



**PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL DEL CONTROL CIVIL EN LA  
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS DE  
DEFENSA Y SEGURIDAD**



# Los escenarios institucionales de la defensa nacional en Nicaragua

**JAVIER MELÉNDEZ QUIRÓNEZ**

Los Escenarios Institucionales  
de la Defensa Nacional en Nicaragua  
Autor: Javier Meléndez Quiñónez  
Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua  
National Democratic Institute. Septiembre 2000.  
Managua, Nicaragua.

Las opiniones expresadas en este informe son  
responsabilidad de su autor y no necesariamente reflejan  
puntos de vistas del Instituto Nacional Demócrata (NDI)

**Edición al cuidado de:** Irene Agudelo  
**Diseño:** Julio Membreño Idiáquez/Gisselle Saravia  
**Impresión:** Multimpresos Nicaragüenses, S.A.



**PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONTROL CIVIL EN LA  
FORMULACION DE POLITICAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD**

---

# **LOS ESCENARIOS INSTITUCIONALES DE LA DEFENSA NACIONAL EN NICARAGUA**

## **INFORME**



**ELABORADO POR:**

**JAVIER MELÉNDEZ**

	<b>ÍNDICE</b>		
	<b>INTRODUCCIÓN</b>		
<b>I.</b>	<b>LA DEFENSA NACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO</b>		
	<b>1.</b>	<b>El alcance de la defensa nacional</b>	
	<b>2.</b>	<b>Los intereses nacionales y la defensa nacional</b>	
	<b>3.</b>	<b>La defensa nacional en las políticas públicas</b>	
	<b>4.</b>	<b>Los referentes en la formulación de una política de defensa</b>	
<b>II.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEFENSA NACIONAL EN NICARAGUA</b>		
	<b>5.</b>	<b>Nicaragua y los alcances de su defensa nacional</b>	
	<b>5.1</b>	<b>La defensa nacional del proyecto revolucionario 1979 - 1990</b>	
	<b>6.</b>	<b>La ley en la defensa nacional</b>	
	<b>6.1</b>	<b>La Constitución Política y los intereses fundamentales de la nación</b>	
	<b>7.</b>	<b>La normativa de las fuerzas armadas</b>	
	<b>7.1</b>	<b>Código de organización, jurisdicción y previsión social militar</b>	
	<b>8.</b>	<b>La transición democrática y la búsqueda de la institucionalidad de las fuerzas armadas</b>	
<b>III.</b>	<b>LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA NACIONAL</b>		
	<b>9.</b>	<b>El Ministerio de Defensa y la gerencia de la defensa nacional</b>	
	<b>10.</b>	<b>Los espacios de participación de la Asamblea Nacional en materia de defensa</b>	
	<b>11.</b>	<b>El instrumento militar de la defensa</b>	

		<b>11.1</b>	<b>Fuerzas y composición del Ejército de Nicaragua</b>	
	<b>12.</b>	<b>El ámbito internacional de la defensa nacional</b>		
		<b>12.1</b>	<b>Algunos antecedentes</b>	
		<b>12.2</b>	<b>Los nuevos escenarios de la cooperación internacional para la defensa</b>	
		<b>12.3</b>	<b>Las fuerzas militares y de seguridad pública en el tratado</b>	
	<b>13.</b>	<b>Las relaciones Estados Unidos - Nicaragua</b>		
<b>IV.</b>	<b>LAS HIPÓTESIS DE CONFLICTO EN LA DEFENSA NACIONAL</b>			
	<b>14.</b>	<b>Hipótesis de conflicto: ¿nuevas amenazas, nuevas tareas en seguridad?</b>		
		<b>14.1</b>	<b>Los escenarios hipotéticos de conflicto</b>	
	<b>15.</b>	<b>La defensa e integridad territorial</b>		
		<b>15.1</b>	<b>Costa Rica: el derecho a la “libre navegación”</b>	
			<b>15.1.2</b> <b>Los puntos de divergencias sobre el Río</b>	
	<b>16.</b>	<b>Honduras: Mar Caribe Paralelo 15 ó 17 – Golfo de Fonseca</b>		
		<b>16.1</b>	<b>El Golfo de Fonseca</b>	
			<b>16.1.2</b> <b>Situación actual e incidentes</b>	
	<b>17.</b>	<b>Colombia: San Andrés y Providencia</b>		
		<b>17.1</b>	<b>Antecedentes</b>	
	<b>18.</b>	<b>Algunas consideraciones</b>		
	<b>19.</b>	<b>La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional</b>		
		<b>19.1</b>	<b>Narcotráfico... ¿por qué una amenaza a la seguridad nacional?</b>	
		<b>19.2</b>	<b>El narcotráfico en Nicaragua</b>	
		<b>19.3</b>	<b>La dimensión del fenómeno en Nicaragua</b>	

		<b>19.4</b>	<b>Las instituciones en la lucha contra las drogas</b>	
		<b>19.5</b>	<b>De la coordinación interinstitucional</b>	
	<b>20.</b>	<b>Orden interno e insurgencia armada</b>		
		<b>20.1</b>	<b>El modelo de seguridad en estas zonas y los escenarios pendientes</b>	
<b>CONCLUSIONES</b>				

## Prólogo

Luego del fin del régimen revolucionario sandinista en 1990, parte de los procesos de la culminación de la guerra fría, la fuerza militar del Estado de Nicaragua, el entonces Ejército Popular Sandinista, pilar sustancial del gobierno de la época, quedó sin su referente institucional y se produjo un hecho que se ha reiterado a lo largo de la historia, que indica que ninguna fuerza militar puede sobrevivir si el régimen que la creó desaparece. Los efectos de la derrota electoral del sandinismo en 1990 fueron equivalentes a la pérdida de una guerra por parte de esa fuerza militar. Así, en lapsos históricos cortos, Nicaragua vio la desaparición de dos instituciones militares. Primero la Guardia Nacional desbandada tras la derrota de 1979, y lentamente la del Ejército Popular Sandinista (EPS) transformado en un Ejército Nacional.

La Guardia Nacional, derrotada militarmente por los sandinistas en 1979, arrastró con su caída a la dinastía dictatorial de los Somoza. Como en otras regiones de Centro América y el Caribe, la fuerza militar creada por EEUU como una fuerza de contención de conflictos internos, sin roles previstos para una defensa nacional clásica -que no pasaban del papel-desaparecía, como antes ocurrió con la cubana en 1959 y la dominicana en 1964 y luego acontecería en Panamá en 1989 y Haití en 1993, aunque en estos dos últimos casos, el país creador fue el principal protagonista de su desaparición.

La derrota electoral de los sandinistas en 1989 fue sustancialmente una derrota ideológica. Dejó sin sustento al proyecto de construcción del socialismo en Nicaragua, sin base en la posibilidad de instaurar un régimen político partidario. El Ejército, que servía a esa ideología, quedó sin justificación última para su accionar. Sin embargo, a diferencia del modelo soviético, los militares sandinistas siempre tuvieron un rol preponderante en el Estado, producto del origen militar del régimen revolucionario, que derrotó a la guardia de Somoza. Por ello la máquina militar sandinista, de hecho, fue notoriamente autónoma y al momento de registrarse la derrota electoral del sandinismo se encontró en la difícil posición de mantener la maquinaria intacta en una circunstancia en que su régimen de referencia había perdido legitimidad.

Al no sufrir una efectiva derrota militar la maquinaria militar sandinista subsistió. Se abrió un largo período de acomodación de elites. Los mandos sandinistas del ejército buscaron preservar su espacio de autonomía a través de acuerdos con la nueva elite civilista. Este acuerdo buscó preservar la situación de paz y avanzó por el camino del desarme y la neutralidad de la fuerza militar en cuanto actor en la contienda político partidaria. Un dramático corte de efectivos y de fondos presupuestarios fue dándose a lo largo del tiempo, de modo que la fuerza militar que en 1990 llegó a disponer de casi 86.000 efectivos pasó a tener sólo unos 12.000 en 1999, y de un presupuesto de 170 millones de dólares al momento de finalizar la experiencia del gobierno revolucionario pasó a tener 25 millones en 1999. Los recortes básicos se realizaron en un tiempo corto, en un año.

El Ejército devino una fuerza profesional al servicio del Estado, logrando en este proceso una nueva forma de autonomía, la que procede de la escasa incidencia de la elite civil en el control efectivo de la fuerza armada. Un acuerdo de cúpulas, que sustancialmente supone un diálogo entre quienes controlan el poder ejecutivo y el mando militar, a través del comandante del ejército permitió el manejo de la cuestión durante la década de los noventas.

Si bien existió un Ministerio de Defensa Nacional bajo Somoza, de hecho era una dependencia de la Guardia Nacional y durante el sandinismo el Ministerio sólo ejercía funciones protocolares. El control real de la fuerza militar residió en el comandante del ejército. No fue muy diferente la situación durante los años noventa en el período de instauración democrática. La falta de una eficaz estructura de control hacía que el Ministro de Defensa palideciera frente a la figura del comandante del ejército. Si bien en los últimos tiempos se han creado estructuras burocráticas mínimas, en el Ministerio de Defensa, todavía la situación continúa sustancialmente igual. El Ministerio de Defensa es más una gerencia de personal y una tesorería que un real conductor de la fuerza militar. En esto Nicaragua sigue un modelo que es prácticamente similar al de la mayoría de los países de la región latinoamericana, donde las fuerzas militares, aunque disminuidas en su capacidad técnica, hombres y recursos, todavía mantienen una situación de autonomía importante.

No es fácil para la autoridad civil cambiar este marco. El nuevo escenario de una economía global de mercado, la pérdida de referentes de soberanía para los países más pequeños, que ven que rabajado su poder de negociación al no controlar los resortes básicos de la nueva economía mundial (financieros y tecnológicos) hace que las fuerzas militares de los países pequeños tengan un rol periférico. La soberanía de los países pequeños debe defenderse en foros internacionales de decisión, en negociaciones con organizaciones multilaterales, con inversionistas o la banca transnacional. En ese nuevo marco la fuerza militar clásica y las hipótesis de conflicto clásicas han pasado a tener una importancia menor. Consiguientemente para los civiles se trata también de un tema que no amerita un conflicto sustancial. El acomodamiento existente hace que la fuerza militar no sea vista como una amenaza para la clase política y la institucionalidad existente, por lo cual no se intenta ningún cambio sustancial. A ello contribuye el cambio del escenario, poco comprendido por la clase política de la mayoría de los países de la región.

La Revolución en los Asuntos Militares (RMA en la jerga anglosajona) ha dejado sin capacidad de confrontación real a los países del tercer mundo frente a la fuerza militar de los EEUU. Las fuerzas militares de ese país actúan, cada vez más, como una policía de última instancia, más que como una fuerza militar clásica, empeñando decisivamente recursos muy superiores en pocas instancias de modo que en las otras el ejemplo baste. Asimismo el crecimiento de la delincuencia a partir de nuevas formas de acción colectiva organizada ha llevado a que las fuerzas militares actúen, mayoritariamente, en misiones típicamente policiales. Por otra parte, la policía debe militarizar su accionar para enfrentar con éxito nuevas formas de crimen organizado.

En ese marco la mayoría de los civiles integrantes de la clase política enfrentan un problema serio: carecen de un conocimiento adecuado de los problemas de defensa nacional y seguridad en el tiempo presente, y a la vez, están tentados a tratar de sacar cierto rédito partidario de su relacionamiento con la fuerza militar, en lugar de tratar el tema como política de Estado. Ello lleva a que unos intenten contener el gasto en defensa al máximo y otros a incrementarlo. La fuerza militar trata de ejercer su autonomía y defiende la maquinaria burocrática que constituye el corazón de la organización: el cuerpo de oficiales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En la actual fuerza militar de Nicaragua hay 289 suboficiales y 780 clases, un total de 1.069 efectivos subalternos, frente a 1.916 oficiales, para encuadrar una fuerza de 9.724 soldados.



Este conciso y muy claro informe escrito por Javier Meléndez establece cuáles son los puntos sustanciales del debate acerca de la Defensa Nacional en Nicaragua, apuntando la necesidad de buscar escenarios para discutir el tema, a nivel parlamentario, y para insistir en la urgencia de tener una política de Estado respecto a la defensa nacional. Es cierto que por el momento la acomodación de las elites permite que no haya problemas, pero también se está frente a una situación de equilibrio inestable. Para que no se rompa es necesario que las elites civiles y militares comprendan la necesidad de acuerdo sobre bases sólidas. Una discusión seria acerca de la defensa nacional y del presupuesto dedicado al tema es parte sustancial de ese acuerdo que debe también traducirse en seguridades jurídicas.

Juan Rial<sup>2</sup>  
Agosto de 2000

---

<sup>2</sup> Académico y consultor internacional uruguayo. Ha investigado intensamente el tema de las relaciones entre civiles y militares y participado activamente en la promoción de un entendimiento entre las elites castrenses y la clase política civil en la región y otros países del tercer mundo.

## Introducción

Con el fin de la guerra fría y la consecuente distensión en América Latina iniciaron los esfuerzos por redefinir las agendas de defensa y seguridad. Se logró articular entonces un efectivo control civil sobre las fuerzas armadas, dieron inicio los procesos para elaborar los referentes que debían guiar la defensa de la nación en las emergentes democracias. Bajo esta concepción el rol que debían cumplir los militares y el control civil sobre las fuerzas armadas fue parte fundamental del proceso de reflexión. En el debate también se discutió sobre el papel que debían jugar las instituciones públicas en la conducción, formulación y administración de la defensa.

A fines de los ochenta el área centroamericana representaba en la región uno de los escenarios de mayor conflicto. En Nicaragua, por ejemplo, el principio que guió la defensa hasta 1989 partía de una concepción explícita de guerra contra el imperialismo y sus aliados. Una vez concluida la confrontación armada e instaurados los acuerdos de paz en el resto del área, la redefinición de las agendas de seguridad en América Central se proponían la desmilitarización del Estado y la sociedad. Este proceso llevó a sistemáticas negociaciones.

Nicaragua siguió la línea de los países democratizados en la década de los ochenta y el tema de la seguridad, tras casi diez años de guerra, fue desbordado por el desarme y la neutralización del poder militar en la vida nacional. La conformación de una normativa que garantizara la subordinación de los militares al poder civil fue el primer paso. Los avances y resultados fueron sorprendentes. Sin embargo, en los últimos años el debate se ha estancado ante la negativa de la clase política de discutir sobre los temas que incumben al campo de la defensa nacional.

Este documento trata sobre el alcance de la defensa nacional entendida como un espacio de poder militar subordinado al poder civil. En ese sentido describe y analiza el concepto de la defensa nacional y los elementos doctrinarios que la sustentan; el conjunto normativo y organizacional en su gerencia y los objetivos que persigue.

También refiere a la necesidad de definir una política pública que determine y reglamente la naturaleza y orientación de las instituciones públicas en la gerencia de la Defensa Nacional.

La primera parte de este trabajo discute sobre el contenido de la defensa nacional como política pública. En la segunda parte se describe el contexto en que se ha concebido la defensa nacional en Nicaragua.

La organización administrativa y operativa de la defensa nacional en Nicaragua y sus escenarios internacionales son tratados en la tercera parte. De igual modo se evalúan las capacidades institucionales del Ministerio de Defensa, la Asamblea Nacional y las Fuerzas Armadas así como los escenarios internacionales de la defensa y la seguridad.

Finalmente, el estudio visualiza tres potenciales escenarios de conflicto donde los militares se involucran y sobrepasan -a excepción de los problemas fronterizos- la tradicional asignación de misiones que se atribuye a las fuerzas armadas.

Este estudio hace evidente la necesidad de elaborar una política de defensa y seguridad capaz de responder a los diversos intereses y opiniones de la nación. En ese sentido se induce a que se discuta sobre los intereses nacionales y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas, por ley, de gerenciar la defensa.

# I. LA DEFENSA NACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

## 1.0 El alcance de la defensa nacional

El concepto de defensa nacional que retomamos en este trabajo trasciende largamente la cuestión militar, pues sostenemos que la planeación de la defensa es un ámbito esencialmente político que compromete a toda la nación. En ese sentido concebimos el tema de la defensa y la seguridad como un asunto de política de Estado, donde se define la función de defensa frente a posibles amenazas y, a su vez, se determina una política sectorial que asegure la reproducción y viabilidad estratégica del Estado como unidad libre, soberana y estable.

Esta concepción supone la definición del Estado que queremos: metas, organizaciones, funciones y procesos, y la definición de una política de defensa que dependa de la autoridad del Estado y que involucre aspectos más amplios que lo puramente militar.

Es usual que la defensa nacional se asocie íntegramente al papel que cumplen los militares dentro de esta esfera. La ausencia de debate sobre el tema, que redunde en la falta de una política pública o, al menos, de una agenda de intereses sobre defensa nacional refuerza esta idea y fortalece el sentimiento de auto exclusión de la administración pública y la sociedad en general en la discusión y presentación de agendas para impulsar dinámicas que resulten en la formulación de una política de Estado para la defensa de la nación.

Pero esta imprecisión conceptual que alcanza hasta al desconocimiento del término y a los procesos que cruzan la "defensa nacional" y, desde luego, a la desatención misma hacia el tema, tiene mucho que ver con el limitado proceso de reflexión de los centros académicos y de la misma comunidad de investigadores del país.

A pesar de que no hay una precisión conceptual existen rasgos generales que, de manera mas o menos concluyente, definen el alcance y características de la defensa nacional. En el cuerpo jurídico<sup>3</sup> español la defensa se define como "la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria". En el primer artículo de esta misma ley se determina que la "defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas son competencia exclusiva del Estado".

La defensa de la nación involucra no solo al Estado sino a la sociedad en su conjunto, al afirmarse en la Constitución española que "los españoles tiene el derecho y el deber de defender a España"<sup>4</sup>. Asimismo asigna a las fuerzas armadas la misión de "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento

---

<sup>3</sup> Es el caso del Art. 2 de la Ley Orgánica de Principios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar del Reino de España.

<sup>4</sup> Constitución de España. Artículo 30.

constitucional"<sup>5</sup>.

Asimismo la directiva de defensa nacional española<sup>6</sup> define como finalidad de la política de defensa "dotar e España de un eficaz instrumento de disuasión, prevención y respuesta para garantizar de modo permanente su soberanía e independencia, e integridad territorial, y el ordenamiento constitucional, así como proteger la vida, la paz, la libertad y la prosperidad de los españoles y los intereses estratégicos nacionales donde se encuentren".<sup>7</sup>

En el marco legal chileno la defensa se entiende como una actividad que atañe a todo el cuerpo social, de allí que se insista en que ésta no es de alcance exclusivo de las fuerzas armadas el diplomático. Sobre el alcance del concepto de defensa se explicita que "...la defensa no es un problema exclusivo de las fuerzas armadas, ni siquiera de los campos de acción de la defensa y diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía. Para que sea eficaz, además de la función central que cumplen las FF.AA, necesita de la activa participación de todos los campos de acción del Estado. Sin ellos, la defensa estaría trunca y limitada, particularmente en situaciones de crisis o guerra"<sup>8</sup>.

La defensa nacional es ubicada en un nivel político -estratégico en el que se desarrollan las condiciones para la seguridad externa ante cualquier amenaza a los objetivos nacionales. Puntualmente es definida como el "conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial".<sup>9</sup>

En este sentido la defensa nacional es concebida como una condición de seguridad externa que le permite al país lograr dichos objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.

El Libro Blanco de la República Argentina<sup>10</sup> define a la defensa nacional como un asunto que compete a toda la nación, y que es resultado de la integración y acción coordinada de todas sus fuerzas y capacidades. Procurará en este sentido darle solución a los conflictos de origen externo y tendrá en las fuerzas militares su pivote central<sup>11</sup>.

Como política, la defensa nacional apunta a la protección de los intereses vitales de la nación, entendidos éstos como "aquellos que afectan sensiblemente a la nación misma y su población, adquiriendo, por lo tanto, un alto grado de inmutabilidad"<sup>12</sup>.

Si bien es definida como una función indelegable del Estado argentino, en la activa participación de las instituciones, la ciudadanía y su dirigencia se gesta el consenso para hacer de la defensa nacional una política de Estado.

De las definiciones dadas de "defensa nacional" se observan fácilmente rasgos comunes

---

<sup>5</sup> Constitución de España Artículo 8, título preliminar

<sup>6</sup> Sancionada el 20 de Diciembre de 1996 por el presidente del Gobierno, José María Aznar.

<sup>7</sup> Directiva de Defensa Nacional. Versión electrónica en <http://www.mde.es/mde/docs/basicos/2.htm>

<sup>8</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile-Parte 3, cap. 1, pág. 5. Versión electrónica en [www.pdgs.org/Archivodefc-pIII.htm](http://www.pdgs.org/Archivodefc-pIII.htm)

<sup>9</sup> Op. cit, pág. 31.

<sup>10</sup> Los libros blancos dan cuenta de las políticas oficiales de defensa de un país desde una visión de nación.

<sup>11</sup> Libro Blanco de la República Argentina, Parte III, cap.VI.

<sup>12</sup> Op. cit, Parte II, cap.V.

que se constituyen, de alguna manera en principios básicos en su interpretación. Por un lado, se dice de ella que es un concepto de amplio alcance que va más allá de la función que cumple el dispositivo militar y que, en consecuencia, involucra todas las fuerzas de la nación con sus instituciones. Se le asigna además una condición de externalidad en tanto se constituye en ella, como misión, la capacidad de respuesta frente a amenazas externas que busquen vulnerar la supervivencia y viabilidad de una nación; y se la define también como el marco en que se desarrollan las condiciones para resguardar los intereses vitales de la nación o bien los intereses nacionales.

La vinculación de estos aspectos: el alcance nacional de la defensa referida a la organización<sup>13</sup> de ésta, su condición de proveer la seguridad frente a amenazas externas y la capacidad de garantizar la preservación y cumplimiento de los intereses de la nación referidas a sus funciones serán fundamentales en el análisis de los procesos que pudieran llevar a la determinación de una política de defensa para Nicaragua.

## **2.0 Los intereses nacionales y la defensa nacional**

En lo fundamental el proceso de elaboración de una política de defensa además de ser el producto de la interacción de las fuerzas sociales de la nación con sus instituciones, tiene que ver con un proceso metodológico deductivo de determinación de prioridades sobre la base de la identificación de los intereses fundamentales de una nación.

Los intereses nacionales tienen que ver con aquellos concebidos como vitales para la existencia y supervivencia de ésta. Se les identifica como la fuente de los "objetivos nacionales" que determina un país y son ubicados como los deseos y necesidades más importantes de la nación. Su determinación entre otras cosas deberá redundar en la planificación estratégica de la defensa de un país.

Por ejemplo, Donald Nuechterlein<sup>14</sup> en un sentido amplio ubica 4 intereses nacionales para los Estados Unidos: 1)La defensa de la patria; 2) el bienestar económico; 3) un orden mundial favorable; 4)la promoción de valores. Agrega que estos intereses pueden estar determinados en una escala de : 1) supervivencia; 2) vital; 3) importante; y 4) periférica. En este sentido aspectos como la configuración geográfica, y la realidad histórica y cultural serán factores que determinarán el nivel de intensidad de los intereses nacionales, y de allí su toma de posición para garantizarlos.

Para el caso argentino se identifican como vitales los intereses nacionales que afectan sensiblemente a la nación y su población. Por lo que representan son calificados de inmutables, y tomados como referencia de la Ley de Defensa Nacional se infiere que estos intereses tienen que ver con a) la soberanía e independencia de esa nación, b) su integridad territorial, c) su capacidad de autodeterminación y d) la protección de la vida y la libertad

---

<sup>13</sup> Retomamos en este sentido el esquema de procesos para el análisis de la defensa esbozado en el "Libro de la Defensa Nacional de Chile" donde la defensa es vista como "...función, en tanto se estructura en un conjunto de actividades que persiguen un efecto; explica el quehacer de la defensa y organización que se refiere al tipo de recursos necesarios (humanos y materiales) para instrumentalizar la defensa. Op. cit, Parte III, cap. I.

<sup>14</sup> Citado en Donal Neuchterlein, **La planificación de estrategias y fuerzas militares**, New Port, Naval War College Press, s.f.

de sus habitantes.<sup>15</sup>

Se dice de estos intereses vitales que por tratarse de principios que revelan y contienen la existencia misma de la nación es obligación absoluta del Estado garantizarlos y en consecuencia establecer los lineamientos de la defensa nacional que garanticen la invulnerabilidad de estos principios.

Los preceptos que dan coherencia y orientan la actividad global del Estado garantizándole al país la plena independencia e identidad en la comunidad de las naciones y que devienen del quehacer cultural, de la idiosincrasia del pueblo, de su nivel de desarrollo y de sus potencialidades y que, por sobre todo, representan las aspiraciones de las mayorías nacionales son concebidos en el caso chileno como sus objetivos nacionales permanentes<sup>16</sup>.

Entre otros, estos objetivos nacionales permanentes se relacionan con a) la permanencia de la nación chilena, b) la mantención de la integridad del territorio nacional, c) el logro, y mantención de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable, d) la mantención de buenas relaciones internacionales.

En la medida que sobre éstos se genere el consenso y conciencia nacional más fácil, estiman, será el compromiso nacional con la defensa y seguridad del país.

En cualquiera de los casos descritos se evidencia que los intereses nacionales son el sustrato básico sobre el que se definen las políticas y planes nacionales de una nación. En la identificación de éstos que en la práctica, se entiende, resultan de la aceptación nacional de sus ciudadanos es donde se articula la defensa de la nación y los dispositivos que la aseguren.

### **3.0 La defensa nacional en las políticas públicas**

Pero más allá de que la defensa de la nación sea un conjunto de principios doctrinarios que todo país debe sustentar, se necesita de la determinación de procesos y actores que hagan de ésta un cuerpo conceptual e instrumental capaz de enfrentar los principios que supone garantizar.

Así, la elaboración de una política pública de defensa pasa a ser la explicitación de los procesos y la ubicación de los actores que se encargarán de garantizar la defensa de la nación. Como política de Estado deberá ser el resultado de un consenso nacional y en consecuencia representar el sentimiento de la evidente mayoría de la nación. La política de defensa expresa los objetivos de la defensa nacional (hacia dónde queremos ir) definiendo las estrategias para garantizarla (las acciones necesarias para obtenerla).

Entre sus definiciones, la política de defensa se concibe como el conjunto de criterios o principios sobre los que el Estado busca asegurar la defensa nacional con el objetivo de asegurar la integridad y soberanía del país frente amenazas reales o potenciales, contribuyendo así al logro de los objetivos nacionales. Más específicamente se ubica la

---

<sup>15</sup> Libro Blanco de la República Argentina, Parte II, capV.

<sup>16</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte I, cap.1

política de defensa como un conjunto normativo que explícita el tipo de defensa que se necesita para un determinado momento de la historia de un país<sup>17</sup>.

La defensa y la política que sobre ésta se establece se enmarcan, por definición, dentro de un esquema de seguridad más amplio que ubica los factores de riesgo de la nación tanto a lo interno como a lo externo, planteando aquellos riesgos o amenazas que incumben a la cuestión militar. Hablamos en este sentido del concepto de seguridad nacional. Condición que persigue un país a través de acciones que contrarrestan las vulnerabilidades que impidan alcanzar el desarrollo socio económico, la estabilidad institucional y la soberanía e independencia de un país. En este nivel, la defensa nacional pasa a ser un componente que vela por la seguridad externa, prevé las amenazas y enfrenta los conflictos mediante la organización de sus recursos e instituciones.

En cambio y como bien lo apunta el analista Thomas de Costa Guedes<sup>18</sup>, la seguridad tiene que ver con consideraciones o expectativas que van más allá de lo militar y que se relacionan más bien con estructuras socioeconómicas que atañen a una sociedad o grupo de personas. La defensa la define en cambio como, los procesos de toma de decisión y de asignación de recursos y las medidas que se implementan para preparar y emplear las fuerzas armadas como instrumento para preservar y alcanzar los intereses en el ámbito internacional.

#### **4.0 Los referentes en la formulación de una política de defensa**

Como en toda política de Estado, en la formulación de una política de defensa se conciben criterios elementales que deben regir dicho proceso. Al respecto retomamos los planteamientos del investigador Santiago Escobar<sup>19</sup>, quien identifica cinco principios fundamentales que deben ser considerados y que, de alguna manera, recogen los planteamientos básicos encontrado en la literatura relacionada con la defensa y la seguridad nacional:

- La elaboración de una política de defensa debe ser concebida como una política de Estado que la haga trascender la temporalidad de un gobierno. Se plantea en este sentido que es necesario explicitar su proceso de elaboración involucrando a los diversos actores del tejido social que con su participación legitiman el conjunto de compromisos que se adoptan en materia de defensa y seguridad. Así las cosas, la formulación de la política de defensa y seguridad deberá responder a los intereses y objetivos generales del país.
- La formulación de la política de defensa se hace en tiempos de paz, cuando la tranquilidad y la ponderación otorgan la posibilidad de desarrollar una visión sintética y de largo plazo.

---

<sup>17</sup> Estos principios, entre otros, están recogidos en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte III, cap.III.

<sup>18</sup> Revista SER EN EL 2000, "Política de Defensa: una cuestión conceptual y el caso de Brasil", No.6, agosto, 1994, págs. 46-53.

<sup>19</sup> Santiago Escobar, "La Política de Defensa como Política de Estado, ¿Cuáles fuerzas armadas?", Nueva Sociedad, No. 138, 1995.



- La política de defensa y seguridad debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado. Las tendencias al sobredimensionamiento estatal, institucional, presupuestario o militar, generan inercias difíciles de revertir y han producido experiencias en las que la pérdida de legitimidad de la función de defensa puede ser muy grave. Por lo mismo debe incluir procesos de actualización que eliminen las inercias sin inhibir las rutinas que dan cuenta de la evolución real del país, y le den un carácter realista correspondiente con las posibilidades del país y las características del entorno.
- El orden conceptual e instrumental más adecuado indica que lo primero que hay que encarar es la estructuración del sistema de defensa, para que sobre éste se elabore una política de defensa nacional. La política de defensa nacional establecerá una política militar que orientará, enmarcará y controlará el tipo de organización militar que necesita el país.
- Finalmente, se plantea que la defensa y la seguridad deben ser concebidas como parte de un conjunto coordinado de voluntad política y los escasos recursos económicos disponibles. Junto al dispositivo militar otros recursos de poder no militar deberán armonizarse en un todo coordinado y altamente eficiente. El logro de este nuevo marco involucrará a las instituciones armadas y sectores no militares del Estado, ambos vinculados, a través de formas adecuadas, con la sociedad civil. Un sistema de defensa de carácter civil podrá ser el marco de coordinación de estas instancias de elaboración de la política de defensa.

En consecuencia, desarrollar una política de defensa necesita de instancias y procesos que ubiquen los diversos niveles para la toma de decisiones y la ejecución y control pleno de esta política. Exige explicitar los objetivos a alcanzar, los marcos normativos más idóneos que reflejen el grado de aceptación y representación nacional de esa política, los sistemas de organización y relación interinstitucional para la gerencia óptima de la defensa. Entretanto las expectativas del empleo de las fuerzas armadas para la defensa de la patria suponen la construcción de los escenarios hipotéticos de amenazas que permitan a las partes o instancias de decisión ponderar adecuadamente los costos y beneficios del uso de la fuerza militar. Desarrollar el proceso descrito remarca con claridad de que aunque la defensa es inherente a las fuerzas armadas, en democracia no es exclusiva de ellas.

## **II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEFENSA NACIONAL EN NICARAGUA**

### **5.0 Nicaragua y los alcances de su defensa nacional**

Los antecedentes en materia de políticas públicas sobre de defensa en Nicaragua son en general escasos. Como en el resto de los países de América Latina y, más particularmente, de América Central en la lógica que subyace hasta 1979 el accionar de las fuerzas armadas y el concepto de seguridad y defensa que se sostiene apuntan a desarrollar las capacidades operativas de las milicias para enfrentar los movimientos irregulares internos que comienzan a desarrollarse con mayor vigor a principios de los años sesenta. Los analistas e historiadores coinciden en señalar que el perfil sostenido por la entonces llamada "Guardia

Nacional" hasta finales de los setenta tenía más que ver con una especie de ejército de ocupación con misiones orientadas al control interno y al exterminio de grupos irregulares que con un concepto de fuerzas constituidas para garantizar la soberanía y la integridad territorial.

Por ejemplo, la Constitución de 1974 que normaba la organización y funciones de las fuerzas armadas, si bien adjudicaba a éstas principios genéricos como defender la soberanía e integridad territorial, en la práctica hacía de ellas, al igual que el resto de las fuerzas armadas del área, el instrumento de una política regional con base en la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense que se amparaba en la necesidad de combatir el comunismo internacional.

En su capítulo II, artículo 189 la citada Constitución establece que el Presidente de la República tiene el mando supremo de las fuerzas armadas de la nación, delegándole la autoridad de conservar el orden interno y la seguridad exterior de la República<sup>20</sup>. Este era en definitiva el sustento jurídico que permitía a estas fuerzas ser una especie de super policías con funciones orientadas más bien al orden interno que a la seguridad exterior del país.

El artículo 193 de la misma Constitución confería al Presidente de la República otras facultades como i) levantar las fuerzas necesarias para repeler invasiones o sofocar rebeliones, ii) dirigir las operaciones de guerra, y iii) organizar distribuir y disponer de las fuerzas armadas en todos los órdenes de conformidad con la ley. Asimismo era en el Presidente de la República en quien recaía la responsabilidad de defender la independencia y el honor de la nación y la integridad de su territorio<sup>21</sup>.

En su Título XI, capítulo único sobre las fuerzas armadas, esta Constitución definía los preceptos fundamentales sobre las misiones y organización de la Guardia Nacional. Los artículos 271, 272 y 275 establecían que "La Guardia Nacional es la única Fuerza Armada de la República y está destinada a garantizar la soberanía e independencia de la Nación, la integridad de su territorio, la paz interior y los derechos individuales...". "El presidente de la República es el Jefe Supremo de la Guardia Nacional" y que "La organización y disciplina de las fuerzas armadas se regirán por las leyes en la materia y por los reglamentos adicionales emitidos por el Presidente de la República". Se establecía también la obligatoriedad del servicio militar.

Aunque orgánicamente a finales de los años 60 se establece un Ministerio de Defensa, en la práctica y como producto de la trama política de la dictadura somocista era el Jefe de la Guardia Nacional quien llevaba la conducción en todo lo relativo a las fuerzas armadas amén de la separación formal de funciones entre el ministro a cargo de esta cartera y el Director de la Guardia Nacional<sup>22</sup>. En realidad la figura de un Ministerio de Defensa nunca representó una influencia o poder real para el control de las fuerzas armadas y menos para planificar u orientar la defensa del país. Esta dinámica continúa con otras características hasta 1990.

---

<sup>20</sup> Constitución Política, 1974. Capítulo II, Art.189.

<sup>21</sup> Op. cit, Art.194.

<sup>22</sup> Ver "El Ministerio de Defensa en una Sociedad Democrática", Exposición del Vice Mnistro de Defensa José Adán Guerra en el Seminario Regional Democracia y Relaciones Civiles Militares en Centroamérica. CEEN-Diálogo Centro Americano, Febrero 1999.

## 5.1 La defensa nacional del proyecto revolucionario. 1979 - 1990

Al triunfo de la Revolución Popular Sandinista, "el estatuto fundamental del Gobierno de Reconstrucción Nacional" suprime el aparato militar somocista por un nuevo ejército nacional que se proponía como misión la defensa de la soberanía, independencia, e integridad territorial de la nación<sup>23</sup>, y su estructura y organización se delega en el Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Se le asigna también a las nuevas fuerzas armadas la función provisoria de asegurar la estabilidad interna del país para apoyar el nuevo proceso democrático que pretendía gestarse<sup>24</sup>. Esta función es ejercida hasta que se da la ley creadora de la Policía Nacional institución que estaría bajo la tutela del Ministerio del Interior. La creación del Ministerio del Interior con sus órganos policiales y de seguridad, y la conformación del Ejército Popular Sandinista representan el primer esfuerzo en el país para que se constituyeran fuerzas con asignaciones separadas que garantizaran por un lado el orden interno y por el otro la defensa exterior de la nación.

Sin embargo desde el estatuto fundamental del Gobierno de Reconstrucción Nacional, -que fungía como norma suprema provisional de la nación hasta 1987- no se desarrollan formalmente conceptos ni normas jurídicas que, surgidas del consenso o la discusión de las fuerzas políticas, establecieran el alcance y funciones de las fuerzas armadas y más ampliamente de la defensa nacional. De allí que ésta -la defensa nacional- fuera más la expresión de un conjunto de preceptos y arengas doctrinarias, nacionalistas y antiimperialistas que se desprendían de los nuevos intereses nacionales del Estado revolucionario, que un ejercicio de planificación de política de Estado.

Como bien es señalado en un estudio sobre *Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua...* "el estatuto como norma cuasi-constitucional provisional es limitado por su propia naturaleza, sólo regula los principios generales, sienta las bases, estableciendo reservas para que leyes secundarias desarrollen el contenido de la materia, tal ocurre con la organización y estructuración del ejército que se remite a leyes y reglamentos que deberá dictar el Gobierno de Reconstrucción Nacional"<sup>25</sup>. Esa reserva establecida para normar las funciones del ejército como instrumento de la defensa nacional<sup>26</sup> provocó discrecionalidades que redundaron en el monopolio de las facultades de una camarilla de la cúpula militarizada del Frente Sandinista en la conducción y control del ejército que surgía del proceso revolucionario.

Es en la Constitución de 1987 donde se definen ya más ampliamente y se norman

---

<sup>23</sup> Antonio Esgueva, "Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua", **Estatuto Fundamental del Gobierno de la Reconstrucción Nacional (20 de Julio de 1979)**, Título IV, Capítulo Único: Fuerzas Armadas, pág. 1193, El Parlamento, Managua, 1994.

<sup>24</sup> Op. cit, Artículo 27, pág. 1194.

<sup>25</sup> Denis Moncada, "Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua", monografía final para optar a la Maestría en Derecho Público, UNAN - León, 1996, pág. 89.

<sup>26</sup> La primera regulación específica sobre las fuerzas Armadas se ubica en el Decreto No.53 del 22 de agosto de 1979 por medio del cual se crea el Ejército Popular Sandinista, donde también se reserva a su ley orgánica y reglamentos la determinación de su estructura y organización, mandos y funciones. Ley que sería emitida hasta Febrero de 1990.

constitucionalmente los alcances de la defensa nacional. Como función, la defensa nacional se fundamentaba en la lucha contra los agresores, promoviendo el Estado la incorporación masiva del pueblo en todas las esferas de la defensa del país.<sup>27</sup>

Como organización la defensa de la nación descansaba en el Estado quien preparaba, organizaba y dirigía la participación popular en la defensa armada de la patria, por medio del Ejército Popular Sandinista.<sup>28</sup>

Si bien era evidente el principio de legalidad que se le otorgaba al Ejército Popular Sandinista como vanguardia de la defensa del país, normativamente no se define explícitamente su apoliticidad ni su apartidismo. De allí en parte que esta normativa constitucional (en medio de los escenarios de amenazas y las políticas y estrategias militares que se definían a partir del nuevo orden y de los intereses nacionales enarbolados) se asentaba en un proceso unidireccional de organización, gestión y administración salido de las estructuras del FSLN, el partido en el poder, sin vínculo alguno con instancias no partidarias.

Así la defensa continuaba normada en el ámbito de las generalidades y hacía de su instrumento militar una entidad prácticamente autónoma. Una certera descripción que remarca esta situación dice que "Entre 1979 y 1990, el Ejército gozó e hizo ejercicio de un desproporcionado grado de autonomía frente el Estado. Si a alguien estaba subordinado era al partido, no al ordenamiento jurídico institucional, tanto así que el cuerpo armado actuó y existió como cuerpo independiente, como un Estado dentro de otro Estado, cuya vida y reglamentación se rigió por vía de la reglamentación interna...".<sup>29</sup>

A la luz de los hechos y procesos descritos, el reto que parece tener que asumir la sociedad nicaragüense parece relacionarse en definitiva con la formulación de una política de defensa que, concebida desde una sociedad democrática, sea capaz de ubicar con precisión el papel de las fuerzas armadas en relación a los intereses nacionales fundamentales del país, y las capacidades de éstas -las fuerzas armadas- en armonía con las demás instancias del Estado y la sociedad para enfrentar las amenazas o riesgos que pudieran afectar estos intereses.

Son situaciones en definitiva que demandan una institucionalidad que soporte este proceso de elaboración de una política de defensa donde se puedan establecer niveles de decisión claros y explícitos, se fortalezcan las relaciones inter institucionales y se fomente la participación activa de las fuerzas políticas económicas y sociales de la nación.

---

<sup>27</sup> Antonio Esgueva, Constitución de 1987, TítuloV, Capítulo Único, Art.93-94, pág. 1236.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Roberto Cajina, **Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995**, Managua, CRIES, 1996, págs. 97-98.

## **6.0 La ley en la defensa nacional**

### **6.1 La Constitución Política y los intereses fundamentales de la nación**

La Constitución de Nicaragua en su Título I sobre Principios Fundamentales, recoge el conjunto de principios que definen el orden y los fundamentos de la nación nicaragüense. Establece en su arto.1 que la independencia, la soberanía y la autodeterminación, son derechos irrenunciables del pueblo y fundamentos de la nación nicaragüense, y toda injerencia extranjera en los asuntos internos de Nicaragua o cualquier intento de menoscabar esos derechos, atenta contra la vida del pueblo, siendo deber de todos los nicaragüenses preservar y defender esos derechos.

A partir de estos principios básicos del Estado nicaragüense, que podemos asumir como los intereses vitales y de supervivencia para el país, constitucionalmente no existe una definición explícita del alcance o significado de la defensa nacional. Los referentes más importantes sobre este tema están orientados a la organización<sup>30</sup> y funciones del Ejército de Nicaragua y a ciertas facultades de la Asamblea Nacional. El arto.92 otorga al Ejército de Nicaragua la facultad para defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la nación. El arto.95 norma el apego del Ejército de Nicaragua a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia, y somete al ejército a la autoridad civil ejercida por el Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo de las fuerzas armadas, o a través del Ministerio correspondiente.

Otras referencias sobre el tema de la defensa nacional están en el arto.138 que otorga a la Asamblea Nacional atribuciones para aprobar o rechazar tratados, convenios, pactos, acuerdos y contratos internacionales de defensa y seguridad entre otros. Le delega también atribuciones para autorizar la salida de tropas del territorio nacional.

## **7.0 La normativa de las fuerzas armadas**

Desde que el Frente Sandinista de Liberación Nacional pierde las elecciones en 1990 la producción de decretos-ley para organizar y asegurar la institucionalidad de las fuerzas armadas fue prolífica. En una primera etapa son "decretos hechos a un ritmo acelerado cuyo objetivo es hacer sobrevivir lo máximo que se pueda la débil institucionalidad revolucionaria".<sup>31</sup> Un resultado de esta dinámica es la promulgación en 1990 de la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista (ley No.75), en la que se le definen como funciones del órgano militar aspectos como la defensa de la integridad territorial y la soberanía e independencia de la nación, garantizar el mantenimiento de la seguridad interna y asegurar la defensa de la patria en correspondencia con la Doctrina Militar de la Revolución. Con esta ley se permitía además a las fuerzas armadas definir y controlar su presupuesto de ingresos y egresos y crear empresas de producción en apoyo a sus actividades.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Antonio Esgueva, Op. cit, Título V, Capítulo Único.

<sup>31</sup> Denis Moncada, "Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua", monografía final para optar a la Maestría en Derecho Público, UNAN - León, 1996, pág. 180.

<sup>32</sup> Op. cit, pág. 183.

Como organización se delegan en su Comandancia General dirigida por el Comandante en Jefe las facultades para el gobierno, organización y administración de la institución y emisión de ordenanzas, indicaciones, directivas o disposiciones sobre las fuerzas. El objetivo evidente de esta ley es en primera instancia asegurar la existencia de la institución, y garantizar también el control de su normativa, funciones y organización en los altos mandos militares sandinistas.

Pero en Diciembre de 1990 el Gobierno de la Unión Nacional Opositora encabezado por doña Violeta Barrios de Chamorro emite la "Reforma a la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista"<sup>33</sup> donde se establece, entre otros, de forma explícita en el arto.14 que el ejército está bajo el mando del Presidente de la República y en el Arto.15 su facultad para disponer de las fuerzas armadas de conformidad con la ley, así como garantizar la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacional. El arto. 19 faculta al Presidente para otorgar el grado de Comandante en Jefe a propuesta del Consejo Militar, y establece en el arto. 22 que este Consejo Militar debe obediencia y respeto al Presidente de la República. Esta ley fortalece y amplía las atribuciones del Presidente de la República en cuanto a la disposición de las fuerzas armadas para cumplir con sus misiones de defensa exterior e interior.

En el considerando de esta Reforma a la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista se lee que dichas reformas no pretenden otra cosa mas que asegurar la función de las fuerzas armadas como defensoras de la soberanía y la integridad territorial, su carácter no ofensivo que se expresa en el balance razonable o equilibrio proporcional y global de armamento, equipo y efectivos y su capacidad de coadyuvar a mantener la paz interna en el país.

En el contenido de esta ley destaca el hecho de que de forma explícita se define el carácter nacional de las fuerzas armadas dejándolas, al menos como expresión de la ley, fuera de la esfera de influencia del partido sandinista y se fortalecen los mecanismos de control civil. El investigador e historiador Roberto Cajina en una certera descripción del alcance de esta reforma nos dice que con ella "...se define el carácter nacional y defensivo del Ejército, y desaparecen los viejos conceptos de brazo armado del pueblo, heredero directo del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional y defensor de las conquistas de la revolución. Con excepción del nombre, la denominación sandinista es totalmente borrada en la nueva Ley Militar y se define que su genuino punto de referencia es la Constitución Política de la República, y no la doctrina militar de la revolución."<sup>34</sup> Agrega además que "...más importante aún es el hecho que el artículo 14 define la preeminencia de la autoridad civil sobre la institución militar, y el 15 confiere al Presidente de la República de Nicaragua, por primera vez en once años, un conjunto de atribuciones -siete en total- que sientan las bases jurídicas de lo que habría de ser la efectiva subordinación militar al poder civil"<sup>35</sup>.

A partir de 1994, tras posteriores negociaciones y la evidente necesidad y demanda de las fuerzas políticas emergentes de profundizar el control de las fuerzas armadas en un contexto de transición democrática, el proceso de institucionalización de las fuerzas armadas tiene su salida de la ruta crítica en 1994 y 1995 fechas en que i) se promulga el

---

<sup>33</sup> Publicada en la Gaceta No.28 del 8 de Febrero de 1991.

<sup>34</sup> Roberto Cajina, Op. cit, pág. 212.

<sup>35</sup> Idem.

Código de Organización Jurisdicción y Previsión Social Militar, y ii) se dan las reformas a la Constitución en materia militar. Es a partir de estas normativas que comienza a configurarse una institucionalidad más acabada en las fuerzas armadas, ciertamente ya más profesionales y subordinadas al poder civil.

La organización administrativa, el proceso de toma de decisiones, las misiones que atañen a las fuerzas militares, el reconocimiento explícito de su apoliticidad y su carácter nacional, las facultades presidenciales para aprobar y denegar el nombramiento de sus generales y destituir al jefe de las fuerzas armadas, la subordinación de los órganos de inteligencia al poder ejecutivo, la limitación de la jefatura de las fuerzas armadas a cinco años, y la activación formal del Ministerio de Defensa con el nombramiento del primer Ministro de Defensa Civil en la historia de Nicaragua en 1997, y la posterior promulgación de la "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" y su reglamento, manifiestan con claridad significativos avances en las relaciones civiles y militares en Nicaragua y la subordinación de éstas a la conducción política de la nación.

## **7.1 Código de organización, jurisdicción y previsión social militar**

En el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar<sup>36</sup> si bien tampoco se encuentra una definición explícita del alcance de la defensa nacional, o principios doctrinarios que la guíen, sí hay referentes importantes que ayudarían a una aproximación y explicitación de ésta, en tanto define instancias y procesos para ubicar las misiones que le atañen al Ejército de Nicaragua en la materia. En el Capítulo 1, artículo 2, inciso 3 de dicho Código, se define al ejército como institución constitucional del Estado nicaragüense que cumple la función de ejecutar en coordinación con los ministerios y entes estatales las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines de la defensa nacional, según lo determine el Presidente de la República.

Esta atribución es remarcada en el mismo Código Militar al establecerse que el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la nación, tendrá respecto al Ejército la atribución de determinar la política de defensa nacional.<sup>37</sup>

Aunque la normativa descrita no define explícitamente la defensa nacional como función, marca los espacios institucionales, al menos desde el poder ejecutivo, para la conducción política de un proceso de discusión y elaboración que lleve a definir el alcance de la defensa nacional. Es indudable en este sentido que es necesario avanzar todavía en aspectos que tengan que ver por ejemplo en una mayor y mejor asignación de facultades al poder legislativo. Sin embargo esto no omite los significativos avances en la regulación alcanzada sobre el tema de la defensa y las fuerzas armadas, y los espacios que abre para la participación civil en su formulación y conducción.

Si bien algunos analistas identifican debilidades en el Código Militar que tienen que ver por ejemplo con el hecho de que las estructuras de mando del ejército tienen atribuciones que son exclusivas de un Ministerio de Defensa, y que se atribuyen al Jefe del Ejército

---

<sup>36</sup> Código Militar.

<sup>37</sup> Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, Capítulo II, arto.6, inciso 13.

facultades para dictar normas y ordenanzas que son de inequívoca naturaleza legislativa<sup>38</sup>, no es menos cierto que este cuerpo jurídico representa un avance innegable en la institucionalidad de las fuerzas armadas y su relación con una conducción política democrática. Inclusive varios aspectos relacionados con esas facultades delegadas en las fuerzas armadas en el Código Militar sobre la organización e implementación de sus funciones (aprobadas por la Asamblea Nacional), son subsanadas en parte con la Ley 290 y su Reglamentación.

## **8.0 La transición democrática y la búsqueda de la institucionalidad de las fuerzas armadas**

Con el inicio del proceso democrático en 1990, antecedido por la derrota electoral del Frente Sandinista en ese mismo año, se inicia un arduo proceso de negociaciones políticas que procura entre otros aspectos sentar las bases jurídicas para comenzar a ejercer un efectivo control civil sobre las fuerzas armadas de Nicaragua y para definir el carácter nacional y no partidario de éstas. Como resultado de las negociaciones entre el gobierno saliente y el que presidiría doña Violeta Barrios de Chamorro se firma el Protocolo de Transición en marzo de 1990 mediante el cual se contempla el respeto a la institucionalidad del ejército y la subordinación de éste al Presidente de la República.

La tesis promovida por los extremos de que en una elección "el que gana lo gana todo, y quien pierde pierde todo" no prosperó, y desde la firma de este protocolo, las fuerzas políticas -no sin fuertes contradicciones- por un lado aceptaban la institucionalidad y existencia del ejército, y se daban a la tarea de proponer y negociar las regulaciones jurídicas necesarias para garantizarlas, y por el otro las fuerzas armadas entendían la necesidad de aceptar el nuevo poder y de iniciar su readaptación a la nueva situación y al nuevo régimen. De allí en adelante, el complejo proceso de profesionalización, subordinación al poder civil, reducción de efectivos y presupuesto del ejército no tuvo resistencias irreconciliables, y conscientes de lo justo y necesario para la estabilidad del país las mismas fuerzas armadas lo asumieron como propio.

## **III. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA NACIONAL**

La normativa sobre las fuerzas armadas ha logrado ubicar actores y niveles de decisión que sin lugar a dudas establecen una organización si no óptima, sí sustantiva para avanzar en una concepción más integradora de la defensa nacional. La legislación constitucional y militar norma con claridad la facultad del Presidente de la República para determinar y conducir la defensa nacional, y para ejercer la dirección político militar de ésta a través del Ejército de Nicaragua y su cadena de mando expresamente subordinada al poder ejecutivo.

Pero más allá de esto, es claro que la concepción de la defensa nacional como política de Estado no tiene que ver únicamente con la esfera del poder ejecutivo. Se entiende que por

---

<sup>38</sup> José Manuel Ugarte, "Análisis del Código Militar de Nicaragua", Reporte del Instituto Nacional Demócrata (NDI), Managua, 1995.



ser precisamente una política pública requiere del consenso necesario que le otorgue legitimidad y transparencia ante una opinión pública que siente que en esta política se manifiestan sus más profundos y fundamentales intereses nacionales. Pero antes requiere de la idoneidad institucional en la esfera pública civil para gerenciar y administrar la defensa.

A este nivel es claro que la defensa nacional ya asentada sobre principios jurídicos que la ubican en la esfera de la conducción política y civil, requiere primero de una organización con capacidades efectivas para administrarla y de una comunidad que expresa las convicciones más democráticas del país y que hacen de la defensa una síntesis de los valores y creencias fundamentales que la población considera deben ser protegidos para garantizar la supervivencia del país.

A continuación hacemos un breve diagnóstico de las capacidades de las instituciones a las que, mediante la ley, le son conferidas atribuciones para participar en la toma de decisiones en los aspectos que se refieren a la defensa nacional, tratando de puntualizar en el análisis de sus funciones y las limitaciones objetivas que resultan de estas funciones.

## **9.0 El Ministerio de Defensa y la gerencia de la defensa nacional**

La Figura del Ministerio de Defensa en Nicaragua no es del todo nueva. En una breve descripción sobre el desarrollo de esta institución, el ex-vice Ministro de Defensa Dr. José Adán Guerra<sup>39</sup> señala que hasta mediados del siglo 20 la figura de esta institución era conocida como Ministerio de la Guerra, Marina y Aviación. A mediados de los años sesenta pasa a denominarse Ministerio de Defensa y es encabezado por un militar. Las funciones atribuciones y facultades recaían en la práctica en la figura y esfera de influencia del Jefe Director de la Guardia Nacional. Como en el resto de los países latinoamericanos - agrega en su descripción- el Ministerio de Defensa era de naturaleza militar y, a pesar de la separación formal entre el Ministerio y la estructura de la Guardia Nacional, el Ministro se subordinaba al Jefe Director de la G.N.

El 20 de Julio de 1979, mediante el Decreto No.6 "Ley Creadora de los Ministerios de Estado" la Junta de Gobierno y Reconstrucción crea -entre otros 15 ministerios- el Ministerio de Defensa al que, según el decreto, se le reglamentarían sus funciones mediante la ley. Reglamentación que solo se hizo efectiva en 1990 mediante el decreto 490 "Ley Orgánica del Ministerio de Defensa de la República de Nicaragua". Entre 1979 y 1990 el Ministerio de Defensa no fue más que una formalidad burocrática y, según la conclusión de algunos analistas,<sup>40</sup> nunca funcionó como unidad que facilitara la relación en materia de defensa entre el ejecutivo y el ejército y, menos aún, que dirigiera la política o los planes relacionados con esta área.

Una descripción que nos ayuda a valorar la dimensión de esta institución durante esos años nos dice que ..."Como figura jurídica, el Ministerio de Defensa continuó existiendo para cumplir con formalidades burocráticas y protocolarias, pero el eje de la defensa nacional

---

<sup>39</sup> "El Ministerio de Defensa en una Sociedad Democrática", Exposición del Vice Ministro de Defensa José Adán Guerra en el Seminario Regional Democracia y Relaciones Civiles Militares en Centroamérica. CEEN - Diálogo Centro Americano, Febrero 1999.

<sup>40</sup> Roberto Cajina, Op. cit, pág. 91.

era el Ejército Popular Sandinista bajo la tutela del Frente Sandinista, quien definía la política de defensa de la revolución y las tareas en el orden militar. Para ello la Dirección Nacional del FSLN creó una instancia presidida por Humberto Ortega, en su calidad de miembro de la misma, conocida inicialmente como Comisión Militar, luego Comisión de Defensa y seguridad y finalmente Consejo Supremo de Defensa de la Patria"<sup>41</sup>

La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, sancionada en el Decreto 490, del 22 de Febrero de 1990, es también una de las normativas jurídicas emanadas en el corto período transcurrido entre la derrota electoral del FSLN y la toma de posesión del gobierno electo democráticamente de doña Violeta Barrios de Chamorro. Como norma, esta ley no viene más que ha institucionalizar jurídicamente lo que hasta entonces era el Ministerio de Defensa; una figura jurídica sin relevancia dentro del poder de la cúpula militar del Ejército Popular Sandinista, poder virtualmente concentrado en la figura del General Humberto Ortega.

Sus disposiciones no subordinan de ninguna manera a las fuerzas armadas a esta institución y, desde luego, como ministerio no incidía en nada que tuviera que ver con la formulación o determinación de la política de defensa o de plan alguno vinculado con ella. La facultad que más se relacionaba con esto se estipulaba en el arto.19, inciso 1, donde se le daban al Ministerio de Defensa atribuciones para asesorar al Presidente de la República en los asuntos concernientes a la defensa nacional.

Entre otras funciones se le asignaba la difusión de la doctrina militar de la defensa del país, colaborar en el Ejército Popular Sandinista en sus relaciones con los ministerios y entes estatales encaminadas a la consecución de los fines de la defensa nacional, y la dirección de áreas relacionadas con la aeronáutica civil, la defensa civil y con la comisión de apoyo a los combatientes<sup>42</sup>. En lo general se le asignaban a este ministerio funciones y atribuciones hacían de éste una especie de unidad de relaciones públicas, protocolo y divulgación del Ejército Popular Sandinista.

La evidente influencia que pretendía mantener la cúpula militar sandinista sobre la estructura del ejército y la notoria inercia administrativa para gerenciar la defensa nacional que se le delegaba al Ministerio en la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, se tratan de solventar en parte con la promulgación en mayo de 1990 -una vez que asumió el poder doña Violeta Barrios de Chamorro-, del Decreto Ley No.1-90 "Ley Creadora de Ministerios de Estado" que en lo fundamental trataba de sentar las bases para la subordinación de los militares al poder civil, demanda y exigencia vital de las fuerzas políticas aglutinadas en la Unión Nacional Opositora UNO.

En el capítulo IV artículo 5 referido al Ministerio de Defensa se le establecen, entre otras, como funciones y atribuciones:

- La organización y ubicación, movilización y desmovilización de las fuerzas de tierra, mar y aire.
- La defensa de la soberanía y la independencia del territorio nacional y el mantenimiento de la paz interna de la República

---

<sup>41</sup> Idem, pág. 94.

<sup>42</sup> Capítulo III, arto.5

- La determinación del número de efectivos de los diversos cuerpos armados acorde con las verdaderas necesidades y situación económica del país.
- La elaboración y administración del presupuesto militar.
- El nombramiento de los jefes de las ramas de las fuerzas armadas y el otorgamiento de ascensos tomando en cuenta las indicaciones y recomendaciones de los jefes militares respectivos,
- Y las demás que les confirieran las leyes y decretos.

A pesar de las facultades conferidas al Ministerio de Defensa, éstas en la práctica no lo proveyeron de un rango de influencia aceptable para una efectiva gerencia de la defensa como expresión institucional de una conducción política civil. Aunque en la ley se le conferían por vez primera atribuciones claves como la elaboración y administración del presupuesto militar y la capacidad para determinar el número de efectivos, en la realidad los aspectos que tuvieron que ver con estas áreas fueron producto más de dinámicas conducidas desde las mismas estructuras de las fuerzas armadas con la presión de las fuerzas políticas y de la comunidad internacional que demandaba el equilibrio de fuerzas en la región, que de un proceso de conducción desde el Ministerio de Defensa en cumplimiento de las atribuciones que la ley le confería. De hecho, entre 1990 y 1997, la cartera de defensa no tuvo ni presupuesto, ni ministro, ni personal alguno; sólo su ley orgánica y las atribuciones y facultades que fueron efectivas en la persona de la Presidenta de la República.

Con la reforma a la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista sancionada el 8 de Enero de 1991, la situación del Ministerio de Defensa no tuvo variaciones significativas en cuanto a su capacidad, al menos mediante la ley, de ejercer algún tipo de influencia en la administración de la defensa nacional y sus recursos; más aún, fueron de alguna manera reducidas sus atribuciones al garantizarse nuevamente por ejemplo la función del Ejército de proponer al Presidente de la República, a través del Ministerio de Defensa, el presupuesto de ingresos y egresos<sup>43</sup>. Así, el Ministerio quedaba como una especie de intermediario entre el ejecutivo y las fuerzas armadas. Sin embargo y como ya se ha señalado estas modificaciones respecto a la naturaleza y atribuciones del Ministerio de Defensa no tuvieron mayores repercusiones pues en la realidad dicho Ministerio solo venía existiendo en la ley.

Debe entenderse que hasta 1997, que es la fecha en que se activa formalmente la cartera de defensa con el nombramiento del primer Ministro de Defensa Civil, y más particularmente en el período presidencial de doña Violeta Barrios de Chamorro la lógica que caracterizaba el tema de las fuerzas armadas se estructuraba en un frágil punto de equilibrio.

Por un lado, y en un ambiente de polaridad extrema, se trataba mediante la ley de institucionalizar el control civil sobre el ejército después de casi diez años de guerra y de ser éste una institución con poderes prácticamente omnímodos, y por el otro se buscaba conservar un consenso básico entre las fuerzas políticas que permitiera hacer de la transición un proceso no tan brutalmente traumático para las instituciones que nacieron del proceso revolucionario. De allí que buena parte de la conducción del proceso de reconversión de las fuerzas armadas haya sido concentrado -desde la parte civil- en la figura de la Presidenta de la República, un poco quizás con la intención de dejarlo fuera de

---

<sup>43</sup> Artículo 4, inciso 5 de esa Ley.

la esfera de influencia de los extremos más radicales de la derecha y la izquierda política del país.

Es con la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo sancionada el 3 de junio de 1998, y reglamentada en octubre del mismo año que se establecen ya las funciones y atribuciones propias del Ministerio de Defensa. Funciones y atribuciones que representan sin lugar a dudas uno de los avances más significativos para asegurar desde la ley una mejor y mayor capacidad para gerenciar la defensa nacional bajo el liderazgo de la conducción política civil.

En el arto. 69 se define la estructura del Ministerio de Defensa quedando compuesta por cinco áreas: la dirección superior, cinco órganos de apoyo a la dirección superior, direcciones generales y una división administrativa financiera.<sup>44</sup>

La formulación de planes y políticas de defensa nacional, la implementación de su ejecución, y los aspectos relacionados con los estudios y trabajos técnicos sobre esta temática, así como la supervisión de los planes de estudio para la capacitación a los miembros del Ejército de Nicaragua, recaen en la Dirección General de Asuntos Militares<sup>45</sup> a la que también se le faculta para establecer una comisión mixta con el Ejército de Nicaragua para coordinar y dirigir la formulación del anteproyecto de presupuesto de las fuerzas armadas.

En el arto.73 de esta Ley figuran las funciones de la Dirección de Política y Planes Militares entre las que se establece la formulación y propuesta de los planes y políticas para la defensa nacional; participar, coordinar y revisar los planes de acciones del Ejército de Nicaragua a ser aprobados por el ministerio; formular los planes de defensa y coordinar interinstitucionalmente a niveles de gobierno, con los sectores económicos, sociales y políticos todo lo relacionado con el Plan de Defensa nacional; y formular los aspectos internacionales de la defensa.

Los aspectos relacionados con la adquisición de armas y equipos, o material militar delegados en la Dirección de Armamento y Material Militar<sup>46</sup>. Se le delega a esta unidad la responsabilidad de analizar y presentar al ministro los planes de adquisición de sistemas, armamentos, equipos y material militar; y la formulación y propuesta del material militar, equipos, armamento y medios no militares a obtener a través de los programas de cooperación externa.

A la Dirección de Información para la Defensa<sup>47</sup> le corresponde dirigir y coordinar las actividades necesarias para obtener información, analizarla y evaluarla con el fin de defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Actividades que serán reportadas periódicamente al Presidente de la República según lo establece la ley.

---

<sup>44</sup> Capítulo 3 del Reglamento de la Ley 290 (Decreto 71-98).

<sup>45</sup> Idem, Arto.72. Dirección General de Asuntos Militares

<sup>46</sup> Idem, Arto.74

<sup>47</sup> Idem, Arto.76

Los aspectos presupuestarios para las fuerzas armadas le corresponden a la Dirección de Presupuestos y Asuntos Económicos Militares<sup>48</sup>. A esta unidad le corresponde establecer los criterios, coordinar y dirigir la formulación del anteproyecto de Presupuesto del Ejército de Nicaragua, así como supervisar su ejecución.

Otras áreas como la Dirección General de Coordinación Interinstitucional, la Dirección de Coordinación y Desarrollo, y la Dirección de Protocolo y Defensa Civil, tienen que ver con espectros varios como la coordinación interinstitucional para actividades de apoyo al medio ambiente, clasificación de inventarios físicos del territorio nacional, los programas de atención a retirados del ejército, elaboración de planes para la prevención de desastres y el auxilio a poblaciones afectadas por desastres naturales.

En general el "Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" ubica y reglamenta los espacios de participación civil en aspectos claves de la defensa nacional que van desde la formulación misma de los planes y políticas en la materia, pasando por el control y supervisión de su implementación, el involucramiento directo de esta institución en la formulación presupuestaria el seguimiento al gasto de las fuerzas armadas y la ubicación orgánica en esta instancia de naturaleza civil de la Dirección de Información para la Defensa. Es claro que con lo estipulado en la ley se abrió el camino para fortalecer la conducción política de la defensa nacional, pero es claro también que las funciones establecidas excedían en mucho la capacidad real de gerenciar a cabalidad lo indicado en la ley.

Desde la promulgación de esta ley, y su activación formal en 1997, el Ministerio de Defensa no ha variado significativamente en su estructura, de acuerdo a las atribuciones que la ley le confiere, y las carencias presupuestaria hacen de las funciones asignadas a este Ministerio nada más que una "buena ley" que no encuentra sustento en las capacidades institucionales que hasta hoy posee. Es menester recordar que las funciones primigenias que venía desarrollando el Ministerio de Defensa hasta la promulgación de esta ley tenían más que ver con labores de pacificación y desmovilización de grupos irregulares rearmados, haciendo de éste más un Ministerio de Paz que de defensa como propiamente se conoce. De allí que buena parte de las funciones atribuidas no encuentran todavía una capacidad institucional mínimamente efectiva para asumirlas.

En una entrevista concedida un par de meses antes de la aprobación del "Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" a un medio de comunicación nacional, el entonces Ministro de Defensa Jaime Cuadra describe con exactitud lo que venía siendo y las limitaciones de esta cartera desde su activación formal:

“... durante los veinte meses de funcionamiento, el trabajo del ministerio ha estado dirigido a lograr el desarme de los grupos irregulares que por razones políticas operaban en el campo. Fue la tarea que nos encomendó el Presidente Arnoldo Alemán al asumir el cargo. La misión era lograr la desmovilización de los hombres de la Resistencia Nicaragüense y ex – militares alzados y reinsertarlos a la vida civil. Nuestra tarea ha estado dirigida a gestionar fondos para el desarme, la reinsertión de los desmovilizados y la tarea del desminado. Defensa es un ministerio nuevo; cuando asumí esta cartera no existía ninguna estructura, en el

---

<sup>48</sup> Idem, Arto.75

camino fuimos creándola y adaptándola de acuerdo a las necesidades..."<sup>49</sup>

Aunque es evidente que esta mencionada ley en su contenido refuerza la legislación precedente ya descrita y refleja un nivel de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y a sus instituciones democráticas nunca visto en la historia de Nicaragua, no es menos cierto que varias de las atribuciones dadas están lejos de ser llenadas por la conducción civil, y que buena parte de las funciones fundamentales no son asumidas con la diligencia deseada. Está lejos de asumir el liderazgo para formular y conducir los planes de defensa nacional, no dispone de los instrumentos que le permitan definir una concepción estratégica de ésta y, si bien lo establece la ley, ni siquiera pone en función los instrumentos que le permiten por ejemplo participar más activamente en aspectos como la formulación presupuestaria y el control del gasto de las fuerzas armadas.

Es claro sin embargo que muchas de estas falencias tienen que ver más con aspectos que escapan a la dinámica propia del Ministerio de Defensa. Esto a la luz de que en el país existe una carencia notable de civiles capaces de instrumentalizar los aspectos estratégicos de la defensa y de que la realidad presupuestaria inhibe cualquier intento, al menos a lo inmediato, de afrontar esta carencia de expertos civiles para asumir la tarea a un nivel de política de Estado. En realidad, la expresión institucional, y con ello las capacidades de que hasta hoy dispone el Ministerio de Defensa, no refleja más que una constante histórica de la sociedad nicaragüense de dejar en manos de los militares los aspectos relacionados con la defensa del país; constante que sólo por ley o decreto no puede ser superada.

Se trata también de una incapacidad arraigada en la cultura política y pública de no enfrentar los problemas nacionales desde un enfoque de política de Estado, que marque continuidad y coherencia de las acciones propuestas y de las políticas que se diseñan<sup>50</sup>, entendiendo que en el área de la defensa nacional y en una democracia moderna "debe ser competencia de las autoridades civiles legítimamente electas la formulación de políticas públicas de defensa con el concurso y asesoría especializada de los militares y la participación activa de la sociedad civil"<sup>51</sup>.

En este contexto es evidente la necesidad de realizar una profunda reflexión sobre la capacidad institucional del Ministerio de Defensa para cubrir lo que la ley le faculta, y de allí su capacidad y liderazgo para la conducción política de un proyecto que busque articular las expectativas nacionales y abrir el camino para la construcción de una agenda de intereses y la posterior elaboración de una política pública de defensa nacional.

Aquí nos encontramos en un nivel en el que las capacidades institucionales en la administración pública para la conducción de la defensa nacional van por debajo de los

---

<sup>49</sup> La Tribuna 16/08/98, entrevista con el Ing. Jaime Cuadra.

<sup>50</sup> Un indicador que muestra la mencionada falta de coherencia y continuidad en la administración pública y mas específicamente en el área de la defensa es que desde la activación formal del Ministerio de Defensa en 1997, han estado a la cabeza de esta cartera cuatro ministros, situación que no ha permitido definir una agenda de intereses que abordada desde las más amplias y representativas fuerzas de la de la nación, y con la conducción política de este ministerio, ayude a identificar los retos fundamentales para la defensa nacional y de allí delinear las políticas para enfrentarlos.

<sup>51</sup> José Antonio Alvarado, "Los criterios y prioridades en la agenda de defensa y seguridad: El Proceso de definición y planificación". Ponencia presentada en el Foro La Formulación de Políticas de Defensa y Seguridad, CEEN-NDI, enero 25, 2000, Managua.

avances en la normativa jurídica. Desarrollar esas capacidades es de manifiesta importancia para extender este proceso a una dinámica que conduzca a discusiones y análisis para la formulación de una política de defensa que revierta la norma histórica de hecho que imponía que los planes y la defensa fueran elaborados desde las cúpulas militares. De esto se desprende que defensa nacional y su expresión como política pública no está definida únicamente por un cuerpo jurídico, sino que está asociada también a la capacidad de conducción que tiene un gobierno y su clase política.

## **10.0 Los espacios de participación de la Asamblea Nacional en materia de defensa**

Como apuntamos en páginas precedentes la participación de la Asamblea Nacional en el tema de la defensa nacional es en extremo exigua. La reglamentación general de sus funciones le da este órgano del Estado atribuciones un tanto secundarias que en pocos casos son empleadas plenamente en el ejercicio de sus facultades. Sea por ser en sí un tanto irrelevantes, o bien por no tener la Asamblea Nacional una visión adecuada de las facultades conferidas al ejercicio legislativo en materia de defensa.

Pero estas limitaciones no son en realidad producto del desgano legislativo sobre esta importante área de la conducción política del Estado. Tiene que ver con dinámicas que se asocian más al carácter marcadamente presidencialista en la legislación sobre los aspectos relativos a la defensa nacional emanada a partir de 1990, que ha degenerado en una experiencia institucional de la Asamblea Nacional en extremo precaria. Los referentes más significativos sobre el papel de la Asamblea se ubican en la aprobación de las reformas constitucionales en 1995 (descritas anteriormente), del Código de Organización Militar en el mismo año, y la Ley de Organización de Poderes del Estado en 1998 con las ya mencionadas facultades atribuidas al Ministerio de Defensa. En todas ellas, las atribuciones conferidas tienen poco o nada que ver con asignarle un papel más beligerante sobre este tema a nuestro poder legislativo.

Lo descrito tiene que ver también con limitaciones palpables y notorias de índole administrativa que hacen de la Asamblea Nacional un espacio poco propicio para el debate legislativo sobre los temas relativos a la defensa nacional. Además de no tener mediante la ley un rango de influencia aceptable sobre la gerencia de la defensa, no dispone tampoco de los recursos humanos especializados capaces de asesorar a los diputados en la formulación y discusión de propuestas de ley que atribuyan más facultades a la clase política que asentada en este poder del Estado eleve el debate y la participación sobre tan importante tema.

Un debate pendiente en este sentido tiene que ver con el monitoreo y la discusión de mecanismos que mejoren e incrementen las facultades atribuidas por la ley, en especial en áreas claves como la Comisión de Defensa y Gobernación, analizando, si así correspondiera, reformas inclusive constitucionales que permitieran desarrollar líneas de trabajo en esta dirección. Desde luego, habría que avanzar también en el perfeccionamiento de las funciones internas atribuidas a nivel de las comisiones mismas, especialmente las de defensa y gobernación.

Aparte de las facultades ya señaladas en el ámbito constitucional, el Código Militar le confiere a la Asamblea Nacional atribuciones específicas referidas a actividades que se

relacionan con el involucramiento de las fuerzas armadas en misiones de orden interno. El arto 6, inciso 2.2 de este Código, dispone que el Presidente de la República en su carácter de jefe supremo de las fuerzas armadas podrá ordenar el inicio de operaciones militares por parte del ejército en defensa del país "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". En el inciso 3 de esta disposición se establece también que en caso de haber ordenado el Presidente de la República la intervención de las fuerzas del ejército por asonadas o motines que exceden la capacidad de la Policía Nacional o para sofocarlos, deberá éste -el Presidente de la República- informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días. Son éstas las únicas dos atribuciones dispuestas en el Código Militar que hacen referencia al papel de la Asamblea Nacional.

De las disposiciones establecidas, es en las atribuciones generales asignadas constitucionalmente a la Asamblea Nacional en las que se encuentran las mejores posibilidades para ejercer mayor influencia y control sobre la defensa nacional. Influencia a través del ya conocido "poder del bolsillo", y control por medio de las comparecencias a las que tienen obligación de someterse los ministros y vice ministros de Estado.

El arto.138 de la Constitución Política faculta a la Asamblea Nacional para conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República y ser informada periódicamente en su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley; y autoriza a este poder a solicitar informes, a los ministro y vice - ministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales. Estableciéndose que también puede este órgano requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia en este caso es obligatoria bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Son estas atribuciones, las que dan de alguna manera espacios significativos a la Asamblea Nacional para controlar los aspectos diversos relacionados con la defensa nacional, más allá de la mera sanción de la ley. Sin embargo, son espacios utilizados de manera muy marginal haciendo el peso de sus atribuciones prácticamente irrelevante frente a la lógica que subyace en la dinámica de la formulación de planes para la defensa nacional.

La inercia del poder legislativo en las decisiones presupuestarias sobre las fuerzas armadas es abrumadora y los mecanismos para solicitar informes o interpelar a las autoridades vinculadas al tema de la defensa son escasamente utilizados. Esto desde luego redundando en una escasa actitud hacia el control y el seguimiento en el área de la defensa. Pero también se conjugan aquí factores objetivos que acentúan estas inercias legislativas. Factores que entre otros se vinculan a la carencia de recursos técnicos, de flujos de información sobre los temas a tratar desde una óptica académica y no partidaria, flujos de información interinstitucional, poca asesoría de expertos y limitada información sobre los procesos y contextos en que se desarrollan los planes de defensa; buena parte de éstas enmarcadas en serias limitaciones presupuestarias.

Pero la inmadurez institucional de la Asamblea Nacional sobre los temas relativos a la defensa nacional tiene que ver con un contexto estructural en el que históricamente se ha limitado la participación soberana del poder legislativo en temas sustantivos para la vida



nacional. Desde luego, ya pasada la efervescencia de los primeros años de la transición, y más o menos asentado cierto nivel de institucionalidad democrática, por un lado la clase política está ciertamente interesada en otros aspectos de la vida institucional del país y por otro, el tema de las fuerzas armadas parece haber quedado reducido a la satisfacción de haberse promulgado el Código Militar y establecido un Ministerio de Defensa de naturaleza civil.

Ambos avances son innegablemente importantes pero no garantizan, *per se*, la conducción política civil de la defensa nacional. En este sentido es prudente comenzar a explorar campos de acción que procuren incrementar paulatinamente la influencia del poder legislativo en esta temática. Alcanzar este nivel requiere no obstante un alto grado de compromiso nacional que supere el enfoque un tanto partidarizado que ha tomado la agenda parlamentaria, sin superar este nivel el tema de la defensa nacional corre el peligro de sumergirse en los vaivenes de las coyunturas políticas de los partidos hegemónicos.

Por ello para algunos analistas sobre aspectos legislativos de la organización militar, el fortalecimiento de las facultades legislativas en materia de defensa debe estar precedido por el fortalecimiento del ámbito ministerial para terminar de operar la adecuada simbiosis entre el elemento civil y el elemento militar sin que se rompa el sano y justo equilibrio que hasta hoy se ha venido dando. Se insiste en este sentido en la aún frágil institucionalidad de la esfera parlamentaria de nuestro país que no garantiza que se impida la introducción de intereses particulares o politiqueros a través de la Asamblea Nacional que pudieran abrir algunas compuertas que no se debieran abrir y sujeten por ejemplo al componente militar de la defensa a los intereses partidarios que se expresan en el seno del poder legislativo. De allí que en cierta forma consideren prudente que las fuerzas armadas mantengan todavía un margen aceptable de autonomía frente al órgano legislativo, ya habiendo mostrado el Ejército de Nicaragua un comportamiento ético y profesional muy superior al esperado.

De lo descrito, el camino más conveniente para afianzar la tarea legislativa en materia de defensa parece ser, al menos a corto y mediano plazo, el de profundizar la competencia de las atribuciones ya conferidas especialmente aquellas relacionadas con los aspectos presupuestarios de la defensa.<sup>52</sup>

El llamado "poder del bolsillo" se ha convertido en el principal aliado en muchos de los congresos y parlamentos latinoamericanos para contrarrestar en parte las abultadas facultades que se han conferido al poder ejecutivo. Los avances en esta materia en Nicaragua son tímidos y el margen de acción en lo que se refiere a modificaciones en el gasto público es limitado, pero las facultades para su evaluación y acomodo en el órgano legislativo, de acuerdo a las reales necesidades de la defensa nacional, están conferidas en la ley.

Esto pasa indudablemente por impulsar dinámicas que faciliten el tratamiento del tema a través de la preparación por ejemplo de foros y talleres dirigidos a los legisladores, flujos de información con el establecimiento de bases de datos sobre los temas de defensa, asesoramiento con especialistas en la materia para identificar los flancos débiles en la

---

<sup>52</sup> Entendemos por aspectos presupuestarios de la defensa como los recursos asignados al rubro ministerio de Defensa en el Presupuesto General de la República, y que cubren los gastos del Ejército de Nicaragua y la gestión administrativa del Ministerio de Defensa propiamente tal.

administración de la defensa, conocimiento e intercambio de experiencias con órganos legislativos con experiencias avanzadas, preparación de los cuadros políticos en aspectos que tienen que ver con la gerencia de la defensa, intercambio continuo con los oficiales de las fuerzas armadas para conocer los planes y acciones que vienen desarrollando; en fin una agenda de acciones que en el mediano plazo genere los insumos para una mejor apropiación y conocimiento de lo que es la defensa nacional.

Ciertamente los legisladores como políticos deben entender que si bien el tema de la defensa ha dejado de ser una fuente atractiva para la captación de votos, no es menos cierto que la defensa compete a toda la nación y como institución legislativa su involucramiento activo en esta temática asegura que en definitiva la defensa sea una expresión del consenso nacional de las fuerzas sociales y políticas del país.

### **11.0 El instrumento militar de la defensa**

Como vimos, hasta 1989 los principios doctrinarios de la defensa nacional tenían que ver con la organización y disposición de las fuerzas armadas para preservar y defender contra la agresión y amenazas externas el proceso político revolucionario. Esto suponía el empleo efectivo del poder militar.

Lograda la pacificación en Nicaragua y la región, los esfuerzos se orientaron a redefinir (en unos países más que en otros) la agenda de seguridad y de allí los desafíos para la defensa nacional en un marco de distensión y paulatinos procesos de democratización. La desaparición de la bipolaridad geopolítica permitió que surgieran enfoques políticos más plurales, más pragmáticos y desideologizados y es así como el tema de la defensa nacional se ubica a un nivel mucho más disuasivo y preventivo.

En marzo de 1998, tras varios años de reorganización de las fuerzas armadas, el entonces general de Ejército Joaquín Cuadra Lacayo definía la defensa nacional como “el conjunto de medidas preventivas de disuasión, defensa, control de armamentos, y distensión que adopta un gobierno, con la finalidad de garantizar los objetivos e intereses nacionales contra todo riesgo potencial, amenaza o agresión. Su consecución constituye el fin que debe orientar los criterios de organización, preparación y ejecución de la defensa nacional. Característica esencial: tiene carácter claramente preventivo contra cualquier riesgo o amenaza, tanto real como potencial, que ponga en peligro la independencia o la paz social”.<sup>53</sup>

Se entiende de esta definición que es a las fuerzas armadas, según las misiones establecidas en la ley, a las que corresponde en este caso velar ante las amenazas de origen externo. Y aunque dentro del marco jurídico que ordena la organización militar del país y la normativa que ubica el rol de los demás agentes del Estado y la sociedad en la esfera de la defensa es poco probable encontrar principios doctrinarios sobre la defensa nacional, ésta es definida desde las fuerzas armadas como las medidas que se adoptan contra cualquier agresión externa. "La seguridad y la defensa nacional comprenden las previsiones y actividades que el país debe desarrollar encaminadas a resolver los conflictos que puedan requerir del

---

<sup>53</sup> Joaquín Cuadra, "Lección inaugural del primer curso de diplomado de Estado Mayor", Nicaragua, marzo de 1998.

empleo del poder militar contra un agresor externo, agotando de previo la disuasión, el diálogo y el recurso diplomático".<sup>54</sup>

Esta concepción, más las definidas constitucionalmente y aquellas establecidas en las demás leyes sobre la organización militar y el Ministerio de Defensa suponen un ejército organizado para enfrentar todo tipo de amenazas que pudieran atentar contra la integridad territorial y la soberanía nacional y aquellas otras que establece la ley, sin obviar desde luego que la misión principal de las fuerzas armadas en la defensa nacional su lucha contra el agresor externo. De allí que por la estructura operativa fundamental del ejército es previsible esperar que tenga la organización y capacidad de despliegue para enfrentar ese tipo de tareas.

En enero del año 2000 el Ejército de Nicaragua en un foro promovido por el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, exponía por primera vez ante la sociedad civil y otras instituciones del Estado las principales misiones que hasta entonces este cuerpo armado venía desarrollando, estructuradas en el "Plan de Empleo Operacional" definido éste como el conjunto de planes fundamentales tácticos, operativos y estratégicos que contienen la idea de las acciones a ejecutar por el Ejército de Nicaragua a fin de cumplir con las misiones constitucionales.<sup>55</sup>

El Plan está estructurado en tres áreas fundamentales. Estas son el Plan de Protección, el Plan de Seguridad y el Plan de Defensa.

El Plan de Protección tiene que ver con la atención a los desastres naturales, la protección a los recursos naturales, el programa nacional de desminado y los planes especiales relacionados con la cobertura a las elecciones municipales, autonómicas o nacionales.

Dentro de los Planes de Seguridad se encuentra el plan permanente de seguridad en el campo, el de protección a la cosecha cafetalera, el de protección de objetivos militares, el plan de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y el plan de vigilancia pesquera.

En el área de defensa están el plan de defensa estratégica del país y el plan de vigilancia y de protección de las fronteras nacionales que tienen como objetivo disponer y emplear todos los recursos militares del ejército en función de enfrentar conflictos de origen externo y/o fronterizos limitados o generalizados; ya sea por aire, mar o tierra. Esta área se constituye en el plan central de la defensa como misión principal del ejército. El Estado Mayor General es el órgano de planificación, organización, coordinación y control, y las unidades militares son las estructuras ejecutoras de los planes según su designación y ubicación territorial, canalizada a través de la "Orden 001".

### **11.1 Fuerzas y composición del Ejército de Nicaragua**

Escribir sobre la composición actual del Ejército de Nicaragua nos obliga a referirnos aunque sea muy sucintamente al drástico proceso de reducción presupuestario y de

---

<sup>54</sup> Memoria del Ejército de Nicaragua 1999, "Defensa Nacional", pág. 54, Managua, 2000.

<sup>55</sup> Estas misiones fueron expuestas por el Coronel César Delgadillo, Jefe de Planes y Operaciones del Ejército de Nicaragua en el Foro "La Formulación de Políticas de Defensa y Seguridad", enero 25, 2000, CEEN-NDI.

efectivos a que fue sometida esta institución entre 1990 y 1996. La reducción presupuestaria del gasto militar y la reducción de efectivos militares fue un binomio fundamental en la transición democrática nicaragüense. De 86,810 efectivos en 1990 El Ejército pasó a 21,710 en 1992 y a poco más de 12,000 en 1996. En el año 2,000 la cantidad de efectivos estaba 12,709. El recorte del presupuesto evolucionó de más de 170 millones de dólares en 1990, a menos de 25 millones en 1999. No existe en América Latina referencia alguna de un proceso de reducción tan fuerte y vertiginoso de la fuerza militar, y es tomando como referencia este proceso que puede comprenderse buena parte, si no lo fundamental, de la cuestión militar en Nicaragua. De allí que en cualquier análisis sobre la actual composición de las fuerzas armadas nicaragüenses sea válido retomar estas consideraciones para ayudar a poner en perspectiva cualquier tipo de reflexión.

En la actualidad para cumplir con las funciones arriba descritas el Ejército de Nicaragua se estructura en tres tipos de fuerzas que son la Terrestre, la Naval y la Aérea. Cuenta con 1916 oficiales, 289 sub oficiales, 780 clases, 9724 soldados y 1374 civiles, para un total de 12,709 efectivos, más 1,374 civiles.

Según la información disponible<sup>56</sup>, para cumplir con sus funciones el Ejército de Nicaragua planifica, organiza, adiestra, capacita y moviliza sus fuerzas y administra los recursos y medios sobre la base de líneas de trabajo definidas por el Alto Mando y que están contenidas en la documentación rectora No. 001 del Comandante en Jefe del Ejército para el año correspondiente, Indicaciones No. 001 del Jefe del Estado Mayor General que están referidos con el proceso de instrucción que a continuación enumero: Planes y Documentos, Organización Política, Aseguramientos Técnicos, Médicos y Financieros, Actividades de Instrucción y Gestión Administrativa.

La jerarquía de la organización militar<sup>57</sup> está compuesta por la Jefatura Suprema que le corresponde al Presidente de la República, el Alto Mando que le concierne a la Comandancia General compuesta por el Comandante en Jefe a quien se subordinan todas las fuerzas del ejército, el jefe del Estado Mayor General, y el Inspector General; el Mando Superior, que en materia militar corresponde al Estado Mayor General, conformado por el Jefe de éste y los Jefes de Direcciones, y el Mando de Unidades ejercido por los jefes de cada tipo de fuerza armada, los jefes de las grandes unidades subordinadas al Alto Mando, los jefes de órganos comunes y los jefes de otras unidades.

El seguimiento a los planes se hace a través de la evaluación continua de las actividades programadas mensual, trimestral y semestralmente; visitas en el terreno a las unidades donde se comprueba el cumplimiento de las órdenes e indicaciones del alto mando en aspectos relacionados con la disposición de combate, los planes operativos y administrativos específicos de cada unidad y otras evaluaciones que tienen que ver con el seguimiento sistemático de la situación operativa a través del Puesto General de Mando del Ejército, el Puesto Central de Mando de la Fuerza Aérea y el Puesto de Mando de la Fuerza Naval, y de todas las unidades que le dan seguimiento continuo a la situación del país en todas las áreas de planeamiento del ejército.

---

<sup>56</sup> En "Memoria del Ejército de Nicaragua 1995-1997", Managua, 1998.

<sup>57</sup> Idem, pág. 17.

La ejecución de los planes está a cargo de los órganos especializados para cada una de las áreas de acción prevista y planificada, y con reuniones de coordinación entre estas áreas y la cooperación y coordinación de las unidades militares con otras instituciones del Estado a nivel central y territorial.

El planeamiento militar descrito acarrea en sí varias particularidades que en un contexto de mayor institucionalidad en el manejo de los asuntos de defensa bien podrían ser motivo de acalorados debates. Primero porque los escenarios de acción que cada vez con más regularidad vienen asumiendo las fuerzas armadas incumben en buena medida a otras instituciones<sup>58</sup> que bien las podrían realizar después de un sereno análisis sobre sus capacidades y limitaciones y mejor focalización presupuestaria; y segundo porque en la planeación operativa e inclusive estratégica que desarrolla el ejército la participación y el peso de las decisiones civiles es hasta cierto punto irrelevante.

Es menester reconocer en este punto sin embargo, que a pesar de los mecanismos que permiten la formulación de una concepción estratégica de la defensa con una aceptable participación civil, el involucramiento por parte de éstos ha estado marcado por un desinterés extremo. En consecuencia nos encontramos en un nivel donde la ausencia de los órganos políticos y sociales de la nación en el ámbito de la planificación estratégica de la defensa es producto de la inercia institucional lo que provoca que las fuerzas armadas ahora se deban autoimponer la elaboración por sí mismos de los conceptos y doctrinas sobre la defensa, y autoimponerse también en consecuencia los planeamientos operativos y tácticos.

Lo desarrollado hasta ahora hace difícil evaluar con precisión desde el nivel de la conducción civil y política del Estado si las fuerzas armadas en su organización, despliegue y equipamiento están capacitadas efectivamente, o si les son dispuestos los recursos para que hagan lo que se espera de ellas como es la defensa de la nación frente a agresiones externas, más allá de la validez o no de las tesis sobre la ausencia de amenazas que ameriten una respuesta militar, y de las formalidades jurídicas que norman la organización de las fuerzas armadas y las demás instituciones encargadas de su conducción en una sociedad democrática. Los indicadores para evaluar estas capacidades en manos de los civiles son precarios, por no decir inexistentes.

Por ello la definición y explicitación de los marcos de acción de las fuerzas armadas en una política pública para la defensa, que ubica los niveles de decisión y gestión, y que orienta estratégicamente sus acciones, es una necesidad impostergable para poder evaluar con precisión la calidad y coherencia de sus misiones. Esto permite insertar a la institución armada en la dinámica de la racionalidad que subyace en la conducción del Estado, con sus reorganizaciones y readecuaciones a los nuevos tiempos.

---

<sup>58</sup> Nos referimos más particularmente al papel cada vez más relevante que viene jugando el Ejército de Nicaragua en la lucha contra las bandas armadas que acechan vastas zonas del interior del país, y el beligerante papel que viene jugando esta institución en la lucha contra el narcotráfico en las zonas fronterizas; y aunque no hay una visión concluyente sobre la viabilidad o no del involucramiento del ejército en estas áreas, sí es concluyente la falta de debate y análisis que se arrastra sobre la pertinencia de involucrar al ejército en estas misiones, que por su regularidad y magnitud sobrepasan lo estipulado en el espíritu de la ley.

## **12.0 El ámbito internacional de la defensa nacional**

La política exterior de Nicaragua viene privilegiando la amistad y la cooperación como la mejor forma de convivencia con sus vecinos. Así lo establecen los principios constitucionales y ésta es la visión que desarrolla el órgano encargado de la conducción de la política exterior nicaragüense, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua.

La Constitución de Nicaragua en su Título I, de Principios Fundamentales, Capítulo Único reconoce el principio de solución pacífica de las controversias, la voluntad expresa a la negociación pacífica de cualquier conflicto por los medios que ofrece el derecho internacional, y el descanso de las relaciones internacionales de Nicaragua en la amistad y solidaridad entre los pueblos y la reciprocidad entre los Estados, inhibiendo y proscribiendo por tanto todo tipo de agresión política, militar, económica, cultural y religiosa y la intervención en los asuntos internos de otros Estados. Y en su Título II sobre el Estado, Nicaragua se compromete a la promoción de los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región.

Son en general estas las premisas que vienen siendo asumidas y practicadas desde Nicaragua en los diversos niveles de sus relaciones internacionales. Los referentes y antecedentes más importantes sobre la actitud hacia el diálogo para la construcción de la paz en centroamérica se remontan a los años 80, fecha en que se inician los procesos de negociación para terminar con la guerra que se venía extendiendo y alcanzaba prácticamente toda el área centroamericana desde 1982. Esquipulas I en 1986, Esquipulas II en 1987, Alajuela en 1988, Tela en 1989 hasta terminar en Montelimar en 1990, marcan para Centroamérica niveles de madurez en el diálogo para la solución de conflictos regionales nunca antes experimentados en una región, que aunque con pocos antecedentes de disputas entre Estados, se caracterizaba por precarios y efímeros niveles de consenso e integración.

A partir de 1990 Centroamérica se encuentra en un nuevo escenario donde por vez primera se tiene alguna oportunidad de definir el tipo de inserción económica y política que conviene para la región, y aunque los márgenes de acción son estrechos por el efecto globalizante de los procesos de integración y la división de funciones en el sistema económico mundial, es innegable que se dispone de algunas facilidades para la proposición de agendas que permitan negociar ante los centros de poder una mejor inserción de la región en el contexto extra regional. La calidad de la agenda depende en buena parte de las capacidades nacionales para el diseño de políticas que generen el consenso y promuevan la confianza, esto cubre desde luego el sector de la defensa.

### **12.1 Algunos antecedentes**

La reestructuración del sistema internacional ha calado también profundamente en el replanteamiento de los objetivos de la defensa que persiguen los Estados, arrastrando el debate claro está hasta el papel que deben jugar los ejércitos.

Como es de todos conocido la seguridad en Centroamérica al igual que la del resto de los países latinoamericanos era definida como una función frente al expansionismo soviético y la insurgencia izquierdista, de allí que la agenda de seguridad fuera la extensión de los objetivos de la seguridad nacional de los Estados Unidos en sus propósitos de preservar sus

intereses estratégicos y económicos en la región.

Los programas de integración económica, de desarrollo social, o de cualquier otra índole eran en buena medida concebidos como un mecanismo para enfrentar la amenaza del comunismo, y las relaciones entre los países eran utilizadas para crear un bloque común contra esta amenaza, se entiende así entonces que frente a este fenómeno había un consenso estratégico e ideológico que alineaba a los Estados centroamericanos con la política exterior estadounidense, y que inducía, como en el caso de Nicaragua, a que los países del área que lograban romper el ciclo pro Estados Unidos alinearan su visión sobre la defensa nacional al polo que se oponía a los intereses estratégicos de Washington.

Una concepción que ilustra aún más esta idea y que puede ayudarnos a avanzar mejor sobre el contexto de la defensa en América Latina durante la guerra fría y que desde luego es incluyente para Centromérica nos dice que "durante el período de la guerra fría, la mayoría de los países latinoamericanos tuvo su propia doctrina de seguridad nacional, aunque todas las doctrinas se apoyaban en el mismo sistema conceptual, cuya matriz era norteamericana. Fue una iniciativa exitosa de los Estados Unidos en la medida en que estableció un lenguaje común en el ámbito de la política y de la estrategia, facilitando así la formación de un consenso ideológico y operacional para la seguridad hemisférica. Sin embargo, el empleo de tales doctrinas debe ser evaluado por la lógica de la política que hizo uso de ellas, que era la de la potencia hegemónica, los Estados Unidos. El punto de referencia considerado durante la guerra fría fue el conflicto Este - Oeste y los objetivos definidos atendían a las necesidades de seguridad de esa superpotencia. Entonces, si el pensamiento estratégico latinoamericano se fundamentó en parte sobre la perspectiva de alineamiento estratégico, la planeación estratégico-militar subordinó los intereses nacionales a la obtención de tales objetivos, de acuerdo con un consenso ideológico y estratégico sutilmente impuesto por los Estados Unidos".<sup>59</sup>

La referencia citada desgana en buena medida el escenario de la defensa en latinoamérica durante los años descritos y supone que a partir de éste se definían y alineaban como se indicaba antes las capacidades para la defensa nacional de cada país dependiendo del eje ideológico en el que era absorbido y que en lo fundamental favorecía a los Estados Unidos.

Con algunas variantes, pero con un sustrato férreo de lucha contra el comunismo<sup>60</sup> es que se desarrolla el concepto de la defensa y la seguridad nacional en América Latina tanto en lo nacional como en lo hemisférico, y es en este contexto que debe descansar cualquier análisis de los diversos escenarios de la defensa y la seguridad cooperativa de una región que hasta el día de hoy no deja de ser parte, con otros estilos de cooperación, de los intereses estratégicos de los Estados Unidos, pero que sin embargo deja de ser punto de sus prioridades con excepción del tema del narcotráfico.

---

<sup>59</sup> Geraldo Lesbat, "América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional" Francisco Leal y Juan Gabriel Tokatlián, **Orden Mundial y Seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina**, Bogotá, Tercer Mundo Editores, págs. 52 -53, 1994.

<sup>60</sup>Lo anterior no obvia el peso histórico de las relaciones vecinales y la construcción de los hipotéticos escenarios de confrontación entre países principalmente en América del Sur, que ciertamente han influido en la definición estratégica de la defensa nacional. Se trata más bien en este sentido de cuantificar el peso de los factores donde el enfoque de la lucha contra el comunismo primó sobre las consideraciones de defensa externa de la nación ante una eventual agresión.

Evaluar los escenarios internacionales de la cooperación para la defensa en el marco de la guerra fría pone de manifiesto que los países latinoamericanos poca o nula significación podían tener en el escenario de una confrontación a escala mundial que involucrara a los bloques hegemónicos de poder. Lejos de esta realidad, se sentaron más bien las bases nacionales con acuerdos de cooperación abiertos o encubiertos para afinar y focalizar de mejor manera los recursos para la lucha antisubversiva.

Gerardo Lesbat<sup>61</sup> al respecto tipifica los escenarios hipotéticos de guerra y el papel que se le definía a América Latina en cada uno de ellos. Define en términos generales tres tipos de escenario que van desde el supuesto de la guerra mundial a la guerra convencional entre países latinoamericanos y a la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de los países, concluyendo que en definitiva éste último era considerado como la posibilidad real e inmediata y el que orientaba la planificación regional en esta área geográfica del despliegue de las fuerzas con el objetivo de neutralizar o eliminar al enemigo interno. De allí que si bien se identificaban los dos primeros escenarios como eventuales y verdaderas hipótesis de conflicto, el grado de importancia que definía Estados Unidos para América Latina en estos escenarios era de muy bajo perfil en el planeamiento hemisférico de la defensa y sus recursos. "No cabe duda de que la seguridad interna se tornó a partir de la década de los sesenta en la base de ese planeamiento que imponía dos objetivos de defensa: los intereses económicos y estratégicos de los Estados Unidos y el orden interno de tales países, amenazados por la subversión comunista. Obviamente todos los países latinoamericanos consideraban como tema de defensa el territorio nacional. De cualquier modo, la lógica de la seguridad nacional durante la guerra fría, era la lógica de la política norteamericana, de contención del expansionismo soviético y de neutralización de la subversión comunista"<sup>62</sup>.

Desde luego la política exterior latinoamericana con todo su ideario comúnmente enunciado de solución negociada a los conflictos, fomento de la cooperación entre los países y respeto a la soberanía, por mencionar algunos, se alineaba a partir de los factores de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense, y con mayores o menores niveles, la cooperación en materia de defensa tenía su razón de ser en la lucha contra la subversión. Se entiende de esto que la defensa como una cuestión cooperativa en la región latinoamericana, y desde luego en América Central, no era formulada, ni actuaba de manera alguna conforme a preceptos o planeamientos que respondieran a una visión propia de lo que realmente debía enfrentar y asumir en su visión regional o sub regional, situación que para muchos continúa hasta hoy.

## **12.2 Los nuevos escenarios de la cooperación internacional para la defensa**

El fin de la guerra fría trajo consigo el replanteamiento de los estilos de la cooperación para la defensa y desde luego cambios en el enfoque de prioridades y posibilidades que se planteaban a las fuerzas armadas. El contexto que definía las prioridades de los ejércitos para acciones comunes -incluso para sus mismas acciones internas en el caso de América Central- era incierto, y el enfoque del enemigo común y de los poderes antagónicos era desplazado por una visión unipolar de poder político y económico.

De este contexto, el debate que surge sobre la defensa y su componente militar y, más

---

<sup>61</sup> Gerardo Lesbat, Op. cit, pág. 55.

<sup>62</sup> Idem, pág. 57



generalmente, sobre los nuevos escenarios y necesidades para la seguridad regional y nacional y el peso de los Estados Unidos en este nuevo ambiente es amplio y de plena vigencia. Es obvio que el tratamiento de este tema excede en mucho la intención de este documento, pero algunos puntos que pueden ayudar a poner en perspectiva el ambiente que enfrenta Nicaragua en el escenario internacional de la defensa pueden resumirse - sin agotarse- en los siguientes aspectos:

Regional y sub regionalmente se ha ido afirmando la noción de una agenda de defensa y seguridad mixta, en la que se reelaboran y revalorizan viejas temáticas, como el orden interno, la defensa del territorio y la soberanía, o los contenciosos fronterizos con Estados vecinos, al tiempo que la función militar se expande a escenarios nuevos como el narcotráfico, el medio ambiente y otros.

Tanto nacional como regionalmente se trabaja en el diseño de una agenda de seguridad claramente disuasiva y preventiva enmarcada dentro de procesos de desarrollo.

La vía armada aparece como una función entre varias, en la que se reelaboran nuevas tareas en materia de seguridad. Y la precisión del papel de las fuerzas armadas en las actuales tareas que demanda la seguridad aparece como un elemento central en el debate.

Con el derrumbe de la Doctrina de Seguridad Nacional y el fin de la guerra fría, se han minimizado los roles e importancia de las fuerzas militares en América Latina. Todo ello se ha traducido en perplejidad e incertidumbre y, como lo han calificado algunos analistas,<sup>63</sup> en una verdadera “crisis misional”, donde se traslapan, yuxtaponen e incluso contraponen antiguas, nuevas y futuras misiones. Esto ha llevado a que los ejércitos busquen entre ellos intensificar sus vínculos regionales y sub regionales para validar mediante la uniformidad del discurso las nuevas, viejas o reconfiguradas tareas que se auto asignan o les son atribuidas en el mercado de la defensa mundial a diferentes niveles.<sup>64</sup>

La indefinición geopolítica y la movilización de los ejes de conflicto han contribuido a abrir el debate (más intenso en unos lugares y menos en nuestro caso) sobre el concepto de seguridad, sobre los mecanismos y actores más adecuados para proveerla y, más puntualmente, sobre las funciones, la organización y el tamaño de las fuerzas armadas.

El contexto democrático ha desarrollado con notable conciencia la necesidad de validar los emergentes modelos de control civil sobre las fuerzas armadas tanto nacional como regionalmente promoviendo el diálogo entre civiles de todas las

---

<sup>63</sup> Mariam Hens y José Antonio Sanahuja, Op.cit, pág. 49.

<sup>64</sup> Desde 1990 el Ejército de Nicaragua ha logrado insertarse en una serie de instancias regionales y sub regionales en las que se discuten, definen y proyectan actividades conjuntas dirigidas a fortalecer la confianza entre los ejércitos del área y a promover la cooperación en misiones relacionadas con el intercambio de información sobre fuerzas y medios, medio ambiente, lucha contra el narcotráfico, acciones humanitarias, y educación militar por decir algunas. Los escenarios más visibles en este sentido son la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC), la Conferencia de los Ejércitos Americanos (CEA), y la Comisión de Seguridad Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericano.

países de la región sobre la defensa y la seguridad, incentivándose también la competencia técnica de estos civiles en asuntos de defensa y seguridad.

Uno de los resultados intermedios más notables de toda esta reconfiguración o reformulación de lo que es la defensa y la seguridad, se encuentra recogido en el "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamericana", firmado por los presidentes centroamericanos en San Pedro Sula, Honduras en 1995, como un instrumento jurídico marco que engloba la visión de la seguridad en la región centroamericana y que sustenta sus principios en la democracia que se constituye a partir del sufragio universal, el respeto a los derechos humanos y junto con ello el fortalecimiento de las instituciones en ese contexto democrático. En su artículo 1 define que :

"El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad"<sup>65</sup>

Como se ha indicado, el tratado en su contenido y definición de principios u objetivos extiende el tema de la seguridad a aspectos que tienen que ver con la seguridad personal, ambiental y económica entre otras, mediante el desarrollo de condiciones de paz y libertad para alcanzarlas. Define funciones y procedimientos para la lucha contra el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas, la depredación ambiental, el tráfico de armas, el patrimonio cultural, la erradicación de la violencia y la corrupción, y el establecimiento de un balance razonable de fuerzas acompañado de medidas de confianza mutua para la adquisición y posesión de armamento militar.

Aunque se pensara que la amplitud de sus principios podría diluir la focalización y eficacia de las acciones en materia de seguridad, para algunos analistas la ventaja de este tratado es que no estimula a una tendencia a la burocratización, haciendo descansar el cumplimiento o al menos la planeación de las funciones atribuidas en órganos o instancias ya existentes en los países signatarios.

### **12.3 Las fuerzas militares y de seguridad pública en el Tratado**

El componente militar de la seguridad en este tratado enuncia aspectos que tienen que ver con la subordinación de las fuerzas armadas y/o de seguridad a las autoridades civiles, instando para ello al perfeccionamiento de las instituciones democráticas y limitando a las

---

<sup>65</sup> Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, Título 1, Artículo 1. En base de datos SER en el 2000, <http://www.org.ar/protect/Archivo//d000caa7.htm>

fuerzas armadas o de seguridad a reducir su influencia a lo que les confiere la ley constitucionalmente<sup>66</sup>.

Llama también a desarrollar un mayor control sobre dichas fuerzas militares y de seguridad mediante la definición, de parte de las autoridades civiles, de las misiones y funciones de estas fuerzas para garantizar su actuación únicamente en ese contexto. Establece también que orienten (las fuerzas militares y de seguridad) su actuación a los principios establecidos en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>67</sup>

El artículo 11 del Tratado, en su Título II, establece la necesidad del fortalecimiento de la coordinación operativa para enfrentar de mejor manera amenazas a la seguridad democrática como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, y que requieran el uso de la fuerza militar, de seguridad o de la policía civil. Se definen también principios<sup>68</sup> para que se garantice el balance razonables de fuerzas en la región de acuerdo a la situación interna y externa de cada Estado parte.

Los artículos 28 y 29 del Tratado establecen procedimientos relacionados con el número de efectivos, naturaleza y cantidad de equipo para el desplazamiento o ejercicios de fuerzas militares, terrestres, aéreas o navales previamente planificados, definiendo también mecanismos para informar el desplazamiento de fuerzas militares para responder a amenazas imprevistas.

Los artículos 33 , 35 y 52 del Título IV llaman a la adecuación de los presupuestos de las fuerzas militares a las reales necesidades de defensa, a la presentación regular de informes sobre gastos militares, y la elaboración de planes donde interactúen militares, fuerzas de seguridad y civiles para el fomento de la confianza entre los países. Otro aspecto relevante que contempla el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y que incumbe a las fuerzas armadas tiene que ver con el registro de armamento y sus transferencias.

Aunque no existe hasta hoy una evaluación de la dimensión de los avances logrados en materia de seguridad y sus componentes a partir de lo establecido en dicho tratado, es incuestionable el valor que representa para la sub región centroamericana la suscripción de un tratado de esta naturaleza; y el avance, o la medida en que se avanza sobre lo suscrito, parece depender más bien de la desactivación de las inercias institucionales propias de cada país.

Una hipótesis no tan aventurada ni novedosa indica que mientras las carteras de defensa, y las instituciones civiles involucradas en la firma del Tratado de Seguridad Democrática, y que son llamadas a administrar este concepto de defensa y seguridad, no desarrollen la competencia técnica y el rigor conceptual en los temas de defensa y seguridad, es poco lo que se puede avanzar concretamente en una seguridad cooperativa que busca vincular el desarrollo humano a una seguridad cada vez mas integradora donde la defensa procura resolver y enfrentar desde el consenso las reales y sentidas necesidades de las naciones.

---

<sup>66</sup> Ver el Tratado en Título 1, artículo 2, inciso b y c.

<sup>67</sup> Idem, Artículos 4 y 7.

<sup>68</sup> Idem, Título II, artículo 27, inciso b

Lo realizado demuestra que, de alguna manera, se ha avanzado en una normativa que asegura mecanismos para generar transparencia, confianza mutua y que sobre todo garantiza el respeto a los derechos humanos; queda por evaluar hasta dónde se ha avanzado y desenmarañar las limitaciones que es imprescindible enfrentar. Una de ellas por ejemplo parece relacionarse con la nula referencia que se hace en el Tratado a los poderes legislativos de carácter regional como el Parlamento Centroamericano y los congresos o asambleas nacionales dejando así sin ninguna capacidad de escrutinio y seguimiento a estos poderes del Estado. Otra de ellas tiene que ver con las misiones de los ejércitos; y aunque hace un llamado a que se definan las misiones que corresponden a las fuerzas armadas y las de seguridad, no establecen lineamientos que contribuyan a generar consensos sobre los límites de las misiones y acciones que le corresponden a las fuerzas armadas, dejando así margen para que puedan prolongarse o validarse por ejemplo, acciones como las de orden interno -como las policiales- que regularmente se desarrollan aún en algunos países del área.

### **13.0 Las relaciones Estados Unidos - Nicaragua**

En junio de este año los medios de comunicación nicaragüenses destacaban en sus páginas la aceptación por parte de Estados Unidos del "Attaché de Defensa Militar, Naval y del Aire" con lo que se restablecían las relaciones militares entre Nicaragua y Estados Unidos después de casi 15 años de haberse roto tras el agudo conflicto que enfrentó en los años 80 las administraciones sandinista y estadounidense. La ruptura de relaciones significó para Nicaragua el fortalecimiento de las relaciones con los países del este y Cuba, y apartó al entonces Ejército Popular Sandinista de toda iniciativa estadounidense de capacitación militar, intercambio o aprovisionamiento, y muy por el contrario se desarrollaron las condiciones para que se incrementara la ayuda de los Estados Unidos a los vecinos del norte y el sur para contrarrestar el supuesto avance comunista en la sub región centroamericana.

En una entrevista dada a un medio de comunicación nacional<sup>69</sup>, Francisco Aguirre Sacasa, Embajador de Nicaragua en Washington, explicaba que el restablecimiento de las relaciones militares entre ambos países era un reconocimiento de la administración estadounidense a los progresos institucionales del Ejército de Nicaragua en aspectos que se referían por ejemplo a la profesionalización y despolitización que las fuerzas armadas nicaragüenses venían experimentando desde 1990. Señalaba en dicha entrevista otros aspectos que se referían a indicadores que demostraban la sujeción de los militares al control civil, y el hecho de que en los últimos años no se reportaran evidencias de abuso de los derechos humanos por parte de los militares nicaragüenses. Otros factores no menos importantes como la reducción del presupuesto de gastos militares y de efectivos, que convirtió al ejército nicaragüense en el de menor tamaño en Centroamérica eran señalados por el diplomático como vitales en la decisión estadounidense de reanudar las relaciones entre los ejércitos.

Antes de la normalización de las relaciones militares, el Departamento de Defensa estadounidense había otorgado becas a civiles en el Centro Hemisférico para Estudios de

---

<sup>69</sup> La Prensa, "Nicaragua restablece relaciones militares con Estados Unidos", 1 de junio de 2000.

Defensa, en las áreas de administración de los recursos para la defensa, y había auspiciado el intercambio de experiencias entre civiles sobre asuntos de defensa a los que han asistido una buena cantidad de funcionarios civiles de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Estas actividades se engloban en una política estadounidense de capacitación y formación planificada y desarrollada hace pocos años para promover en la esfera civil el conocimiento y la especialización en los temas relativos a la defensa y la seguridad con el fin de ir sentando las bases para un efectivo control de las instituciones civiles sobre la gerencia y administración de los asuntos vinculados a esta área y, claro está, para asegurar la sujeción de los militares a estas instituciones civiles.

Simultáneamente ambos ejércitos habían tenido algún tipo de interacción principalmente en labores vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en aguas del Caribe, y labores humanitarias bajo el Programa "Nuevos Horizontes"<sup>70</sup>. La tendencia objetiva apunta a la profundización a corto plazo de estas acciones en el nuevo marco de las relaciones entre ambas fuerzas armadas, y un ejemplo de ello lo constituyen dos aspectos fundamentales i) la discusión de un convenio de acciones conjuntas para reforzar la lucha contra el narcotráfico donde el Ejército de Nicaragua es parte activa en las negociaciones y ii) la sostenibilidad de las visitas de personal militar estadounidense en labores de asistencia humanitaria siempre desde el Programa "Nuevos Horizontes".

Del restablecimiento de las relaciones, los altos mandos del Ejército de Nicaragua esperan también oportunidades para la formación de sus oficiales en las academias de E.E.U.U.<sup>71</sup>, y asistencia en equipo y entrenamiento en el marco de las actividades conjuntas contra el narcotráfico a través de créditos o cooperación para el reforzamiento de la fuerza naval y aérea para consolidar las acciones en la zona Atlántica de Nicaragua y ejercer un mayor control sobre el territorio<sup>72</sup>.

El menú de oportunidades y misiones visualizadas por los mandos militares del Ejército de Nicaragua a partir del restablecimiento de las relaciones con las fuerzas armadas estadounidenses, expresa y sintetiza el debate que se viene arrastrando sobre la pertinencia de las misiones que son asignadas por los Estados Unidos a los países latinoamericanos en el marco de su agenda de seguridad nacional post guerra fría.

Y aunque las posiciones en este debate no son concluyentes es manifiesto para diversos sectores que, contrario a lo que pudiera pensarse, los países centroamericanos están lejos aún de pensar en establecer su propia agenda para sus fuerzas armadas en un contexto incierto donde las justificaciones para garantizar la existencia de éstas son cada vez menos perceptibles y convincentes.

Un análisis que ilustra más claramente la tesis de la influencia y control de la agenda de seguridad estadounidense en Centroamérica indica que "...los programas actuales de asistencia militar introducen a los ejércitos centroamericanos a una nueva existencia, ejerciendo misiones fuera del combate: búsqueda y rescate, ayuda en desarrollo, protección ambiental, provisión de servicios básicos, y -más que todo- la aplicación de las leyes

---

<sup>70</sup> El programa Nuevos Horizontes consiste en ejercicios de asistencia cívica humanitaria diseñados para dar entrenamiento a unidades de las Fuerzas Armadas estadounidenses y proveer a los países beneficiados de construcciones de carácter civil, como puentes, carreteras, escuelas, asistencia médica dental y veterinaria.

<sup>71</sup> El Nuevo Diario, "EU aceptará agregado militar nicaragüense", 11 de marzo de 2000.

<sup>72</sup> La Prensa, "Narcotráfico en la mira del Ejército", 9 de junio de 2000.

antidrogas”<sup>73</sup>. Refutar esta tesis no es tarea fácil pues son claros los indicadores que demuestran la coincidencia de las demandas de seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina con la emergencia de estas nuevas misiones sobre la defensa que los ejércitos vienen adjudicándose y las que el Ejército de Nicaragua parece aceptar con beneplácito.

Y si bien es cierto afirmar que estas misiones han sido incorporadas al Ejército de Nicaragua ya antes del restablecimiento de las mencionadas relaciones con las fuerzas armadas de Estados Unidos, no es menos cierto también que han sido validadas en el marco de los sistemas cooperativos sub regionales y regionales, a los que nuestras fuerzas armadas han venido adhiriéndose, y que son apoyadas o por lo menos cuentan para la definición de sus misiones con el beneplácito de los Estados Unidos.

Válido o no que el ejército asuma estas misiones que parecerán ser reforzadas a partir del restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos; sea para la lucha contra el narcotráfico, el apoyo en labores ambientales, la ayuda en situaciones de desastre o cualquier otra que se enuncia en el marco de los nuevos convenios sub regionales o regionales y que puedan ser justificadas como temas de interés nacional de la defensa, es innegable que los militares nicaragüenses han sabido priorizar sus necesidades en este nuevo marco de relaciones con los Estados Unidos, y como en otras ocasiones la presencia y conducción civil para definir las es hasta ahora imperceptible.

Y es en cierta medida aquí donde debe centrarse el debate; no en la validez de dichas misiones sino más bien en los procesos que han conducido a la toma de decisiones sobre la pertinencia o no de estas misiones que hasta hoy en Nicaragua no han sido abordadas de la manera que se espera de una eficiente conducción y administración civil de la defensa. En este sentido es razonable esperar que sea la conducción civil la que genere los procesos y mecanismos para verificar, validar o someter a juicio la pertinencia o no de estas misiones para nuestras fuerzas armadas, o el tipo de fuerzas que se espera que las cumplan, y de allí definir de qué manera la cooperación para la defensa redundará en beneficio del verdadero interés nacional.

Esto tiene que ver con lo que en páginas precedentes se ha venido analizando y es el imperativo de asumir la identificación de las fuerzas armadas como un instrumento de la defensa, que se enmarca en dinámicas que preceden la definición de la función militar y sus obligaciones en la producción del bien defensa. Dinámicas que se asocian a consensos, regulaciones legales y sistemas de organización que van definiendo los intereses que la defensa deberá garantizar para la nación frente a cualquier amenaza. De allí los objetivos claros y explícitos que se espera que la conducción civil defina, las acciones necesarias para alcanzarlos y los recursos que requerirán de la cooperación y que son en definitiva de los que realmente deberá disponer.

En general es mucho lo que queda por definir y ordenar en las nuevas relaciones militares entre Estados Unidos y Nicaragua y el escenario representa una clara oportunidad para definir y ejecutar procesos que patenticen el liderazgo que la ley atribuye a las instituciones civiles encargadas de administrar la defensa en Nicaragua.

---

<sup>73</sup> Diálogo Centroamericano, "La Política Exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica", No. 38, marzo - mayo, 1999, San José, pág. 35.

## **IV. Las hipótesis de conflicto en la defensa nacional**

Para finalizar sintetizaremos en el acápite siguiente las características de algunos escenarios hipotéticos de conflictos que han alcanzado alguna relevancia y que sin ser de la esfera de influencia definida como tradicional para las fuerzas armadas -con excepción de los problemas fronterizos- han venido insertándose en el campo de acción de éstas, y que claro está, son en la realidad escenarios de acción de la competencia militar.

Las hipótesis de conflictos y la definición de sus escenarios son un requerimiento básico en la determinación de una política de defensa, pues ayudan a establecer la política militar que requiere el país. Y aunque para diversos analistas no existen en la actualidad amenazas que ameriten una respuesta militar<sup>74</sup>, para otros la ausencia de amenazas explícitas no implica la eliminación de tensiones y crisis; arguyendo que la mencionada y conocida tendencia hacia la internacionalización y el aumento del intercambio regional no implican necesariamente una disminución en las tensiones vecinales.

Los recientes conflictos fronterizos con la República de Costa Rica, la agenda abierta sobre la isla de San Andrés y los constantes roces con la República de Honduras por la soberanía y el derecho de navegación en las áreas marítimas nacionales indican que es necesario actualizar una apreciación estratégico-política desde una perspectiva que no niegue las realidades del conflicto, busque prevenirlas en un contexto de paz, las articule con la cooperación regional y defina el alcance e inserción de la fuerza militar que es, bueno o no, una realidad institucionalmente innegable en nuestro país.

Esto implica la determinación precisa del alcance de la fuerza militar en esos escenarios de conflicto en sus diversas facetas, llevando a asumir por ejemplo que en el ejercicio de elaboración de hipótesis de conflicto no se puede negar que en la realidad política, social e internacional de la nación, existen y seguirán existiendo circunstancias adversas, personas, grupos, organizaciones o instituciones que por su accionar en determinadas circunstancias pueden agredir los intereses vitales del país.

En buena teoría hay que aceptar que la naturaleza de las agresiones es variada y ha modificado los viejos esquemas de seguridad, relativizando la pertinencia e idoneidad de los actores encargados de suministrarla, el tipo de respuesta que deberá darse a los conflictos y la concepción misma de su naturaleza interna o externa. Con este marco de referencia habrá que definir la conceptualización que se impondrá acerca de los medios más idóneos para lograr la seguridad y la defensa en general.

### **14.0 Hipótesis de conflicto: nuevas amenazas, nuevas tareas en seguridad?**

Se concibe la formulación y la implementación de la política de defensa y seguridad nacional como un asunto de política de Estado que traduce un gran consenso generado a

---

<sup>74</sup> Para profundizar este punto de vista ver Diálogo Centroamericano, "¿Se justifican las respuestas militares?", No 34, octubre de 1998, San José.

través de un análisis exhaustivo e informado del más amplio espectro de las fuerzas políticas y sociales del país. Por ello es indispensable integrar a los diversos actores –del Estado y la sociedad civil- que con una capacidad de visión y evaluación estratégica sean capaces de formular hipótesis de conflictos en escenarios de riesgos y amenazas.

Así las cosas, es previsible esperar que las hipótesis de conflicto son elaboradas y resueltas oportunamente por concepciones, métodos e instituciones democráticas aplicando políticas y estrategias elaboradas con criterio, entenderé como bien dicen diversos analistas que “...el conflicto, como expresión natural de toda convivencia humana no puede ser resuelto convenientemente en una democracia si no se cuenta con una doctrina política estructurada y con un régimen orgánico, jurídico y funcional de seguridad y de defensa consecuente con esa doctrina”<sup>75</sup>.

#### **14.1 Los escenarios hipotéticos de conflicto**

Los escenarios de conflicto en lo que a defensa se refiere varían de acuerdo a las realidades o el tipo de convivencia nacional o regional. Así, las necesidades de defensa y seguridad y las hipótesis de conflicto se asumen como diferentes interna y externamente en un contexto de confrontación abierta entre democracias controladas y regímenes autoritarios o totalitarios y en uno de democracias representativas en vías de consolidación con proyectos económicos, políticos y sociales regionalizantes como se da hoy en día.

La lectura de los escenarios y la previsión o las hipótesis de conflicto determinarán en gran medida el modelo de seguridad y defensa, poniendo a disposición del Estado aquellas instituciones que coadyuvarán en la definición de esa agenda. Las potencialidades y limitaciones de sus recursos, sus misiones y las herramientas necesarias para hacerlas eficientes y efectivas dependerán del tipo de lectura (política, geográfica, económica) que se haga de dichos escenarios de conflicto y de la definición estratégica de un proyecto de nación en un contexto de paz y democracia.

En este marco se reseñan de manera muy general tres escenarios de conflicto de naturaleza y connotaciones variadas que demuestran que la agenda de seguridad y defensa nacional debe, en última instancia, ser definida y cubierta por una diversidad de actores con características y misiones que son ajenas con mucho a lo estrictamente militar o lo sobrepasen. La selección de estos tres escenarios de conflicto se hizo a partir de el monitoreo de las principales actividades o misiones que han concentrado la mayor atención de las fuerzas armadas en los dos últimos años.

#### **15.0 La defensa e integridad territorial**

El fin de la guerra fría y la dinámica de integración regional han tenido efectos diversos en materia de conflictos fronterizos. Por un lado todo parece indicar, al menos en América Latina, la tendencia a asumir la resolución pacífica de éstos. De hecho, la región centroamericana históricamente se ha caracterizado, con excepción de la guerra de las 100

---

<sup>75</sup> Ramón Osvaldo Orieta, "Democracia, seguridad y defensa. Reforma militar para la defensa Nacional", Mimeo.



horas entre El Salvador y Honduras en 1969, por estar casi exenta de conflictos armados suscitados por estas causas. Pero también parece reformularse la función tradicional de la defensa de soberanía del territorio en una variedad de visiones y percepciones que no logran ubicar con precisión el origen y el alcance de las agresiones que pudieran afectar nuestra soberanía e integridad territorial lo que induce hoy más que nunca a pensar en la imposibilidad de encontrar un escenario de enfrentamiento abierto entre dos o más países.

Pero en el intento de construir escenarios de riesgos o de conflictos, y entendidos estos escenarios hipotéticos como una herramienta fundamental en el diseño de una política de defensa, vale la pena preguntarse si es posible plantearse hipótesis de conflictos entre países centroamericanos y de la región. Hipótesis que si bien pueden no desembocar en conflictos armados pueden materializarse como crisis reales que llevadas adecuadamente pueden ayudar a que un Estado las utilice deliberadamente para alcanzar ciertos objetivos sobre otras naciones.

Las manifestaciones de conflictos geopolíticos o territoriales son diversas y a través de la historia sus causas han sido variadas pasando por la necesidad de ampliación de los mercados, la búsqueda de mano de obra barata, la apropiación de los recursos naturales, el acceso a nuevas rutas de comunicación o la creación de zonas de seguridad.

Sin embargo, ahora ¿en qué consisten los conflictos que pueden enfrentar a los Estados?. En la actualidad quedan varios de los ya descritos en agenda, a la vez que se agregan otros como la presión de la inmigración hacia los países desarrollados o con mejores perspectivas de crecimiento y la disparidad de desarrollo entre países próximos que genera continuos puntos de fricción y retrasa los procesos de integración.

Localmente conviene analizar si el resurgimiento de los desacuerdos con Honduras, Costa Rica y Colombia habrá de ser un anuncio de situaciones por venir, o si sólo es un hecho aislado en una sub región donde los conflictos territoriales como expresión de guerra entre países son prácticamente inexistentes en lo que va del siglo. Como lo plantea el investigador Fernando Bustamante<sup>76</sup> "...Por ponerlo en términos simples, la región parece consistir en sociedades violentas con Estados pacíficos...". Sin embargo, un vistazo de estos incidentes podría ayudar a definir las tendencias de éstos y contribuir a la vez a la formulación de estrategias de disuasión frente a posibles conflictos futuros y a la reafirmación soberana sobre el territorio nacional en un marco de integración y discusión que privilegie el diálogo y las relaciones bilaterales como forma de prevención y resolución de conflicto entre los Estados.

Ciertamente los conflictos territoriales merecen en el escenario de la defensa nacional especial atención, y es obligación de todo Estado prever la situación de un escenario adverso. Generalmente se formulan escenarios de carácter defensivo sobre los territorios que un Estado posee y sobre el cual aplican principios de soberanía e independencia. Sobre los territorios en disputa se pueden formular distintas estrategias, generalmente conducentes a la recuperación o mantenimiento sobre un derecho que se cree propio, privilegiando los mecanismos que da el derecho internacional para resolver conflictos de esta naturaleza.

---

<sup>76</sup> Fernando Bustamante, "La seguridad hemisférica en los años 90. ¿Cuáles fuerzas armadas?", Nueva Sociedad, No.138, 1995.

En el caso de Nicaragua el reclamo y la defensa de derechos de soberanía y utilización sobre vastos territorios han sido causa de tensiones en grados diversos y escenarios variados entre Honduras, Costa Rica y Colombia. Buena parte de los antecedentes de estos tipos de conflicto pueden encontrarse básicamente en interpretaciones de las demarcaciones territoriales que se establecieron luego que estos países se independizaron de la corona española.

### 15.1 Costa Rica: El derecho a la “libre navegación”

Costa Rica después de su independencia siempre buscó una salida al mar Caribe debido a necesidad de un puerto para la exportación del café y a la deficiencia de las vías de comunicación de aquel entonces. Con el ánimo de encontrar la salida definitiva al Caribe se utilizó un primer camino hacia Matina, entre el río Turrialba y el Reventazón, entre 1838 y 1846. Desaparecida la conveniencia de esta ruta comenzó a darse importancia al Sarapiquí y al Río San Juan<sup>77</sup> como vías para la utilización del puerto de San Juan del Norte.

Así, la libre navegación por el Río San Juan comenzaba a ser considerada como fundamental para el comercio de Costa Rica, que hacia la segunda mitad del siglo XIX comenzaba a fortalecer su economía agroexportadora así como su elite política.

Hacia 1848, Nicaragua afirma que es la única que puede tener derecho a libre navegación en el río y arguye la propiedad de ambas riberas del río. Tras varios años de negociaciones, en las que los intereses de los Estados Unidos e Inglaterra (por la ubicación estratégica de Nicaragua como eventual ruta canalera) se superponían a los intereses nacionales, se firma el 15 de Abril de 1858 el Tratado Jeréz-Cañas, en el que se definen las fronteras que hasta hoy están vigentes.

Se afirma que tanto la bahía de San Juan del Norte como la de Salinas “serán comunes a ambas Repúblicas, y de consiguiente lo serán sus ventajas y la obligación de concurrir a su defensa.”<sup>78</sup> Curiosamente el tratado también obliga a las dos repúblicas a concurrir a la defensa del Río San Juan en caso de agresión exterior; y a Costa Rica la obliga “a la guarda del [del Río San Juan]” en la margen que le corresponde. A través de este Tratado Nicaragua “cedió las provincias de Nicoya y Guanacaste”<sup>79</sup>

Luego con el Laudo Cleveland (22 de marzo de 1888) se aclara el alcance del derecho de Costa Rica a la libre navegación por el Río San Juan, se estipula que “no tiene derecho la República de Costa Rica de navegar en el Río San Juan con buques de guerra; pero sí se puede navegar en dicho Río con buques de servicio fiscal relacionados y conexados con el goce de ‘objetos de comercio’...”<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> El Río San Juan fue descubierto en 1539, se le dio el nombre de El Desaguadero por considerarlo la salida al mar de las aguas del Lago de Nicaragua. Históricamente siempre ha sido una importante vía de comunicación ya que es una entrada desde el Mar Caribe al centro de Nicaragua y puede acortar distancias para pasar al pacífico.

<sup>78</sup> Antonio Esgueva, **La realidad acerca de la disputa del río San Juan**, Managua, Universidad Centroamericana, 1998, pág. 18.

<sup>79</sup> Luis Pasos Argüello, **Los conflictos territoriales de Nicaragua**, Managua, Banco de América, 1982, pág. 45.

<sup>80</sup> Antonio Esgueva, Op. cit, pág. 31.

No obstante la definición de los límites y prerrogativas asignadas a cada una de las repúblicas sobre el Río San Juan, la historia muestra la persistencia de continuos roces en los que el interés económico de Costa Rica pretende diluir de hecho la claridad y la especificidad sobre la situación jurídica del río San Juan, particularmente sobre el alcance del derecho de libre navegación

### **15.1.2 Los puntos de divergencia sobre el Río**

Las divergencias entre Costa Rica y Nicaragua se basan fundamentalmente en aspectos de interpretación de los tratados concernientes al derecho de libre navegación en el Río San Juan y en este sentido las posiciones son resumidas de la siguiente manera:

#### ***Nicaragua***

Costa Rica tiene derecho a la libre navegación por el San Juan, pero limitado a lo estipulado en el artículo sexto del Tratado Jerez-Cañas y el segundo del Laudo Cleveland. Nicaragua interpreta que Costa Rica tiene libre navegación, pero con objetos de comercio y, según lo establecido por el árbitro Cleveland, “no tiene derecho Costa Rica de navegar con buques de guerra”. Nicaragua considera a las embarcaciones con guardacostas costarricenses armados como buques de guerra. Por tanto este acto es una violación a lo dispuesto en dicho documento y a la soberanía nacional, dado que Nicaragua tiene dominio y sumo imperio sobre el río.

#### ***Costa Rica***

El derecho de libre navegación costarricense sobre el Río San Juan está consignado en instrumentos internacionales vigentes. Costa Rica no pone en duda el dominio y sumo imperio de Nicaragua sobre el río, sin embargo, considera que Nicaragua ha irrespetado el derecho costarricense a la libre navegación por el río al impedirle el libre paso en varias ocasiones. Costa Rica interpreta este derecho como general y no como específico (sólo para la navegación con objetos de comercio). En otras palabras “suprime la especificación y se presenta ese derecho como si se tratara de libre navegación irrestricta”<sup>81</sup>, un derecho a la libre navegación sin condiciones. Por otro lado, Costa Rica no considera como buques de guerra a las embarcaciones con policías armados.

El gobierno costarricense tiene muy claros sus intereses: garantizarse la libre navegación (no restringida) por el río San Juan, ruta que le es valiosísima no de manera significativa por el traslado de ‘objetos de comercio’ sino por el potencial turístico de la zona. Costa Rica identifica como parte de su interés nacional la proyección de sus valores democráticos y de sociedad cívica y por tal razón no considera que sus policías armados por el río San Juan sean una amenaza a la soberanía nicaragüense.

---

<sup>81</sup> Augusto Zamora, Op. cit, pág. 313.

## **16.0 Honduras: Mar Caribe Paralelo 15 ó 17 – Golfo de Fonseca**

La controversia territorial entre Nicaragua y Honduras se ha centrado en el mar Caribe (el paralelo 15 como línea divisoria marítima) y en el Golfo de Fonseca. “Los incidentes marítimos se inician en 1981 en el golfo de Fonseca y tienen dos formas. Una de ellas consiste en ataques y hostigamientos a barcos pesqueros y guardacostas nicaragüenses en aguas jurisdiccionales del golfo, situación que en 1982 se extiende a la zona del paralelo 15.”<sup>82</sup>

Honduras reclama como límite marítimo el paralelo 14° 59’ 08’’. Tal pretensión es rechazada por Nicaragua aduciendo que las áreas bajo la soberanía y jurisdicción de Nicaragua en el mar Caribe históricamente se han extendido siempre al norte del paralelo 15. En la nueva constitución hondureña de 1982 se trata de imponer el paralelo 15 de manera unilateral, como frontera marítima entre Nicaragua y Honduras.

El 2 de agosto de 1986, los gobiernos de Honduras y Colombia suscriben el Tratado de Delimitación Marítima Ramírez - López , “... por medio de cual se dividen [...] la mayor parte de las áreas insulares, marinas y submarinas de Nicaragua [...] Colombia reconoce a Honduras como frontera marítima con Nicaragua el paralelo 15...”<sup>83</sup>. Por su parte Honduras reconoce el meridiano 82 como frontera marítima entre Colombia y Nicaragua. Ambas naciones no tomaron en cuenta los derechos territoriales de Nicaragua.

El 8 de septiembre de 1986 Nicaragua presenta su protesta a los gobiernos de Honduras y Colombia pero debido al fuerte conflicto político que atravesaba el área centroamericana en esos años la controversia limítrofe pasó a engavetarse y el gobierno hondureño cesó de insistir en la ratificación del tratado.

En 1990 ya finalizado el conflicto armado que asolaba a Nicaragua, Honduras (que asentaba en su territorio la mayor parte de las fuerzas de resistencia) continúa en su posición de mantener la vigencia del tratado de delimitación marina suscrito con Colombia; Tratado que es rechazado tajantemente por el Gobierno de Nicaragua.

### **16.1 El Golfo de Fonseca**

“El Golfo de Fonseca es una bahía de 2.128 Kilómetros cuadrados que se abre al Océano Pacífico siguiendo la dirección sudoeste [...] el litoral esta dividido entre tres Estados, Nicaragua, El Salvador y Honduras...”<sup>84</sup> Con el desmembramiento de la Federación Centroamericana se inicia la controversia acerca de las respectivas jurisdicciones en el golfo, inicialmente entre Honduras y El Salvador. Para ese entonces Nicaragua y Honduras no tenían diferencias sobre las jurisdicciones del golfo y la delimitación de sus aguas adyacentes.

En 1980, después de la firma del Tratado General de Paz entre El Salvador y Honduras por el cual ambos países acordaban que, de no alcanzar un arreglo bilateral, el contencioso territorial sería sometido a la Corte Internacional de Justicia, la situación sufrió un revés.

---

<sup>82</sup> Idem, pág. 162.

<sup>83</sup> Idem, pág. 172.

<sup>84</sup> Idem, pág. 188.

Honduras pretendía ahora beneficiarse con aguas del Pacífico. En esta época se agrava el conflicto entre Nicaragua y Honduras. Ambas naciones se acusan de no respetar sus áreas jurisdiccionales y se atacan mutuamente, tanto por medios diplomáticos como por advertencias militares en el golfo.

Para los expertos en derecho internacional, Honduras al no poseer la cobertura territorial suficiente para tener aguas jurisdiccionales en el Pacífico, no puede disponer de un área económica exclusiva para la explotación, exploración, conservación, y ordenación de los recursos pesqueros en dicha zona a no ser mediante la suscripción de acuerdos u otros arreglos entre las partes afectadas. Al respecto, los Artículos 74 y 83 de la Convención del Mar relativos a la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, disponen que dichas zonas se delimitarán *por acuerdo entre los países* con base en el derecho internacional, acuerdo que hasta hoy no ha suscrito Nicaragua.

### **16.1.2 Situación actual e incidentes**

En los últimos años el conflicto entre Nicaragua y Honduras se ha centrado en la no aceptación por parte de Nicaragua de los límites de la supuesta franja jurisdiccional hondureña en el Pacífico. La situación ha devenido en constantes capturas de barcos pesqueros hondureños y embarcaciones nicaragüenses capturadas por las autoridades hondureñas.

En el caso del Golfo de Fonseca tanto los barcos de una como los de la otra nación navegan ilegalmente en aguas en las cuales su gobierno no tiene jurisdicción. El conflicto, se puede asegurar, tiene motivaciones económicas. Los camaroneros artesanales hondureños navegan en aguas nicaragüenses de forma ilegal porque los atrae la riqueza de los recursos y los pescadores nicaragüenses se adentran en territorio hondureño por los atractivos precios para sus productos pesqueros.

La insuficiente demarcación física de los límites costeros, el escaso patrullaje de las autoridades nicaragüenses y, nuevamente, la falta de una política clara de fronteras, agudizan el conflicto de penetración a los mares territoriales nicaragüenses.

Del diferendo sobre el Golfo de Fonseca se concluye que Nicaragua no reconoce la franja de aguas jurisdiccionales en el Pacífico (en extremo indefinidas) que Honduras se adjudica. Por tanto no reconoce la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso del diferendo entre El Salvador y Honduras. Honduras por su parte alega condición geográfica desventajosa lo que le permitiría reivindicar jurisdicción en aguas del Pacífico.

## **17.0 Colombia: San Andrés y Providencia**

A lo largo del litoral Atlántico existe una gran cantidad de islas y cayos que emergen de aguas cuya profundidad no es mayor por la presencia de la amplia plataforma submarina con que se prolonga en este sector el territorio de Nicaragua. Geográficamente, la isla de San Andrés están situadas a 198.95 km. de Punta de Perla y a 142.60 km. de Corn Island, ambas bajo soberanía nicaragüense; en cambio se sitúan a 640.75 km. del Cabo Tiburón y a 713.26 km. de Cartagena de Colombia. La isla de la Providencia se encuentra ubicada a 228.41 km. de Puerto Cabezas en Nicaragua, su distancia del Cabo Tiburón de Colombia es

de 678.79 km.

## 17.1 Antecedentes

Los antecedentes inmediatos al diferendo entre Nicaragua y Colombia en cuanto a las islas de San Andrés y Providencia están referidos en la nulidad e invalidez del tratado de 1928<sup>85</sup>. En el caso del estatus jurídico de los cayos y bancos, la controversia gira en torno a la pretensión colombiana “sobre áreas marinas y submarinas de Nicaragua en el mar Caribe”<sup>86</sup>.

En 1928 Nicaragua, bajo intervención estadounidense, suscribe un acuerdo conocido como Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra. En dicho Tratado “La República de Colombia reconoce la soberanía y el pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la Mosquitia (...) y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico (...) y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas San Andrés y Providencia...”<sup>87</sup>.

De igual forma Colombia trata de imponer a Nicaragua (en el agregado del tratado) el meridiano 82 como línea de delimitación marítima. Nicaragua quedaba así “despojada de las islas, despojada de los bancos y cayos, despojada de sus áreas marinas y con una frontera marítima impuesta desde posiciones de fuerza...”<sup>88</sup>.

Sin embargo, ni este tratado ni su agregado son reconocidos por Nicaragua en cuanto debían ser objeto de un acuerdo entre los Estados interesados y éste (el acuerdo) debe realizarse bajo el principio de equidad.

En 1972 Colombia y Estados Unidos suscriben otro tratado, el Saccio-Vázquez. A través de este tratado Estados Unidos renuncia a los cayos Roncador, Quitasueño y Serrano (las pretensiones estadounidenses sobre estos territorios tenían de base la “Guano Act”<sup>89</sup>, acto unilateral e ilegal). Ante este Acuerdo Nicaragua reacciona enérgicamente por considerar que la actitud norteamericana era un reconocimiento a las pretensiones colombianas sobre estos cayos.

Ambas posiciones se resumen muy en lo general en que Colombia basa sus pretensiones de soberanía sobre las islas de San Andrés y Providencia en el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra, a través del cual Nicaragua concede a este país la soberanía sobre las islas antes mencionadas. Los argumentos colombianos tienen origen en la Real Orden de 1803<sup>90</sup>, de

---

<sup>85</sup> Tratado suscrito en esa fecha por Nicaragua y Colombia, estando la primera bajo intervención estadounidense.

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Idem, pág 81

<sup>88</sup> Idem, pág. 86.

<sup>89</sup> En la llamada Ley del Guano, Estados Unidos se adjudicaba unilateralmente a poder de norteamérica las islas o islotes consideradas por dicho gobierno como *terra nullis*. En el sólo hecho de haber sido descubierto guano en estos territorios por estadounidenses se fundamentaba tal pretensión. En 1865 Serrana y Roncador eran absorbidos por este acto ilegal.

<sup>90</sup> La Real Orden expresaba lo siguiente: “El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos ( ... ), queden segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fé...”

dicha Orden Colombia interpreta ser la sucesora de los Derechos de España sobre estos territorios .

Nicaragua alega que al momento de la firma y ratificación del tratado Bárcenas Meneses-Esguerra se encontraba ocupada política, económica y militarmente por los Estados Unidos; por consiguiente, no era sujeto autónomo de derecho internacional, razón por la cual el Estado nicaragüense ha planteado la nulidad del Tratado. Nicaragua considera que los argumentos presentados por Colombia no cuentan con respaldo moral ni jurídico.

## **18.0 Algunas consideraciones**

En un contexto de rápidos procesos de interdependencia económica y política, donde se da una transformación respecto a la naturaleza del Estado, su rol internacional y el contenido de la seguridad nacional y el interés nacional, es prudente plantearse las regulaciones idóneas para el resguardo de la soberanía y la preservación de la nacionalidad de los recursos en un mundo cada día más internacional, donde los conceptos de soberanía y territorialidad tienen referentes menos claros.

Es preciso estar de claros que en una realidad globalizadora las identidades e intereses nacionales siguen vigentes, que las expectativas entre los Estados no son uniformes y que , en consecuencia, las diversas formas de integración pueden no ser plenamente armoniosas. Es permisible entonces también entender que fenómenos como la integración económica no deberán suponer por antonomasia la supresión de los intereses específicos de cada país que pueden llevar a reclamar derechos que no le corresponden sobre otros territorios.

En definitiva, aclarar y preparar estos escenarios tienen que ver con la misma capacidad del Estado para articularse nacionalmente y analizar e intervenir en los fenómenos que se generan en el entorno internacional y, ciertamente, en materia de defensa hay desafíos pendientes.

Existe referencia a las constantes capturas que realiza la Fuerza Naval de Nicaragua a embarcaciones industriales y artesanales de origen salvadoreño, costarricense, venezolano, colombiano, estadounidense, jamaicano y hondureño, siendo estos últimos los de mayor incidencia en faenar ilegalmente en aguas nicaragüenses afectando severamente la biodiversidad marina.

No obstante estas diversas situaciones, debe definirse siempre como primer escenario de acción la apertura al diálogo y a la negociación, fundamentalmente con los países de la región centroamericana; privilegiándose así preceptos fundamentales de la Constitución Política de Nicaragua que promulgan la integración centroamericana y la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana (art. 9), y los preceptos enunciados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

La política exterior debe reflejar un interés nacional bien definido y un sentido de coherencia que permita a su vez la creación de una estrategia clara en cuanto a política de fronteras. Bien es cierto que “el interés nacional no tiene contenido específico, pero requiere la constante acumulación de recursos para el ejercicio del poder nacional.”<sup>91</sup> Esta

---

<sup>91</sup> "El Estado como actor internacional" en **Política Exterior de Nicaragua y Centroamérica** (Antología),

dificultad de acumular recursos para el poder nacional es lo que ha hecho que nuestra política exterior sea discontinua y reactiva.

Sin embargo, un avance importante en esta materia lo constituye la creación de la Comisión Nacional de Soberanía y Fronteras<sup>92</sup>. Esta Comisión es un órgano interinstitucional que tendría como misiones velar por los derechos territoriales de Nicaragua; proponer estrategias al Presidente de la República a través del Gabinete de Gobernabilidad y Seguridad; brindar asesoría para prevenir y solucionar situaciones o actos de otros Estados, que afecten el territorio y la soberanía nacional y explorar y proponer estrategias para la delimitación y demarcación del territorio nacional y las áreas marítimas. La Comisión estaría presidida por la Cancillería e integrada por los ministerios de Gobernación, Defensa, Ambiente y Recursos Naturales, Ejército y Policía Nacional. El artículo 2 del decreto creador de la Comisión señala que ésta podrá invitar a las Comisiones del Exterior y de Gobernación y Defensa de la Asamblea Nacional.

A pesar de estos esfuerzos es necesario señalar que queda mucho por avanzar en la determinación de propuestas que vinculen las acciones del Estado nicaragüense y su política exterior con las acciones preventivas que deben cumplir las fuerzas armadas en su misión de garantizar la integridad territorial de Nicaragua.

## **19.0 La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional**

El narcotráfico dentro de las posibles hipótesis de conflicto se percibe actualmente como una de las principales amenazas a la seguridad de América Latina y su combate por consiguiente se define ya como un problema de seguridad nacional y regional, en una agenda que representa quizás el escenario más internacional para la formulación de políticas de defensa y seguridad.

El tráfico de drogas y sus actividades conexas representan una amenaza para la estabilidad social, política y económica de los Estados y la preocupación por encontrar soluciones al problema es ahora una prioridad para toda la comunidad internacional.

### **19.1 Narcotráfico... ¿por qué una amenaza a la seguridad nacional?**

Para algunos analistas la tipificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional es que “debido a su disponibilidad de recursos financieros que genera mecanismos de tal dimensión que le permiten eventualmente confrontar al Estado y penetrar el tejido de la sociedad y del gobierno, corrompiendo a ambos. Así entendido sería una amenaza de primer orden a la seguridad y estabilidad democrática”<sup>93</sup>

---

Managua, UAM, 1997, pág. 141.

<sup>92</sup> Creación Nacional de la Comisión Nacional de Soberanía y Fronteras. Decreto No.77-98. Publicado en la Gaceta No.229, del 27 de Noviembre 1998.

<sup>93</sup> Gabriel Aguilera, "El camino desconocido. Las nuevas funciones de los ejércitos Centroamericanos. ¿Cuáles fuerzas armadas?", Nueva Sociedad, No.138, 1995.



Desde el punto de vista moral se asume que la naturaleza misma de las sustancias con que se trafica, implica una amenaza latente para la salud, la integridad y la libertad humanas, creando adicciones y dependencias que obstaculizan o inhiben el desarrollo y la auto realización de los individuos, y por lo tanto también implica un obstáculo para la integración social y el desarrollo de los Estados.

La narcoactividad se vincula con las más diversas formas de violación a las leyes debilitando todas y cada una de las estructuras institucionales y sociales de los Estados.

Por esas razones y por todas las implicaciones directas e indirectas que acarrea el narcotráfico en las más variadas expresiones de la vida social es que existe un consenso internacional en que el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos representa una amenaza real e inminente contra la humanidad, como quedó establecido en la convención de Viena, y como se ratificó en la Cumbre Mundial por la Lucha Contra el Narcotráfico y el Abuso de las Drogas, organizada por las Naciones Unidas en el segundo semestre de 1998.

*“Las drogas ilícitas han destruido innumerables vidas humanas, así como las bases de nuestra sociedad. El enfrentamiento del tráfico ilegal de drogas y sus efectos continúa siendo uno de los grandes retos para la comunidad internacional...Ahora exige una respuesta internacional”<sup>94</sup>*

## 19.2 El narcotráfico en Nicaragua

El Aumento del consumo de drogas y de las incautaciones, así como la ocurrencia de delitos relacionados con el narcotráfico son los principales indicadores que reflejan el aumento de la narcoactividad en nuestro país.

Nicaragua, si bien no es un país productor de sicotrópicos, se ha convertido en una nueva y significativa vía para el tráfico ilícito de estas sustancias. Como ya se explicaba, la ventajosa ubicación geográfica que tiene nuestro país como punto equidistante entre los países productores de sur América y los principales mercados de América del norte, “favorecen” nuestra condición de ruta de tránsito.

Por otra parte, el medio natural además de la posición geográfica facilita de muchas maneras las actividades de los narcotraficantes. La amplitud de las aguas territoriales en ambos océanos, la escasa densidad poblacional en las zonas costeras, principalmente en el Atlántico y lo accidentado de su litoral con sus lagunas, bahías, cabos y cayos, terminan por convertir a Nicaragua en un “paraíso” para este tipo de delincuencia. A las condicionantes geográficas se suma la escasa presencia del Estado con sus instituciones en estas zonas de tránsito.

Lugares como Corn Island, los Cayos Miskitos, Laguna de Perlas, Sandy Bay y Monkey Point son los predilectos de los narcotraficantes para introducir la droga al país, o simplemente esconderla y almacenarla para continuar su viaje hacia las zonas del Pacífico por vía terrestre, o bien por el Atlántico hasta hacerla llegar a su destino en México de donde, finalmente, es trasladada a los Estados Unidos.

---

<sup>94</sup> Koffi Annan, **Informe sobre drogas**, Nueva York, ONU, 1998.

Además, nuevas rutas alternativas están siendo utilizadas por las redes del narcotráfico, en el Pacífico, donde a pesar de que las condiciones son menos favorables, existe una mejor infraestructura de transporte y una falta de cobertura de las autoridades que se conjuga para favorecer de algún modo el accionar de estas redes.

Resumiendo las cosas, queda claro que si bien nuestro territorio no representa un mercado atractivo para los carteles, sí es de vital importancia para que la droga fluya de manera efectiva hacia los principales compradores en el norte. Los indicadores policiales sobre operaciones de incautación hacen posible dimensionar la magnitud y la tendencia que está adquiriendo este problema en nuestro país.

### **19.3 La dimensión del fenómeno en Nicaragua**

Según un informe facilitado por las autoridades en la materia, desde el año 1990 hasta septiembre de 1998 se habían incautado un total de 11,286 Kg. de cocaína, y 8,126 lbs. de marihuana. El volumen de esas incautaciones ha venido experimentando un crecimiento sostenido de un 40 por ciento anual y según los informantes, estas cantidades tan sólo representan el diez por ciento de la cantidad de droga estimada que atraviesa el país.

De acuerdo con declaraciones vertidas por el comisionado Carlos Palacios -ex jefe de la dirección de investigaciones antidrogas de la Policía Nacional- a un diario local, los cálculos sobre la cantidad de droga que pasa por nuestro país “*son de 50 toneladas métricas al año*”.<sup>95</sup>

El valor de las incautaciones que se han hecho, (calculado según los precios que se le asigna a esta mercancía en el mercado norteamericano) anda por el orden de los 151 millones de dólares, superior en mucho a los presupuestos asignados a la mayoría de las instituciones del Gobierno. Por ejemplo, si estableciéramos la comparación con el presupuesto que le fue asignado al Ministerio de Gobernación en 1998<sup>96</sup>, veríamos que el valor de la droga incautada es más o menos 4.8 veces mayor que el del presupuesto dado a esta institución.

### **19.4 Las instituciones en la lucha contra las drogas**

La lucha contra la narcoactividad en Nicaragua ha tenido un repunte institucional en los últimos años; aunque la ocurrencia de delitos relacionados con esto ha obligado a plantear soluciones, lo cierto es que lo determinante en el combate de esta actividad ha sido el proceso de profesionalización y modernización de las instituciones encargadas del control y la lucha contra los delitos, como la Policía Nacional, apoyada por un conjunto de iniciativas que se han preocupado por dar un énfasis especial al enfrentamiento de este fenómeno.

---

<sup>95</sup> El Semanario, 12 al 18 de Junio de 1998.

<sup>96</sup> El presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación en 1998, según el resumen ejecutivo elaborado por el Ministerio de Finanzas fue de 322,115,162 C\$ córdobas netos es decir 31,955,869 US\$ dólares al cambio oficial de ese momento.

Una simple ecuación entre los recursos disponibles y los resultados logrados, daría con seguridad positivos resultados en los avances en la lucha contra la narcoactividad, sin embargo la fragilidad institucional de nuestro país, y la escasez misma de los recursos disponibles dista mucho de estar en la situación adecuada para combatir de manera más contundente el aumento de la narcoactividad que experimenta actualmente Nicaragua.

Las entidades y organizaciones que en la actualidad están a la cabeza en la lucha contra la narcoactividad y el narcotráfico son: la Policía Nacional, la Comisión Legislativa de Lucha Antidrogas, el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y es cada vez más relevante el papel que está cumpliendo el ejército en esta materia.

## **19.5 De la coordinación interinstitucional**

El Ejército Nacional es una de las instituciones que, por mandato legal, tiene como misión contribuir con la policía en las operaciones que así lo ameriten<sup>97</sup>. La Fuerza Naval así como la Dirección de Información para la defensa han contribuido de diferentes maneras a las operaciones de intercepción y quiebre de narcotraficantes, principalmente en la Costa Atlántica, donde los recursos policiales son aún más limitados y la narcoactividad es casi un asunto cotidiano. La ausencia de una estrategia clara que oriente y defina los límites y prerrogativas de las fuerzas armadas en su labor de apoyo a las actividades contra el narcotráfico coartan una mayor eficacia en las acciones.

Por otra parte, la policía recibe cooperación en materia de información y capacitación, de parte de algunas instancias internacionales. La DEA,<sup>98</sup> que es el organismo de inteligencia de los EE.UU. especializado en la lucha contra las drogas, cuenta con una sede en Costa Rica y tiene una oficina permanente en nuestro país cuyo objetivo primordial es intercambiar y facilitar información con las autoridades nacionales sobre las actividades del narcotráfico a nivel del área centroamericana. Además proporciona recursos técnicos y organiza operaciones conjuntas para el seguimiento de las actividades relacionadas con el delito del tráfico de drogas.

La CICAD (Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas) es otra de las instancias que colabora con la policía. Extienden su colaboración en términos similares a los de la DEA, contribuyendo al flujo de información y de cooperación técnica.

Asimismo, la Policía Nacional tiene también convenios de cooperación y ha realizado distintos trabajos y estudios conjuntos en materia de narcotráfico con comisiones especiales de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

---

<sup>97</sup> Ley de implementación del Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (No.181). En su Artículo 2, inciso 5 asigna al ejército la función de coadyuvar con la policía en la lucha contra el narcotráfico en el territorio nacional conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del presidente de la República. Ver Gaceta Oficial N°162 del 2 de Septiembre de 1994.

<sup>98</sup> Agency Drug Enforcement Administration.

En cuanto a relaciones bilaterales entre las instituciones homólogas de los países centroamericanos, las policías del istmo experimentan actualmente, como producto de los mismos procesos de democratización y modernización de sus estructuras, un aumento y fortalecimiento en sus relaciones de cooperación tal y como se ha puesto de manifiesto en las diferentes cumbres multilaterales realizadas en los últimos años.

La colaboración entre los cuerpos policiales en la mayoría de los casos se hace efectiva en materia de investigación y cooperación en información, de mucha utilidad para combatir más efectivamente y de forma más integral a las complejas redes organizadas de narcotraficantes. La cooperación regional se plantea así como una complementaria y significativa alternativa a los recursos en extremo limitados con que cuenta la policía en Nicaragua y en los que Estados Unidos está jugando un papel de primera importancia.

## **20.0 Orden interno e insurgencia armada**

Uno de los supuestos en materia de seguridad es que las emergentes democracias al abrir los cauces de participación, por un sentimiento generalizado de tolerancia que parece cubrir todos los aspectos de la vida social y política de la nación, pueden también abrir los espacios para la agitación social, de allí que haya especial preocupación por plantearse y definir las funciones de orden interno de las diversas fuerzas militares o no militares como elementos básicos en la convivencia democrática.

Geopolíticamente terminada (o reelaborándose) la época de las agendas de seguridad impuestas, parecen emerger los verdaderos problemas de seguridad en la región y la pobreza y la desigualdad asoman como elementos que en un simple ejercicio de elaboración de hipótesis de conflicto son los que potencialmente más pueden atentar a corto plazo contra la seguridad y la estabilidad nacional.

Parece estar claro que el actual esquema de convivencia económica asoma como una fuente de inestabilidad social y de posible amenaza a los avances democráticos y en este sentido la definición de una nueva agenda de seguridad deberá hacer de esto uno de sus ejes centrales.

Uno de los factores más sintomáticos de desestabilización que se presenta en el país es la persistencia del conflicto armado como factor de negociación y convivencia en amplios sectores de la vida rural de nuestro país. Dicho factor es el que más ha obligado a buscar una redefinición en las misiones y las acciones de orden interno; sin embargo las acciones se han desarrollado básicamente en un contexto de facto sin una planeación estratégica que dimensione las características del conflicto y plantee soluciones con carácter de políticas de Estado para su control, disuasión o contención según sea el caso.

Uno de los fenómenos de post-conflicto con mayor notoriedad del proceso nicaragüense de pacificación, fue la aparición de diversos grupos armados compuestos por elementos que provenían de las antiguas filas de uno de los bandos enfrentados en el conflicto de los años ochenta. Las razones del surgimiento de estas agrupaciones armadas y sus ciclos de rearme y desarme, se encuentran básicamente en el arraigo y la persistencia de la violencia como cultura tras años de guerra, la inseguridad personal generalizada y el incumplimiento de los acuerdos de paz, especialmente los referidos al cumplimiento de entrega de tierra e implementos para facilitar la reinserción a la vida civil de los ex combatientes.

Estos fenómenos llegaron a plantear interrogantes sensitivas en torno a la seguridad nacional, y si bien ninguno de los grupos llegó a representar altos niveles de amenaza a los distintos elementos de la seguridad nacional, no permitieron en amplias zonas del país el desarrollo normal de las actividades productivas y administrativas del Estado.

### **20.1 El modelo de seguridad en estas zonas y los escenarios pendientes**

No obstante el carácter delincencial de los últimos grupos de rearmados que han asolado al país, parece existir un consenso en la opinión de que las acciones de militares y policías deberán ser acompañadas de una reforma estructural de la vida económica, social y política en esas zonas que garantice más bien la presencia de las instituciones del Estado, no las armadas, sino aquellas vinculadas con la educación, la salud, el financiamiento y la generación de empleos en las zonas rurales.

Así, los procesos de rearme deberán ser analizados como producto del paulatino proceso de reversión económica, social y cultural de esos habitantes en las zonas rurales. Esto significa que en un esquema moderno de seguridad y defensa deberá pensarse cada vez menos en la disposición de las instituciones de seguridad policiales y militares del Estado para enfrentar los problemas de la insurgencia armada en nuestros campos.

Una agenda de defensa y seguridad deberá además ser capaz de prever y analizar otras características de posibles escenarios de enfrentamientos armados al interior del país que tengan que ver por ejemplo con las posibles fracturas del Estado-nación como un ente unitario e indivisible. Una lectura adecuada de los conflictos pendientes con la Región Atlántica demanda la definición del tipo de respuesta que como Estado habrá de darse a esos conflictos que tengan que ver con temas relacionados con la diversidad étnica, la amplitud territorial y la explotación de las riquezas naturales de nuestro país.

## CONCLUSIONES

Como se ha visto la tarea de gerenciar la defensa es compleja, y como cualquier otra área de conducción del Estado requiere de un cuerpo conceptual y normativo que la guíe, y de un liderazgo que racionalice de acuerdo a las más sentidas necesidades nacionales y los pocos recursos disponibles su función de proveer el bien que se espera de ella como es garantizar la integridad y supervivencia de nación frente a cualquier amenaza externa, y de contribuir a la seguridad de sus habitantes.

En su planeación la defensa incumbe a una diversidad de instituciones y procesos que como vimos van mucho más allá de lo estrictamente militar; instituciones y procesos que en Nicaragua no han estado exentos de contradicciones pero que sin embargo han sentado las bases para que por primera vez en nuestra historia republicana se perciba una manifiesta tendencia a alcanzar un efectivo control civil sobre las fuerzas armadas.

Lo tratado en este documento puede llevar a concluir que amén de los bemoles que ha presentado el proceso de institucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas, están las bases suficientes para asegurar una relativa preeminencia de la conducción civil en el área de la defensa. Lo pendiente aún es grande y en buena medida está referido a las capacidades técnicas y conceptuales de la esfera civil para gerenciar la defensa y hacer de ella la efectiva representación del interés nacional.

Lo desarrollado nos lleva a conclusiones en algunos aspectos que es prudente no dejar de tomar en cuenta y que son en definitiva esa especie de recetario que aderezado con imaginación, creatividad y voluntad política podría ayudar a fortalecer los esfuerzos de hacer de la defensa un área de la administración pública con una efectiva conducción civil.

- ◆ Por ejemplo, es importante no descuidar que la defensa nacional y el esfuerzo por hacer de ella una política pública, plantee los elementos doctrinarios e instrumentales de la defensa ajustados a la realidad de un sistema democrático que se circunscribe en un contexto regional de paz y distensión. Deberá en este sentido ser capaz de ubicar al poder militar en relación con los poderes democráticos y explicitar adecuadamente los objetivos nacionales para determinar el tipo de defensa y seguridad que queremos.

Debe además concebirse adecuadamente los alcances de la defensa y la seguridad estableciendo los niveles de acción para cada uno de estos conceptos y asignar específicamente las misiones que a cada institución corresponden en cada caso para resguardar los intereses vitales de la nación.

- ◆ La defensa nacional expresada como política debe considerar los avances logrados desde 1990, así como identificar las tareas pendientes y sus nuevos desafíos. Debe contener una adecuada apreciación de las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales con el concurso de los civiles y los militares bajo el liderazgo del ejecutivo, y la amplia participación de otros poderes del Estado como la Asamblea Nacional para asegurar su legitimidad. Se trata en este sentido que sea una consecuencia natural y necesaria que se desprenda de un sistema de convivencia elaborado, asumido, compartido, ejecutado y equilibrado armoniosamente por los sectores más importantes y mayoritarios de nuestra sociedad.

- ◆ Una conclusión obvia que resulta de la historia de Nicaragua es que las fuerzas políticas mayoritarias nunca se han puesto de acuerdo en una agenda nacional compartida que pasa por definir los objetivos y la respectiva estrategia nacional para alcanzarlos. Las fuerzas políticas que llegan al poder siempre han tratado al adversario como el enemigo que hay que aniquilar. Esta ``cultura de violencia`` sigue vigente en cierta medida y hasta ahora ha impedido el consenso necesario para el acuerdo de dicha agenda. Por esto, muchos suponen que la principal amenaza para el alcance del bienestar y progreso de Nicaragua ha sido y parece, efectivamente, que sigue siendo, la incompetencia, la corrupción, la cultura de violencia política y la exclusión económica y social. Son estos escenarios de conflicto los que deberán ser en definitiva los primeros en resolverse.
- ◆ Además de los escenarios de conflicto señalados y no agotados en este documento deberán asumirse como desafíos, y con un visión de política de Estado en amplio concurso con las diversas fuerzas de la sociedad civil, temas relacionados con los problemas étnicos aún no resueltos, con la exclusión y marginación de la población de la Costa Atlántica y con las debilidades propias de nuestros procesos de desarrollo institucional, tanto estatales como de la sociedad civil.
- ◆ Debe procurarse también, a la mayor brevedad posible, desarrollar una adecuada competencia en los temas planteados; más puntualmente debe entenderse que el tema de la defensa y la seguridad no es un asunto de estricta competencia militar y que tiene mucho que ver con el tipo de desarrollo que se busca para el país. Los legisladores, el ejecutivo con los ministerios, cada cual en su respectiva competencia, las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la temática y los centros de enseñanza superior deben desarrollar esta competencia.
- ◆ Un esfuerzo importante es el establecimiento en el país de un concepto de defensa nacional adecuado a nuestros intereses, muy aparte de que la literatura en temas estratégicos tenga algunas definiciones básicas. Así la defensa podrá adscribirse a un concepto que se asocie a realidades concretas de la sociedad nicaragüense, al rol de sus fuerzas armadas y a la consolidación democrática después de una historia de dictaduras y regímenes autoritarios.
- ◆ Como política pública, la defensa deberá sustentarse sobre valores y preceptos fundamentales. Debe ser concebida como política de Estado, ser suprapartidaria, es decir, que vaya más allá de la visión particular de lo que cada partido desearía como defensa, tiene que ser realista e insistimos, sobre todo representar los intereses nacionales.
- ◆ Un desafío particular radica en la necesidad de configurar una comunidad de defensa que enriquezca el debate sobre la defensa, máxime cuando este tema es de poco interés para los políticos que no participan en la discusión de los aspectos que tienen que ver con la defensa nacional. Aunque en nuestro país es débil aún la tangibilidad de esta idea, organizaciones como el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua de alguna manera ha aglutinado e institucionalizado los esfuerzos para garantizar los "inputs" y "outputs" necesarios para establecer esta comunidad que hace sostenible, dentro de las limitaciones propias de un contexto pobre para la discusión de estos temas, el debate y el flujo informativo en materia de defensa y seguridad nacional.

- ◆ En este esquema es importante el papel que puede jugar el poder legislativo para el control y el equilibrio de poderes y, desde luego, por sus aportes como representantes de las fuerzas políticas y de una clientela electoral. De allí la necesidad de institucionalizar más la participación de éstos en la discusión de los aspectos referidos a la defensa y la seguridad nacional.
- ◆ Por último pero no menos importante es reiterar la definición de los intereses nacionales como factores de decisión que se relacionan en definitiva con la elaboración de políticas públicas, y específicamente en el tema que nos corresponde ayuda a establecer la normativa o el marco jurídico que regula las fuerzas armadas y su relación con el entorno institucional del país. Esto allana el camino para la definición de políticas en materia de defensa a mediano y largo plazo que permite por ejemplo racionalizar los recursos militares e insertar más integralmente a las fuerzas armadas en el desarrollo del país.

De la discusión académica y la literatura sobre la defensa nacional finalizamos extrayendo la síntesis de los siguientes aspectos que puntualizan la integralidad del debate:

- ◆ Establecer la política de defensa necesita de la plena identificación de los intereses nacionales fundamentales del país.
- ◆ La indefinición de los intereses nacionales permite que los intereses del entorno vecinal o regional se filtren como los intereses nacionales.
- ◆ Es necesario visualizar los elementos de conflicto y jerarquizarlos para armar la política de defensa.
- ◆ La política de defensa exige que haya una institucionalidad que la soporte. Una política de defensa no sólo consiste en declaraciones o discursos, requiere de una institucionalidad para que se puedan establecer niveles de decisión que por ejemplo fortalezcan el vínculo entre las fuerzas armadas y el ejecutivo en este caso a través del Ministerio de Defensa, y consoliden la preeminencia civil en la toma de decisiones.
- ◆ Es fundamental explicitar la defensa, hacerla pública. Decir lo que se quiere en términos de defensa. Esto produce legitimidad en términos de aceptación. Entonces la legitimidad no solo tiene una vertiente jurídica sino que se presenta como un asunto de confianza y representación social.
- ◆ La democracia es el mejor instrumento para el resguardo de la defensa y de los intereses nacionales. La paz y la estabilidad de la nación descansan en la gobernabilidad de su sistema político.
- ◆ La política de defensa es una política de Estado y la política militar corresponde al lugar, tiempo y modo como se insertan las fuerzas armadas dentro de la política de defensa.
- ◆ La legitimación política, económica y social de la defensa obliga a establecer niveles de coordinación entre los objetivos de la política exterior y los objetivos económicos del país.
- ◆ La comunidad de defensa es fundamental para establecer una visión de lo que se quiere en materia política de defensa nacional para el país.
- ◆ La defensa nacional debe ser concebida como una política de Estado, en consecuencia deberá trascender la temporalidad de los Gobiernos.
- ◆ Es permanente pero no es inmóvil.



- ◆ Debe establecer los principios constitucionales que debe sustentar.
- ◆ Debe generar procedimientos participativos que permitan revisarla y actualizarla.
- ◆ La política de defensa debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del país.
- ◆ No debe ser sobredimensionada, debe tener su espacio justo dentro del Estado.
- ◆ Debe ser realista en términos de los intereses nacionales, sus limitaciones materiales, sus relaciones vecinales y del rol que le compete al país en la comunidad internacional.

## **Bibliografía**

ALVARADO, José Antonio, "Criterios y prioridades en la Agenda de defensa y Seguridad: Proceso de Definición y Planificación". Foro sobre la Formulación de Políticas de Defensa y Seguridad Nacional, 25 Enero del 2000, Managua, CEEN-NDI.

ANNAN, Koffi, **Informe sobre drogas**, Nueva York, ONU, 1998.

CAJINA, Roberto, **Transición política y reconversión militar, 1990-1995**, Managua, CRIES, 1996.

CEEN, **Justicia Militar: Una visión comparada**, Managua, CEEN, 1996.

CUADRA, Joaquín, "Lección inaugural del primer curso de diplomado de Estado Mayor", Managua, 1998.

ESCOBAR, Santiago, "¿Cuales fuerzas armadas?. La política de defensa como política de Estado", Revista Nueva Sociedad, N0. 138, Caracas, 1995.

DELGADILLO, César, "Implementación de planes de defensa y seguridad del Ejército de Nicaragua". Foro sobre la Formulación de Políticas de Defensa y Seguridad, Managua, CEEN- NDI, Enero del 2000.

ESGUEVA, Antonio, **Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua. Estatuto Fundamental del Gobierno de la Reconstrucción Nacional, (20 de julio de 1979)**, Managua, El Parlamento, 1994.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, "Política de Defensa: una cuestión conceptual y el caso de Brasil" en SER EN EL 2000, Buenos Aires, agosto, 1994.

GUERRA, José Adán, "Formando civiles capaces de conducir las políticas de defensa y seguridad". Seminario Regional Democracia y Relaciones Civiles Militares en Centroamérica, febrero, 1999.

GUTIÉRREZ, Manuel y SÁNCHEZ, Ricardo, "Importancia de las relaciones cívico-militares en Nicaragua", Managua, Centro Superior de Estudios Militares General José Dolores Estrada, 1998.

LESBAT, Geraldo, "América del Sur: Algunos Elementos de la Seguridad Nacional" en LEAL BUITRAGO, Francisco et al., **Orden mundial y seguridad**, Bogotá, Tercer Mundo, 1994.

**Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile** versión electrónica en <http://www.pdgsorg/Archivo/d0000018.htm>.

**MINISTERIO DE DEFENSA**, Libro blanco de la República de Argentina, **Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 1999.**

MONCADA COLINDRES, Denis

**Principales decretos ejecutivos, leyes y sus reformas en materia de organización y jurisdicción militar en Nicaragua**, León, UNAN, 1994.

**Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua**, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1996.

MONTALVÁN, Emilio, **Las fuerzas armadas en Nicaragua: Sinopsis histórica 1821-1994**, Managua, PNUD, 1994.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, **La defensa: un bien público**, La Paz, 1999.

NUECHTERLEIN, Donald, **La planificación de estrategias y fuerzas militares**, New Port , Naval War College Press.

ORIETA, Ramón Osvaldo, **Democracia, seguridad y defensa. Reforma militar para la defensa nacional**, MIMEO.

OVERSEAS DEVELOPMENT COUNCIL, **El proceso de pacificación y democratización en Nicaragua**, Managua, 1994.

UAM, **Política Exterior de Nicaragua y Centroamérica. ( Antología)**, Managua, UAM, 1997.

TIBELETTI, Eduardo y UGARTE, José Manuel, "El rol de las comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico militar - ideas para incrementar y fortalecer dicho rol", MIMEO.

UGARTE, José Manuel, **Análisis del Código Militar de Nicaragua. Reporte del Instituto Nacional Demócrata (NDI)**, Managua, 1995.

WORKING PAPER, "La Cuestión Cívico Militar en las Nuevas Democracias de América Latina", Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, No. 47, 1997.

## **Leyes y Decretos**

**Constitución Política de la República de Nicaragua**, 1994.

**Constitución Política del Reino de España, 1996.** Versión electrónica en [www.valencianet.com/constitucion/constt1.htm#a30](http://www.valencianet.com/constitucion/constt1.htm#a30)

**Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar.** República de Nicaragua, 2 de septiembre, 1994.

**Creación de la Comisión Nacional de Soberanía y Fronteras.** Decreto No. 77-98. Gaceta No.229, Noviembre 1998.

**Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista**, Ley No. 75, Nicaragua, 1990.

**Reforma a la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista**, Gaceta No. 28, Nicaragua, 8 de febrero de 1991.

**Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo** (Ley No. 290), Gaceta No. 102, Nicaragua, 3 de Junio de 1998.

**Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo**, Decreto 71- 98, Nicaragua, 1998.

**Ley Creadora de Ministerios de Estado** (Decreto No 6), Gaceta No.1, 22 de agosto de 1979.

**Ley Creadora de Ministerios de Estado** (Decreto ley No. 1-90), Nicaragua, 1990.

**Ley Orgánica del Ministerio de Defensa de la República de Nicaragua**, (Decreto No. 490), Gaceta No. 41, Nicaragua, 27 de Febrero de 1990.

**Ley Orgánica de Principios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de España**. Versión electrónica en [www.mde.es/mde/organiza/organiza.htm](http://www.mde.es/mde/organiza/organiza.htm).

**Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**. Versión electrónica en <http://www.org.ar/protect/archivo//d00caa7.htm>.

### **Revistas, diarios y boletines**

CONFIDENCIAL No. 122, Del 6 al 12 de Diciembre, 1998.

### **DIÁLOGO CENTROAMERICANO**

**A 10 años de Esquipulas II**, San José, Costa Rica, No. 23, agosto, 1997.

**Nicaragua, Política Nacional, Democracia y Seguridad Nacional**, San José, No.25, octubre, 1997.

**Primer Congreso Nacional de Seguridad Pública**, San José, No. 28. febrero, 1998.

**Narcotráfico**, San José, No. 29. abril, 1998.

**Violencia en Centroamérica**, San José, No. 30, mayo, 1998.

**Amenazas a la seguridad en Centroamérica**, San José, No.34. octubre, 1997.

**Hacia el desarrollo de políticas de seguridad integrales**, San José, No. 36, enero, 1999.

**Seguridad Comunitaria**, San José, Costa Rica. No.37. febrero, 1999.

**Seminario Regional, Democracia y Relaciones Civiles militares en Centroamérica**, San José, No. 38, marzo, 1999.

**La política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica**, No. 39, marzo-mayo, 1999.

**Drogas. Impacto sobre la Seguridad**, San José, No. 41, setiembre, 1999.

INTERNATIONAL POLICY REPORT, **Sólo los hechos: un recorrido rápido de la ayuda de los E.E.U.U. en materia de defensa y seguridad para América Latina y el Caribe**, febrero, 1999.

#### LA PRENSA

"Nicaragua restablece relaciones militares con Estados Unidos", 1 de junio de 2000.

"Narcotráfico en la mira del Ejército", 19 de Junio de 2000.

#### Internet:

Legislación, Directiva de Defensa Nacional 1/96 versión electrónica en <http://www.mde.es/mde/docs/basicos/2.htm>

Constitución Política de la República de Chile versión electrónica en <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/aa11.htm>

Constitución Política de la República de Chile versión electrónica en <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/aa12.htm>

Dialogo Centroamericano versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/9808es06.htm>

Partnership for Democratic Governance and Security versión electrónica en <http://www.pdgs.org/archivo/d000018.htm>

Proceso de Planeamiento de la Defensa Nacional versión electrónica en <http://www.mde.es/mde/politica/grafic1.htm>

IV Reunión Binacional Costa Rica- Nicaragua. Granada, Nicaragua 12 y 13 de mayo de 1997. Versión electrónica en <http://www.rree.go.cr/pbilateral-2.htm>.

Diálogo Centroamericano versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/9810es01.htm>

## **JUNTA DIRECTIVA CEEN**

Presidente

*Carlos Hurtado C.*

Vice-Presidente

*Silvio Plata*

Secretario

*Salvador Talavera*

Tesorero

*Javier Pichardo*

Vocales

*José Adán Guerra*

*Raúl Venerio*

*Roberto Urroz*



## **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE NICARAGUA**

Estatua Montoya 2 c. al Norte  
Aptdo. Postal: 5573. Managua, Nicaragua

Tel.: (505) 266-2007

Telefax.: (505) 266-4493

E-mail: [ceen@ibw.com.ni](mailto:ceen@ibw.com.ni)

## **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE NICARAGUA (CEEN)**

El Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua CEEN, es una organización no gubernamental sin fines de lucro que agrupa a personas interesadas en el estudio de la defensa, seguridad nacional, seguridad ciudadana, y de las relaciones civiles militares desde los intereses y la perspectiva de la sociedad civil. Para esto se ha comprometido en promover la institucionalización de la participación ciudadana sobre las decisiones referidas a dichos temas a través del análisis, la investigación, divulgación y la capacitación.

## **INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (NDI)**

Con sede en Washington D.C. y oficinas de campo alrededor de 40 países, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización sin fines de lucro y su misión es extender la democracia en todo el mundo y trabajar con líderes civiles y políticos que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas.

### **Fortalecer las relaciones civiles - militares**

El NDI trabaja para fortalecer el entendimiento civil sobre asuntos de seguridad; promover el diálogo y la confianza entre líderes civiles, políticos y militares; y aumentar el entendimiento sobre el papel que las fuerzas armadas cumplen en una sociedad democrática. Para lograr estos fines, el NDI crea foros donde líderes civiles, militares y políticos pueden compartir y discutir ideas y experiencias. El NDI también ayuda a educar a civiles sobre temas de defensa, y ofrece apoyo a organizaciones que facilitan la participación pública en el debate del desarrollo y de la política de defensa.