



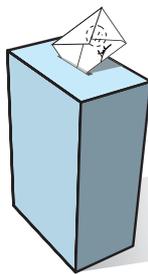
# Nicaragua

## El Marco Legal

### La Legislación Nacional

Sistemas y Conceptos	Organización Militar
- Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (N° 290 - 03/06/1998. Última Reforma: Ley N° 612 - 29/01/2007)	- Ley que deroga la Ley del Servicio Militar Patriótico (N° 120 - 03/01/1991) - Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (N° 181 - 02/09/1994) - Ley Orgánica de Tribunales Militares (N° 523 - 05/04/2005) - Código Penal Militar (Ley N° 566 - 05/01/2006) - Código de Procesamiento Penal Militar (Ley N° 617 - 29/08/2007)

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación mencionada. Para las disposiciones constitucionales ver Capítulo 1.



### Militares y Participación Política

	Retirados	En actividad
Posibilidad de Voto	Sí	Sí
Presentación de Candidaturas	Sí <sup>(1)</sup>	No

(1) Luego de un año en situación de retiro.

Fuente: Constitución.

## Tratados Internacionales

### Sobre Seguridad Hemisférica

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR):  
Firma: 15/10/1948  
Depósito: 12/11/1948

- Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá):  
Firma: 30/04/1948  
Depósito: 26/07/1950

- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica:  
Firma: 15/12/1995  
Depósito: 01/08/1996

### Sobre Armamento

- Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco):  
Firma: 15/02/1967  
Depósito: 24/10/1967

- Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares:  
Firma: 01/07/1968  
Depósito: 06/03/1973

- Convención para la Prohibición de Armas Químicas:  
Firma: 09/03/1993  
Depósito: 05/11/1999

- Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales (Convención de Ottawa):  
Firma: 04/12/1997  
Depósito: 30/11/1998

- Convención sobre el Desarrollo, Producción, y Acumulación de Armas Tóxicas y Bacteriológicas y su Destrucción:  
Firma: 10/04/1972  
Depósito: 07/08/1975

- Convención sobre la Prohibición del Uso Militar u Hostil de Técnicas de Modificación Ambiental:  
Firma: 11/08/1977  
Depósito: 06/09/2007

- Convención sobre la Prohibición o Restricción del Uso de Ciertas Armas Convencionales con Excesivos Daños o Efectos Indiscriminados:  
Firma: 20/05/1981  
Depósito: 05/12/2000

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados:  
Firma: 14/11/1997  
Depósito: 09/11/1999

- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales:  
Firma: 07/06/1999  
Depósito: 06/05/2003

- Tratado de Ensayos Nucleares (CTBT):  
Firma: 24/09/1996  
Depósito: 05/12/2000

### Sobre Derechos Humanos y Justicia

-- Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica):  
Firma: 22/11/1969  
Depósito: 25/09/1979

- Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas:  
Firma: 10/06/1994  
No Ratifica

- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura:  
Firma: 29/09/1987  
No Ratifica

- Obligatoriedad ante la Corte Internacional de Justicia:  
Depósito: 24/09/1929

### Sobre el Sistema Hemisférico

- Carta de la Organización de los Estados Americanos:  
Firma: 30/04/1948  
Depósito: 26/07/1950

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por las páginas web de la Oficina de Derecho Internacional de la OEA y Oficina de Asuntos Legales de la ONU.

## El Presupuesto

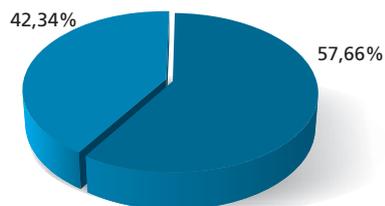
Presupuesto del Estado 2008		Presupuesto de Defensa 2008	
Moneda local	28.618.106.227	Moneda local	809.239.357
US\$	1.492.080.617	US\$	42.191.833
		% del PBI	0,65
PBI 2008 (en US\$)	6.523.000.000	% del presupuesto del Estado	2,83

Presupuesto de Defensa 2008 (en Moneda Local)					
Partida	Servicios Personales	Servicios No Personales	Materiales y Suministros y Bienes de Uso	Transferencias Corrientes	TOTAL
<b>Ministerio de Defensa</b>					
Actividades Centrales**	410.879.972	4.468.674	1.953.746	21.068	17.323.460
Defensa Nacional**	455.739.220	112.570.200	220.298.977	3.307.500	791.915.897
<b>TOTAL</b>	466.619.192	117.038.874	222.252.723	3.328.568	809.239.357

\* Programa ejecutado por el Ministerio de Defensa, a quién, por delegación del Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, le compete dirigir la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial nacional y dentro de estas atribuciones, coordinar y aprobar los planes y acciones del Ejército de Nicaragua.

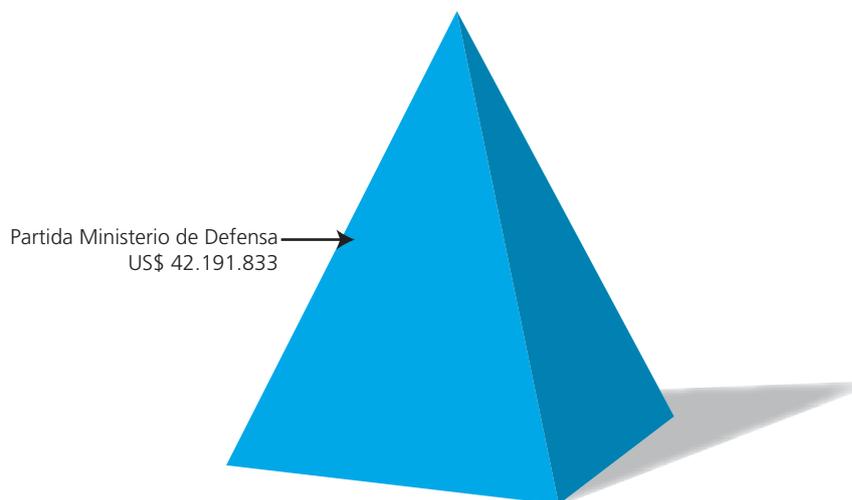
\*\* Programa ejecutado por el Ejército de Nicaragua, que se encarga de preparar, organizar y dirigir la defensa armada de la Patria, defendiendo la integridad territorial, la independencia y soberanía de la Nación.

Distribución del Presupuesto de Defensa 2008



■ Gasto en personal  
■ Otros gastos

Composición del Presupuesto de Defensa 2008



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2008. Se considera aquí el Presupuesto del Estado, lo que el Congreso aprobó en la ley antecitada.

PBI 2008: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos. Cada país elabora el presupuesto en base a su propia estimación de PBI.

El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI. El promedio de la tasa de cambio, en base a los datos del Banco Central de Nicaragua, es de 18,45 córdobas. Se proveen las cifras en moneda nacional para otros eventuales cálculos.

Las expresiones vertidas en negrita (tabla) identifican las diferentes partidas relacionadas con defensa que pueden encontrarse en una clasificación sectorial o institucional en la ley de presupuesto.

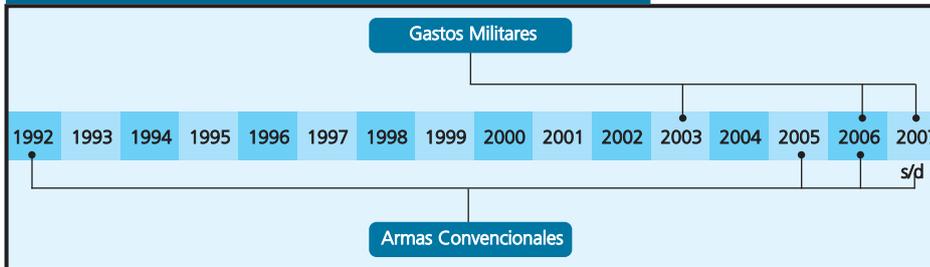


## Las Definiciones Políticas

### Conceptos

¿Qué es Defensa?	¿Qué es Seguridad?
<p>La defensa nacional es el medio que tiene como finalidad garantizar la seguridad del Estado, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones destinadas a prevenir o bien a superar las amenazas y riesgos. De esto se entiende que defensa nacional es la capacidad del Estado para brindar protección a sus intereses y objetivos nacionales, mediante la disposición y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación. (Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, 2005)</p>	<p>La seguridad nacional es una condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial, paz y justicia social, que en el marco institucional de estado social de derecho, provee las garantías necesarias a la Nación para la vigencia de sus intereses y objetivos nacionales, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión, así como el goce de las libertades individuales y los derechos políticos, conforme a la ley. Si bien no es un fin en sí mismo, la seguridad nacional es un propósito genérico del Estado que involucra a todas las fuerzas de la Nación, expresadas en el poder nacional. (Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, 2005)</p>

### Presentación de Registros a Naciones Unidas



**Fuente:** Elaboración propia en base a los reportes presentados ante el Registro de Armas Convencionales y al Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares, de las Naciones Unidas. La publicación de los datos del Registro de Armas Convencionales correspondientes a 2007, es esperada para agosto de 2008.

■ Nicaragua publicó el Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua en 2005.

### Facultades Constitucionales del Congreso

#### En relación a la Guerra y la Paz

- ¿Puede declarar la guerra?: No
- ¿Se requiere su autorización para declarar la guerra?: Sí <sup>(1)</sup>
- ¿Puede celebrar la paz?: No
- ¿Se requiere su autorización para celebrar la paz?: Sí
- ¿Se requiere su autorización para el ingreso de tropas extranjeras?: Sí
- ¿Se requiere su autorización para el egreso de tropas nacionales?: Sí

(1) Aprueba, rechaza proroga el estado de emergencia declarado por causa de seguridad nacional.

#### En relación al Control

- ¿Se requiere su aprobación para el nombramiento de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas?: N/R
- ¿Pueden acusar a oficiales de las Fuerzas Armadas?: No
- ¿Puede juzgar funcionarios?: Sí
- ¿Participa en la elección de funcionarios de instituciones de control externo?: Sí
- ¿Puede introducir modificaciones en el presupuesto nacional?: Sí

N/R: No hay referencia.

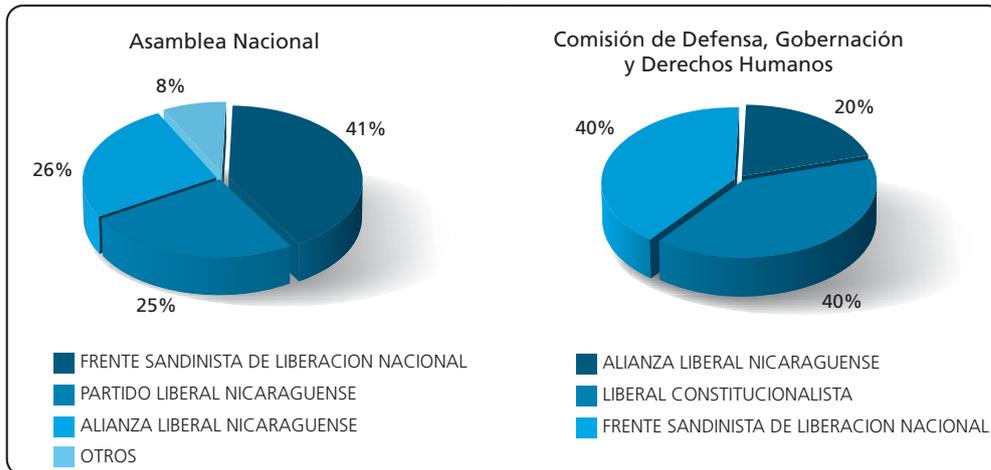
#### Estados de Excepción

Denominación: Estado de emergencia  
 Causa: Cuando lo demande la seguridad nacional  
 Cuando lo demanden las condiciones económicas  
 Catástrofe nacional  
 Participación del Poder Legislativo: La Asamblea puede aprobar, modificar o rechazarlo

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Constitución.



**Distribución por Partidos**



**Educación para la Defensa**

**Principales Cursos de Especialización en el Área**

Curso	Institución
Curso de Defensa y Seguridad Nacional	Ejército de Nicaragua

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la institución mencionada.

**Sedes de Agregadurías de Defensa y/o Militares en:**



Fuente: Información suministrada por el Ejército de Nicaragua. El país en donde el agregado reside, es considerado aquí como la sede, más allá de que pueda estar acreditado en uno o más países.



**Organización del Sistema**

**Funciones**

**Nivel Poderes del Estado**

Es atribución del Presidente determinar la política de defensa nacional. Es el jefe supremo del Ejército, en virtud de ello puede disponer de las Fuerzas del Ejército, ordenar el inicio de operaciones militares, ordenar en caso de suma necesidad la intervención del Ejército en caso de que la Policía Nacional se vea excedida en su capacidad, nombrar al Comandante en Jefe del Ejército a propuesta del Consejo Militar, remover al Comandante en Jefe del Ejército, aprobar y otorgar los grados de General a propuesta del Consejo Militar, ordenar la movilización, nombrar a los agregados militares, procurar las condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército cumpla su misión y recibir la propuesta de presupuesto de ingresos y egresos del Ejército para su posterior incorporación en el proyecto de presupuesto general de la República.

La Asamblea Nacional cuenta con la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos encargada de conocer y dictaminar los proyectos de ley relacionados al Ejército, el orden interior, la división política administrativa y los símbolos patrios.

**Nivel Ministerial**

El Consejo de Ministros está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, y los ministros de Estado.

El Ministerio de Defensa, por delegación del Presidente, dirige la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Coadyuva con el Presidente de la República, a fin de disponer en Consejo de Ministros la intervención del Ejército de Nicaragua en apoyo de la Policía Nacional cuando así se dispusiera.

**Nivel Militar**

El Alto Mando corresponde a la Comandancia General integrada por el Comandante en Jefe del Ejército, el Jefe del Estado Mayor y el Inspector General.

El Comandante en Jefe del Ejército ejerce la Comandancia General del Ejército y depende directamente del Presidente.

El Estado Mayor es el órgano técnico, operativo y, administrativo y de servicio. Colabora con el Alto Mando para la planificación, dirección y control de la organización, adiestramiento y aseguramiento técnico-material, operacional y desarrollo que requiere el Ejército.

El Consejo Militar es el más alto órgano de consulta del Alto Mando para asuntos de doctrina y estrategia del Ejército, los asuntos relacionados con el desarrollo de la institución militar y los planes respectivos a la defensa que el Alto Mando estime de importancia para la toma de decisiones.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Nº 290 - 03/06/1998. Última Reforma: Ley Nº 612 - 29/01/2007) y Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua (2005).

### El Ministerio de Defensa

**Año de creación**  
1968

**Ministro actual (agosto 2008)**  
Cargo vacante.  
(Secretaria General a cargo, Ruth Esperanza Tapia Roa)

**¿Pueden los militares ser Ministros de Defensa?**  
Sí (si están retirados)

**Cantidad de militares que fueron Ministros de Defensa**  
Ninguno <sup>(1)</sup>

**Cantidad de civiles que fueron Ministros de Defensa**  
7 <sup>(1)</sup>

**¿Hubo mujeres a cargo del Ministerio de Defensa?**  
No <sup>(1)</sup>

(1) Desde el año 1998, año de sanción de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Nº 290 - 03/06/1998).

[El año de creación corresponde a la fecha en que el término "Defensa" pasa a formar parte del nombre de la institución]

**Misión:**

Dirigir y participar en la elaboración de políticas y planes de la defensa nacional, para que mediante el trabajo conjunto con el Ejército de Nicaragua, se garantice el resguardo de los intereses y objetivos nacionales.

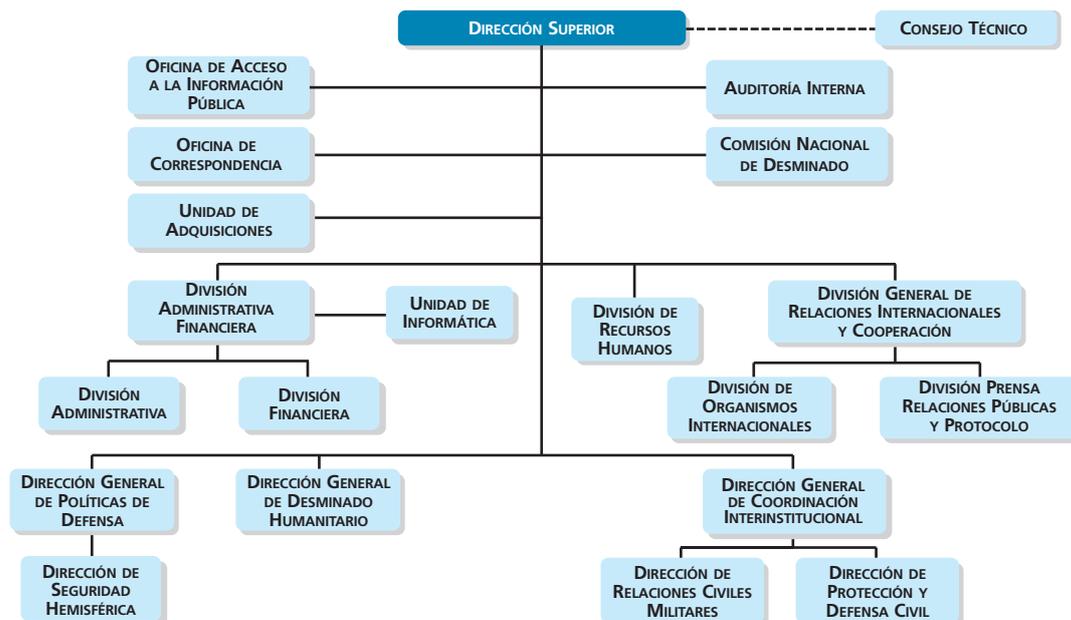
**Funciones particulares:**

- Por delegación del Presidente, dirige la elaboración de las políticas y estrategias para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial.
- Apoyar al Presidente en la procuración de condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército de Nicaragua cumpla con las misiones asignadas por mandato constitucional y las establecidas en las demás leyes.
- Coadyuvar con el Presidente en Consejo de Ministros, a fin de disponer la intervención del Ejército de Nicaragua en apoyo a la Policía Nacional, cuando así lo haya dispuesto el Presidente en Consejo de Ministros.
- Tramitar ante la Presidencia de la República las propuestas de candidatos solicitada al Alto Mando del Ejército de Nicaragua de oficiales que ocuparán cargos de agregados militares, navales y aéreos, y a los que representarán al Estado de Nicaragua ante los organismos militares internacionales.
- Participar en la elaboración y gestión para la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del sector defensa y su incorporación en el proyecto de la ley anual del presupuesto general de la República de conformidad a la ley de la materia.
- Integrar las instancias gubernamentales de las que por ley participa, asegurando la coordinación interinstitucional.
- Representar al Gobierno de la República en las instancias y organismos internacionales relacionados a los temas de defensa y seguridad.
- Participar, de conformidad al marco jurídico existente, en las actividades de la Junta Directiva del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM).
- Participar en la formulación de políticas y disposiciones relativas a la navegación aérea y acuática.
- Participar en la coordinación y ejecución de planes y programas relacionados al desminado humanitario y acción integral contra minas en el territorio nacional.
- Apoyar acciones para la limitación y control de armas de conformidad a las disposiciones y normas sobre la materia.
- Cumplir, en su ámbito de acción, con las facultades específicas contenidas en la ley de emergencia.
- Promover, de conformidad a lo que determine el Presidente, los planes y políticas que se refieran a las relaciones civiles y militares

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Nº 290 - 03/06/1998. Última Reforma: Ley Nº 612 - 29/01/2007) y Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua (2006).

■ Permanencia promedio en el cargo de los Ministros de Defensa  
**1 año y 3 meses**

**ORGANIGRAMA**



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la página web del Ministerio de Defensa y la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Nº 290 - 03/06/1998. Última Reforma: Ley Nº 612 - 29/01/2007).



**Carrera Militar**

**FUERZA TERRESTRE**

**Centro Superior de Estudios Militares**

Duración: 4 años

Título de egreso: Licenciatura en Ciencias Militares

Grado de egreso: Teniente

**Escuelas de Formación Intermedia**

Teniente Primero

Capitán

**Escuela de Estado Mayor**

**Escuela Superior de Estado Mayor General**

Mayor

Teniente Coronel

Coronel

General de Brigada

Mayor General

General de Ejército

**FUERZA NAVAL**

**Centro Superior de Estudios Militares**

Duración: 4 años

Título de egreso: Licenciatura en Ciencias Militares

Grado de egreso: Teniente de Corbeta

**Escuelas de Formación Intermedia**

Teniente de Fragata

Teniente de Navío

**Escuela de Estado Mayor**

**Escuela Superior de Estado Mayor General**

Capitán de Corbeta

Capitán de Fragata

Capitán de Navío

Contra-almirante

Mayor General

General de Ejército

**FUERZA AEREA**

**Centro Superior de Estudios Militares**

Duración: 4 años

Título de egreso: Licenciatura en Ciencias Militares

Grado de egreso: Teniente

**Escuelas de Formación Intermedia**

Teniente Primero

Capitán

**Escuela de Estado Mayor**

**Escuela Superior de Estado Mayor General**

Mayor

Teniente Coronel

Coronel

General de Brigada

Mayor General

General de Ejército

**Ingreso al Centro Superior de Estudios Militares - 2008 -**

Aspirantes:

219

Ingresantes:

125

Ingresaron

3 de cada 5 aspirantes

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por las instituciones mencionadas y publicaciones oficiales de defensa. Ingreso a la academia: Centro Superior de Estudios Militares.

## Las Fuerzas Armadas

### Misión General

El Ejército de Nicaragua es la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial. Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales.  
(Constitución Política, Art. 92)

### Misiones Particulares

#### Fuerza Terrestre

La Fuerza Terrestre es el principal instrumento del Ejército para el cumplimiento de misiones en defensa de la Soberanía e integridad territorial, actuando con la cooperación de la Fuerza Aérea, Fuerza Naval y órganos comunes.



#### Fuerza Naval

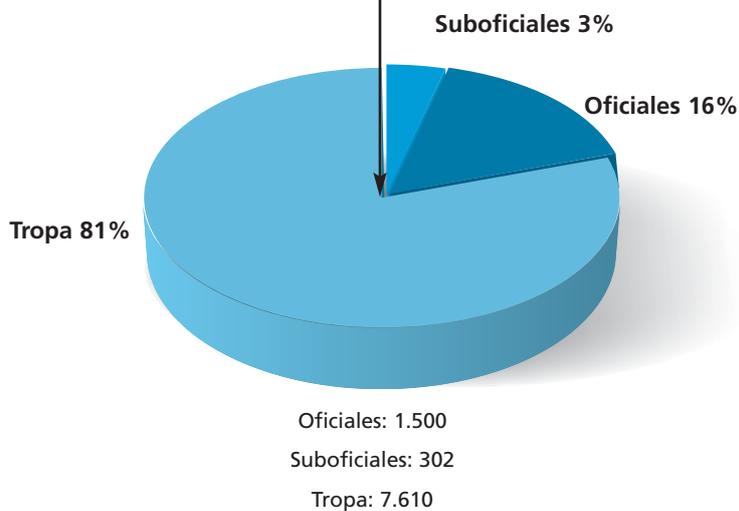
Cumple misiones de apoyo a la Fuerza Terrestre, y misiones independientes orientadas por el Alto Mando del Ejército

#### Fuerza Aérea

Cumple misiones de apoyo a la Fuerza Terrestre y Fuerza Naval, y la realización de misiones independientes orientadas por el Alto Mando del Ejército. Forman parte de la Fuerza Aérea las unidades de fuerza terrestre que cumplen misiones de defensa antiaérea, seguridad y resguardo de unidades e instalaciones.



**Total de Fuerzas: 9.412**



Fuente: Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (N° 181 - 02/09/1994) (misiones) y Ley Anual de Presupuesto General de la República 2008 (N° 646 - 12/02/2008) (efectivos).



## Documento de análisis:

# Nicaragua: reforma y retos del sector defensa

**Roberto J. Cajina\***

■ En 2007 se sucedieron importantes e inesperadas transformaciones en la organización, procedimiento y competencias del Poder Ejecutivo, particularmente en lo referido al sector defensa.

■ Durante los cinco años de gobierno del presidente Enrique Bolaños (2002-2006), el desenvolvimiento de los dos componentes básicos del sector defensa transcurrió con relativa normalidad. Pasando por sobre algunos desajustes que alteraron temporalmente las relaciones entre ambos, Ministerio y Ejército aunaron esfuerzos y compartieron responsabilidades para alcanzar los dos logros más relevantes en ese período: la elaboración del Libro de la Defensa Nacional que culminó en junio de 2005, y la exitosa celebración en Managua de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (octubre de 2006).

No obstante, en las primeras tres semanas de enero de 2007 se sucedieron importantes e inesperadas transformaciones en la organización, procedimiento y competencias del Poder Ejecutivo, particularmente en lo referido a la arquitectura y el tejido orgánico del sector defensa y, por tanto, la relación entre sus componentes. Lejos de modernizar el sector y de reafirmar la supremacía civil, esas transformaciones apuntan hacia una reversión, o al menos a un estancamiento, de lo poco que se había alcanzado en términos de control civil y de subordinación del establecimiento militar al poder político.

Las transformaciones se sucedieron en el escenario político marcado por el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en las elecciones del 5 de noviembre de 2006. El regreso del FSLN al poder despertó reacciones encontradas: desde la euforia de sus simpatizantes, hasta la incertidumbre y temores de sus adversarios; pasando por el pragmatismo y moderado optimismo de quienes consideraban que en este segundo mandato, Ortega tendría la oportunidad de mostrar si había cambiado o no. Y si, a diferencia de la década de los '80, (cuando gobernó en medio de una cruenta guerra civil y una caótica situación económica), sería capaz de llevar

\*Consultor. Miembro de la Junta Directiva de RESDAL

adelante un buen gobierno, con un país en paz, una economía relativamente saneada, al menos en el plano macroeconómico, pero con un cúmulo de demandas sociales insatisfechas y postergadas por las tres administraciones anteriores.

Complementariamente, es preciso señalar que históricamente ha existido una notoria y aparentemente insalvable asimetría entre los dos componentes básicos del sector de la defensa, particularmente en lo que se refiere a su origen, coherencia entre funciones asignadas y capacidad de ejercerlas, presupuesto y *expertise* profesional, estrategia de desarrollo institucional, presencia nacional, estabilidad institucional en términos de liderazgo y conducción, e importancia estratégica interna y externa, entre los aspectos más relevantes que, al ser contrastados, evidencian nítidamente las flaquezas del Ministerio de Defensa (MINDEF) y la robustez del Ejército.

Para comprender las asimetrías y la naturaleza de las relaciones entre el MINDEF y el Ejército de Nicaragua, es necesario partir de una consideración fundamental: ni la Constitución Política ni ninguna ley ordinaria establecen de forma expresa una relación de subordinación directa del Ejército al MINDEF. La Norma Suprema prescribe que *“El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua”*, y establece que el Ejército *“Estará sometido a la autoridad civil que será ejercida directamente por el Presidente de la República (...) o a través del ministerio correspondiente”*<sup>1</sup>.

En tal sentido, a lo largo de las administraciones que se han sucedido desde abril de 1990, la autoridad civil siempre ha sido “ejercida directamente por el Presidente de la República”, y nunca “a través del ministerio correspondiente”. En consecuencia, la cadena de mando es simple y sin intermediación alguna entre el Jefe Supremo del Ejército y el Comandante en Jefe del mismo. Orgánica y funcionalmente el MINDEF ha sido históricamente una instancia colateral, sin capacidad de establecer una relación de intermediación entre la Presidencia y el Ejército.

## Reforma de la Ley 290, de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo

Hasta antes de la presentación de la propuesta de reforma a la Ley 290, dos eran las opciones que tenía el nuevo gobierno con relación al sector. La primera, tratar al MINDEF con la misma indolencia con que lo habían hecho las dos administraciones anteriores (Alemán y Bolaños), y dejarlo en su enraizado limbo institucional como un simple “adorno democrático”. La segunda, reconocer que los errores de sus antecesores frenaban y distorsionaban el proceso de transición política y construcción de la institucionalidad democrática. Y que, en consecuencia, era necesario corregirlos brindando a la cartera de Defensa el apoyo necesario para que pasara de ser un ministerio “de papel”, con funciones (artículo 20, Ley 290), pero sin personal calificado ni recursos presupuestarios adecuados, a ser una institución con un cuerpo consistente de civiles expertos y un presupuesto apropiado y, por tanto, con capacidad real para ejercer las funciones propias de su competencia institucional.

<sup>1</sup> No se hace mención específica al Ministerio de Defensa porque para 1995, año en que se reforma la Constitución, esta cartera existía jurídicamente, pero no funcionaba como tal pues no contaba con presupuesto, personal ni instalaciones.

■ Para comprender las asimetrías y la naturaleza de las relaciones entre el Ministerio y el Ejército de Nicaragua, es necesario considerar que las normas no establecen de forma expresa una relación de subordinación directa.



A mediados de enero de 2007, antes de cumplir una semana en su cargo, sorpresivamente el Presidente Daniel Ortega introdujo ante la Asamblea Nacional, con carácter de urgencia,<sup>2</sup> un anteproyecto de reformas a la Ley 290. Dos artículos (3 y 5) de la propuesta del Ejecutivo afectaban, aunque de forma asimétrica, al Ministerio de Defensa y al Ejército de Nicaragua. La reforma fue finalmente aprobada por el Parlamento, entrando en vigencia a finales de ese mismo mes.

De las once funciones que la Ley 290 (aprobada en 1998) le precisaba al MINDEF, cinco fueron totalmente eliminadas (Inteligencia y Defensa Civil); otras fueron modificadas en su contenido y alcances (presupuesto)-; y otras se conservaron aunque con distinta redacción, pero con evidentes reducciones de las competencias ministeriales, como en el caso de lo correspondiente a políticas y planes de la defensa. Es decir, que no sólo se reformó la letra y sino también el espíritu de la ley. Además, se añadieron siete nuevas funciones, de las cuales sólo tres -las referidas a desminado humanitario, relaciones civiles-militares, y limitación y control de armas-, podrían ser consideradas relativamente sustantivas.

En términos de resultado neto, la reforma al artículo 20 de la Ley 290 redujo los ámbitos de competencia y acción del MINDEF, y éste perdió la rectoría que teóricamente ejercía sobre el sector, al anularsele las facultades de coordinar y dirigir la formulación del presupuesto del Ejército y supervisar su ejecución, y de dirigir y coordinar las actividades para obtener información, analizarla y evaluarla en función de la defensa nacional. La reforma trasladó al Ejército la Dirección de Información para la Defensa (DID), la cual de conformidad con la Ley 181 (Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar de 1994<sup>3</sup>, siempre estuvo adscrita al Ejército de Nicaragua como “órgano común a todas las fuerzas”.

Si bien el MINDEF no contaba con la capacidad institucional para ejercer la rectoría del sector ni para desempeñar esas funciones sustantivas, ello no significa que desde los fundamentos de todo régimen democrático no correspondan a su ámbito de competencia. Aún más, la reforma en sí misma no resolvió los problemas de fondo de dicha cartera, ya que no logró resolver las carencias más importantes para su existencia y funcionamiento: falta de un plan estratégico de desarrollo institucional y de personal suficiente con la experiencia necesaria; inexistencia de un programa de formación y capacitación de civiles en defensa y seguridad, y finalmente, pero no menos importante, la falta de recursos presupuestarios adecuados. De no resolverse debidamente estos requerimientos, el MINDEF continuará cumpliendo funciones burocráticas marginales y, obviamente, muy lejos de lo que la transición política y la construcción de la institucionalidad democrática nicaragüense demandan.

Las reformas al artículo 20 de la Ley 290 (que es parte de una reforma más amplia y profunda a la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo), no son cosméticas ni de corta duración, sino de un claro contenido político y de efecto inmediato.

En el plano institucional debe señalarse que la eliminación de las funciones sustantivas, inevitablemente reduce la estatura institucional del MINDEF y su ámbito de acción funcional. Esto, sin lugar a dudas, deberá verse reflejado en una

■ La reforma al artículo 20 de la Ley 290 redujo los ámbitos de competencia y acción del Ministerio.

<sup>2</sup> El trámite de urgencia solicitado por el Ejecutivo al Legislativo faculta al Presidente de la Asamblea Nacional a someter el proyecto de inmediato a discusión del plenario, siempre que el mismo se le hubiese entregado a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

<sup>3</sup> La Gaceta. *Diario Oficial*. no 165. Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1994.

necesaria y urgente reforma al Reglamento de la ley (Decreto 71-98), en el que deberá precisarse la nueva estructura orgánica funcional del Ministerio. Desde la perspectiva política, el recorte de las competencias sustantivas del Ministerio afecta significativamente el principio y ejercicio del control civil, la supremacía civil sobre el establecimiento militar, y la subordinación de los militares al poder político. Así, como consecuencia del traslado al Ejército de algunas de esas funciones (que en todo régimen democrático corresponden al Ministerio de Defensa), la autoridad civil ejercida por el Presidente propicia la ampliación de los espacios de autonomía funcional de la institución militar.

Objetivamente, las reformas tienen algún sentido, en la medida que esta cartera no estaba en capacidad de ejercer las funciones sustantivas que le fueron sustraídas, justamente porque la misma autoridad civil legítimamente constituida nunca le dotó de los adecuados recursos presupuestarios que le permitieran fortalecerse (como por ejemplo, formar, capacitar y contratar personal experto en defensa y seguridad).

■ Es preciso tratar de compensar los efectos negativos de la reforma y vencer la fragilidad estructural y las limitaciones institucionales.

## Conclusión

La reforma del artículo 20 de la Ley 290, la cual no logró desencadenar reacciones verdaderamente informadas y consistentes en términos conceptuales y políticos, no era la única ni la mejor opción. Al sustraer de la competencia del MINDEF las funciones sustantivas –aunque no tuviera en la práctica capacidad de ejercerlas por las razones antes indicadas– redujo su estatura institucional, vulnerando los principios y práctica del control civil. Pero además, –y esto es clave– la reforma no remedió la fragilidad estructural del Ministerio de Defensa ni superó sus limitaciones institucionales; antes bien las agravó y profundizó.

Frente a esa realidad, para tratar de compensar los efectos negativos y vencer la fragilidad estructural y las limitaciones institucionales del MINDEF, es preciso, en primer lugar, que se produzca el nombramiento de Ministro y Viceministro de Defensa<sup>4</sup>. En segundo lugar, tomar la decisión política de asegurar los adecuados recursos presupuestarios. Y, en tercer lugar, integrar un equipo mixto de expertos civiles y militares que diseñen e inicien la ejecución de un plan estratégico de desarrollo institucional, que al ser progresivamente cumplido permita que el MINDEF se convierta en un Ministerio sólido y competente, capaz de cumplir las funciones que le corresponden. Y que así, desde los campos de su competencia institucional, contribuya a rectificar y guiar por el sendero correcto el accidentado e inconcluso proceso de transición política y construcción de la institucionalidad democrática nicaragüense.

Éstos son los retos clave para asegurar el futuro del MINDEF como institución rectora del sector, el ejercicio real del control político, la supremacía del poder civil, la subordinación del cuerpo castrense a las autoridades civiles legítimamente constituidas, y la conducción política de la defensa en Nicaragua. Para ello se precisa de voluntad política, recursos, capacidad, competencia y una importante dosis de actitud realista y pragmática.

4 El MINDEF es la única cartera del gabinete de gobierno que no cuenta con las dos primeras autoridades que integran la Dirección Superior de cada ministerio. En la actualidad se encuentra, al frente del MINDEF, una Secretaría General, tercera en la jerarquía ministerial. Conforme a la ley las funciones de la Secretaría General son definidas y delegadas por el Ministro.