estadísticas disponibles respecto a las expresiones violentas de este tipo de conflictos por dos razones: primero, porque debido a la frecuencia y cotidianeidad de este tipo de conflictos existe una “cifra negra” de incidentes que no son reportados a las autoridades competentes; segundo, porque la única fuente estadística fiable, los registros policiales a nivel nacional, no analizan en detalle los motivos o causales de los delitos que se cometen, de tal forma que no se pueden realizar estimaciones de la cantidad de delitos comunes ocurridos a causa de problemas relacionados con la tierra.

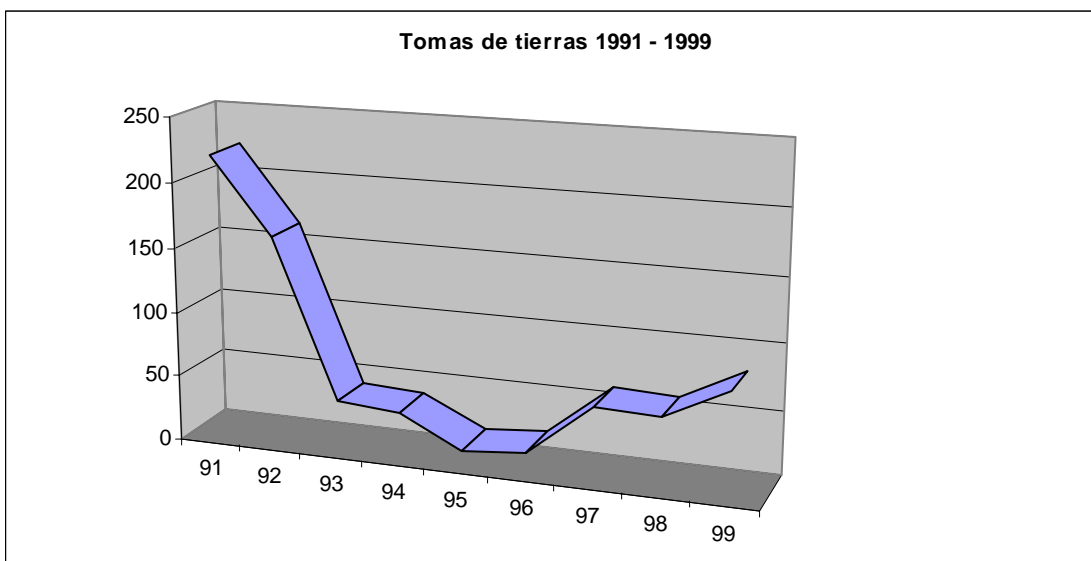
En el segundo caso, las expresiones de los conflictos son mucho más complejas pues muchas veces involucran acciones colectivas que, a su vez, tienden a incrementar la espiral de violencia en las zonas rurales. La toma de tierras y las ocupaciones han sido la forma predominante de expresión de los conflictos en torno a la propiedad durante la década de los años noventa. Este tipo de acciones tomaron fuerza a finales del año 1990 y alcanzaron su momento pico en 1991 y 1992, en los años subsiguientes mostraron una tendencia decreciente y a partir de 1997 experimentaron nuevamente un incremento, que se mantiene hasta la fecha.

Comportamiento de las tomas de tierras a nivel nacional. 1991 – 1999

| 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 220 | 162 | 40 | 36 | 13 | 17 | 58 | 56 | 80 |

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional

Gráfico 5



Las estadísticas de que dispone la Policía Nacional indican que durante los años 93 y 94, las tomas de tierras se produjeron con mayor frecuencia en los departamentos del norte-centro y occidente. Llama la atención el hecho de que estos registros reportan una muy

baja frecuencia de toma de tierras en los departamentos de Matagalpa y Jinotega, aún cuando en ellos se han presentado, y se siguen presentando, los niveles más altos de conflictividad general de toda la década pasada.

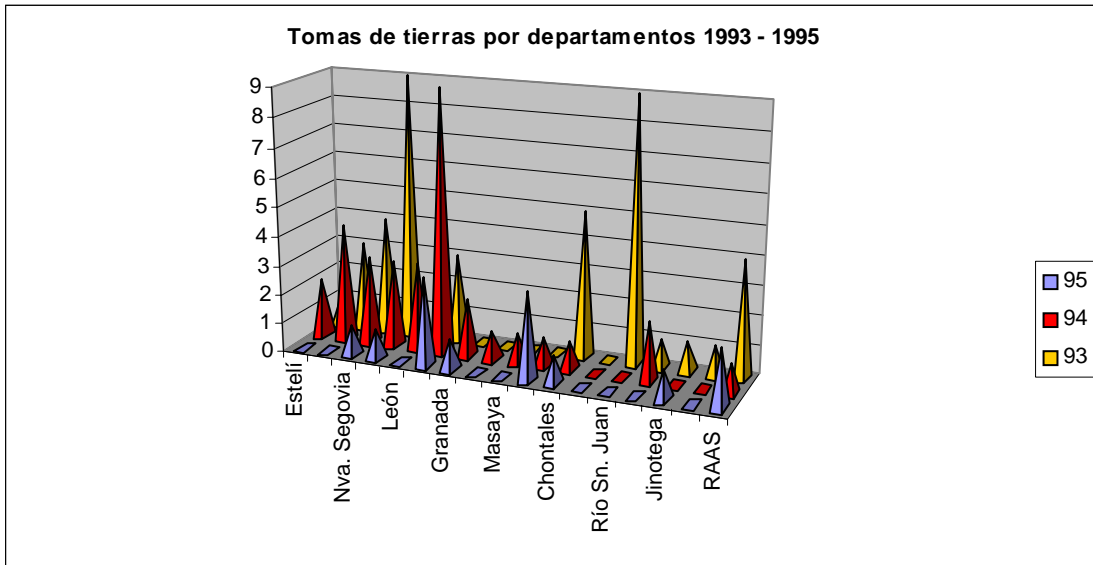
Comportamiento de las tomas de tierras según departamentos. 1993 - 1995¹⁷

| Departamento | Tomas tierras | | | |
|--------------|---------------|------------|------------|-----------|
| | 93 | 94 | 95 | Total |
| Estelí | 1 | 2 | 0 | 3 |
| Madriz | 3 | 4 | 0 | 7 |
| Nva. Segovia | 4 | 3 | 1 | 8 |
| Chinandega | 9 | 3 | 1 | 13 |
| León | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Managua | 3 | 9 | 3 | 15 |
| Granada | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Carazo | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Masaya | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Rivas | 0 | 1 | 3 | 4 |
| Chontales | 5 | 1 | 1 | 7 |
| Boaco | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Río Sn. Juan | 9 | 0 | 0 | 9 |
| Matagalpa | 1 | 2 | 0 | 3 |
| Jinotega | 1 | 0 | 1 | 2 |
| RAAN | 1 | 0 | 0 | 1 |
| RAAS | 4 | 1 | 2 | 7 |
| TOTAL | 134 | 127 | 108 | 87 |

Fuente: Compendio estadístico. 1991 – 1995. Policía Nacional

¹⁷ Al igual que en el caso de las acciones armadas, la Policía solamente pudo suministrar datos desagregados para los años señalados.

Gráfico 6



Aunque no se ha acumulado suficiente evidencia empírica, las autoridades policiales consideran que debido a la estrecha vinculación entre los problemas de pacificación y los de la tierra, estos últimos conflictos también han experimentado una evolución no solamente en su frecuencia, sino también en sus formas de expresión. Es decir, que las características de las tomas de tierras han cambiado desde que se iniciaron en 1990. Básicamente este tipo de acciones se realizan de dos formas: las tomas de tierra, propiamente y las ocupaciones. Las tomas generalmente consisten en acciones con mayor violencia que las ocupaciones y los actores frecuentemente portan armas de fuego y oponen mayor resistencia a las autoridades. Las ocupaciones son menos violentas y en la mayoría de los casos los protagonistas no portan armas de fuego y desisten de la acción persuadidos por el instrumento jurídico o la coerción policial.

Entre 1991 y 1995 la mayoría de las propiedades afectadas eran privadas, cooperativas y propiedades estatales. Los protagonistas fueron mayoritariamente campesinos y excombatientes de las fuerzas armadas y la Resistencia Nicaragüense. Para 1997, los protagonistas de las tomas de tierras fueron miembros de asociaciones campesinas (UNAG, ATC), excombatientes, miembros del movimiento comunal e indígenas de la Costa Atlántica agrupados en la organización Yatama.

Igual que en otros casos de conflictos, tampoco se cuenta con estadísticas fiables acerca de la cantidad promedio de participantes en las tomas de tierras y la cantidad de armas presentes en ellas, pero se sabe que en muchos casos estos conflictos han producido víctimas. En 1998, la Policía Nacional valoraba: "De igual manera que el año anterior (1997), fue notoria la actividad de grupos armados en invasión de propiedades, de manera más frecuente en los departamentos de Matagalpa y Chontales. Lo significativo de este hecho no sólo es el incremento de la actividad sino los mayores niveles de violencia con que se desarrollaron, de tal manera que ya no estábamos únicamente frente a tomas pacíficas de tierras, sino también ante la presencia de incidentes relevantes como

el enfrentamiento armado en la hacienda Las Plazuelas, del departamento de Chontales que dejó como secuela un saldo de tres muertos y cuatro heridos”¹⁸.

Aunque es uno de los problemas más sensibles y de mayores consecuencias para el mundo rural y para la nación en general, es importante reconocer que no hay un conocimiento real de los problemas de tenencia de la tierra y la propiedad. Entre los afectados predomina la percepción de que el conflicto se ha alargado innecesariamente a causa de la falta de voluntad política del gobierno, sin embargo, muchos casos tienen un nivel de complejidad tal que es posible identificar hasta tres o cuatro niveles de estructuración del conflicto en un caso específico. Véase, por ejemplo, el caso de algunas comunidades indígenas en la Costa Atlántica que sufrieron la ocupación de sus tierras comunitarias por parte de invasores mestizos y excombatientes que van buscando como abrir la frontera agrícola, y más tarde son afectados por las concesiones que el gobierno concede a empresas madereras.

Las consecuencias tienen una amplia dimensión para el mundo rural, algunas de las más importantes son:

1. En primer lugar, los conflictos por la propiedad han afectado sensiblemente la estructura de la tenencia de la tierra. Durante los últimos años se ha venido experimentando un intenso proceso de recomposición de las grandes propiedades sobre la base de las carencias de los pequeños propietarios, especialmente aquellos beneficiados por la reforma agraria y la distribución de tierras para la desmovilización de excombatientes. En esta situación, la tardanza de la titulación, la ineficiencia estatal al asignar propiedades que legalmente pertenecían a otras personas, y la escasez de programas de crédito para la producción han abierto un enorme mercado de tierras que está siendo aprovechado por una minoría para la concentración de la propiedad.
2. La prolongación en el tiempo de una solución efectiva al problema ha contribuido a incrementar las percepciones de inseguridad en todas las zonas rurales. Se mantiene la potencialidad violenta del conflicto, pues la tierra se ha constituido en un objetivo simbólico para todos los actores involucrados en los conflictos, de tal forma que prácticamente es imposible abrir espacios de negociación en ese sentido.
3. Adicionalmente, estos conflictos están pesando sobre las oportunidades para el desarrollo en todas las zonas rurales del país. Ello se expresa en la falta de inversión y aprovechamiento del recurso tierra en las labores productivas a causa de la inseguridad en la propiedad, y la falta de una política crediticia que fomente las actividades productivas¹⁹; el incremento de los riesgos en la producción; la timidez para implementar innovaciones tecnológicas y el deterioro del medio ambiente a causa de la mala utilización de los recursos naturales.

¹⁸ Policía Nacional. Anuario estadístico. 1998. Editorial Tercer Milenio. Managua, 1999. Pág. 141.

¹⁹ Recientemente, un grupo importante de productores, especialmente cafetaleros de la zona norte, han comenzado a ser afectados con la confiscación de sus propiedades por préstamos otorgados que no pudieron ser cancelados a tiempo. Esto ha traído como consecuencia una ola de protestas de grandes productores y el incremento de la inseguridad, que ya se extiende a los grandes propietarios. Ver diarios nacionales entre el 1 y 11 de agosto del presente año.

El desarrollo, la pobreza y la marginación

Los problemas del desarrollo también constituyen una fuente de conflictos sobre todo al nivel de las localidades y sus consecuencias se expresan fundamentalmente en las condiciones y la calidad de vida de los pobladores rurales. Los ejes más importantes de este tipo de conflictos se mueven alrededor de: los procesos de descentralización en los gobiernos locales y el acceso a los recursos, la profundización y extensión de la pobreza y la marginación de grandes sectores poblaciones. Más recientemente se han agravado a causa de la frecuencia con que han ocurrido desastres naturales y la vulnerabilidad de las poblaciones frente a este tipo de fenómenos. Los principales actores involucrados en ellos son: el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad en general.

Una cantidad considerable de estos conflictos se expresan de dos formas: en primer lugar, como violencia social inorgánica²⁰ que revela una condición de anomia social y se expresa bajo la forma de delincuencia común. En este caso, la institucionalidad establecida posee todavía ciertas capacidades de canalizarlos. Por otra parte, en el entramado de las localidades se han desarrollado numerosas iniciativas desde la sociedad civil que permiten también canalizar este tipo de conflictos, evitando que se traduzcan en espirales de violencia. En ese sentido, las organizaciones comunales y numerosas organizaciones no gubernamentales han desarrollado una labor destacada.

En segundo lugar, se expresan bajo formas de violencia social orgánica que revelan todavía una cierta actitud y disposición de los sujetos a participar en acciones colectivas, como las protestas y manifestaciones públicas y las tomas de instituciones.

Comportamiento de las manifestaciones pública y la toma de instituciones

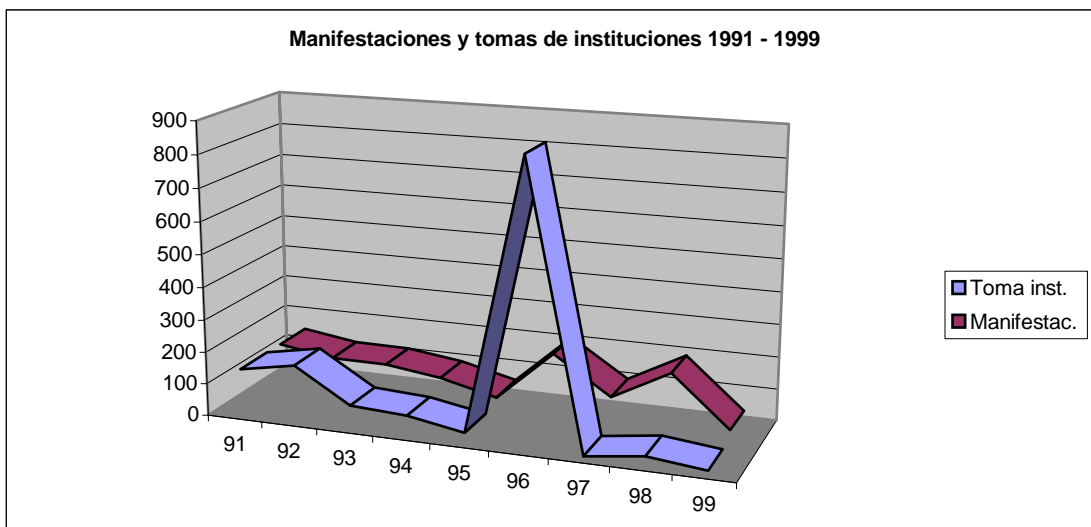
1991 – 1998

| Actividad | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Toma de instituciones | 142 | 174 | 70 | 60 | 29 | 862 | 3 | 27 | 8 |
| Manifestaciones públicas | 143 | 116 | 115 | 92 | 50 | 208 | 94 | 189 | 35 |

Fuente: Anuarios estadísticos. Policía Nacional.

²⁰ Saldomando, Angel. Nicaragua: los rostros de la violencia. En *Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. CRIES. Managua, 1999.

Gráfico 7



Es notorio que la curva en las tomas de instituciones se incrementó sustancialmente en 1996 y luego tuvo un drástico descenso. Las manifestaciones públicas, aunque muy por debajo que la toma de instituciones, experimentaron un crecimiento acelerado en 1996 y otro un poco más discreto en 1998 para descender en 1999. Es necesario advertir que el repunte en las acciones de protesta colectivas coincide con el año en que se realizaron las segundas elecciones del período democrático y con coyunturas específicas. Este tipo de acciones se desarrollan fundamentalmente en los centros urbanizados del mundo rural, particularmente en los municipios que son cabeceras departamentales. En muy pocas ocasiones involucran la participación de ciudadanos armados, pero frecuentemente producen enfrentamientos fuertes con las fuerzas policiales.

Una tercera manifestación violenta de los conflictos rurales referidos al desarrollo, la constituyen los fenómenos de profundización y extensión de la pobreza y la marginación de grandes grupos poblacionales. Ambos fenómenos han generado en estas poblaciones una condición de anomia social y han creado espacios al margen de las normas. En ellos predomina la apatía, el cinismo y la desesperanza. Aparte de que las condiciones de vida que tienen es un freno para el desarrollo y bienestar económico, algunas de sus consecuencias más graves son:

1. Los enormes flujos migratorios²¹ que se están produciendo desde el campo hacia las ciudades, particularmente Managua, y que contribuyen a crear fajas de asentamientos humanos marginales; y hacia los países vecinos, especialmente Costa Rica.
2. Estos flujos migratorios, además de ser un mecanismo de extracción de los recursos humanos y la mano de obra para las actividades productivas, están generando un

²¹ Ver: INEC. Migraciones internas en Nicaragua. Evidencias a partir del censo de población de 1995. INEC. Managua, 1997. INEC. Características sociodemográficas de la población rural de Nicaragua. A partir de la información del Censo de Población de 1995. INEC. Managua, 1999. Morales, Abelardo y Castro, Carlos. Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica. FLACSO. San José, C.R. 1999.

proceso acelerado de cambios en la estructura demográfica de la población. Más grave aún es que están provocando cambios importantísimos e irreversibles en la composición de las familias rurales y los modos de crianza de los niños rurales.

En este último punto es necesario hacer una advertencia: existe una tendencia a criminalizar la pobreza y explicar a priori el crecimiento de los índices delictivos y el crecimiento de los índices de pobreza. Sin embargo, estudios preliminares tanto de investigadores como de las mismas autoridades policiales indican que la correlación entre estos dos indicadores no es necesariamente causal. En un estudio efectuado por Saldomando²², se presenta el siguiente cuadro y se afirma:

| Departamento | Pobres | | Delitos |
|---------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| | % del total nacional | % del total departamental | % del total nacional |
| Managua | 13.9 | 25.4 | 40.5 |
| Rivas | 3.3 | 45.6 | 3.3 |
| Granada | 2.4 | 31.1 | 3.5 |
| Masaya | 4.8 | 39.4 | 4.4 |
| Carazo | 4.6 | 62.5 | 4.4 |
| Chinandega | 8.8 | 49.0 | 6.3 |
| Boaco | 3.8 | 60.1 | 1.5 |
| Chontales | 5.8 | 83.3 | 2.3 |
| Matagalpa | 14.4 | 76.2 | 7.9 |
| Madriz | 3.5 | 68.1 | 1.5 |
| Estelí | 6.0 | 68.5 | 3.5 |
| Jinotega | 7.6 | 69.1 | 3.9 |
| Nueva Segovia | 5.9 | 75.7 | 2.1 |
| Río San Juan | 2.9 | 79.3 | 1.3 |
| RAAN-RAAS | 5.6 | 27.4 | 2.6-2.0 |

Fuente: Saldomando, Angel. Sobre datos del mapa de pobreza FISE y censo de población 1995. Delitos sobre datos policiales de 1996.

“Los datos anteriores sugieren una dificultad para establecer un patrón único de correlación entre pobreza y delito, ello conduce a las siguientes consideraciones:

Aunque permiten visualizar la incidencia de la pobreza en un nivel más próximo a la incidencia del delito, hay que constatar que tampoco permiten derivar un patrón único. En efecto, Chinandega, León y Matagalpa parecen establecer una correlación entre incidencia de la pobreza e incidencia del delito, pero Chontales y Nueva Segovia parecen servir de argumento contrario porque no aparece la correlación anterior, pese a la alta incidencia de la pobreza. Managua se presenta como un caso atípico, en el que la alta incidencia del delito aparece vinculada a la masa de concentración poblacional más que

²² Saldomando, Angel. Op. cit. Pág. 131 y ss.

a la pobreza propiamente como tal. Esto puede estar indicando que la relación se debería establecer con la intensidad cualitativa de la pobreza y con los particulares contextos sociales de ésta”.

Así, aún cuando la pobreza y la marginalidad de amplios sectores poblacionales del mundo rural pudieran constituir el “caldo de cultivo” para la violencia y el incremento de los delitos, en el caso de Nicaragua esto no ocurre así en muchos territorios rurales. Es necesario efectuar estudios más profundos que desentrañen efectivamente el tipo de correlación existente entre ambos fenómenos.

El tratamiento de los conflictos rurales

El tratamiento de los conflictos rurales se ha realizado a través de dos vías: por la vía institucional mediante acciones públicas y por las iniciativas de la sociedad civil. En este ensayo se abordará brevemente las políticas de seguridad en el campo y dos experiencias de la sociedad civil en la intermediación de conflictos: la red de promotores de paz impulsada desde 1991 por el Centro de Estudios Internacionales (CEI) y el movimiento “Tierra adentro”.

Las políticas de seguridad en el campo

La responsabilidad de darle tratamiento a los conflictos en el campo ha recaído fundamentalmente sobre la Policía Nacional y, en menor medida, en el ejército. Muy marginal o de bajo impacto ha sido la participación de otras instituciones públicas. De hecho ello indica que en el estado, y particularmente en el gobierno, prevalece una visión policial del problema. Las acciones han estado orientadas a controlar por medios coercitivos y represivos las manifestaciones violentas de los conflictos, especialmente el caso de los ciclos de rearme y las bandas rurales de los últimos años; pero no han contado con el acompañamiento de otras acciones públicas que apunten a solucionar las causas de los mismos. Por otra parte, las visiones policiales no prevalecen solamente en la institucionalidad estatal, se encuentran diseminadas entre la población, especialmente aquella que es víctima de la inseguridad en el campo. Así, la policía se ve desbordada tanto por las demandas de seguridad y protección que provienen del estado, como por las que provienen de la misma población.

Desde 1990, la Policía Nacional y el ejército, por separado o conjuntamente, han ejecutado diversos planes de seguridad en el campo, especialmente en los períodos pico de la cosecha cafetalera, pues las zonas de mayor conflictividad son también las que producen la mayor parte de la cosecha en este rubro.

Desde 1997 y con el auge de las bandas rurales, las autoridades policiales han implementado al menos tres tipos de planes específicos para tratar el problema: planes contra bandas, planes de “Restauración de la autoridad en el campo”, planes de “Protección y seguridad en el campo y la ciudad”. El último de ellos, ejecutado entre octubre de 1999 y marzo del 2000, se planteó como principal objetivo disminuir el

sentimiento de inseguridad de los pobladores rurales y restaurar la autoridad policial en el campo²³. Estos planes han girado básicamente en torno a tres acciones: desarticular las bandas rurales que operan en las zonas montañosas del país, retirar de forma escalonada las armas de guerra que circulan ilegalmente en dichas zonas y fortalecer la presencia policial mediante el incremento de los servicios y la creación de los llamados “Comités de prevención social del delito”.

Una de las principales dificultades con la que se han encontrado las autoridades policiales es la lógica de las bandas, pues aunque en la evaluación de los planes se considera un alto nivel de efectividad institucional en su desarticulación, en el período siguiente las mismas vuelven a aparecer o articularse con nuevos integrantes y en las mismas zonas. Otra dificultad se refiere a las percepciones de inseguridad de los pobladores rurales, quienes se niegan a entregar las armas de guerra que poseen ilegalmente como medio de protección contra las bandas. Y la tercera gran dificultad, reconocida por la misma Policía, es la falta de acompañamiento de otras instituciones vinculadas a la gestión local y que apuntan a las causas de los conflictos: “Las instituciones del estado y los gobiernos locales deben acelerar la ejecución de sus planes y proyectos, a fin de disminuir en menor tiempo las causas y condiciones que propician el delito”²⁴.

Esta última dificultad se vincula estrechamente con la visión que las demás instituciones estatales tienen del problema y su incapacidad para desarrollar acciones tendientes a resolver las causas de los conflictos²⁵. A nivel central, el gobierno se niega a reconocer la complejidad del problema porque implicaría también reconocer la necesidad de desarrollar acciones integrales y establecer una amplia red de seguridad social que no sólo se oriente a paliar la pobreza de las zonas rurales, sino que implemente verdaderas estrategias de desarrollo rural, pasando por una solución definitiva a los problemas de la propiedad. Evidentemente, tal reconocimiento implica un alto riesgo para la ejecución de los programas de ajuste del gobierno.

Las iniciativas desde la sociedad civil

Frente a la generalidad y complejidad de los conflictos rurales, la sociedad civil no se ha quedado de brazos cruzados. Sobre todo a nivel local, existen innumerables iniciativas para la mediación de los conflictos; muchas de ellas son exitosas, pero debido a que desarrollan sus acciones al margen de la institucionalidad estatal o convencional gozan de muy poco reconocimiento. Estas experiencias han sido fundamentales para mantener los niveles de estabilidad y poder canalizar cierto tipo de conflictos a fin de que no produzcan espirales de violencia incontrolable, ello es evidente en aquellos municipios y comunidades donde todavía la conflictividad está a la orden del día. También se han

²³ Policía Nacional. Plan de seguridad en el campo. Policía Nacional y Ejército de Nicaragua. 1999 – 2000. (Fotocopia).

²⁴ Policía Nacional. Evaluación del plan de seguridad en el campo, correspondiente al período octubre, 99 a marzo, 2000. (Fotocopia). Pág. 11.

²⁵ Por ejemplo, en el Ministerio Agrícola y Forestal, encargado de diseñar las políticas agropecuarias y de desarrollo rural no hay un reconocimiento de los conflictos vinculados con la pacificación como factor de (in)estabilidad en el campo; de tal forma que las acciones institucionales se diseñan omitiendo este elemento fundamental.

encargado de “sustituir” a la institucionalidad estatal cuando ésta no existe o tiene una presencia muy débil. Tal es el caso de aquellos municipios norteños donde las autoridades locales han regularizado el funcionamiento de un “consejo municipal ampliado” que incluye la participación de representantes de las instituciones estatales; de organizaciones sociales, comunitarias, no gubernamentales, y personas representativas de las localidades. Otro ejemplo es el de las comisiones y redes de paz, grupos preocupados por el desarrollo de sus propias localidades y finalmente, los grupos de vecinos que colaboran con la policía en los comités de prevención del delito. En este apartado se tomarán como referencia dos experiencias: la Red de Promotores de Paz promovida por el Centro de Estudios Internacionales (CEI), y una iniciativa reciente surgida en el norte, conocida como Movimiento “Tierra adentro”.

La Red de Promotores de Paz. La Red de Promotores de Paz²⁶ nació en 1993 como resultado de un conjunto de talleres de reconciliación impulsados por el CEI entre 1991 y 1992. Es una red que cubre varios departamentos, especialmente los que se encuentran al norte del país. Su principal objetivo ha sido intervenir en los conflictos a nivel local tratando de ofrecer soluciones. Con la evolución que han experimentado no solamente los conflictos por la pacificación, sino los conflictos rurales en general, la cobertura de las actividades se ha ido ampliando y actualmente los promotores atienden una basta variedad de conflictos a nivel local. Desde su fundación, su principal aporte ha consistido en desarrollar un amplio programa de educación para la paz que combina temáticas específicas con herramientas técnicas de orientación vocacional y rehabilitación psicosocial.

Fundamentalmente, la red ha estado conformada por los mismos desmovilizados de ambos bandos, pero también cuentan con la colaboración de diversas organizaciones de mujeres, jóvenes, maestros, líderes comunales, pastores evangélicos, madres de víctimas, policías, concejales y ONG locales. Se calcula que en la red participan aproximadamente 446 promotores de paz, que en muchos casos también desempeñan roles como líderes en sus comunidades.

Desde su fundación la red ha pasado por cinco etapas de desarrollo que van desde reconocer la necesidad de construirla, el rescatar las identidades sociales de los excombatientes, impulsar iniciativas de organización, extender el trabajo hasta las comunidades y enfrentarse a situaciones de mayor complejidad como los desastres naturales. Aunque el CEI ha realizado una labor de acompañamiento y facilitado el marco educativo para el tratamiento de los conflictos, los miembros de la red han sido los principales protagonistas de los procesos experimentados. En ese sentido, uno de los principales cambios producidos ha sido el ampliar la visión de trabajo, extendiéndola hacia una más comunitaria, que permita la inclusión de nuevos temas en las agendas locales de paz y no violencia.

Evidentemente, la evolución de los conflictos plantea nuevos retos a esta experiencia y ellos están conscientes de ello; por ello, se encuentran abocados al diseño de varios instrumentos que les permitan avanzar sustantivamente en el trabajo:

²⁶ Programa de Educación para la Paz. 1991 – 2000: Nueve años aportando a la construcción de la paz en Nicaragua. CEI. Managua, 2000.

1. Un sistema de evaluación del impacto de las acciones, para lo cual están tratando de construir un conjunto de indicadores que les permitan sistematizar toda la experiencia de años anteriores e identificar nuevas áreas y acciones de impacto.
2. El desarrollo del programa “Escuelas comunitarias de construcción de paz”, que actualmente da cobertura a los promotores y pretende mantener una matrícula de 60 alumnos nuevos por año. Con él se brinda la oportunidad de especializar en ciertas temáticas a promotores que ya han pasado por cursos básicos y avanzados.
3. Una nueva estrategia de intervención que les permita enfrentar otro tipo de retos comunitarios como la reincorporación de ex pandilleros, la educación cívica entre la niñez, la lucha contra la violencia intrafamiliar, los procesos de reconstrucción con víctimas de desastres naturales y la atención a mujeres víctimas de abusos.

El Movimiento Tierra Adentro. De reciente conformación y con una naturaleza totalmente distinta a la red de promotores del CEI, cuenta con la participación de personas provenientes de diferentes sectores sociales y políticos preocupadas por el desarrollo y el futuro de la región norte, especialmente en los departamentos de Matagalpa y Jinotega. Se autoconvocaron no solamente en Matagalpa, sino en los departamentos de Estelí, Madriz, Nueva Segovia, Jinotega, Boaco y Chontales. Actualmente tienen una junta directiva “nacional” y juntas directivas departamentales. Entre sus miembros se cuentan alcaldes, vicealcaldes, productores, comerciantes, personas notables, diputados y representantes de instituciones gubernamentales.

Se autodefinen como un movimiento regional, localista y no político, en ese sentido no están interesados en promover candidaturas ni organizaciones políticas; pero sí están muy preocupados por el próximo escenario electoral en términos de sus consecuencias respecto al desarrollo y las condiciones de marginalidad de la región. Algunas de sus principales preocupaciones son:

1. El desarrollo integral de la región.
2. Las condiciones de pobreza y marginalidad que los afectan.
3. La falta de protección a los recursos naturales y la riqueza regional.
4. La poca infraestructura vial y productiva versus las condiciones de pobreza y el aporte productivo de la región a la economía nacional.
5. Los efectos e implicaciones de corto, mediano y largo plazo que tendrá la construcción del canal seco con respecto a la región en general y la producción y exportación de café. Presumen que la construcción del canal seco ampliaría la brecha entre las regiones del pacífico y el centro-norte, así como profundizaría la pobreza y marginación regionales, pues el proyecto está pensado en función del comercio internacional, pero no se ha considerado al comercio interno.

Sus principales acciones han estado dirigidas a promover un debate público local y nacional sobre estos temas, y hacer cabildeo con autoridades del estado para promover a la región.

Conclusiones

Evidentemente, la variedad y complejidad de los conflictos rurales es mucho más amplia de lo que se presenta en este documento. La tipología básica que se propone aquí, agrupa tres tipos de conflictos de acuerdo a su nivel de imbricación en la estructura social, las posibilidades de los actores para expresar su acuerdo o desacuerdo por canales institucionales establecidos y el nivel de interacción de los actores involucrados. Es necesario, sin embargo, profundizar el análisis y la construcción de la tipología misma mediante el estudio de casos específicos para conocer cada uno de sus detalles. Por ejemplo, sería muy útil y enriquecedor profundizar una caracterización de las bandas rurales y las tomas de tierras, analizando en detalle los elementos interaccionales que se presentan en cada uno de ellos. Un ejercicio de este tipo, contribuirá significativamente a la identificación de indicadores para mejorar el análisis de los conflictos y las formas de intervención sobre ellos.

Las numerosas experiencias acumuladas por las iniciativas que existen desde la sociedad civil no han sido sistematizadas hasta ahora y no se conocen sus impactos reales. El Centro de Estudios Internacionales (CEI) ha iniciado un proceso orientado a evaluar de forma integral las acciones de la Red de promotores de paz, pero éste, además de ser un proceso complejo, adolece todavía de ciertas dificultades que impiden avanzar más rápidamente y se centra especialmente en los conflictos vinculados con la pacificación. Sería necesario incorporar a este ejercicio de sistematización otras experiencias, una vez que se valide la tipología de los conflictos propuesta. Con todo es posible identificar algunas conclusiones a partir de esta caracterización:

1. Los conflictos rurales más generalizados y violentos de la década de los años 90 han girado en torno a tres grandes ejes problemáticos: el proceso de pacificación y reinserción de excombatientes, los problemas de la propiedad y la tierra, y los problemas del desarrollo a nivel local.
2. A lo largo del período, cada uno de ellos ha experimentado su propia evolución, tanto en relación a sus niveles de complejidad, como en sus formas de expresión. La tendencia decreciente que se presenta actualmente se explica por la fragilidad y el agotamiento de los actores involucrados en ellos y la incapacidad de la institucionalidad existente para canalizarlos.
3. A la fecha, los conflictos rurales presentan un alto nivel de articulación, de tal forma que es casi imposible distinguir las fronteras entre ellos. Además que se ubican en un contexto político y económico muy particular: un proceso de transición truncado y con indicios de regresión al autoritarismo, una profunda recesión económica que afecta a todos los sectores rurales y un proceso radical de reestructuración en la tenencia de la tierra.
4. Las expresiones de violencia de los conflictos responden precisamente a la incapacidad del sistema de canalizarlos por las vías institucionales y no necesariamente a una "cultura de la violencia". Sin embargo, algunos factores de primer orden pesan en ello: el alto nivel de polarización política y la predisposición de los actores, la herencia de la guerra, los altos niveles de marginalidad de importantes sectores de población y las percepciones de inseguridad de los pobladores rurales.

Así, el tratamiento de los conflictos rurales en Nicaragua requiere una comprensión que va más allá de los tradicionales enfoques de “cultura de la violencia”. En contextos como el nicaragüense, la “vieja” violencia se convierte en fenómeno crónico que evoluciona hacia “nuevas” formas de violencia que preservan características de la vieja violencia, pero se superpone a ella a consecuencia de una privación relativa, la falta de cumplimiento de las expectativas de la población, como resultado de la misma transición y la falta de reglamentación de una sociedad en proceso de restructuración. El futuro y la evolución de los conflictos rurales, entonces, pasa por el reconocimiento de los conflictos mismos y de sus actores, el reconocimiento de sus causas y su aceptación democrática por el estado y la sociedad misma.