

# Reformas para la seguridad y el desarrollo del Caribe nicaragüense

Francisco Campbell



© CENTRO HUMBOLDT

Río Coco, 2005

**T**radicionalmente se ha manejado un concepto restringido de seguridad ligado a la idea del mantenimiento del orden y control del Estado, entendiendo, incluso en muchos casos, que los aspectos de seguridad están por encima de los propios derechos y las libertades que reconocen la filosofía de los derechos humanos y la sostenibilidad humana y ambiental.

En el caso de Centroamérica, con la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas II, en 1987, y el avance de los procesos democráticos durante la década de los 90, se observó un relajamiento en ese concepto de seguridad restringida y un mayor interés en la reconciliación nacional, así como una mayor apertura a la participación ciudadana.

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 se ha retomado el debate entre los que abogan por un concepto de seguridad restringido y los que entienden que el

fortalecimiento de la seguridad humana es indispensable para lograr el desarrollo económico y social de los pueblos. De ahí el vínculo entre el tema seguridad y el de derechos humanos, siendo este último el conjunto de normas que regulan universalmente el accionar jurídico, ético y moral del ser humano y del Estado con relación a los derechos humanos.

Más que una ciencia jurídica, los derechos humanos constituyen una forma de vida que procura el desarrollo pleno e integral del individuo. No se puede garantizar la seguridad del individuo si éste tiene que desarrollar su actividad diaria en un medio donde es sometido a ingentes niveles de pobreza, desempleo, falta de educación y salud. Es decir, los derechos cívicos y políticos están íntimamente relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, e incluso su derecho al desarrollo.

En 1999 se celebró la Conferencia Ministerial de Lysoen (Noruega), la que dio lugar a la constitución de la Red de Seguri-

dad Humana, la cual señala que ésta debe entenderse como “un medio en que las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, sin pobreza ni desesperanza y con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano. Significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. La seguridad humana y el desarrollo humano son, por lo tanto, dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos”.

En el Foro Común de Seguridad, la UNESCO expresa una serie de factores que llevan a redefinir el concepto de seguridad de manera más amplia:

1. Los conflictos entre Estados se han reducido pero, en cambio, se han incrementado en el interior de los propios Estados, como expresión de crisis que afecta las bases de la convivencia,
2. Ya no existe una distinción clara entre la seguridad nacional y la internacional; ambas son interdependientes,
3. La paz depende cada vez más del desarrollo, de la seguridad de los recursos, la protección del medio ambiente y del pleno ejercicio de los derechos humanos.



Río Coco, 2005.

4. El concepto de seguridad se vuelve más humano que interestatal y adopta una perspectiva sociológica como fenómeno propio de un determinado marco social y cultural,

Por su parte, el Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito el 15 de diciembre de 1995, entre otros elementos reconoce los avances de los países centroamericanos en la consecución de la paz y la democracia, así como en la reducción de los efectivos militares, la separación de las fuerzas policiales de las del ejército, la eliminación del servicio militar forzoso, así como el creciente profesionalismo de las instituciones de seguridad pública.

Igualmente afirma que la seguridad democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará sus recursos cada vez más a la inversión social.

En consecuencia, el tema de la seguridad regional ya no es sólo un balance de fuerzas y compromisos de asistencia recíproca en caso de agresiones, sino que se sustenta también en la necesidad de establecer un orden social justo y de desarrollo sostenible e integral.

El Estado sigue siendo el principal responsable de la seguridad, pero en un nuevo marco que le obliga asumir el cambio de paradigma propuesto en el concepto de seguridad humana, donde el respeto a los derechos humanos pasa a ser el núcleo principal de protección de libertades fundamentales. Debe crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y libertad, permitiéndoles desarrollar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La participación ciudadana en las estructuras de gobierno asegura el establecimiento de instituciones sólidas que promueven el estado de derecho y el desarrollo nacional y regional.

Quiero referirme ahora a la situación muy particular de nuestra Costa Caribe, así como sus perspectivas y posibilidades para contribuir al fortalecimiento de la defensa y seguridad humana en esa región y la nación.

Para avanzar sobre este importante tema estimo que el punto de partida obligatoriamente debe buscar obtener un profundo conocimiento del contexto histórico que condiciona y define las relaciones entre el Pacífico y el Caribe nicaragüenses,

para que desde esta visión más informada se puedan desarrollar las políticas y estrategias más adecuadas para superar las fallas, deficiencias y debilidades identificadas.

La Constitución Política de 1987 plantea un dramático giro en las relaciones entre el Pacífico y el Caribe nicaragüenses. Reconoce expresamente la naturaleza multiétnica y pluricultural de la nación, y por primera vez deja de lado la noción etnocentrista que en efecto sostenía que la única fuente legítima de la identidad nicaragüense era la mestiza, católica, hispanohablante, del Pacífico.

En el marco de ese enunciado constitucional se aprueba el Estatuto de Autonomía (Ley 28) en octubre de ese mismo año. Dicha Ley por primera vez concede reconocimiento legal y ejercicio efectivo de los derechos históricos de pueblos indígenas y comunidades étnicas a preservar y promover sus lenguas, costumbres y culturas; su derecho a la tierra y la propiedad comunal; así como el derecho a participar en la administración de los recursos naturales y beneficiarse del correcto aprovechamiento de los mismos.

Sin embargo, a pesar de que los dos Gobiernos Regionales Autónomos fueron electos e instalados en 1990, la Asamblea Nacional de Nicaragua requirió más de 16 años para finalmente aprobar la Reglamentación del referido Estatuto de Autonomía en julio del pasado año.

Esa falta de diligencia en tramitar la Reglamentación por un lado, y, por otro, los sistemáticos intentos de los gobiernos centrales (empezando con la administración de Violeta Chamorro, pasando por la de Alemán, y ahora con la del ingeniero Enrique Bolaños) de evadir e incluso negarse a ejecutar las leyes del país constituyen flagrantes violaciones a los derechos de costeños y costeñas, que redundan en su exclusión, abandono y discriminación, reforzando sus dudas respecto a las verdaderas intenciones de las autoridades de Managua en la Costa Caribe.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la renuencia del Ejecutivo en honrar las compensaciones establecidas en el Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de agosto del 2001 en el caso de la comunidad sumo-mayangna de Awastingni. Asimismo, la negativa del Gobierno Central en asignar presupuesto en el 2004, para la demarcación y titulación de la propiedad comunal, función que corresponde a la Comisión Nacional y las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación establecidas en la Ley 445 aprobada en diciembre del 2003. Más grave aún, el Gobierno Central subvierte la Ley al crear instancias paralelas, como PRODEP, para el manejo del proceso de demarcación.

Estas políticas de marginación y discriminación también conllevan índices de desarrollo humano en las Regiones Autónomas, que son los más bajos del país. Los niveles de desem-



*El tema de la tierra es muy sensible para las comunidades indígenas.*

pleo alcanzan hasta el 90% o más en la Costa Caribe; 68 años es la esperanza de vida al nacer y la mortalidad materna sobrepasa las 362. De las 5,398 escuelas existentes en el país, solamente 361 se encuentran en la Costa Caribe cuya tasa de analfabetismo supera el 40%.

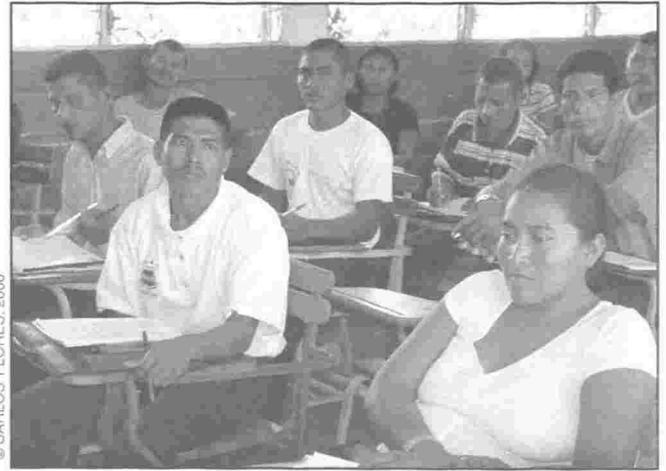
Los servicios básicos son también reducidos o inexistentes en la Regiones Autónomas. En cobertura de agua potable hay 16.2% en la RAAN y 24% en la RAAS, comparado con 65.1% en Matagalpa y 69.5% en Chontales, que son departamentos colindantes. De cada cien habitantes costeños únicamente el 0.7% tiene acceso a servicio telefónico y en lo que a transporte se refiere, la RAAN no tiene ni un kilómetro de carretera pavimentada, mientras que la RAAS cuenta con 225.3 km sobre la carretera al Rama.

Tal situación fomenta entre costeños y costeñas la percepción de que los gobiernos de Managua han abdicado a su responsabilidad fundamental de velar por el fortalecimiento y vigencia del estado de derecho en nuestro país y mediante sus actuaciones propician su debilitamiento. El panorama se complica más aún cuando los costeños en el ejercicio de sus derechos demandan el cumplimiento de la Constitución y las leyes y se encuentran con declaraciones de funcionarios nacionales que utilizan el trillado señalamiento sobre supuestas agendas separatistas o independentistas, pretendiendo con eso deslegitimar las justas reivindicaciones de los pueblos indígenas, afro descendientes y mestizos del Caribe nicaragüense.

Actitudes como éstas únicamente promueven un mayor distanciamiento entre el Pacífico y el Caribe, por cuanto implícitamente se cuestiona el patriotismo de costeños y costeñas, quienes desde su realidad están comprometidos con el ideal de construir una genuina unidad nacional respetando la diversidad, conforme lo establece y reconoce la Constitución Política de Nicaragua.

La pobreza generalizada en la Costa Caribe, particularmente en las zonas remotas y comunidades costeras más alejadas, aparentemente está siendo capitalizada por el narcotráfico internacional constituyendo otra grave amenaza a la defensa y seguridad humana en la región del Caribe. Pero esta situación no se va a resolver recurriendo a caricaturas denigrantes ni planteamientos u opiniones que se sustentan en prejuicios raciales hacia la región caribeña y su población, llegando incluso a reflejar en los medios de prensa nacionales la supuesta existencia de una "cultura narco" en algunas de nuestras comunidades.

Para ser efectivos y así poder contribuir al fortalecimiento de la defensa y la seguridad ciudadana, la lucha contra el flagelo del narcotráfico debe trascender los enfoques simplistas y



© CARLOS FLORES, 2006

*El acceso al estudio es un derecho constitucional.*

superficiales. Es preciso que se entienda, en primer lugar, que el narcotráfico pone sus ojos en Nicaragua, no por la existencia de una supuesta "cultura narco" en algunas comunidades pobres y aisladas de la Costa Caribe. Lo hace por la ubicación geográfica de Nicaragua que le permite servir como puente natural o vía de tránsito del Sur, donde se procesa la droga, hacia los mercados del norte donde se consume. Grupos dedicados al tráfico ilegal de personas también se aprovechan de nuestra ubicación geográfica, para la realización de sus actividades delictivas, facilitando la emigración ilegal desde América del Sur hacia Estados Unidos. Lo mismo se puede decir de los traficantes de armas.

Si el narcotráfico internacional ha logrado avances importantes en su proyecto de convertir a Nicaragua y la región del Caribe como puente de trasiego, cabe entonces la pregunta, ¿cuáles son las debilidades de nuestra defensa, en la Costa Caribe, que el narcotráfico ha podido capitalizar?

Pensamos que el abandono, la exclusión y la marginación de la Costa Caribe referidas anteriormente repercuten también sobre las fuerzas de seguridad, afectando su rendimiento. La débil presencia tanto de la policía como del ejército, que no cuentan con los recursos materiales necesarios ni el número adecuado de efectivos, limita su capacidad de cobertura. También habría que analizar si la actual composición de ambas fuerzas, integradas mayoritariamente por personal originario del Pacífico, es la más idónea para obtener los mejores resultados en un medio con características multiétnicas y pluriculturales.

No se puede obviar el hecho real de que si bien los costeños aceptan al ejército y la policía nacional, por razones históricas todavía persisten desconfianzas que deben ser superadas. Vale destacar que las organizaciones de derechos humanos que trabajan en la Costa Caribe identifican a la Policía



© PINO DE SETA

Mercado de Karata, 2006

Nacional como una de las instituciones que más viola los derechos de costeños y costeñas, lo cual surge principalmente de actitudes etnocentristas en su trato con la población y desconocimiento entre los mandos acerca de la realidad de la Costa Caribe.

La seguridad humana y la vigencia de los derechos humanos en la Costa Caribe obligatoriamente pasan por el respeto y consolidación de su autonomía. Desconocer esa realidad, a como lo han venido haciendo las sucesivas administraciones del gobierno central debilita el estado de derecho, genera inestabilidad y atenta en contra de la seguridad ciudadana. Es imprescindible que las autoridades de Managua reconozcan y asimilen la legalidad así como la legitimidad del régimen de autonomía, incorporando dentro de su acervo ideológico-cultural, tanto personal como institucional, el precepto de la Constitución de 1987 el cual señala que Nicaragua es un país multiétnico y que los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe consignados en el Estatuto de Autonomía también es legítimo y debe ser respetado.

Es necesario que el gobierno central de Nicaragua adopte medidas concretas para reflejar su voluntad política, dando el ejemplo en el esfuerzo que persigue asegurar la plena vigencia del estado de derecho en nuestro país. Para efecto de lo anterior, sería conveniente que el gobierno central considere la adopción e implementación de las siguientes acciones:

- I. El tema de la tierra es muy sensible para los pueblos indígenas y comunidades étnicas del Caribe nicaragüense, por cuanto constituye la esencia de sus demandas históricas. El manejo torpe o inadecuado del tema repercute en todas las otras esferas y se puede afirmar que no habrá avances si no se logra una resolución satisfactoria de este espinoso asunto. Por ello, el Gobierno debe cumplir con el espíritu y la letra de la Ley de Demarcación (Ley 445).
- II. En coordinación con los Gobiernos Regionales Autónomos, definir y establecer modalidades de trabajo procurando respetar las respectivas áreas de competencia de ambas partes conforme establece el Estatuto de Autonomía (Ley 28) y su Reglamento.
- III. Establecer el Fondo Especial de Desarrollo que debe ser administrado por los Gobiernos Autónomos conforme planes de desarrollo aprobados por los respectivos Consejos Regionales. Se debe priorizar proyectos que generen empleos; obras de infraestructura como la carretera Managua-Bilwi; Waspam-Bilwi; y la de Nueva Guinea-Bluefields. Igualmente, los caminos de penetración en el triángulo minero para de esa manera capitalizar el importante potencial agrícola y ganadero de la zona. También se debe asignar recursos para resolver las graves deficiencias y limitaciones en el campo de la educación y la salud, particularmente en las comunidades costeras actualmente marginadas.
- IV. Combatir la exclusión mediante un esfuerzo consciente por nombrar a costeños y costeñas que reúnan las cualidades requeridas, para ocupar cargos en los distintos niveles de las instituciones del gobierno central: ministerios, entes autónomos, Poder Judicial, Consejo Supremo Electoral, servicio exterior, etcétera.
- V. Impulsar la incorporación del Sistema Educativo Autónomo Regional (SEAR) a la Ley General de Educación, garantizando los recursos para su efectiva implementación. Lo mismo se debe hacer con el Modelo Regional de Salud aprobado por los Consejos Regionales Autónomos e incorporado a la Ley General de Salud (Ley 423).
- VI. El Derecho Consuetudinario constituye uno de los pilares fundamentales del Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe. En consecuencia, su estudio y aplicación debe

legitimarse incorporando su práctica dentro del marco jurídico nacional. Para ello se propone que las Facultades de Derecho de las universidades del país incorporen el Derecho Consuetudinario dentro de sus respectivos pensum y que el Poder Judicial procure su aplicación en los casos y situaciones correspondientes.

VII. La composición de la Policía Nacional y el Ejército en los distintos niveles debe ser un reflejo de la multiétnicidad de la población nicaragüense. Ello significa que se deben instituir políticas de reclutamiento sistemático de personal originario de las dos regiones autónomas, particularmente representantes de los pueblos indígenas y afro descendientes.

1. Asimismo se debe reservar anualmente un número determinado de plazas en la Academia Nacional de Policía Walter Mendoza, para beneficiar a representantes seleccionados entre los pueblos indígenas y comunidades étnicas de ambas Regiones Autónomas. Lo mismo se debe hacer para que jóvenes originarios del Caribe puedan acceder a la Escuela Militar José Dolores Estrada del Ejército de Nicaragua.
2. Además del incremento del número de efectivos y de una composición idónea del personal, las fuerzas de seguridad en la región necesitan contar con recursos técnicos y materiales modernos, como equipos de comunicación, medios de transporte terrestre, acuático y aéreo, para enfrentar con mayores probabilidades de éxito los grandes retos que plantea un sofisticado y determinado narcotráfico internacional.

La adopción de estas recomendaciones, solas, no implican de por sí que se habrá resuelto el problema de la seguridad ciudadana en la Costa Caribe de Nicaragua. Más bien deben ser concebidos como punto de partida para el cumplimiento del enunciado constitucional de 1987 que reconoce la multiétnicidad y pluriculturalidad de la identidad nicaragüense.

En ese contexto, y para que costeños y costeñas puedan tener confianza en las distintas instituciones del Gobierno Central, se requiere pasar de las declaraciones a los hechos concretos y sistemáticos, lo que presupone una nueva visión de nación donde la seguridad humana está íntimamente ligada al desarrollo de las Regiones Autónomas desde la perspectiva de sus propias culturas, en condiciones de igualdad y mediante la preservación de su identidad.

Con la promulgación del Estatuto de Autonomía, en 1987, Nicaragua se convirtió en el primer país de América Latina que expresamente y mediante Ley reconoce los derechos históricos de sus pueblos indígenas y afro descendientes. Otros países como México, Colombia, Ecuador y Guatemala han seguido el ejemplo de Nicaragua.

Desde aquella histórica fecha han pasado ya casi 17 años. Sin embargo, el reconocimiento legal no ha dado paso al ejercicio efectivo de los derechos humanos y autonómicos de la población costeña. Es preciso se entienda que la plena vigencia del Estatuto de Autonomía es la principal garantía para la seguridad humana y la construcción de una cultura de paz en la Costa Caribe. Esta es la tarea pendiente que todos debemos asumir con responsabilidad, dedicación y sobre todo honestidad. Este es el reto, esa es nuestra obligación.



© PINO DE SETA

*Niña de Mina Rosita, 2006.*