

NICARAGUA, TRANSICIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA Y RECONVERSIÓN DEL SECTOR DEFENSA

Roberto J. Cajina¹

INTRODUCCIÓN

Al analizar los procesos de transición política en América Latina es necesario considerar, con mayor o menor profundidad, según corresponda, uno de sus componentes esenciales: las transformaciones que experimentan o deben experimentar los establecimientos de defensa de las viejas sociedades autoritarias en su tránsito a la democracia. Pero al igual que sucede en el estudio de las relaciones civiles-militares², esos cambios —y sus resultados— casi siempre son examinados desde una óptica restringida y unidireccional: cómo y qué tanto los uniformados se subordinan a la autoridad del poder civil y de qué forma y en qué cuantía reducen el número de sus efectivos y el gasto militar. En términos generales, es a esos dos aspectos a lo que se reduce el ámbito de lo que tradicionalmente se conoce como reconversión militar.

Esa visión restringida y unidireccional ha conducido a excusar —candorosa o perversamente— la incuria y falta de competencia de las autoridades civiles en materia de seguridad y defensa. Tal pareciera que militares y políticos corrieran por carriles distintos una carrera en la que las reglas del juego se aplican a los primeros con especial rigor, y a los segundos con una benevolencia rayana en la complicidad.

Además, reconversión militar tiene otra acepción igualmente limitada, al menos para la comprensión de la experiencia latinoamericana. De la forma como se utiliza en Europa, se refiere de forma muy específica y precisa a los procesos de reducción de los presupuestos de defensa, de las fuerzas armadas y de la industria de defensa, y a la reubicación práctica del capital físico, financiero y humano del sector militar al sector civil³.

Para superar esas limitaciones, política y metodológicamente es más adecuado utilizar el término reconversión de la defensa, antes que reconversión militar, en tanto que aquél es más comprensivo y sistémico que éste y porque además evita caer en la trampa de absolver o justificar la desidia e incompetencia típicas del poder civil en los asuntos de Seguridad y Defensa.

En tal sentido, al referirme a reconversión de la Defensa en Nicaragua, aludo al proceso de cambio del establecimiento de Defensa en su conjunto en la transición del autoritarismo a la democracia; es decir, la transformación de todo el establecimiento de Defensa del viejo régimen autoritario a uno que responda a las exigencias de la democracia. Se trata, pues, de un proceso cualitativo y cuantitativo, amplio y complejo, en el que participan las fuerzas armadas y todas las instancias del poder civil relacionadas con el sector defensa, y en el que es igualmente importante considerar el rol que desempeñan la sociedad civil y la cooperación internacional.

1. TRANSICIÓN POLÍTICA NICARAGÜENSE

¹ Nicaragüense. Consultor Civil en Seguridad y Defensa. Miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

² Véase por ejemplo: Luis Emilio Bitencourt. "Civil-Military Relations in the Americas for the 21st Century: A Latin American Perspective". En: Donald E. Schultz (ed). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century. Conference Report* (Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks-Pennsylvania, April 1998), pp. 90-91. El modelo de indicadores de prerrogativas militares de Alfred Stepan es igualmente revelador, así como los modelos contemporáneos de relaciones civiles-militares en América Latina de J. Samuel Fitch.

³ Bonn International Center for Conversion. Report 1. Conversion and the Integration of Economic and Security Dimensions. January 1995 (Página Web del BICC: www.bicc.de).

La transición política nicaragüense a la democracia se inicia en julio de 1979 con el derrocamiento de la dictadura de la familia Somoza (1936-1979), pero como consecuencia de un complejo conjunto de factores desencadenados por una década de intervención militar extranjera, bloqueo económico y comercial, guerra civil y errores de política interna y exterior de la dirigencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el proyecto democratizador se estanca y se frustra.

Sin embargo, con la derrota del FSLN en las elecciones generales de febrero de 1990, se inaugura, por una parte, la segunda etapa de la transición política y se inicia, por otra, un triple proceso de transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia, y de una economía centralizada a una economía de mercado, pero además se desata, al igual que en resto de países de Centroamérica, una forma singular de transición: de la violencia política a la violencia criminal, en un país con una economía prácticamente colapsada, una inflación de más del 30,000 por ciento, una astronómica deuda externa, desempleo y subempleo, y un cúmulo de demandas económicas y sociales insatisfechas.

Es en ese contexto en el que se inicia y desarrolla el proceso de reconversión de la Defensa, inaugurado en 1986 con la reconversión del régimen de grados militares, de los característicos de una organización armada irregular a los universalmente aceptados de un cuerpo castrense profesional⁴. En el plano internacional y subregional, el fin de la guerra fría y del enfrentamiento bipolar, y el proceso negociador centroamericano (Contadora⁵ y Esquipulas II⁶), sellan el comienzo de la segunda etapa de la transición política en Nicaragua y sientan las bases sobre las que se desarrolla el proceso de reconversión de la Defensa.

Sin embargo, al igual que el proceso de pacificación, ni la transición política ni la reconversión de la Defensa obedecen a un plan estratégico concebido, conducido y controlado por las autoridades civiles, sino que es resultado de decisiones del liderazgo militar espoleado por la necesidad de sobrevivir en un escenario adverso y altamente polarizado. Es así que los oficiales del Ejército que detentaban cargos de dirección en el FSLN renuncian públicamente a los mismos, rompiendo así sus vínculos orgánico-partidarios, a la vez que se inicia un drástico y acelerado proceso de reducción de efectivos y de presupuesto, así como de reorganización de la estructura castrense.

2. PACTO POLÍTICO: TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA RECONVERSIÓN DE A DEFENSA

La transición política y la reconversión de la defensa en Nicaragua son hijas legítimas del fin de la guerra fría y del proceso centroamericano de negociación que arranca con Contadora (1983) y alcanza su máxima expresión en Esquipulas II (1987). Pero a diferencia de lo acontecido en El Salvador (1992) y Guatemala (1996), sus orígenes no deben buscarse en un acuerdo de paz, sino en un pacto político.

El "Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua" (Acuerdos de Transición) fue suscrito el 27 de marzo de 1990, justo un mes después que Humberto Ortega, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y Antonio Lacayo, en representación de la presidenta electa Violeta Chamorro, alcanzaran importantes coincidencias políticas básicas⁷ en presencia de Joao Baena Soares, secretario general de la OEA; Elliot Richardson, representante personal

⁴ Roberto J. Cajina. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua*. (Managua: CTIES, 1997), pp. 108-114.

⁵ Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, Panamá, 6 de junio de 1986.

⁶ Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Esquipulas, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

⁷ Fortalecer el proceso democrático a fin de alcanzar una paz justa y definitiva que cobije a todos los nicaragüenses, y fundamentar en un esfuerzo unitario la reconciliación nacional, la concordia, la seguridad, la estabilidad nacional y la reconstrucción económica del país, reconociendo los logros y transformaciones hasta entonces alcanzados, el respeto al derecho, la Constitución y las leyes.

del Secretario General de la ONU; y el ex-presidente de los Estados Unidos James Carter. El objetivo fundamental del Protocolo era asegurar el traspaso ordenado y pacífico de gobierno —y del poder— en el escenario caótico, incierto y polarizado surgido a raíz de la inesperada derrota del FSLN en las elecciones del 25 de febrero de 1990.

En la segunda sección del Protocolo se fijan las bases mínimas de la reconversión de la Defensa, cuya condición fundamental era la desmovilización y desarme de los irregulares de la Resistencia Nicaragüense o contra. El FSLN acepta que el Ejército debe subordinarse a la autoridad civil legítimamente electa, despartidizarse, es decir, romper totalmente con el FSLN, su matriz política e ideológica, y redimensionarse, tanto en términos de efectivos como de presupuesto, requisitos imprescindibles para un desempeño profesional⁸. A cambio, el gobierno electo ofrece amplias garantías y se compromete a respetar la integridad e institucionalidad del Ejército, sus rangos, escalafones y mandos⁹.

Para comprender el proceso de transición política y, consecuentemente, la reconversión de la Defensa en Nicaragua, es preciso establecer, con relación al resto de América Central, dos diferencias esenciales, tanto desde el punto de vista metodológico como político. La primera, que el conflicto armado en Nicaragua culmina, luego de las elecciones de febrero de 1990, con un pacto político¹⁰ relativamente sencillo y frugal alcanzado en corto tiempo (un mes) entre los gobiernos saliente y entrante, mientras en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) se logra mediante prolongadas, complejas y detalladas negociaciones que finalmente desembocan en sendos acuerdos de paz entre las partes en conflicto (gobiernos y fuerzas irregulares); y la segunda, que a diferencia de Guatemala, El Salvador y Honduras, que transitan de regímenes autoritarios de derecha a la democracia, en Nicaragua se avanza de un régimen autoritario de izquierda a la democracia y es la esencia de ese contraste lo que imprimirá a la reconversión de la Defensa nicaragüense su sello particular en el ámbito regional y explica, en gran medida, la celeridad y capacidad con que el Ejército logró adaptarse al nuevo escenario.

2.1. Reconversión en condiciones adversas

Con esos acuerdos mínimos como telón de fondo, la reconversión de la Defensa se inicia y desarrolla en un escenario de intensa polarización e inestabilidad política; poder político fragmentado; sistema de partidos políticos altamente personalizado y fraccionado; severa crisis económica; un Estado débil, con instituciones frágiles y sometidas más a voluntades e intereses personales que a la ley; e intensas presiones de los sectores más conservadores de Washington.

Pero la reconversión de la Defensa no obedeció, ni en su concepción ni en su ejecución, a un diseño estratégico de la autoridad civil. Los compromisos mínimos de los Acuerdos de Transición y el Programa de Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO) no fueron desarrollados, profundizados y plasmados en un plan general en el que se precisara objetivos, actividades y tiempos, responsabilidades institucionales e individuales, mecanismos de seguimiento y sistemas de supervisión, verificación y control.

Desde otra perspectiva, el permanente enfrentamiento —no pocas veces violento entre extremistas de derecha —apoyados y alentados por el fundamentalismo

⁸ Salvo diferencias de redacción, tales condiciones prácticamente son similares a lo planteado en el Programa de Gobierno de la UNO, adoptado oficialmente por la alianza antisandinista el 24 de agosto de 1989. Véase: *Programa de Gobierno* (DIPP: Managua, 1990), pp. 11 y 16.

⁹ Roberto J. Cajina. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995* (Managua: CRIES, 1997), p. 72.

¹⁰ Protocolo de Procedimiento de la Transferencia del Poder ejecutivo de la República de Nicaragua (23 de marzo de 1990), conocido generalmente como Acuerdos de Transición.

republicano estadounidense—, que pretendían hacer de la victoria electoral de la UNO un triunfo militar de la contra y secuestrar políticamente al gobierno de Chamorro, por un lado, y radicales de sandinistas de izquierda que aturcidos por el fracaso electoral trataban desesperadamente de salvar lo que se pudiera de los viejos instrumentos de un poder revolucionario políticamente derrotado, fue sin lugar a duda un factor que contribuyó a distorsionar el proceso de reconversión de la Defensa.

Por otra parte, las autoridades civiles legítimamente constituidas no fueron capaces y tampoco tuvieron voluntad política de asumir el liderazgo de ese proceso y, de hecho, fue el liderazgo militar quien terminó llenando ese vacío. Tres son, a mi juicio, las razones que explican tal desacierto del poder civil. En primer lugar, los funcionarios del nuevo gobierno consideraron que terminada la guerra y “desaparecidas las amenazas externas”, seguridad y defensa no tenían por qué figurar en su lista de prioridades; en segundo, la falta de competencia del liderazgo político civil en materia de seguridad y defensa; y finalmente, la ausencia de una visión estratégica —tanto del poder civil como de la misma clase política y la sociedad civil— de la reconversión de la Defensa, su significado y necesidad, alcances y beneficios.

Pero además, el proceso se inicia en un escenario más que paradójico. Confrontado por la mayoría de sus viejos aliados políticos, el gobierno de Violeta Chamorro pronto se encontró políticamente aislado y en una posición de debilidad extrema —sin partido ni base social de apoyo—, y por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración, y en tal condición actúa abiertamente como “poder moderador”, al menos hasta finales de 1994.

Sometido al fuego cruzado de radicales de derecha que pedían su desmantelamiento y extremistas de izquierda que le acusaban de traicionar la causa de la revolución sandinista, el cuerpo castrense necesitaba del gobierno para garantizar su existencia institucional y al menos un relativo grado de legitimidad, mientras el gobierno de la presidenta Chamorro precisaba de la seguridad que sólo el Ejército le podía proporcionar. No hay duda que Violeta Barrios de Chamorro, Presidenta de la República, y el general Humberto Ortega, Comandante en Jefe del Ejército no se toleraban, pero también es innegable que se necesitaban.

En su discurso inaugural del 25 de abril de 1990, Violeta Chamorro asegura que además de la Presidencia de la República asume la titularidad del Ministerio de Defensa para dirigir la desmilitarización del país, la desmovilización de la contra y poner fin a la guerra; anuncia la suspensión indefinida del servicio militar obligatorio; y contra su voluntad, pero obligada por las circunstancias, confirma al general Humberto Ortega como comandante en jefe del Ejército, cargo en el que éste había permanecido desde 1979 y conservaría, en principio, hasta completar la desmovilización de la contra y de los reclutas del servicio militar obligatorio, así como la recuperación de las armas en manos de civiles. Ortega cesa en sus funciones como Ministro de Defensa, y Chamorro asegura haberle ordenado diseñar y ejecutar un programa de reducción de efectivos militares, garantizar el orden público, la subordinación de los militares a la autoridad civil y el respeto al orden constitucional¹¹.

Las reacciones a la decisión de la presidenta Chamorro fueron diversas y encontradas. La comunidad internacional la respalda decididamente, así como algunos sectores moderados locales, pero los radicales antisandinistas llegan incluso a amenazar con una nueva guerra civil si Ortega no es pasado inmediatamente a retiro¹². Éste, por

¹¹ Cfr. Roberto J. Cajina, *op. cit.*, pp. 142-143.

¹² *Ídem*, pp. 144-142

su parte, trata de apaciguar los ánimos y declara estar de acuerdo con la reducción del Ejército, asegurando que la institución militar no se supeditará, como en el pasado, al Frente Sandinista, y que propondrá a la Mandataria cambiarle el nombre¹³.

Desde la perspectiva del Ejército, la reconversión de la Defensa tiene como acicate la urgente necesidad de hacer frente y resolver en favor de la institución castrense y de la estabilidad e institucionalidad del país la triple crisis a la que el radical cambio de los escenarios nacional, subregional e internacional la había conducido: crisis de identidad, crisis de misión y crisis de legitimidad. Se trataba en consecuencia de encontrar en el menor tiempo posible su nueva identidad, es decir, cómo pasar de ser una institución armada subordinada a los dictados de un partido —el FDLN—, a una de carácter nacional; sus nuevas misiones en una sociedad democrática, de posguerra y en paz; y finalmente, el reconocimiento de su utilidad social, cuando comenzaron a surgir voces que, alentadas desde Washington, demandaban la abolición o el desmantelamiento del Ejército porque por su origen sandinista se le consideraba como un cuerpo extraño enquistado en el entramado del nuevo tejido democrático nicaragüense.

La respuesta del Ejército a tales retos fue inmediata, contundente y precisa: rompe sus vínculos orgánicos con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), su matriz política e ideológica; asume la defensa de la democracia, la estabilidad y legitimidad del nuevo gobierno frente a los radicales que pretendían, unos secuestrarlo y otros, desestabilizarlo; inicia un drástico y acelerado proceso de redimensionamiento de efectivos y de presupuesto; e inicia de un ambicioso programa de profesionalización e institucionalización con el fin de despartidizar o, más propiamente, de “desandinizar” a la institución armada.

3. REDIMENSIONAMIENTO: CAPACIDAD MILITAR E INDOLENCIA CIVIL

En mayo de 1990, cuando aún la contra no se había desmovilizado¹⁴, Ortega presenta a Chamorro el “Plan general de reducción del Ejército Popular Sandinista y reestructuración en el marco de la nueva situación de paz y el balance razonable de fuerzas”. Este Plan es una versión parcial y adaptada del documento “Principales lineamientos para el perfeccionamiento orgánico, fortalecimiento y equipamiento del Ejército Popular Sandinista, 1991-1995”, elaborado en 1989 bajo la dirección del general Ortega, para ser sometido a la consideración de la cooperación militar soviética e incluido en el programa de asistencia técnica y financiera del quinquenio 91-95¹⁵, asumiendo que el Frente Sandinista triunfaría en los comicios de febrero de 1990 y sin sospechar siquiera el inminente colapso del bloque socialista ni la derrota electoral del sandinismo.

3.1. Reducción drástica y acelerada de efectivos

La presidenta Chamorro aprueba el Plan presentado por Ortega, a pesar que no incluía aspectos esenciales como: fundamentos y principios rectores del proceso de licenciamiento de oficiales, procedimientos y etapas, cantidad de oficiales (distribuidos por grado) que pasarían a retiro, criterios, mecanismos y montos de indemnización que éstos recibirían. Pero aún así la propuesta de Ortega se traduce en tres planes de licenciamiento de más de 10,000 oficiales, ejecutados sucesivamente en noviembre de 1990, agosto de 1991 y septiembre de 1992, cada uno con su propio plan de indemnización cuyo monto total alcanzó un poco más de US\$ 500 millones, es decir, casi el total de las exportaciones de Nicaragua en 1991 y 1992¹⁶.

¹³ *Ídem*, p. 145.

¹⁴ La desmovilización y desarme oficial de la contra se sucede entre el 9 y el 27 de junio de 1990.

¹⁵ Roberto J. Cajina, *op. cit.*, p. 255.

¹⁶ *Ídem*, p. 293.

Previamente a la ejecución de los tres planes de licenciamiento, entre mayo y julio de 1990 el Ejército había desmovilizado 55,632 efectivos de las fuerzas no permanentes (servicio militar obligatorio y milicias de autodefensa). La Tasa Global de Reducción de personal militar entre 1990 y 1994 fue de 83.23%, y para el año 2000 el Ejército de Nicaragua contaba con una plantilla fija de 12,187 efectivos, entre ellos aproximadamente 2,000 oficiales. En la actualidad, 2006-2007, la cifra se ha reducido a 9,399 distribuidos así: 1,475 oficiales, 330 suboficiales y 7,594 tropas¹⁷.

Sin un plan estratégico previamente concebido y diseñado, la administración Chamorro lejos estuvo de advertir las consecuencias económicas, sociales y políticas que provocaría la drástica reducción del Ejército y la desmovilización de la contra, y las gestiones que se hicieron ante la comunidad internacional en busca de recursos prácticamente no tuvieron eco, excepto la solidaria cooperación del Reino de España a través de Narcís Serra, Ministro de Defensa de ese entonces.

Ambos procesos provocaron efectos que incidieron negativamente en el desarrollo de la reconversión de la Defensa, entre éstos: aumento del desempleo (abierto y disfrazado); incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema; deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de las unidades militares en particular; y pérdida de presencia y cobertura nacional y reducción de la capacidad operativa del Ejército, lo que a su vez incidió en el deterioro de la seguridad ciudadana, especialmente en las zonas rurales que fueron teatro de operaciones militares entre 1979 y 1989¹⁸. Esta última condición cambia sensiblemente a partir de 1996-1997, cuando el Ejército comienza a ejecutar de forma sistemática y sostenida un Plan de Permanente Seguridad en el Campo, aprobado por el Presidente de la República, en apoyo a la Policía Nacional.

Es obvio que la reducción de personal militar debía conllevar un proceso de perfeccionamiento orgánico. Así, entre 1992 y 1997 se ensayaron y aplicaron distintos modelos, y para 1999, en el XX Aniversario de la constitución del Ejército, el alto mando militar aprueba la plantilla que hasta la fecha funciona, y en cuya definición y aplicación las autoridades civiles —Ejecutivo y Ministerio de Defensa— no tuvieron participación alguna.

3.2. Severo recorte presupuestario

A la par de la reducción de efectivos, el presupuesto de defensa fue drásticamente recortado. Pero sin un plan estratégico que articulara a todos los componentes del proceso de reconversión de la Defensa, cada uno de éstos se desplazó por su propia corredera, sin que existiese entre ellos un ensamble funcional y efectivo. Por otra parte, es preciso resaltar que en lo fundamental ambos procesos no se concibieron y ejecutaron sobre la base de criterios técnicos, sino que fueron una respuesta inmediata a las urgentes presiones políticas y económicas —internas y externas— a las que estaban sometidos tanto el nuevo gobierno como el mismo cuerpo armado.

En 1989, último año de la administración sandinista y del conflicto armado, el presupuesto de defensa fue de US\$ 180.0 millones, y en diciembre de ese mismo año la Asamblea Nacional —todavía controlada por el FSLN— aprueba US\$ 177.0 millones para el Ejército Popular Sandinista (EPS) a ejecutarse en 1990. A partir de 1991 se inicia una tendencia progresiva, drástica e irreversible de reducción del gasto de defensa, de tal forma que en el transcurso de nueve años la Tasa Global de Reducción

¹⁷ Marcela Donadio. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*: Edición 2007 (Buenos Aires: Ser en el 2000, 2007), p. 251.

¹⁸ Roberto J. Cajina. “Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua”. En: Margarita Vannini y Frances Kinloch (eds.). *Memoria: Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica. Siglos XVIII-XX*. pp. 211-212.

fue de 85%¹⁹. En términos generales y con variaciones mínimas, de 1996 al 2002 el presupuesto de defensa representa cerca del 3% del gasto total del gobierno central y un poco más del 1% del PIB²⁰. Para el año 2000 Nicaragua tenía el gasto militar per cápita más bajo de Centroamérica: US\$ 4.9, cantidad que duplicaba en el caso de Honduras y que casi se cuadruplicaba en Guatemala y El Salvador²¹.

4. BASE JURÍDICA DEL SECTOR DEFENSA: REFORMA, MODERNIZACIÓN, ESTANCAMIENTO Y RETROCESO

La legislación nicaragüense en el ámbito de la Defensa ha sido relativamente exigua y en no pocos casos contradictoria e incoherente, y en su desarrollo se distinguen cinco etapas:

4.1. Vacío Jurídico (julio 1979-febrero 1990): El Ejército Popular Sandinista se rige básicamente a través de un régimen de directivas, ordenanzas, normativas y reglamentos internos, con algunas excepciones, por ejemplo, la Ley de Grados de Honor, Cargos y Grados Militares de 1980²², reformada y reglamentada en 1986²³, a pesar de la oposición del sandinismo radical; y la Ley de Auditoría Militar y Procedimiento Penal Militar Provisional²⁴, aprobada por el Consejo de Estado²⁵.

4.2. Ajuste Artificio (febrero-abril 1990): Absoluta autonomía institucional y funcional del Ejército; se despoja al Presidente de la República de la poca autoridad que la reforma de 1986 le había conferido sobre la institución militar, creando así condiciones políticas propicias para que el Frente Sandinista pudiera negociar con amplio margen de ventaja los Acuerdos de Transición de marzo del 90²⁶.

4.3. Rectificación (1990-1992): La legislación en materia de Defensa es patrimonio exclusivo de la Presidenta de la República; predominan los decretos ejecutivos, usualmente acordados con la Comandancia General del Ejército. Se reforma la legislación aprobada durante el Ajuste Artificio y el Ejecutivo inicia la recuperación de las atribuciones y funciones propias de la autoridad civil legítimamente constituida, y se afirma —aunque de forma muy general e imprecisa— el principio de subordinación de los militares a la autoridad del poder civil²⁷.

4.4. Inicio de la Modernización (septiembre de 1993 a junio de 1998): El Poder Ejecutivo comienza a hacer uso de las funciones y facultades recuperadas en la fase anterior y se establece una base jurídica mínima para el control civil de la inteligencia

¹⁹ Javier Meléndez Quiñónez. *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos* (Managua: CEEN-NDI, 2000), p. 17.

²⁰ *Ídem*, pp. 24 y 25.

²¹ Proyecto Estado de la Región PNUD. Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica/Panamá. San José, Costa Rica, 2003. p.38.

²² *La Gaceta*, No. 128, Managua, Nicaragua, 7 de junio de 1980).

²³ Ley No. 19: Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares, *La Gaceta*, No. 154, Managua, Nicaragua, 23 de junio de 1986); Decreto No. 214: Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 193, Managua, Nicaragua, 8 de septiembre de 1986). Véase: Roberto J. Cajina, *op. cit.*, pp. 108-110.

²⁴ Decreto No. 591. *La Gaceta*, 292, Managua, Nicaragua, 18 de diciembre de 1980.

²⁵ Órgano colegislativo que funcionó entre 1979 y 1984.

²⁶ Ley No. 74: Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 38, Managua, Nicaragua, 22 de febrero de 1990); Decreto No. 491: Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 41, 27 de febrero de 1990); Ley 75: Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista (*La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990).

²⁷ Decreto-Ley 2-90: Suspensión Indefinida del Servicio Militar Patriótico (*La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990); Reforma Parcial a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, 8 de febrero de 1991); y Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991).

militar²⁸, aunque en la práctica no funcionó. Tres meses después de la crisis del 2 de septiembre de 1993 entre el Ejecutivo y el Ejército, cuando la presidenta Chamorro anunció su deseo de nombrar a un nuevo Comandante en Jefe del Ejército, el Ejecutivo y la Comandancia General alcanzan consenso sobre una nueva ley de organización de la institución militar.

Entre mayo y agosto de 1994 la Asamblea Nacional discute y aprueba —en medio de un ambiente altamente polarizado y tenso— la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar²⁹, el primero de la historia de Nicaragua en el siglo XX³⁰. La denominación Ejército Popular Sandinista se cambia por Ejército de Nicaragua; se afirma explícitamente el principio de subordinación de los militares al poder civil; el Presidente de la República es reconocido como Jefe Supremo del Ejército, y como tal le asigna funciones y facultades, entre ellas nombrar al Comandante en Jefe y removerlo de su cargo conforme las causales establecidas; se define la naturaleza, misión y roles del Ejército, así como aspectos de su organización interna; se diferencia el fuero militar del civil; se precisan los elementos básicos de la previsión social militar; y se precisa su carácter nacional, apolítico, apartidista, obediente y no deliberante.

Luego de una grave crisis política entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que incluso provocó la escisión del Frente Sandinista en renovadores y ortodoxos, la presidenta Chamorro accede sancionar una profunda reforma parcial a la Constitución Política de 1987. El Título V, Defensa Nacional, Capítulo Único, define al Ejército de Nicaragua como “la institución armada para la defensa armada de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial” (Art. 92), precisando que ésta se rige en estricto apego a la Constitución, a la que guardará respeto y obediencia, y que estará sometido “a la autoridad civil ejercida directamente por el Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, o a través del ministerio correspondiente [Defensa]” (Art. 95). Así mismo, calcando lo prescrito en la Ley 181, se establece constitucionalmente el carácter nacional, profesional, apartidista, apolítico, obediente y no deliberante de la institución armada (Art. 93).

La Constitución reformada recoge en gran medida la letra y el espíritu de la Ley 181 del año anterior, pero además precisa el procedimiento por el cual el Presidente puede ordenar la intervención del Ejército en apoyo a la Policía “cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales” (Art. 92); proscribía taxativamente el servicio militar obligatorio y toda forma de reclutamiento forzoso; asimismo prohíbe “a los organismos del ejército y la policía y a cualquier institución del Estado, ejercer actividades de espionaje político” (Art. 96). Además, la Norma Suprema establece de forma muy clara la supremacía civil al establecer que “El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República, quien el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua” (Art. 144).

En diciembre de 1995, el Ejecutivo publica el Reglamento Estatutario del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM)³¹, en cuya junta directiva hay tres civiles: los ministros de Defensa y Hacienda y Crédito Público, y el presidente del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Tres años más tarde, el 2 de septiembre de 1998, se

²⁸ Decreto No. 44-93: Creación de la Dirección de Asuntos de Inteligencia (*La Gaceta*, No. 197, Managua, Nicaragua, 19 de octubre de 1993).

²⁹ Ley 181, *La Gaceta* No. 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1994.

³⁰ La versión original fue elaborada al seno del Ejército, Asesoría Jurídica de la Presidencia le hizo algunas modificaciones y en la Asamblea Nacional se le agregaron cambios significativos.

³¹ Decreto No. 55-95, *La Gaceta*, 232, Managua, Nicaragua, 11 de diciembre de 1995, y su reforma (Decreto No. 21-98).

publica la Normativa Interna Militar (NIM), instrumento que rige todos los aspectos de la carrera militar³².

4.5. Estancamiento, Retroceso y Modernización Frustrada (1998-2007)

La modernización de la base jurídica del establecimiento de defensa es todavía una tarea inconclusa. La legislación vigente hasta inicios del 2007, aunque aparentemente funcional para los parámetros de una democracia precaria, no fue revisada, reformada o actualizada entre 1998 y 2006. Es decir que el proceso iniciado en septiembre de 1993 y desarrollado hasta junio de 1998 se estancó. Así mismo, es preciso subrayar que ninguno de los gobiernos legítimamente constituidos a partir de 1990, ha tenido la voluntad ni el interés de formular expresamente, como política de Estado, una política de seguridad y defensa nacional, y Nicaragua no cuenta aún con leyes de la materia y nada indica, hasta la fecha, que tal vacío pueda ser llenado en el corto o mediano plazo.

Durante los cinco años de gobierno del presidente Enrique Bolaños (2002-2006), el desenvolvimiento de los dos componentes 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 de Nicaragua* que culminó en junio de 2005, y la exitosa celebración en Managua de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (1-5 de octubre de 2006).

Sin embargo, en las primeras tres semanas de enero de 2007 se sucedieron inesperados cambios 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, a la relación entre sus componentes —Ministerio y Ejército. Pero lejos de modernizar el Sector y de reafirmar la supremacía civil esos cambios apuntan hacia una reversión de lo poco que se había alcanzado en términos de control civil y de subordinación del establecimiento militar al poder político.

Es necesario precisar que tales transformaciones se suceden en el nuevo escenario político marcado por el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones del 5 de noviembre de 2006, en las que como invariablemente marcaban las encuestas de opinión, Daniel Ortega, candidato del FSLN, se alza con la victoria en primera vuelta con el 38 por ciento de los votos válidos.

El regreso del FSLN al poder luego de haberlo perdido, también en las urnas diecisiete años atrás, 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 que si, a diferencia de la década de los 80, cuando gobernó en medio de una cruenta guerra civil y una caótica situación económica, es capaz de llevar adelante un buen gobierno con un país en paz, una economía relativamente saneada, al menos en el plano macroeconómico, y en vías de recuperación, pero con un cúmulo de demandas sociales insatisfechas y postergadas por las tres administraciones anteriores.

Hasta antes de la presentación de la propuesta de reforma a la Ley 290, dos parecían ser las opciones que tenía el nuevo gobierno con relación al Sector Defensa. Una, tratar al Ministerio de Defensa (MINDEF) con la misma indolencia e incapacidad con que lo habían hecho las dos administraciones anteriores (Arnoldo Alemán y

³² Niveles de mando y órganos de apoyo; estructura y composición; jerarquización y equivalencia de unidades; clasificación y categoría del personal; escalas militares; jerarquía y subordinación; cargos; ascensos en grado; estímulos, recompensas y reconocimientos; haberes, pensiones transitorias y prestaciones; retiro del personal. *La Gaceta*, 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1998.

Enrique Bolaños) y mantenerlo anclado en su tradicional limbo institucional como un simple “adorno democrático”, un “ministerio de papel”; y otra, reconocer que los errores de sus antecesores frenaban y distorsionaban el proceso de transición política y construcción democrática y que, en consecuencia, era preciso corregirlos apoyando a la cartera de Defensa para que pasara de ser un “ministerio de papel”, con funciones (artículo 20, Ley 290), pero sin recursos presupuestarios ni personal experto necesario, a una institución con recursos suficientes, un cuerpo consistente de civiles especialistas en seguridad y defensa y, por tanto, con capacidad real para ejercer las funciones propias de su competencia institucional.

De las once funciones que el artículo 20 de la Ley 290 le fijaba al MINDEF, siete eran accesorias o, para ser más precisos, de simple relleno; y sólo cuatro de ellas sustantivas, al menos desde una perspectiva teórica, las referidas a: políticas de defensa, defensa civil, inteligencia y presupuesto de defensa. La reforma de enero de 2007 eliminó cinco de esas once funciones y seis fueron modificadas sustancialmente en su contenido y alcances, conservándose así con evidentes restricciones de las competencias ministeriales.

A las seis que sobrevivieron se añadieron siete nuevas funciones, de las cuales sólo tres —las referidas a Desminado Humanitario³³, Limitación y Control de Armas, y Relaciones Civiles-Militares— podrían ser consideradas con una buena dosis de flexibilidad relativamente sustantivas, y para las que se precisa definir si se construyen nuevas estructuras o se ajustan a las ya existentes. Las cuatro restantes son accesorias, o de relleno. En consecuencia, la reforma del Decreto n° 71-98, Reglamento de la Ley 290, es un imperativo, un emprendimiento que debe realizarse a la mayor brevedad posible a fin de proceder a reorganizar cuanto antes el MINDEF y así redefinir el rumbo de su quehacer institucional, es decir, su futuro.

No obstante, la reforma propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Parlamento, aunque con algunas modificaciones, y que entró en vigencia a finales de enero de 2007, despojó al Ministerio de funciones sustantivas, redujo su estatura institucional, limitó severamente el principio y práctica del control civil, abrió nuevos espacios de autonomía funcional al Ejército de Nicaragua, y ha puesto en tela de juicio la autenticidad de la subordinación de los militares a la autoridad del poder civil. Más aún, la reforma dejó al Ministerio de Defensa debilitado funcionalmente y desarticulado institucionalmente, dejándolo prácticamente en escombros. Un retroceso que resulta incomprensible desde la perspectiva del aún inconcluso proceso de reconversión de la Defensa y del desarrollo de la transición política y la construcción de la democracia nicaragüense.

Para comprender mejor los alcances y efectos reales de la Ley 612³⁴, Ley de Reforma de la Ley 290, así como para orientar el esfuerzo de reconstrucción, es necesario tener presente que mientras la Ley, que lista las funciones de cada ministerio, es aprobada por el Legislativo; el Reglamento, en cambio, es elaborado y aprobado por el Ejecutivo sin intervención alguna del Parlamento, establece de forma precisa la estructura orgánico-funcional —direcciones generales y direcciones específicas— y lista las atribuciones particulares de cada una de éstas para el cumplimiento de las funciones ministeriales.

Es decir, que en principio se supone que existe o debería existir una correspondencia lógica-funcional entre función y estructura, aunque no necesariamente en relación de una a una, ya que dos o más funciones pueden corresponder a una sola

³³ Ésta es una función de corta vida ya que conforme la planificado se prevé que el programa de desminado humanitario culmine en el 2008.

³⁴ *La Gaceta. Diario Oficial*, n° 20. Managua, Nicaragua, 29 de enero de 2007.

estructura. Pero en el caso del MINDEF es necesario señalar que bajo la Ley 290 esa correspondencia muchas veces era trastocada toda vez que algunas de las atribuciones asignadas a sus estructuras orgánico-funcionales excedían los límites de las competencias ministeriales establecidas por la ley.

5. ASAMBLEA NACIONAL

El caso del Poder Legislativo nicaragüense es trágico y preocupante. Los diputados ante la Asamblea Nacional son poco o nada competentes en materia de seguridad y defensa, incluyendo por supuesto a los de la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derecho Humanos (CPDGDH), que rotan con cada cambio de legislatura y quienes nunca han tendido una asesoría experta, ya sea de civiles o de militares, o de ambos. Los asesores son abogados con poca o ninguna expertise en los campos de su competencia y funcionan más en términos de la formalidad jurídica o legal, que en base a una comprensión política de los temas de Defensa y Seguridad.

5.1. Diputados con facultades, pero sin voluntad política ni competencia profesional

El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional³⁵ establece que los miembros de las comisiones parlamentarias tienen facultad para reunirse con funcionarios de instituciones públicas e invitarlos para intercambiar criterios sobre los temas de su incumbencia, así como para “visitar instalaciones y lugares que estimen necesarios para ilustrar su criterio” (Art. 50). Sin embargo, no hay evidencia que indique que los integrantes de la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos mantengan una relación directa y permanente con las autoridades civiles del Ministerio de Defensa y los jefes militares, ni que visiten instalaciones castrenses para “instruir su juicio”. En 1994, una comisión de expertos del NDI, constató que los diputados de dicha comisión desconocían que el Ejército de Nicaragua contaba con una academia militar —el Centro Superior de Estudios Militares— que ya tenía más de un año de estar funcionando.

Por otra parte, todos los diputados tienen la potestad de introducir iniciativas de ley ante el Parlamento; no obstante, la preocupación de los integrantes de la Comisión por modernizar la legislación de defensa es nula y poco o ningún control ejercen, por ejemplo, sobre la ejecución del presupuesto de defensa, o en los asuntos de educación e inteligencia militar.

La incompetencia del Legislativo en materia de seguridad y defensa se revela claramente en su propio Reglamento Interno; en primer lugar, porque en la naturaleza misma de la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos se expresa la confusión entre defensa y seguridad; y en segundo, porque así lo evidencian las funciones de la misma: *conocer y dictaminar proyectos de ley sobre las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación* (entidad que en realidad no existe), *orden interior, división política y administrativa del país, símbolos patrios, otorgamiento y cancelación de personalidades jurídicas, tránsito, cedula de ciudadanos, incendios y municipalidades* (Art. 56).

El informe de 1995 del Instituto Nacional Demócrata (NDI) sobre las relaciones civiles-militares en Nicaragua es revelador, y no hay duda que continúa teniendo tanta validez como hace más de una década. En el mismo se asegura que hay pocos nicaragüenses que podrían redactar una legislación militar moderna³⁶, agregando que si Nicaragua desea llegar a disfrutar de un modelo democrático y estable de relaciones civiles-militares es necesario resolver, a través de leyes adicionales a las ya existentes³⁷,

³⁵ Decreto AN n° 412, *La Gaceta*, 122, Managua, Nicaragua, 3 de julio de 1991. Recientemente fue sustituido por la denominada Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, pero se conservan las facultades de los representantes.

³⁶ National Democratic Institute for International Affairs. Civil-Military Relations in Nicaragua. Washington. June 1995, p. 3 (la versión electrónica de este Informe puede obtenerse ingresando a: www.ndi.org).

³⁷ Código Militar (1994) y Constitución Política (1995).

en temas delicados como los referidos a personal militar³⁸, inteligencia militar, el proceso de presupuestación de defensa, *accountability* (rendición de cuentas) al seno de la institución armada y supervisión legislativa del ésta³⁹.

Para subsanar la falta de competencia del Poder Legislativo en materia de seguridad y defensa es preciso diseñar y ejecutar programas específicos de capacitación para los diputados de las comisiones directamente relacionadas con el sector defensa. Sin embargo, si no se establece una asesoría experta permanente y no se modifica el sistema de rotación entre comisiones de una legislatura a otra, cualquier esfuerzo que se haga será prácticamente inútil. Para ello, sería preciso diseñar e implementar un programa permanente de cultura de seguridad y defensa (educación en seguridad y defensa) para todos los representantes ante la Asamblea Nacional, con el fin de contribuir al desarrollo e institucionalización de una conciencia de seguridad y defensa. Ésta podría ser una tarea conjunta del Ministerio de Defensa, el Ejército de Nicaragua y la sociedad civil, con apoyo de organismos internacionales y la comunidad donante.

6. MINISTERIO DE DEFENSA

El caso del Ministerio de Defensa, de naturaleza completamente civil⁴⁰, no es muy diferente al de la Asamblea Nacional, aunque por razones diferentes. En la década de 1980, fue una cartera fantasma. Era simplemente una entelequia jurídica, pero además fue la más nítida expresión de la confusión Estado-Partido-Ejército. Humberto Ortega era ministro de Defensa, miembro del directorio nacional del FSLN y comandante en jefe del Ejército. Durante la administración Chamorro, el Ministerio de Defensa continuó siendo una entelequia jurídica, con una ministra que a la vez era Presidenta de la República, pero que nunca ejerció como titular de esa cartera, instituida formalmente por la Ley Creadora de los Ministerios de Estado⁴¹.

Por medio de esta ley, prácticamente todas las funciones del Ejército, contenidas en la Ley de Organización del Ejército Popular Sandinista⁴² fueron trasladadas a una cartera fantasma, imaginariamente a cargo de la señora Chamorro, y también dejó sin validez el Decreto No. 490: Ley Orgánica del Ministerio de Defensa⁴³. Un año más tarde, se corrige el error⁴⁴ y las aguas vuelven a su cauce normal, y así permanecieron hasta 1998, ya en la administración del presidente Arnoldo Alemán⁴⁵.

Presionado por las instituciones financieras internacionales, Alemán se ve obligado a presentar ante el Poder Legislativo un anteproyecto de ley de organización de la administración pública, y el 27 de marzo de 1998, la Asamblea Nacional aprueba la Ley 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo), publicada oficialmente con la sanción ejecutiva el 2 de junio; entra en vigencia tres meses más tarde, el 2 de septiembre de 1998⁴⁶, y es posteriormente reglamentada por el Decreto No. 71-98⁴⁷.

En términos generales, la Ley 290 constituyó un avance relativo en el proceso de reconversión de la defensa. Reafirma la primacía del poder civil legítimamente electo

³⁸ Por ejemplo, carrera militar, ascensos y promociones.

³⁹ National Democratic Institute... *op. cit.*, p. 2.

⁴⁰ Ministro, Viceministro, Secretario General y funcionarios.

⁴¹ Decreto 1-90: *La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990.

⁴² Ley No. 74, *La Gaceta*, No. 39, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990.

⁴³ *La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 27 de febrero de 1990.

⁴⁴ Decreto No. 2-91: Reforma a la Ley Creadora de los Ministerios de Estado, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991.

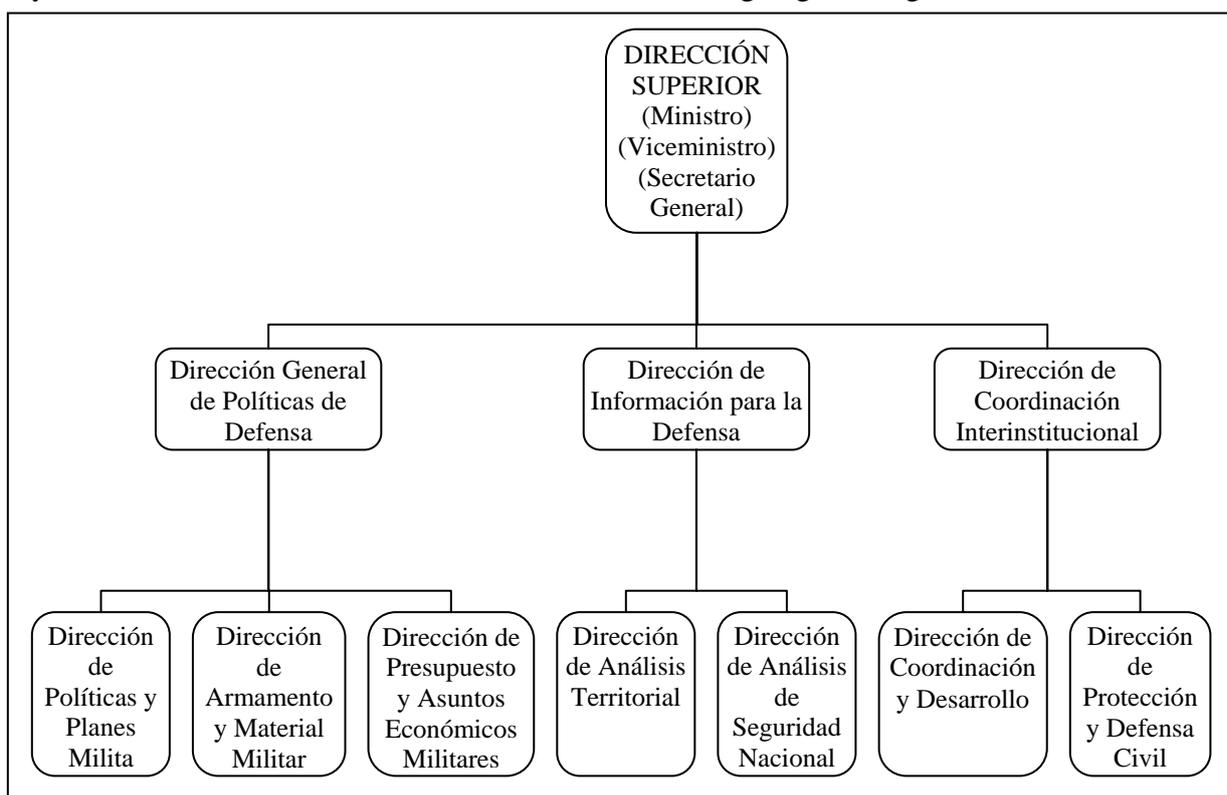
⁴⁵ Electo en noviembre de 1996, toma posesión de su cargo el 1 de enero de 1997. Su período concluyó el 10 de enero de 2002.

⁴⁶ *La Gaceta*, No. 102, Managua, Nicaragua, 3 de junio de 1998.

⁴⁷ *La Gaceta*, Nos. 205-206, Managua, Nicaragua, 30-31 de octubre de 1998.

sobre el establecimiento militar y sienta las bases para la institucionalización del Ministerio de Defensa, ya que se dota a éste de existencia jurídica y le define, con un relativo grado de precisión y el suficiente nivel de generalidad, sus funciones. En la práctica, sin embargo, este logro apenas si alcanza a superar la simple formalidad jurídica.

Formalmente el Área Sustantiva del Ministerio de Defensa estaba compuesta por tres direcciones generales: Políticas de Defensa, Información para la Defensa y Coordinación Interinstitucional; la primera con tres direcciones específicas, la segunda y la tercera con dos cada una, como se muestra en el organigrama siguiente.



Pero, más allá de lo puramente formal es necesario preguntarse: ¿Cuál era en realidad la verdadera situación funcional del MINDEF? La respuesta es estremecedora. Sin contar al Ministro, Viceministro y Secretario General, aproximadamente el 93 por ciento de su personal se concentraba en el Área de Apoyo (División General Administrativa Financiera, Asesoría Legal, Prensa y Relaciones Públicas, Auditoría, más secretarías, personal de mantenimiento, conserjes y conductores), y sólo el restante 7 por ciento en el Área Sustantiva. Pero en términos absolutos, la situación se refleja en todo su dramatismo ya que, por ejemplo, la Dirección General de Políticas de Defensa (DGPD) solamente contaba con un funcionario: su Director; mientras sus tres direcciones específicas estaban completamente vacantes; en tanto, la Dirección General de Coordinación Interinstitucional (DGCI) tenía además del Director un funcionario adicional y desocupadas también sus dos direcciones específicas.

Lo anterior quiere decir que ninguna de las tres direcciones específicas de la DGPD ni las dos de la DGCI contaban siquiera con una plantilla mínima ni funcionaban en realidad como tales, de hecho sólo existían en el organigrama. Más grave aún es el caso de la Dirección de Información para la Defensa que nunca tuvo personal asignado, es decir, su existencia no pasaba más allá del papel y sólo vivía en las fantasías institucionales de quienes aseguraban haber “golpeado duro al Ejército” al convertir a la

DID, como en un supremo arte de magia político-jurídica, en un “órgano desconcentrado” adscrito al MINDEF. Era la más significativa expresión de la pequeña “guerra fría” que algún viceministro libraba en su imaginaria confrontación Ministerio-Ejército a lo interno en el Teatro de Operaciones del Sector Defensa.

Frente a esta calamitosa situación las preguntas son inevitables. ¿Cuál era realmente el trabajo sustantivo que realizaba el MINDEF y cuál la calidad del mismo? ¿Cómo era posible que con esa disponibilidad de personal tan ínfima fuese posible que el MINDEF tuviese la capacidad de cumplir con las once funciones que le asignaba el artículo 20 de la Ley 290? ¿Cómo era posible que las estructuras funcionales del MINDEF, llenas de contenido funcional pero sin el personal suficiente e idóneo, es decir, con la expertise necesaria, pudieran cumplir con el cúmulo de responsabilidades que le asignaba el Decreto n° 71-98?

Es obvio que no alcanzaban cumplirlas, si acaso algunas marginales, pero las respuestas a esas interrogantes, igualmente inevitables, apuntan en una sola dirección en términos de responsabilidad. Desde su fundación en 1997⁴⁸, el Ministerio de Defensa siempre fue considerado un “adorno democrático”, un “ministerio de papel”, y nunca pasó de ser una estructura atrofiada y deforme con una burocracia de apoyo abultada frente a una burocracia sustantiva raquítica y endeble, sin recursos económicos y sin un plan estratégico de desarrollo institucional.

La realidad es que se trata de un asunto de responsabilidad compartida: la de los seis ministros que se sucedieron en la década que transcurre de 1997 a los primeros días de enero de 2007, porque salvo honrosas y escasas, muy escasas excepciones, la mayoría de ellos se dedicó a ocupar un cargo del cual no tenían la más mínima idea de las responsabilidades que implicaba, pero del que se creían merecedores obviamente que no por su capacidad o compromiso de servir al país, sino porque lo consideraban una retribución a sus servicios al partido en el poder y su lealtad política a su líder: y la responsabilidad de las autoridades civiles de los dos gobiernos anteriores, porque en especial Arnoldo Alemán consideró al MINDEF como “la papelera del Gabinete” a la que iban a parar personajes que el Ejecutivo no hallaba dónde colocar. El caso del expresidente Alemán es sin duda el más emblemático. Durante su administración desfilaron cinco ministros de Defensa, prácticamente uno por año, lo que inevitablemente generó un elevado grado de inestabilidad e incertidumbre institucional, con sus correspondientes consecuencias negativas. Apenas el personal del MINDEF se estaba acomodando al nuevo ministro cunado sin ningún tipo de justificación seria, responsable, se nombraba otro.

Es innegable Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños nunca fueron capaces de entender ni reconocer la importancia del Ministerio de Defensa en los procesos de transición política y construcción democrática en Nicaragua. Jamás tuvieron ni el interés ni la voluntad política para desarrollarlo, fortalecerlo, consolidarlo y potenciarlo, porque preferían y se deleitaban entendiéndose directamente con las máximas autoridades militares porque desde su perspectiva era ahí donde estaba realmente el poder. Para ellos, el MINDEF era solamente una parte menos que complementaria del atavío democrático.

Tanto Alemán como Bolaños, y con ellos sus asesores y resto del Gabinete de Gobierno, siempre consideraron al MINDEF como un ministerio sobrante, accesorio, de poca monta y sin importancia, quizás hasta innecesario, y aunque esto no lo expresaban

⁴⁸ Debe recordarse que durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro (abril de 1990-enero de 1997), la Ley Creadora de los Ministerios de Estado dio existencia jurídica al Ministerio de Defensa, pero éste —formalmente a cargo también de la presidenta Chamorro— no pasó de ser una suerte de ficción política en los primeros años de la posguerra en una sociedad altamente polarizada, que nunca tuvo funcionarios, ni instalaciones ni presupuesto.

públicamente, por lo que hacían —o más bien por lo que no hacían o dejaban de hacer, eso era más que innegable—. Era una estructura que conservaban por inercia, y porque así lo exigía Washington, pero a la que nunca le prestaron atención ni dotaron de los recursos necesarios ni le brindaron el soporte político para fuera un Ministerio de Defensa de verdad.

Pero también es responsabilidad del gobierno de los Estados Unidos de América, cuyos funcionarios en Washington y Managua insistieron obsesivamente en la necesidad de crear un Ministerio de Defensa porque, decían, era un atributo de gran valor en todo régimen democrático, pero lo que en el fondo realmente pretendían era ponerle una suerte de freno civil al entonces Comandante en Jefe del Ejército, general Humberto Ortega, buscando crear las condiciones para removerlo de su cargo, porque lo consideraban un cuerpo extraño y peligroso enquistado en el entramado de la naciente democracia nicaragüense. Y una vez que el general Ortega dejó la Comandancia General del Ejército, en febrero de 1995, se olvidaron del MINDEF porque éste en realidad no era su objetivo estratégico.

En el citado informe de 1995, el Instituto Nacional Demócrata señala que “Nicaragua carece de expertos civiles en materia de seguridad” y que “muy pocos son los nicaragüenses capaces de hacer funcionar un ministerio de defensa”⁴⁹. Casi una década ha transcurrido desde entonces y la evaluación del NDI sigue teniendo vigencia. Pero el problema no es el Ministerio de Defensa en sí mismo, sino la incompetencia y falta de voluntad de las autoridades civiles legítimamente constituidas, para quienes dicha cartera pareciera ser un simple “adorno democrático” incorporado al gabinete de gobierno, no como una institución necesaria para la gobernabilidad democrática del país y el ejercicio de un efectivo control civil sobre el establecimiento militar, sino un accesorio formal que les permite cumplir, sin mayores compromisos, con una exigencia externa.

Si durante el gobierno sandinista (1979-1990) y la administración Chamorro (1990-1997) el Ministerio de Defensa fue —como ya se ha explicado antes— una cartera fantasma, a lo largo de los diez años de gobierno de los presidentes Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, el Ministerio de Defensa no figuró en su lista de prioridades. Al escaso presupuesto asignado y la falta de expertos civiles debe agregarse la inestabilidad que para esa cartera significó ver, por ejemplo, el desfile de cinco ministros, casi uno por año, entre 1997 y 2001.

En consecuencia, si el actual gobierno desea convertir al Ministerio de Defensa en una institución moderna, eficiente y funcional, capaz de cumplir con responsabilidad y eficiencia las funciones que le asigna la ley, es necesario que le otorgue la importancia que le corresponde y le dote de los recursos materiales y humanos que necesita. Las autoridades de Defensa, por su parte, tienen ante sí el reto de diseñar y ejecutar un plan estratégico de desarrollo institucional, cuyos componentes fundamentales deberían ser: un programa de corto y mediano plazo de capacitación de civiles en seguridad y defensa, una política de personal que privilegie la competencia profesional antes que las lealtades partidarias, así como una racionalización de la plantilla ministerial que hasta la fecha está organizada funcionalmente en una estructura deformada en la que el área de apoyo absorbe casi el 93 por ciento del personal y el área sustantiva —el centro neurálgico del Ministerio— el siete por ciento restante. En valores absolutos la relación es totalmente desproporcionada y esta anómala situación debe ser corregida. El plan estratégico de desarrollo institucional puede ser diseñado y ejecutado con el apoyo de la comunidad donante y los organismos internacionales.

⁴⁹ National Democratic Institute...*op. cit.*, p. 3.

7. SOCIEDAD CIVIL

En términos generales, la sociedad civil nicaragüense se ha mostrado relativamente indiferente frente a los temas de seguridad y defensa. Por ejemplo, las instituciones de educación superior y los centros de investigación han estado prácticamente ajenos al proceso de reconversión de la Defensa, a mi juicio por tres razones básicas. En primer lugar, su falta de competencia profesional sobre el tema; en segundo, la falsa creencia de que se trata de un asunto que sólo concierne a militares y políticos; y en tercero, un malentendido temor a no contaminarse política e ideológicamente participando en debates que consideran no les atañen.

Desde otro ángulo, la única organización relacionada directamente con los temas de seguridad y defensa que existe en Nicaragua nació más que como una genuina necesidad nacional, por efecto de influencias y urgencias externas, e independientemente de las muchas actividades realizadas, careció, desde su inicio de un plan general de desarrollo de largo plazo y su correspondiente plan de acción claramente definido. Además, prácticamente nunca contó con un equipo de expertos civiles en seguridad y defensa y casi siempre ha dependido de la pericia de especialistas extranjeros. Para agravar más la situación, los fondos que le asignaba la cooperación estadounidense estaban condicionados, ya que deben utilizarse exclusivamente para seminarios, foros, y reuniones, casi siempre de poco impacto a nivel nacional. En tales condiciones, y sin recursos para proyectos de investigación, que son la base del conocimiento y éste el fundamento de una acción efectiva, esta organización no puede aspirar a convertirse en un verdadero tanque de pensamiento sobre temas estratégicos, y ha debido conformarse con ser un “modesto activista” cuya incidencia en el proceso de reconversión de la defensa ha sido relativamente limitada.

A pesar del apoyo externo que recibió desde 1995, esta organización no pudo llegar a convertirse en factor aglutinador a escala nacional; tampoco crecer, ampliar su membresía y menos aún ejercer un liderazgo nacional en el ámbito de la seguridad y defensa, y lamentablemente no parece haber evidencias de que pueda o tenga la capacidad de hacerlo en el futuro inmediato. Para 1998 ya había desaparecido.

8. ORGANISMOS INTERNACIONALES

Abrir un debate civil-militar constructivo y de altura en el escenario caótico, incierto y polarizado posterior a las elecciones de febrero del 90, lucía prácticamente imposible. Violeta Chamorro estaba comprometida a respetar la institucionalidad del Ejército y ratificó a Humberto Ortega al frente de la institución armada. Pero el sector radical de la UNO —apoyado por el fundamentalismo republicano de los Estados Unidos de América— demandaba la inmediata destitución de Ortega y el desmantelamiento de cuerpo armado para sustituirlo por las fuerzas de la contra.

8.1. El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)

Buscando una solución, el gobierno de Chamorro solicita al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales patrocinar “un proceso de educación cívica para lograr, por una parte, el respeto del pueblo al ejército; y por otra, el respeto del ejército a las decisiones del pueblo”. La respuesta del NDI fue positiva e inmediata. Luego de una visita exploratoria de un equipo de expertos internacionales que se entrevistaron con funcionarios civiles del gobierno, políticos y líderes militares (diciembre 1992), se diseñó un Programa de Relaciones Civiles-Militares de tres años (pero que en la práctica se prolongó, en una primera etapa y con intermitencias, hasta el segundo tercio de 1997), cuyos objetivos eran: contribuir al fortalecimiento del control

civil sobre el Ejército; promover la comunicación entre líderes civiles y militares; y entrenar a civiles en asuntos de seguridad⁵⁰.

Entre abril de 1993 y agosto de 1997, el NDI desarrolló —bajo la conducción de expertos internacionales— diversos foros nacionales y locales, cursos, seminarios, talleres, consultas multisectoriales y privadas e incluso una visita de estudio al exterior, actividades en las que participaron —según la naturaleza de cada una de ellas— funcionarios gubernamentales, representantes de partidos políticos, legisladores, líderes militares y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Igualmente ofreció asesoría técnica especialmente a la Asamblea Nacional. En ese mismo período se presentaron dos informes comprensivos sobre el desarrollo de las relaciones civiles-militares en Nicaragua (1993 y 1995)⁵¹, y luego de un impasse de casi dos años (1998-1999), el NDI reanudó sus actividades.

Los esfuerzos del NDI fueron notables, pero a la vez paradójicos. Superado el natural recelo de los primeros encuentros y a pesar de persistir el clima de inestabilidad, incertidumbre y polarización, civiles y militares se enfrascaron en un debate constructivo. Hay logros que son indiscutibles, sobre todo en el corto plazo, pero en términos estratégicos —el logro de un proceso de reconversión de la defensa simétrico, coherente y articulado— su rentabilidad política y su sostenibilidad están cubiertos, a mi juicio, por el manto de la duda. El NDI contribuyó a abrir el diálogo entre civiles y militares así como entre instituciones gubernamentales, sobre temas de defensa, el profesionalismo del Ejército, la solución de temas simbólicos⁵², y algunas transformaciones institucionales y de la base jurídica del cuerpo armado.

Pero una evaluación inicial de los resultados en términos de los objetivos planteados revela la paradoja. Efectivamente se consiguió promover la comunicación entre líderes civiles y militares; sin embargo, este logro no ha sido explotado en toda su potencialidad y después de la salida de Humberto Ortega (febrero de 1995) se ha quedado prácticamente estancado. Por otra parte, el fortalecimiento del control civil sobre el Ejército y el entrenamiento de civiles en asuntos de seguridad continúan siendo tareas pendientes. En el primero de los casos, y a pesar de los relativos avances en lo que corresponde a la base jurídica del establecimiento de defensa⁵³, este fortalecimiento dista mucho de ser una “conquista” del poder civil legítimamente constituido, ya que desde mi perspectiva, es más resultado de una voluntad de “auto-subordinación” de los militares al poder civil, que de la voluntad, competencia y empeño de las autoridades civiles. Más aún, todavía no ha sido posible articular una verdadera comunidad nacional de defensa, ni desarrollar entre la población y la clase política una cultura de defensa sobre la que se sustente una conciencia nacional de defensa.

En preciso subrayar que los resultados en este sentido no pueden medirse simplemente por la cantidad de actividades realizadas ni por el número de personas que asisten a éstas, sino que deben ser evaluados por su coherencia y sistematización, así como por la calidad del producto final y su impacto real en el desarrollo, consolidación y modernización del sector defensa. Quizás, las condiciones adversas en que se desarrolló el Programa del NDI, la desidia del liderazgo político civil y las limitaciones de la contraparte local contribuyeron a que los resultados de un esfuerzo tan importante no fuesen los más óptimos.

8.2. El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)

⁵⁰ National Democratic Institute for International Affairs. *op. cit.*

⁵¹ El Informe 1997 fue elaborado, nunca ha sido publicado.

⁵² El nombre del Ejército, por ejemplo.

⁵³ Ley 181: Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar; las reformas constitucionales de 1995; Normativa Interna Militar; y Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos de Poder Ejecutivo.

Algo similar puede observarse en el caso del apoyo brindado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS); de 1998 a 2002, diecinueve nicaragüenses habían participado en los cursos de tres semanas sobre Planificación de la Defensa y Administración de Recursos. De éstos, solamente seis —es decir, cerca del 30%— estaban vinculados al sector defensa en Nicaragua en el 2002. Cuatro en el Ministerio, uno en una ONG y otro como consultor independiente. Obviamente, una inversión muy costosa con escasos resultados, impacto e incidencia. De nuevo, la indolencia de las autoridades civiles, así como las mismas debilidades de la clase política y la sociedad civil subyacen en el fondo de tal insuficiencia.

9. Sistema de Educación Militar

Durante la década de los años 80, el sistema de educación militar tenía dos objetivos básicos; por una parte, preparar militares para enfrentar la guerra de agresión; y por otra, dotar a los militares de un sustrato político e ideológico, o reforzar el que ya tenían, a fin de fortalecer sus principios revolucionarios para garantizar la defensa del proyecto político del FSLN.

Humberto Ortega, entonces comandante en jefe del Ejército, reconoce que el cuerpo castrense no tenía una verdadera academia militar ya que lo único con que se contaba en la década de los años 80 era, con capacidades muy limitadas, una escuela de preparación básica de infantería (45 días) y otra para oficiales con cursos de un año, y en consecuencia para poder contar con oficiales con una verdadera preparación militar fue preciso enviarlos a escuelas militares en el exterior (Cuba, República Democrática Alemana y la URSS)⁵⁴.

Luego de la derrota electoral del FSLN, que acelera el inicio del fin del conflicto armado, pero más importante aún la pérdida de su principal referente político e ideológico, el Ejército de Nicaragua desmonta su antiguo sistema de educación militar, clausura sus escuelas militares, así como la Dirección Política, centro de planificación, organización, dirección, ejecución y supervisión de la educación política e ideológica, hace desaparecer la Dirección de Organización Partidaria (DOP)⁵⁵, y da inicio a un proceso de reconversión de la educación militar, cuyos ejes principales son la formación militar profesional y la educación científica, patriótica y humanística. “Los miembros del Ejército” asegura Ortega, “deben caracterizarse —y así los estamos formando— por tener un profundo sentimiento patriótico y social y rechazar toda forma de corrupción”⁵⁶.

El actual Sistema de Educación Militar, instituido a partir de 1992-1993 y reconocido por el Consejo Nacional de Universidades de Nicaragua (CNU), está regulado por la Normativa Interna Militar (NIM) y organizado en dos subsistemas: Subsistema de Enseñanza y Subsistema de Adiestramiento⁵⁷. El primero corresponde a la educación que reciben los militares en centros nacionales y extranjeros en los niveles de formación, superación, Diplomado de Estado Mayor (DEM) y Altos Estudios Militares (ALEMI) en las diferentes categorías de personal, que son requisito fundamental para la promoción en grado y cargo, ya que ningún militar podrá ascender si no cumple con la preparación requerida. El Subsistema de Enseñanza su organiza por niveles en cursos:

⁵⁴ Ídem, pp. 123-124.

⁵⁵ La DOP era la instancia orgánica del FSLN dentro de las estructuras militares; era responsable de la formación partidaria así como de recaudar las contribuciones monetarias de los integrantes de los Comité del Base Sandinistas (CBS), la unidad primaria de toda la estructura partidaria.

⁵⁶ Humberto Ortega Saavedra. *Nicaragua: Revolución y Democracia* (México: Organización Editorial Mexicana, 1992), 123.

⁵⁷ *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua* (Managua: Impresión Comercial La Prensa, 2005) ISBN: 99924-902-0-9, pp. 193-197.

Para oficiales

- Enseñanza Militar de Formación Profesional (Licenciatura).
- Enseñanza Militar de Superación Profesional (Posgrado).
- Enseñanza Militar Superior (Maestría).
- Altos Estudios Militares.

Para suboficiales

- Enseñanza Militar de Formación Profesional.
- Enseñanza Militar de Superación Profesional para Clases.

- Enseñanza Militar de Formación Profesional
- Enseñanza Militar de Superación Profesional

Para soldados y marineros

- Enseñanza Militar de Formación Profesional
- Enseñanza Militar de Superación Profesional

La Enseñanza Militar de Formación Profesional es impartida en el Centro Superior de Estudios Militares (CSEM), “General José Dolores Estrada Vado”, fundado en 1992, o en instituciones de enseñanza militar en el extranjero, cumpliendo con los requisitos de ingreso, selección y normas docentes metodológicas, conforme lo establecido por el CNU. El militar que se gradúa en este centro recibe el diploma de Licenciado en Mando Táctico, con mención en ingeniería militar, naval o aérea, blindados, logística, comunicaciones o artillería. Para clases y tropa, los cursos correspondientes se imparten en la Escuela Nacional de Sargentos “Sargento Andrés Castro”, situada en las afueras de Managua, al noroeste de la capital, y en la Escuela Nacional de Adiestramiento Básico de Infantería, “Soldado Ramón Montoya” (ENABI), al norte de Nicaragua.

La Enseñanza Militar de Superación Profesional comprende cursos generales de actualización de conocimientos (Curso de Perfeccionamiento y Curso de Superación de las Armas y Servicios, CSAS) y Cursos de Superación para Sargentos y Soldados. El CSAS equivale a estudios de postgrado de la educación superior civil.

La Enseñanza Militar Superior comprende el Curso de Diplomado de Estado Mayor (DEM) impartido en la Escuela Superior de Estado Mayor “General Benjamín Zeledón Rodríguez”, o en centros de enseñanza militar en el exterior, y es equivalente al grado de Maestría en la Educación Superior (civil). Los Altos Estudios Militares representan el nivel más alto de la enseñanza militar y en Nicaragua se desarrollan a través del Curso de Defensa y Seguridad Nacional en el que además de militares participan civiles vinculados a los temas de defensa nacional.

El Subsistema de Adiestramiento abarca la capacitación que se brinda a oficiales, clases, soldados y marineros en las unidades militares, y se organiza en cuatro niveles:

Primer nivel

- Comandancia General, para oficiales generales y oficiales superiores.
- Preparación de la principal cadena de mando.
- Grupo de Estudio del Comandante en Jefe.

Segundo nivel

- Direcciones y órganos de la Comandancia y el Estado Mayor General, estados mayores y planas mayores de unidades militares, para oficiales en todos los niveles
- Preparación de jefes y oficiales.
- Reunión de especialistas.
- Ejercicios.
- Caminatas.
- Preparación física, infantería y natación.
- Adiestramiento de tiro con armas de infantería.
- Entrenamientos.

Tercer Nivel

- Para sargentos y especialistas menores de todas las unidades relacionadas con las misiones que cumplen.

Cuarto nivel

- Tropas de todas las unidades del Ejército, de conformidad con las misiones que cumplen.

La reconversión del Sistema de Educación Militar del Ejército de Nicaragua apunta a la consolidación y profundización de la formación profesional integral de la oficialidad y la tropa del cuerpo castrense y, en consecuencia, al fortalecimiento de la institucionalización del mismo. Debe señalarse, además, que el cuerpo docente en los subsistemas y niveles es de naturaleza mixta, es decir que la institución armada cuenta con profesores militares para las áreas específicamente militares y civiles para las áreas científica, patriótica, humanística y de derechos humanos.

Sin embargo, es preciso resaltar que la definición de los planes y programas del Sistema de Educación Militar, a pesar de estar avalados por el CNU, todavía constituye un espacio de autonomía funcional del Ejército en tanto no existe ningún tipo de incidencia de las autoridades civiles en la definición y ejecución, supervisión y control de los mismos. Obviamente, esto debe ser analizado a la luz de las limitadas capacidades del Ministerio de Defensa.

10. REFORMA DOCTRINARIA

La reforma doctrinaria del Ejército de Nicaragua, parte indisoluble del proceso de reconversión de la defensa, está determinada por el fin de diez años de conflicto armado y el tránsito de la guerra a la paz. Durante la década de años 80 del siglo pasado, la doctrina militar del Ejército Popular Sandinista tenía como eje articulador la defensa armada del poder revolucionario frente a la agresión extranjera. El inesperado resultado de las elecciones generales de febrero de 1990, es decir, la derrota del FSLN, altera radicalmente el escenario político nicaragüense y configura una nueva arquitectura política que avicina condiciones esenciales para avanzar la reforma doctrinaria del Sector Defensa.

Es preciso señalar que en términos doctrinarios hay al menos un elemento que no cambia: la naturaleza defensiva —no ofensiva— de la institución armada nicaragüense, justamente porque el pragmatismo del entonces comandante en jefe del Ejército Humberto Ortega⁵⁸, redirecciona el sentido del proceso político de tal forma que de la defensa de la revolución se pasa a la defensa de la democracia y el orden constitucional⁵⁹. Sin embargo, no existen documentos oficiales públicos que permitan

⁵⁸ “...yo, asegura Ortega, he tenido un sentido más práctico frente a las nuevas circunstancias [...] he sido más flexible, más amplio...” Humberto Ortega Saavedra. Nicaragua: Revolución y Democracia (México: Organización Editorial Mexicana, 1992), pp. 135 y 159.

⁵⁹ *Ídem*, pp. 135 y 159.

conocer a profundidad cómo operó ese tránsito ni cuales fueron sus líneas rectoras, así que las referencias básicas que existen son instrumentos normativos, particularmente la Ley 181, Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, de 1994, y la Constitución Política, de 1995, de los que se pueden inferir algunos elementos del nuevo cuerpo doctrinario del Ejército de Nicaragua, en especial la reafirmación de su carácter defensivo, la subordinación a la autoridad del poder civil, y el tránsito de una institución partidizada a una nacional, apartidista, apolítica, obediente y no deliberante.

Como consecuencia de la intervención de los Estados Unidos de América en Nicaragua en las décadas de los años 20 y 30 del siglo pasado, las fuerzas de ocupación crearon la Guardia Nacional, fuerza concebida y desarrollada orgánica y funcionalmente a imagen y semejanza de las constabularias de la época, es decir, instituciones armadas que cumplían a la vez funciones militares y policiales.

En julio de 1979, con el triunfo de la revolución sandinista, se dismanteló el establecimiento militar de la dictadura de la familia Somoza y se constituyeron, como parte del poder revolucionario, dos fuerzas separadas orgánica y funcionalmente: el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista, adscrito la primero (al menos formal y protocolariamente) al infuncional Ministerio de Defensa, y la segundo al Ministerio del Interior, ambas con grados, escalafones y mandos diferenciados e independientes, de tal forma que en Nicaragua, a diferencia de lo acontecido en Guatemala, El Salvador y Honduras, en el proceso de transición política nunca se ha abierto un debate sobre la diferenciación de ambas fuerzas ni sobre la “civilianización” de la policía. Antes bien, lo que sí se dio, aunque en una escala relativamente ínfima, y sin una sustancial base social de apoyo ni resultados positivos, fue la exigencia de sectores radicales de la UNO y la Resistencia Nicaragüense (contra) de abolirlas aduciendo el origen partidario de las mismas.

Debe agregarse, además, que como parte de la reforma doctrinaria que, por cierto, ha sido un proceso relativamente lento y que no ha sido explicitado públicamente, con la publicación del Libro de la Defensa Nacional (junio 2005) se presentan importantes elementos de dicha reforma e incluso de la hasta ahora no formulada expresamente política de defensa nacional.

11. EJÉRCITO Y SEGURIDAD CIUDADANA

Desde 1979 los límites entre defensa Nacional y Seguridad Ciudadana están claramente definidos. Hasta antes del triunfo de la revolución sandinista la Guardia Nacional, creada en 1927 por la intervención de los Estados Unidos de América, Con relación a las llamadas “misiones específicas” o misiones no militares del Ejército, debe subrayarse que la Constitución Política y las leyes 181, Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar; 228, Ley de la Policía Nacional; y 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, establecen de forma precisa la participación de la institución militar, a decisión del Presidente de la República, en circunstancias que afectan severamente el orden público y la seguridad interior, así como en la lucha contra el narcotráfico y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, y en apoyo a otras instituciones del Estado.

La Constitución Política establece en su artículo 92 que solamente

“...en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de 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”.

Por su parte, la Ley 181 establece que es función del Ejército coadyuvar, en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República, dentro de las

responsabilidades que le señale la ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación, y con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del Presidente de la República, así como realizar acciones de defensa civil para proteger y auxiliar a la población y sus bienes, y colaborar en el mantenimiento del orden y las labores de reconstrucción supeditado a las autoridades civiles y en coordinación con ellas, en caso de casos de desastres, catástrofes y otras situaciones similares (Art. 2).

Igualmente, la Ley 181 prescribe que el Presidente de la República puede disponer de la institución armada para realizar acciones

“...contra grupos u organizaciones de irregulares armados en el territorio nacional cuando excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos; de todo lo actuado el Presidente de la República informará a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días [y ordenar,] según su criterio, en caso de suma necesidad la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días” (Art. 6).

Tanto la Constitución como la Ley 181 fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, de tal forma que han sido las autoridades civiles del Ejecutivo y el Legislativo quienes le han conferido al Ejército la facultad de participar en “misiones específicas”, o misiones no militares, lo que por cierto no es denunciado por la sociedad ni por los medios de comunicación. Al contrario, éstos reflejan de forma reiterada la demanda permanente de la población, particularmente de las zonas rurales (productores y campesinos), de una mayor presencia y actuación de la institución militar para garantizar la seguridad en el campo en complemento al trabajo que desarrolla la Policía Nacional. Esto fue plenamente constatado en la Consulta Nacional de la versión preliminar del Libro de la Defensa Nacional en los quince departamentos y las dos regiones autónomas del país entre abril y mayo de 2005.

Sin embargo, debe señalarse que los procedimientos establecidos por la ley, es decir, la autorización presidencial para la intervención del Ejército en situaciones excepcionales y la coordinación entre los ministerios de Defensa y Gobernación para las operaciones conjuntas Ejército-Policía (Ley 290), conforme lo disponga el Presidente de la República, no se cumplen rigurosamente ya que estas instituciones coordinan directamente tales acciones por sobre la autoridad del poder civil (ministros), particularmente en lo que se refiere al Plan Permanente de Seguridad en el Campo que de ejecuta la institución militar.

12. FUTURO DE LA EMOCRACIA EN NICARAGUA

Como ya se indicó antes, la transición política nicaragüense es hija legítima del fin de la guerra fría y del proceso regional de negociación que arranca con Contadora (1983) y alcanza su máxima expresión en Esquipulas II (1987), cuyo impacto fue mayor e inmediato en Nicaragua que en el resto de los países de Centroamérica, en tanto abrió de seguido las puertas a un inédito proceso de negociación interna que culmina con las elecciones generales de febrero de 1990, en las que la más amplia coalición de partidos y agrupaciones políticas jamás conocida en la historia de Nicaragua —la Unión Nacional Opositora (UNO), encabezada por Violeta Barrios de Chamorro— se impone al Frente Sandinista de Liberación Nacional y su candidato Daniel Ortega Saavedra.

La transición hacia la democracia en Nicaragua ha sido —y aún continúa siendo— un proceso escabroso, pendular y de grandes contrastes que una vez navega en las agitadas aguas de la polarización, la exclusión y la intolerancia, y otras camina

sobre las arenas movedizas de la inestabilidad política enfrentada casi siempre mediante pactos políticos de cúpula o medidas de carácter coyuntural que apenas logran apaciguar temporal y parcialmente las crisis cíclicas y evidencian la falta de una visión estratégica cuya base fundamental sea el consenso nacional sobre qué país es el que quieren los nicaragüenses.

En consecuencia, la construcción democrática en Nicaragua enfrenta más riesgos que oportunidades, riesgos derivados de un complejo conjunto de factores: una crítica situación económica; desempleo e informalización de la economía; descomposición social; incremento de la criminalidad; una abultada suma de demandas sociales insatisfechas acumuladas por casi dos décadas; y el reciente paso de una endeble institucionalidad (1990-2006) a una institucionalidad calificada de autoritaria por sectores políticos y organizaciones de la sociedad civil (a partir de enero de 2007), que además critican acremente lo que caracterizan como excesiva centralización del poder y la confusión Estado-partido-familia⁶⁰.

En respuesta, los principales líderes del nuevo gobierno aseguran que el FSLN está construyendo un modelo de “democracia directa” con “el pueblo Presidente”, proyecto inédito en la historia de Nicaragua y que las fuerzas de la derecha, en decir quienes se oponen a la actual administración sandinista, no pueden entender ni aceptar, como tampoco entienden ni aceptan la política exterior del gobierno por su estrecha relación con Cuba, Venezuela e Irán, a la vez que se muestra especialmente crítico con la administración del presidente de los Estados Unidos de América, George W. Bush y los organismos financieros internacionales.

Reconocer y enfrentar esos riesgos con mentalidad de nación y visión de futuro es principal reto de la democracia en Nicaragua y del gobierno del presidente Daniel Ortega, así como de la clase política y la misma sociedad civil. Pero cualquier esfuerzo que se haga para enfrentar reto tan complejo y difícil, tiene que ser incluyente, condición esencial del éxito.

Pero en medio de ese escenario confuso, difícil e incierto, la democracia nicaragüense, débil y aún en ciernes, a pesar de haber transcurrido casi dos décadas desde el inicio de la segunda etapa de la transición política, es reconfortante constatar que tanto el Ejército de Nicaragua como la Policía Nacional gozan del más alto grado de legitimidad y ambas entidades son reconocidas por los resultados de sus esfuerzos de institucionalización y profesionalización.

13. LECCIONES NO APRENDIDAS: UN LISTADO PARCIAL

A pesar de todos los tropiezos y vicisitudes, el poder civil, la clase política y la sociedad civil nicaragüense todavía no han aprendido que:

- El desinterés y la falta de competencia del liderazgo político civil en los temas de seguridad y defensa ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo de un efectivo proceso de reconversión de la defensa.
- El liderazgo militar ha mostrado mayor capacidad que las autoridades civiles, la clase política y la sociedad civil, para identificar y enfrentar exitosamente los desafíos de la transición política y la reconversión de la defensa, y en consecuencia los militares se adaptaron y han actuado con mayor celeridad y eficiencia al enfrentar los retos planteados por ambos procesos, lo que además les permitió superar de forma exitosa y en un tiempo relativamente corto la triple crisis de legitimidad, identidad y misión desencadenada por el fin de la guerra fría y el resultado de las elecciones de 1990.

⁶⁰ La Casa de Gobierno (Presidencia de la República) funciona en la sede de la Secretaría General del Frente Sandinista que es a la vez residencia del presidente Ortega y su familia.

- Sin un plan estratégico de reconversión de la defensa, producto de un amplio consenso nacional, lo único que se ha logrado son acciones asimétricas, desarticuladas e incoherentes, cuyo saldo ha sido un proceso imperfecto e inconcluso.
- La reconversión de la defensa es uno de los componentes esenciales de los procesos de transición política y construcción democrática. Cualquier fracaso, falla o limitación de aquella incide de forma negativa en éstos, los obstaculiza, no permite su pleno desarrollo y los coloca en situación de riesgo.
- La influencia de factores externos ha tenido un efecto paradójico. Por una parte, sin el apoyo de organismos internacionales habría sido bastante difícil avanzar hasta donde se ha llegado; pero por otra, la abierta imposición de una agenda definida por intereses externos ha contribuido a contaminar aún más el debate y a distorsionar el desarrollo del proceso de reconversión de la defensa.
- Un plan estratégico de reconversión de la defensa —producto de un amplio consenso nacional— permitiría articular de forma armónica y efectiva a todos los componentes del sector defensa, así como hacer uso racional y eficiente de los recursos que aporta la cooperación internacional.
- Sin un verdadero proceso de reconversión de la defensa, el Ejército continuará gozando —independientemente de la voluntad del liderazgo militar— de importantes niveles de autonomía funcional, lo que acentúa más el carácter precario de la democracia nicaragüense.
- La sociedad civil debe vencer su tradicional apatía y falta de competencia en los asuntos de seguridad y defensa, si es que en realidad quiere contribuir al logro de un efectivo proceso de reconversión de la defensa y, por ende, a la construcción de la democracia en Nicaragua.
- La construcción de una comunidad nacional de seguridad y defensa —dinámica y beligerante— es imperiosa, y para ello se precisa de una voluntad institucional concertada y del compromiso personal de todos aquellos que han sido entrenados tanto en Nicaragua como en el exterior.

Todavía es tiempo para definir y ejecutar un Plan General de Reconversión de la Defensa que permita modernizar efectivamente la base jurídica del Sector Defensa, fortalecer la competencia de las instituciones civiles (Asamblea Nacional, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Contraloría General de la República, Gabinete de Gobernabilidad), de la clase política y de la sociedad civil, condición fundamental para garantizar un efectivo control civil sobre la institución militar, pero además y de forma especial para apuntalar efectivamente un renovado proceso de transición política y construcción democrática. Para ello es preciso diseñar y ejecutar un programa de formación y capacitación de civiles (de corto y mediano plazo) en seguridad y defensa; un plan de incorporación de éstos en las distintas instituciones civiles que forman parte del Sector Defensa, así como un programa para el desarrollo y consolidación de una cultura de seguridad y defensa, base de la conciencia de seguridad y defensa.

La paradoja de este complejo proceso puede resumirse en las debilidades estructurales y políticas y la falta de competencia del Estado, el liderazgo político, el mercado y la sociedad civil, y las fortalezas y potencialidades del liderazgo militar que, a pesar de las limitaciones e incompetencias de poder civil, ha avanzado en su proceso de profesionalización, modernización e institucionalización, dando muestras fehacientes de su voluntad de “autosubordinación” como una forma de llenar el vacío dejado por las

autoridades civiles. De no modificarse tal tendencia, es muy probable que la transición política y la construcción democrática quede atrapada entre el riesgo permanente de un poder civil débil, incapaz o negligente, y un poder militar que consciente de ello no tendrá más alternativa que continuar haciendo uso de los espacios de autonomía funcional que se le han otorgado y desempeñando, aunque de forma más sutil de lo que fue en el período 1990-1995, lo que Samuel Finer califica como “poder moderador”.

En términos de resultado final, estas circunstancias dejarían como saldo neto una transición política frágil e incompleta, con un Ejército actuando, quizás más por las circunstancias y debilidades propias del liderazgo civil, que por interés o ambiciones de los jefes militares, como “ángel guardián” de una democracia aparentemente condenada a quedar reducida a los angostos linderos del electoralismo, incapaz de colmar las necesidades económicas y sociales de una población extenuada, insatisfecha y prácticamente al borde de una nueva frustración.