

---

---

**RELACIONES CIVILES-MILITARES EN NICARAGUA**

**INFORME DE UNA DELEGACION DEL NDI**

**15 de Marzo de 1993**

---

---

**INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA  
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES**

## INDICE

I.	INTRODUCCION . . . . .	1
II.	LOS PROGRAMAS DEL NDI SOBRE RELACIONES CIVILES- MILITARES . . . . .	3
III.	EL ROL DE LOS MILITARES EN AMERICA LATINA . . . . .	4
IV.	EL DEBATE CIVIL-MILITAR EN NICARAGUA . . . . .	7
	<i>Definiendo las Necesidades Estratégicas . . . . .</i>	7
	<i>Reducción del Ejército . . . . .</i>	8
	<i>Temas Relacionados con el Personal y el Apartidismo . . . . .</i>	9
	<i>Instituciones Gubernamentales: Ministerio de Defensa . . . . .</i>	9
	<i>Instituciones Gubernamentales: La Asamblea Legislativa Nacional . . . . .</i>	10
	<i>Control Presupuestario . . . . .</i>	10
	<i>Legislación Militar . . . . .</i>	11
V.	LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA . . . . .	12
VI.	LA EXPERIENCIA ARGENTINA . . . . .	14
VII.	CONCLUSIONES . . . . .	18

### APENDICES

- A. Biografía de los miembros de la Delegación
- B. Actividades de la Delegación
- C. Ley Argentina de Defensa Nacional
- D. Ley Argentina de Seguridad Interior
- E. Ley Argentina de Ministerios

## **I. INTRODUCCION**

Este es el informe de la delegación internacional organizada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs/NDI) que estuvo en Nicaragua del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1992 con el propósito de iniciar un programa destinado a fortalecer las relaciones entre civiles y militares. La delegación se reunió con líderes políticos, funcionarios civiles y oficiales militares para intercambiar información sobre la forma en que países democráticos han incrementado la capacidad de los civiles para proponer políticas de seguridad y promover un rol político para las fuerzas armadas.

Desde que la Presidenta Violeta Chamorro asumiera el mando en abril de 1990, el papel de los militares ha sido el punto central de la mayoría de los debates políticos. La decisión de la Presidenta de retener al General Ortega como jefe de las fuerzas armadas, además de tener importantes consecuencias políticas, simbolizó para muchos el carácter indefinido de la transición democrática. La fusión de asuntos militares y políticos no es nada nuevo en Nicaragua. Durante el siglo XIX y a comienzos del XX, los partidos políticos lograron el poder principalmente por medios militares. Durante cinco décadas, la Guardia Nacional, que funcionaba como una guardia pretoriana, constituyó la base de apoyo a la familia Somoza para mantenerse en el poder. Las fuerzas armadas nacionales actuales - que incluyen a la fuerza aérea y a la naval - fueron fundadas como una fuerza guerrillera y llevó al poder parlamentario al movimiento sandinista.

Cuando el gobierno sandinista perdió las elecciones de 1990, comenzó su oposición parlamentaria. La retención del General Ortega como líder de los militares y la autonomía del ejército, ha sido objeto de constantes controversias. Si bien el mantenimiento de la estructura militar sandinista puede haber ayudado a contener la tensión posterior a las elecciones, varios sectores políticos antisandinistas expresaron su objeción.

Ante esta situación, miembros de la Asamblea Nacional, de los partidos políticos y del ejército, recomendaron que el NDI organizara un programa sobre las relaciones entre las autoridades civiles y las militares. El viaje de la delegación en noviembre fue el comienzo de lo que se proyecta como un programa de dos años de duración. A través de talleres de trabajo, consultas y conferencias internacionales, el programa servirá para informar a líderes militares y políticos sobre la manera en que se manejan las relaciones civiles-militares en países democráticos.

La delegación incluía tres expertos en relaciones civiles-militares y tres miembros del personal del NDI. Los miembros de la delegación eran el Coronel Prudencio García, un sociólogo militar de España; José Manuel Ugarte, un asesor del congreso argentino; Richard Millet, profesor de historia, de Estados Unidos. Los expertos fueron acompañados por el Oficial de Programas Senior del NDI, Mark Feierstein, el Consultor Santiago A. Canton y el Asistente de Programas Nicholas Van Slyck. (Se adjunta una breve biografía de los participantes internacionales en el apéndice A).

La delegación se reunió con el Vicepresidente Virgilio Godoy; el Ministro de la Presidencia Antonio Lacayo; el Comandante del Ejército, General Humberto Ortega; miembros de los comités económicos y de defensa de la Asamblea Nacional; el Ex-Ministro del Interior Carlos Hurtado y miembros del Movimiento Civilista, una organización fundada para promover la abolición de los militares. (Se adjunta el programa de actividades de la delegación en el apéndice B).

La delegación llegó a Nicaragua en un momento crítico. A fines de octubre, el General Ortega había declarado que no permitiría que el gobierno interfiera con los militares o redujera su presupuesto y que el permanecería como comandante de las fuerzas armadas hasta 1997. Inmediatamente, sectores de la oposición renovaron su pedido de que el General Ortega sea reemplazado.

Días antes de la visita de la delegación, la Corte Suprema emitió un fallo anulando las actividades desarrolladas por la Asamblea Nacional a partir de setiembre. Los sandinistas y otros diputados que forman lo que se conoce como el Grupo de Centro, habían estado impidiendo el funcionamiento normal de la Asamblea debido a una disputa relacionada con la elección del secretario de la Asamblea Nacional. Los sandinistas y el Grupo de Centro entablaron juicio solicitando que la Corte Suprema invalide las actividades de la Asamblea alegando la no existencia de el quórum necesario. La Corte Suprema consintió.

Por otro lado, mientras la delegación se encontraba en Nicaragua, los miembros de la Unión Nacional Opositora (UNO)<sup>1</sup> aprobaron una ley de organización militar. De acuerdo a la decisión de la Corte Suprema, a la cual se suscribió la Presidenta Violeta Chamorro, la ley de organización militar no tiene validez, ya que fue sancionada después de setiembre.

Debido a estas disputas políticas y legales, la delegación se reunió por separado con los sandinistas y los miembros de la UNO. Las reuniones que duraron de noventa minutos a tres horas, comenzaron con presentaciones a cargo de los expertos internacionales seguidas de debates. El Coronel García se refirió a la transición democrática española, poniendo especial énfasis en la manera en que fueron redactadas las leyes de obediencia debida a fin de evitar actos inconstitucionales. Ugarte expuso sobre la manera en que los partidos políticos argentinos alcanzaron un consenso en temas de defensa y la manera en que el Ministerio de Defensa y el Congreso se fortalecieron a fin de acrecentar el control civil sobre las fuerzas armadas. Millet expuso sobre la evolución del papel de las fuerzas armadas en América Central en los últimos años y los esfuerzos realizados a fin de fomentar el control civil.

El debate sobre el rol de los militares que actualmente tiene lugar en Nicaragua, fue experimentado por varios países que también debieron enfrentar transiciones democráticas. El fin de la guerra civil y la mejora en las relaciones con los países vecinos ha impulsado una revisión de las amenazas a la seguridad nacional que enfrenta Nicaragua, y a la nueva misión del ejército. El consenso en esta problemática estratégica permitirá la resolución de temas tales como la determinación del tamaño y presupuesto apropiado para las fuerzas armadas.

---

<sup>1</sup> La coalición de catorce partidos que apoyó la candidatura presidencial de Violeta Chamorro en las elecciones de 1990.

El objetivo del NDI en estas reuniones fue el de proveer de información sobre cómo otros países han desarrollado mecanismos, instituciones y actividades para promover el control civil de las fuerzas armadas. Si bien la experiencia de cada país es única y no puede repetirse en otros, existen ciertos aspectos en común que sí se pueden compartir más allá de las fronteras nacionales.

Este informe no pretende convertirse en una autoridad en el tema de las relaciones civiles-militares en Nicaragua. Más bien, esboza los términos del debate sobre el futuro de los militares y la problemática que enfrentan los políticos de Nicaragua y relata brevemente la manera en que otros países, en particular Argentina y España han logrado un amplio consenso político con respecto al control civil sobre los militares. El informe fue escrito por los miembros de la delegación del NDI, y fue editado por el Presidente del NDI, Kenneth Wollack, el Director de Programas, Tom Melia y la Oficial de Información Pública Sue Grabowski.

Las próximas actividades del NDI en este programa, estarán, en gran medida, determinadas por los nicaragüenses. El instituto está capacitado para reunir líderes nicaragüenses, políticos y militares, con expertos internacionales a fin de compartir experiencias y de esa manera colaborar para que se reduzcan las diferencias sobre el papel de las fuerzas armadas en una sociedad democrática. El interés del NDI es, ante todo, asistir a los nicaragüenses a desarrollar sus propias soluciones según sus circunstancias históricas y contemporáneas.

## **II. LOS PROGRAMAS DEL NDI SOBRE RELACIONES CIVILES-MILITARES**

El pilar principal de los programas sobre relaciones civiles-militares que realiza el NDI se basa en el convencimiento de que los temas relacionados con la defensa nacional y la seguridad interior deben ser el resultado de un gran consenso político. Si las fuerzas armadas carecen del apoyo de un amplio sector de la sociedad, canalizado en las instituciones políticas, corren el riesgo de ser consideradas como una fuerza de ocupación en su propio país.

Líderes políticos con experiencia en asuntos militares son indispensables para lograr relaciones civiles-militares sólidas y saludables. Sin embargo, aquellos países que recientemente han iniciado procesos democráticos carecen de personal civil capacitado en temas de defensa. Por lo tanto, es imprescindible que quienes juegan un papel de importancia en el debate sobre la defensa nacional y la seguridad interior desarrollen el conocimiento necesario para formular políticas bien planificadas. La sociedad civil debe también comprender y apreciar el papel que cumplen las fuerzas armadas profesionales y apartidarias.

Además del programa en Nicaragua, el NDI ha organizado programas sobre relaciones civiles-militares en Panamá y Argentina. El programa sobre relaciones civiles-militares en Argentina consistió de tres proyectos llevados a cabo en la República Dominicana, los Estados Unidos y Uruguay.

En diciembre de 1988, el NDI organizó una conferencia en la República Dominicana a la que asistieron líderes políticos, funcionarios militares, y académicos argentinos, como así

también expertos en relaciones civiles-militares de Israel, Panamá, España, Uruguay, los Estados Unidos, Venezuela y República Dominicana. La conferencia se centró en el papel que cumplen los poderes ejecutivos y legislativos en la formulación de políticas de defensa y en la planificación de los presupuestos de defensa, el rol de las fuerzas armadas en la economía y su integración en la sociedad civil.

En abril de 1989, el NDI invitó a funcionarios civiles y militares argentinos a Washington, DC a participar de un seminario sobre el papel de la asamblea legislativa en la política de defensa. La visita incluyó reuniones con académicos y con quienes formulan la política norteamericana desde el Congreso, el Departamento de Estado, y el Departamento de Defensa.

En julio de 1989, el NDI convocó a un seminario en Uruguay, de tres días de duración, para asesorar a líderes políticos argentinos y a personal del Congreso, sobre temas de defensa y seguridad, a fin de fomentar un diálogo más saludable entre civiles y militares. Las recomendaciones que se realizaron en la conferencia fueron presentadas al congreso argentino y aprobadas como resolución. De la información que se presentó en esta conferencia, el NDI publicó un libro en español titulado *Hacia una Nueva Relación: El Papel de las Fuerzas Armadas en un Gobierno Democrático*, distribuido en Argentina y en otros países de América Latina.

En diciembre de 1989, el NDI organizó una serie de reuniones y seminarios para asistir al nuevo gobierno de Panamá en sus esfuerzos por reorganizar las Fuerzas de Defensa panameñas. El programa del NDI tenía como objetivo familiarizar a los legisladores panameños en el tema de la seguridad pública. Se puso especial énfasis en la redacción de nuevas leyes y reglamentos y en proveer asesoramiento técnico al personal del Ministerio de Justicia, de la Asamblea Nacional y a los miembros de la fuerza policial recientemente creada.

Para cumplir con estos objetivos, el NDI envió a Panamá expertos internacionales en tres ocasiones. Los expertos, provenientes de Argentina, Costa Rica, El Salvador, España, y los Estados Unidos, presentaron recomendaciones de reformas legislativas y organizativas al Presidente Guillermo Endara, al Vicepresidente Ricardo Arias Calderón y a miembros de la Legislatura Nacional. Las recomendaciones se publicaron en dos informes en español de amplia distribución titulados *Panamá: Hacia un Modelo Policial*.

### **III. EL ROL DE LOS MILITARES EN AMERICA LATINA**

En la actualidad, los gobiernos democráticos en América Latina son la regla y no la excepción. Sin embargo, este no fue el caso a lo largo de la historia del continente. América Latina, desde su independencia en el siglo XIX, ha sido protagonista de un permanente intercambio de poder entre los gobiernos democráticos y los gobiernos dictatoriales en los que los militares jugaron un rol protagónico.

Los militares en América Latina, históricamente han definido a la defensa nacional en un sentido amplio, arrogándose funciones en el área de la seguridad interior, y en muchas

ocasiones se atribuyeron unilateralmente la responsabilidad en el mantenimiento del orden, de acuerdo a su propia definición. La responsabilidad en el fracaso de los procesos democráticos anteriores debe ser compartida entre civiles y militares. En algunos casos, los gobiernos civiles han contribuido a la polarización política, ofreciendo por consiguiente una justificación a la intervención militar, a menudo con un amplio apoyo civil. De vez en cuando, los líderes políticos y los partidos políticos más importantes han otorgado su apoyo tácito o explícito a los golpes militares.

Más allá de factores históricos o económicos que explican el militarismo en América Latina,<sup>2</sup> existen deficiencias técnicas concretas que han contribuido a la consolidación del militarismo en detrimento de la sociedad civil. Entre los aspectos técnicos que se descuidaron, se encuentran la falta de expertos civiles en temas militares, una inadecuada estructura de los órganos encargados de controlar y diseñar la actividad militar, (Ministerio de Defensa y Comités del Congreso), una legislación de defensa inadecuada que otorga una desmedida autoridad y una amplia libertad en sus acciones a las fuerzas militares, una falta de educación cívica y democrática para oficiales militares, y la inexistencia de escuelas e instituciones que ofrezcan educación para civiles en temas militares.

Las deficiencias técnicas y legales, a su vez, se han visto fortalecidas por la confusión existente entre defensa nacional y seguridad interior. La defensa nacional, tradicionalmente a cargo de las fuerzas armadas está encargada de la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial frente a una agresión externa. La seguridad interior a cargo de las fuerzas de seguridad, tiene a su cargo la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. En muchos casos, la línea divisoria entre estas dos áreas ha ido haciéndose cada vez más tenue, hasta en algunos casos llegando prácticamente a desaparecer.<sup>3</sup>

En las últimas décadas, la doctrina de la seguridad nacional contribuyó aún más en la confusión existente, fortaleciendo el aparato militar en desmedro de la sociedad civil. Esta doctrina legitimó la intervención militar en asuntos de seguridad interior. Las leyes de defensa nacional de muchos países del hemisferio se modificaron de acuerdo a esta doctrina, para autorizar a las fuerzas armadas a intervenir legítimamente en los asuntos internos. Con la doctrina de la seguridad nacional, se profundizaron aún más las falencias que ya existían en la estructura y funcionamiento de los poderes ejecutivos y legislativos.

A fin de que los países de América Latina consoliden sus democracias incipientes, es necesario modificar el papel que tradicionalmente han desempeñado los sectores civiles y militares. Ambos deben aprender a convivir y a trabajar en forma conjunta en democracia. En el mundo actual, las estructuras políticas democráticas son las que mejor protegen la seguridad nacional. La defensa eficiente de un país requiere de la colaboración eficaz entre los militares y aquellos civiles que han recibido un mandato democrático del pueblo para gobernar.

---

<sup>2</sup> Para una revisión de la historia del militarismo en América Latina, ver Alain Rouquie, *El Estado Militar en América Latina*, (Siglo XXI Editores, México DF, 1984.)

<sup>3</sup> Para un análisis comparado de leyes de seguridad interior, ver José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, (Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.)

En las democracias incipientes, las relaciones entre los líderes civiles y militares se han perjudicado con frecuencia por malos entendidos y problemas de comunicación que terminaron en tragedias. Los militares tenían la convicción que los líderes políticos civiles eran incapaces de comprender los temas relacionados a defensa y seguridad. Ya sea por la educación recibida, por patrones de interacción social o por propia elección, los militares se consideraban superiores a sus contrapartes civiles. Al mismo tiempo, los civiles han rehusado interactuar con las fuerzas armadas por temor, ignorancia o desinterés. En muchos casos, pareciera que coexistieran dos subculturas separadas con un contacto mínimo entre ellas. Esta división cultural es mantenida por muchos programas tradicionales como el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET), desarrollado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que brinda educación para oficiales militares, pero mayormente no incluye civiles.

En los países que recientemente han retornado al régimen democrático es difícil encontrar civiles expertos en temas de seguridad. La naturaleza autoritaria de los regímenes conspira en contra de una formación continua de tales expertos civiles. La falta de continuidad en las instituciones políticas democráticas puede significar la pérdida de la memoria histórica, vacíos en la capacitación técnica y la ausencia de lazos personales entre civiles y militares que mantenga una buena intención en tiempo de crisis.

Si bien existen similitudes entre las fuerzas armadas nicaragüenses y las de otros países en América Latina, también existen diferencias importantes. Entre estas últimas, es importante destacar que el ejército nicaragüense no se formó durante la guerra por la independencia. Antes de la creación de la Guardia Nacional en 1927, Nicaragua tenía un ejército o fuerzas irregulares que eran partidarios armados de los partidos liberales y conservadores. La Guardia funcionaba como un vehículo personal de la familia Somoza. El Ejército Popular Sandinista se formó durante la lucha contra Somoza como un movimiento guerrillero que se convirtió en una fuerza más poderosa después de la revolución de 1979. Debido a que ambas fuerzas eran de origen partidario, Nicaragua no tiene un ejército tradicional ya que carece de una historia institucional como en otros países de la región. En este momento, los militares continúan identificándose con los Sandinistas, en gran parte debido a la decisión de la Presidenta Violeta Chamorro de retener al General Ortega, un ex-miembro de la directiva sandinista y hermano del ex-presidente Daniel Ortega, como Comandante en Jefe.

No obstante, como otros ejércitos en América Latina, la misión del ejército en Nicaragua no se ha limitado a la defensa contra ataques extranjeros sino que también realiza tareas de seguridad interior. En ocasiones recientes, el ejército fue el encargado de controlar disturbios en las calles.

Nicaragua también carece de civiles expertos en temas militares, y como otros países, no ha desarrollado las instituciones dentro de las ramas ejecutivas y legislativas necesarias para promover el control civil de los militares.

#### IV. EL DEBATE CIVIL-MILITAR EN NICARAGUA

El debate sobre el futuro del ejército en Nicaragua se ha caracterizado por la polarización entre funcionarios civiles y entre líderes civiles y militares. En la Asamblea Nacional, los partidos políticos permanecen separados. Los sandinistas y el Grupo de Centro en su mayoría prefiere el status quo, mientras que la mayoría de los miembros de la UNO favorecen profundas reformas militares o la abolición del ejército.

Muchos miembros de la Asamblea, sin embargo, comparten algunos de los objetivos pero están en desacuerdo en cuanto al momento adecuado para efectuar los cambios destinados a aumentar el control civil sobre el ejército. El gobierno ha optado por un enfoque gradual, argumentando que el reducir el tamaño y el presupuesto de las fuerzas militares a un ritmo más acelerado que el actual, significaría correr el riesgo de generar un malestar en las fuerzas armadas y amenazar la estabilidad política. Otros argumentan que un enfoque moderado es conveniente siempre y cuando se establezcan fechas límites para reemplazar ciertos oficiales militares y lograr otras finalidades. Algunos miembros de la UNO sostienen que éste es el momento oportuno para realizar cambios en la esfera militar ya que las fuerzas armadas están desprestigiadas debido a su identificación con una guerra impopular, y con lo que los miembros de la UNO denominan "la dictadura" de 10 años del sandinismo.

La mayor parte del debate gira alrededor del General Ortega. Muchos críticos del ejército creen que no se puede iniciar ninguna reforma de fondo mientras el General Ortega no sea reemplazado. La Presidenta Chamorro ha retenido al General Ortega a fin de asegurar la cooperación de los sandinistas en el nuevo gobierno. Los opositores al gobierno creen que se ha vacilado en reemplazar al General Ortega y ejercer un mayor control civil sobre los militares por temor a una fuerte reacción por parte del ejército.

En la actualidad, son muy pocas las estructuras que permiten a los civiles influenciar en la formulación de la política de defensa. No existe un Ministerio de Defensa, y en la Asamblea Legislativa no hay expertos en temas de defensa. Los ascensos, retiros y bajas del ejército son asuntos estrictamente militares, y la participación de la Asamblea en la formulación y supervisión del presupuesto militar es mínima. El desafío en el corto plazo, es el de fortalecer estas instituciones democráticas, y desarrollar los procedimientos necesarios para lograr un verdadero control civil de las fuerzas armadas con el apoyo de un amplio sector de los políticos, los militares, y la población en general.

##### *Definiendo las Necesidades Estratégicas*

Aún no existe consenso en Nicaragua sobre las necesidades del país en materia de defensa y seguridad. Quienes proponen reducciones importantes en el ejército o directamente su abolición, señalan que las amenazas que existían en el país unos años atrás ya han desaparecido. No existen conflictos limítrofes con Costa Rica u Honduras y de ocurrir, se podrían convocar tribunales internacionales para resolver los conflictos. La guerra civil con los contras ha finalizado, salvo pequeños enfrentamientos ocasionales. Por lo tanto, muchos argumentan, que los recursos limitados del gobierno deberían invertirse en el área social para satisfacer necesidades básicas en educación y salud.

El ejército y sus defensores responden que Nicaragua necesita un ejército fuerte para evitar la propagación de fuerzas irregulares que puedan tomar ventaja de la gran cantidad de armas diseminadas por el país después de una década de guerra. Otros responden que el ejército mismo fue el que distribuyó la mayoría de estas armas y por lo tanto ellos saben dónde se encuentran. El ejército también quiere permanecer preparado en caso que los contras, algunos de los cuales se están reorganizando, se conviertan en una fuerza más poderosa.

Es posible que el debate sobre la situación militar se intensifique durante este año, debido a que el Movimiento Civilista está iniciando una campaña de recolección de firmas para un referéndum sobre la necesidad de un ejército en Nicaragua. El proyecto del Movimiento Civilista exige la reducción del ejército hasta su total desaparición dentro de un período de cinco años.

### ***Reducción del Ejército***

El gobierno y las fuerzas armadas señalan como un gran logro, la importante reducción del ejército en los últimos tres años. De acuerdo a las cifras que menciona el gobierno, el ejército ha sido reducido de 80.000 a 16.000 hombres, lo que lo calificaría como el ejército más pequeño de América Central. El ejército y el gobierno señalan que esta reducción se realizó sin mucha oposición por parte de las fuerzas armadas, justificando de esa manera la cooperación actual entre el gobierno y el ejército. El número de oficiales, agregan, se ha reducido de 15.000 a 2.000.

Particularmente, el gobierno considera a esta reducción un gran éxito si se considera que en Guatemala y Honduras los esfuerzos para reducir a las fuerzas armadas han fracasado. Más aún, la reducción del ejército nicaragüense ha ocurrido en momentos en que la economía promete pocas oportunidades de empleo para los ex-oficiales del ejército y para el personal en general.

Los críticos del gobierno no están impresionados con estas cifras oficiales. Algunos creen que el ejército aún tiene 28.000 miembros. Muchos señalan que una reducción fue inevitable debido fundamentalmente al fin de la guerra, y además señalan, que gran parte de la disminución se debe a las deserciones.

Los que apoyan la posición del ejército, reconocen que podría ser reducido aún más sin riesgo de que pierda operatividad. Un destacado legislador sandinista manifestó a la delegación del NDI que un ejército de 10.000 miembros podría ser suficiente para garantizar la seguridad del país.

## ***Temas Relacionados con el Personal y el Apartidismo***

Los críticos del ejército dicen que más que ser una fuerza independiente al servicio del gobierno, el ejército es una institución política que cuenta únicamente en sus filas con cuadros leales sólo al partido sandinista. El ejército aún se denomina Ejército Popular Sandinista, está encabezado por un ex-miembro de la directiva sandinista y casi todos sus oficiales y personal son sandinistas.

El General Ortega se ha convertido en el símbolo principal del predominio sandinista en el ejército y en la falta de control civil. Los críticos del ejército argumentan que no se podrá alterar la relación entre civiles y militares hasta tanto el General Ortega no sea reemplazado.

Esta personalización del problema también afecta la perspectiva militar. De acuerdo a los legisladores de la UNO, el General Ortega presupone que todos los debates sobre reforma militar están dirigidos contra él como persona, más que contra el ejército como institución, lo que dificulta aún más el diálogo entre él y los legisladores de la UNO.

Los ascensos, retiros y bajas son asuntos de exclusividad del ejército. Aunque la Presidenta Chamorro declaró en forma repetida que será ella la que decida la fecha en que reemplazará al General Ortega como Comandante en Jefe del Ejército Popular Sandinista, el por su lado afirma que permanecerá en su cargo hasta 1997. El gobierno teme que el reemplazo del General Ortega produzca un malestar en el ejército y se efectúen protestas por parte de grupos sandinistas bien organizados. El gobierno sostiene que la estabilidad social y política puede mantenerse mejor con el General Ortega a la cabeza del ejército.

Otros, sin embargo, creen que el reemplazar al General Ortega representaría un paso importante en la transición democrática porque su reemplazo supondría la primacía de las autoridades civiles sobre las militares y ayudaría a romper los lazos entre las fuerzas armadas y un partido político - el mismo que perdiera las últimas elecciones. Los miembros de la UNO afirman que la decisión de reemplazar al General Ortega provocaría inicialmente las protestas del ejército y de los militantes sandinistas pero que eventualmente, la orden se cumpliría sin graves disturbios.

Por su parte, los sandinistas y el ejército sostienen que se han hecho importantes esfuerzos para separar el ejército y el partido sandinista. El General Ortega, por ejemplo, renunció a su cargo en la directiva del partido que encabeza su hermano.

### ***Instituciones Gubernamentales: Ministerio de Defensa***

La mayoría de los legisladores de la UNO expresan su preocupación de que el ejército ha retenido su autonomía y se encuentra totalmente fuera del control de los funcionarios civiles, incluyendo a la Presidenta y su gabinete. El Ministerio de Defensa es inexistente. La Presidenta Chamorro ocupa el puesto de Ministro de Defensa sólo nominalmente, pero en el poder ejecutivo no existen expertos en temas de defensa. Un funcionario superior del gobierno manifestó a la delegación del NDI que el ejército miraría con mucha cautela a un Ministro de Defensa fuerte, ya que si bien el ejército acepta el sistema democrático con el gobierno actual,

teme que el ministerio caiga en manos de una administración más conservadora luego de las elecciones legislativas de 1996.

Uno de los obstáculos para establecer un Ministerio de Defensa es la falta de personal calificado. En Nicaragua, como en toda América Latina, muy pocos civiles han recibido capacitación militar o han estudiado temas militares. Muchos argumentan, que un primer paso para la preparación de civiles, sería precisamente nombrar a un ministro de defensa civil quien, a diferencia del presidente, sería responsable sólo de temas de defensa y comenzaría a desarrollar un ministerio profesional que sería responsable del presupuesto, del personal y de la creación de una moderna doctrina militar.

### ***Instituciones Gubernamentales: La Asamblea Legislativa Nacional***

La Asamblea Nacional tiene pocos miembros expertos en temas de defensa y seguridad, aunque últimamente algunos miembros se han capacitado y han adquirido una pequeña experiencia. La Asamblea, sin embargo, funciona prácticamente sin personal profesional. Por lo tanto, los miembros del Comité de Defensa carecen de expertos en quienes confiar.

El Comité de Defensa celebra audiencias ocasionales y recibe testimonio de los oficiales militares pero, según afirman sus miembros, su capacidad de controlar y requerir información del ejército es limitada. Los legisladores de la UNO se quejan que la Asamblea no tiene acceso a documentos militares internos y que los oficiales militares a menudo están poco dispuestos a colaborar con la Asamblea. De acuerdo a varios de sus miembros, el presupuesto militar es aprobado en forma general, y prácticamente carece de diferentes categorías.

### ***Control Presupuestario***

Existe desacuerdo sobre el monto del presupuesto militar. El gobierno y el ejército afirman que en 1992 era de \$14 millones mientras otros afirman que podría haber alcanzado los \$30 millones. Las discrepancias pueden atribuirse al grado de autonomía que el ejército tiene para supervisar sus propias finanzas. Como se destacó anteriormente, el presupuesto militar que aprueba la Asamblea Nacional no está dividido en categorías detalladas. Más aún, algunos de los gastos militares no forman parte del presupuesto y están financiados por fuentes extra-presupuestarias, como lo admitiera el ejército al NDI.

El ejército controla sus propias empresas privadas, que según sus opositores, ha enriquecido a algunos oficiales incluyendo al General Ortega. El ejército no es sólo una fuente de poder, sino también de riqueza, como lo reiteraran algunos críticos del ejército.

Emilio Alvarez, un líder del Movimiento Civilista, cree que el presupuesto militar anual podría disminuir a \$8 - 10 millones. Los sandinistas y el ejército sostienen que aún reduciendo el tamaño del ejército, el presupuesto debería mantenerse a los niveles actuales a fin de mejorar las condiciones de vida del soldado. El General Ortega describió la actual asignación militar como "presupuesto de hambre".

## ***Legislación Militar***

El mayor obstáculo para promulgar una nueva legislación de defensa ha sido la falta de consenso entre los diputados de la UNO y los sandinistas, y entre la UNO y la Presidenta Chamorro. Más aún, de acuerdo a los diputados de la UNO, cualquier intento de debate sobre la reforma es inmediatamente eludido por el ejército, lo que impide una enriquecedora discusión.

En diciembre de 1992, la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley de organización militar. La ley fue aprobada, sin embargo, mientras los diputados sandinistas boicoteaban las sesiones de la asamblea y con posterioridad a una decisión de la Suprema Corte que anulaba el trabajo de la asamblea desde septiembre. La Presidenta Chamorro no tenía intenciones de firmar la ley, y los militares se opusieron inmediatamente a la reforma. Los sandinistas acusaron a los diputados de la UNO de tratar de lograr en tiempos de paz lo que los contras no pudieron lograr en tiempos de guerra.

La ley aprobada por la Asamblea estipula que:

- o Los miembros de las fuerzas armadas no pueden pertenecer a ningún partido político.
- o Las fuerzas armadas se organizarían en tres ramas, cada una con un Comandante nombrado por el Presidente y subordinado a un Ministro de Defensa.
- o Los comandantes de las fuerzas armadas sirven un sólo término de dos años. El Presidente podría destituir a un comandante en cualquier momento.
- o Los comandantes de las fuerzas armadas no pueden haber sido miembros de la comandancia del Ejército Popular Sandinista durante los cuatro años anteriores de la publicación de la ley.
- o Cualquiera que se determine culpable de violación de los derechos humanos no puede servir como Comandante.
- o Se crearía una oficina de contralor de las fuerzas armadas como parte de la Oficina Nacional de Contraloría. La oficina de las fuerzas armadas ejercería control y supervisaría los ingresos, egresos y propiedades públicas del ejército.
- o Todas las empresas privadas que pertenezcan al ejército serían transferidas al control del Ministerio de Defensa para ser privatizadas.

## **V. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA:** *Consenso Social como Base de la Reforma Militar*

El éxito de la transición española se obtuvo principalmente gracias a un consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales democráticas, lo que proporcionó una transición gradual, aunque con grandes tensiones en el estamento militar, mayoritariamente franquista e inicialmente adverso a la democratización. El apoyo abrumador que los civiles — e incluso las autoridades eclesiásticas — ofrecieron a la transición democrática hizo insostenible el rechazo de los militares a la democracia. Sin embargo, la transición presentó fuertes sobresaltos inevitables, hasta que finalmente las Fuerzas Armadas acabaron asumiendo la democracia como régimen político normal.

Los Pactos de la Moncloa de diciembre de 1976, logrados por iniciativa del Presidente Adolfo Suárez, demostraron un amplio apoyo social al sistema democrático. Aquellos pactos, impensables pocos meses antes, fueron firmados por todas las fuerzas dispuestas a implantar la democracia: desde la derecha monárquica hasta la izquierda comunista, incluyendo a todas las fuerzas intermedias: conservadores, democristianos, liberales, socialdemócratas, socialistas, fuerzas nacionalistas catalanas y vascas, y sectores reformistas del propio franquismo.

El ejército fue el último bastión antidemocrático. El Rey Juan Carlos I asumió un rol que resultó crucial para el cambio de actitud en el estamento militar, en particular de ciertos generales y jefes supervivientes de la guerra civil. Con firme autoridad sobre las Fuerzas Armadas, el Rey cumplió su compromiso de implantar la democracia en España, asumiendo los riesgos necesarios para el logro de ese objetivo fundamental.

Los esfuerzos del Rey y de las fuerzas políticas en favor de la democracia, se vieron respaldados y favorecidos por la actuación de un reducido sector democrático dentro de las mismas Fuerzas Armadas.

Varias destacadas personalidades militares de alta graduación colaboraron decisivamente, con su actuación, al éxito de la transición democrática. En primer lugar, el teniente general Gutiérrez Mellado, como Vicepresidente y Ministro de Defensa, ejerció el liderazgo militar durante las más arduas etapas de la transición, en las que se produjo la legalización de los sindicatos y de los partidos de izquierda, así como la prohibición a los militares en activo de participar en política partidaria y su obligación de respetar el pluripartidismo de la sociedad.

En segundo lugar, al producirse el intento de golpe militar del 23 de febrero de 1981, las máximas autoridades militares permanecieron fieles al Rey, e hicieron fracasar la rebelión. Después, los tribunales militares fueron capaces de juzgar, sentenciar y separar del ejército a los principales autores de dicha intentona militar de febrero de 1981, y del intento, abortado anticipadamente, de octubre de 1982.

En tercer lugar, las autoridades del gobierno tomaron medidas rápidas cuando algún mando militar se excedió en sus atribuciones, emitiendo declaraciones públicas anticonstitucionales o claramente antigubernamentales. En ciertos casos algunos jefes de alta graduación fueron destituidos de sus puestos por esta razón.

A medida que evolucionaba la transición española, la mayoría de los militares actuaron profesionalmente y comenzaron a aceptar la supremacía constitucional del poder civil. Ello resulta aún más notable teniendo en cuenta que la transición se hizo bajo el durísimo y frecuente impacto emocional de los atentados del terrorismo de ultraizquierda contra las Fuerzas Armadas.

Otro factor que contribuyó positivamente al proceso democrático fue la actuación de varios jefes y oficiales, que comenzaron a exponer en la prensa y en los medios de comunicación las bases del comportamiento de un ejército bajo un gobierno democrático. La exposición de estas ideas permitió que la sociedad civil, y aún la militar, se dieran cuenta de que no existía en España -- como durante tanto tiempo se temió -- un bloque militar monolítico dispuesto a impedir el proceso democrático. Los ciudadanos y muchos militares descubrieron que existía un cierto sector militar que respaldaba la democracia. Gradualmente, muchos militares fueron revisando su totalitarismo anterior, iniciando una reorientación filosófica y social muy similar a la experimentada por los civiles.

La posición militar de aceptación de la democracia y el orden constitucional se vio reforzada por las nuevas Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, especie de código moral, en cuya redacción se incluyó el obligado acatamiento del militar a la constitución.<sup>4</sup> También se incluyó el rechazo a la "obediencia debida" para las órdenes delictivas, estableciendo que tales órdenes no deben ser dadas por los superiores ni cumplidas por los subordinados. Este mismo concepto fue después incluido en el nuevo Código Penal Militar (1985) al establecer que la obediencia a las órdenes no puede ser invocada ni como eximente ni como atenuante cuando se comete un acto ilegal.<sup>5</sup>

Estas reformas disminuyeron la posibilidad futura de cualquier golpe militar, ya que todo jefe golpista sabe que encontrará gran dificultad en ser obedecido por sus subordinados, que están obligados a desobedecer cualquier orden anticonstitucional. Esta reforma del concepto de disciplina significa también una mayor garantía contra cualquier violación de derechos humanos cometida por militares, pues los subordinados que recibieran ese tipo de órdenes estarían obligados igualmente a desobedecer.

La puesta en práctica de un régimen democrático pluralista en España fue disipando gradualmente la imagen negativa de la democracia que había prevalecido en gran parte de los

---

<sup>4</sup> El artículo 34 de las Reales Ordenanzas establece: "Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión."

El artículo 84 de las Reales Ordenanzas establece: "Todo mando tiene el deber de exigir obediencia a sus subordinados y el derecho a que se respete su autoridad, pero no podrá ordenar actos contrarios a las leyes y usos de la guerra o que constituyan delito."

<sup>5</sup> El artículo 21 del Código Penal Militar dice: "Serán de aplicación las causas eximentes de la responsabilidad criminal previstas en el Código Penal. No se estimará como eximente ni atenuante el obrar en virtud de obediencia a aquella orden que entrañe la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes o usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución."

militares durante cuatro décadas. El estamento militar acabó comprendiendo que los estereotipos divulgados durante tantos años por una educación de tendencia totalitaria y antidemocrática eran erróneos, y que la amenaza de un caos político y social fue sólo un falso pretexto utilizado por la dictadura, para impedir que el pueblo español tuviera acceso a la libertad.

Como enseñanzas de la experiencia española, se rescata en primer lugar la necesidad de un consenso social mayoritario. Sin ese consenso cualquier transición corre un grave riesgo de fracasar. En segundo lugar, en España fue muy importante una figura en la cúspide del Estado, capaz de imponer su autoridad sobre las Fuerzas Armadas. Ese fue el papel asumido en España por el Rey, principalmente en la situación crítica que se produjo en el golpe de 1981. Al mismo tiempo, fue crucial en la transición española la presencia de un líder civil con gran capacidad ejecutiva, audacia y habilidad, como fue el caso de Adolfo Suárez, capaz de ejecutar los pasos más duros y más difíciles de la transición. En tercer lugar, contribuyó significativamente la firme actitud de muy altos jefes militares con mando, dispuestos a apoyar a la Constitución. En España los hubo, unos pocos por profunda convicción democrática -- como el General Gutierrez Mellado --, y otros por simple sentido de disciplina y lealtad al Rey. En cuarto lugar un debate profundo y público sobre el tema militar mostró la opinión de los distintos sectores en forma clara, y contribuyó significativamente a que se achiquen las diferencias existentes. En particular, fue importante la activa presencia de un sector militar intelectual, que hizo conocer a la población los planteamientos teóricos y prácticos de un patriotismo militar de base democrática. Por último, la reforma de las normas militares a nivel legal y moral, suprimiendo los conceptos de una moral militar antidemocrática -- como el de "obediencia debida" a todo tipo de órdenes, incluidas las criminales y las anticonstitucionales --, conceptos que tanto facilitan la ejecución de golpes de estado y la violación de derechos humanos por la institución militar.

## **VI. LA EXPERIENCIA ARGENTINA:**

### ***Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Gobierno***

Argentina, como la mayoría de los países de América Latina, ha experimentado períodos frecuentes de dictaduras militares como así también de gobiernos civiles funcionando bajo la sombra de los militares. El ejército argentino históricamente representó un ejemplo claro de una fuerza armada autónoma más allá del control de los civiles. Las instituciones militares fueron entidades independientes responsables de desarrollar la doctrina y la misión militar y de supervisar y ejecutar sus operaciones. Oficiales militares diseñaban los programas de educación y capacitación de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas tenían sus propios recursos y controlaban a las agencias de inteligencia, tanto militar como civil. La seguridad interior también estaba bajo el control de las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de esta estructura de centralización del poder en las Fuerzas Armadas, los gobiernos constitucionales se veían precisados a solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas ante toda situación que amenazara de algún modo la tranquilidad y el orden interno, transformándose en la práctica en un verdadero rehén de las instituciones militares. Todos estos factores incidían en la debilidad de los gobiernos constitucionales, y por consiguiente en la alternancia en el poder con gobiernos militares.

Antes del retorno de Argentina a la democracia en 1983, las fuerzas de seguridad dependían de las Fuerzas Armadas: la Gendarmería (policía de fronteras) del Ejército, y la Prefectura (policía marítima) de la Armada. Asimismo, la Fuerza Aérea contaba dentro de su estructura con la Policía Aeronáutica Nacional. La Policía Federal, debía, de acuerdo a su ley orgánica, estar comandada por un oficial del ejército. La Secretaría de Inteligencia de Estado, organismo de inteligencia civil, debía también estar al mando de un oficial superior de las Fuerzas Armadas, al igual que sucedía con la Central Nacional de Inteligencia, órgano de coordinación para la producción de inteligencia estratégica nacional. Las industrias de defensa, al igual que otras con mayor o menor grado de vinculación con las mismas, dependían de las Fuerzas Armadas. En resumen, todo el aparato policial, de seguridad interior e inteligencia del país, al igual que varias empresas y organismos de interés para las Fuerzas Armadas, se encontraba a órdenes directas de oficiales militares.

El 10 de diciembre de 1983, fecha de asunción del gobierno por el Dr. Raúl Alfonsín, existía un consenso virtualmente unánime de la sociedad e incluso de la mayor parte de las Fuerzas Armadas, en la necesidad de poner fin a las interrupciones militares en la política nacional, y afianzar definitivamente la vigencia de la Constitución. El público rechazó los métodos violatorios a los derechos humanos utilizados en la lucha contra el terrorismo. La derrota del ejército en la guerra de las Malvinas contra Inglaterra en 1982, erosionó aún más el prestigio militar y recalcó las serias consecuencias de años de politización en las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas también apoyaron inicialmente el proceso democrático y garantizaron el respeto por la constitución. Los líderes militares también esperaron profesionalizar sus instituciones y superar las falencias advertidas durante la guerra de las Malvinas.

Dejando de lado las intenciones, el panorama que enfrentaba el nuevo gobierno, no era muy alentador. La estructura militar estaba sobredimensionada y consumía el 6% del PBI y se le exigía al gobierno desde casi todos los sectores que se investigasen los excesos cometidos en la lucha contra el terrorismo, complicando aún más la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas.

Un aspecto clave en todo este proceso, fue la búsqueda y el logro de un consenso entre fuerzas políticas principales. Los dos partidos principales (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista) se pusieron de acuerdo y redactaron un borrador de Ley de Defensa Nacional. Dicho borrador, dio lugar a la formación de la "Mesa de Consenso;" un encuentro para la elaboración de coincidencias entre los partidos políticos sobre temas de fundamental importancia para el país. La ley de Defensa Nacional limita el concepto de defensa a las agresiones externas, y establece una distinción clara entre defensa nacional y seguridad interior. [Ver Apéndice C.]

La "Mesa de Consenso" contribuyó en la redacción de la ley de Seguridad Interior, que redefinió la misión de la policía y del ejército. La ley de Seguridad Interior, diseñada durante el gobierno de Alfonsín, y sancionada en el presente, también definió claramente la distinción

entre defensa nacional y seguridad interior. Asimismo, determina que le corresponde al Ministerio del Interior supervisar a la policía y fuerzas de seguridad. [Ver Apéndice D.]

El instrumento más importante para la transición argentina fue la ley de organización de los ministerios, conocida como Ley 23.023. [Ver Apéndice E.] De acuerdo a esta ley, el Presidente de la Nación asumió sus facultades constitucionales de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, suprimiendo consiguientemente los Comandos en Jefe de cada una de dichas fuerzas. Se estableció que el Presidente ejercería sus nuevas funciones por medio del Ministerio de Defensa, pudiendo transferir a jurisdicción de dicho Ministerio, a los organismos dependientes de los antiguos Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas que entendiera conveniente. Otro aspecto fundamental de esta norma, fue la supresión del requisito de pertenecer a las Fuerzas Armadas para ocupar ciertos cargos públicos que no integraban los cuadros militares.

Con base en estas sencillas normas, desaparecieron los principios normativos para la militarización de la seguridad interior e inteligencia de la Argentina. El Presidente de la Nación comenzó a nombrar funcionarios civiles al frente de la Secretaría de Inteligencia de Estado, y de la Central Nacional de Inteligencia. Al frente de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, fueron puestos oficiales pertenecientes a las mismas instituciones. Asimismo, estas dos últimas fuerzas pasaron a depender del Ministerio de Defensa, que estaba al mando de un civil.

La nueva administración también fortaleció el Ministerio de Defensa. Tradicionalmente relegado a proveer apoyo administrativo a las Fuerzas Armadas, el gobierno confirió poder al Ministerio de controlar y administrar las Fuerzas Armadas. A fin de reestructurar el Ministerio, la Argentina adaptó varios modelos, en particular de Alemania Occidental, España y los Estados Unidos.

Se crearon nuevos departamentos dentro del Ministerio de Defensa. En primer lugar se creó una Secretaría de Producción para la Defensa, a través de la cual se ejerció la conducción de las empresas de producción de armamentos y de insumos civiles dependientes del Ministerio; una Secretaría de Planeamiento Técnico, vinculada a la elaboración del presupuesto; y una Subsecretaría de Política y Estrategia, a cuyo cargo quedó la elaboración del planeamiento de defensa, sobre la base de hipótesis de conflicto y de guerra determinadas por el Poder Ejecutivo Nacional. De este planeamiento estratégico, se deriva la dimensión composición y despliegue de las Fuerzas Armadas, así como también las bases de su presupuesto.

El Ministerio de Defensa comenzó a tener autoridad para emitir directivas de reforma militar. A través de estas directivas se comenzaron a realizar reformas tendientes a la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas. Los objetivos principales de la reforma fueron la supresión de la duplicación de funciones y servicios, reducción y supresión de gastos no imprescindibles y el incremento de la eficiencia y operatividad. Estas reformas fueron posibles gracias a la colaboración de las Fuerzas Armadas.

Las reformas continuaron mediante la sanción de la ley de reforma al Código de Justicia Militar. Mediante esta ley, se restringía el alcance de la jurisdicción militar en tiempos de paz

a los delitos estrictamente militares. Anteriormente, la jurisdicción militar abarcaba a los delitos comunes cometidos por militares en actos de servicio o en lugares sometidos a la jurisdicción militar.

El presupuesto militar fue reducido considerablemente desde el retorno al régimen democrático. Disminuyó a un 6 por ciento del PBI en 1983, a un 4 por ciento en 1984, al 3 por ciento en 1985, y estableciéndose en un 3.3 en los años sucesivos. Desde 1989, la reducción ha continuado, alcanzando un 2.5 por ciento en el presupuesto de 1993.

El debate en el Congreso sobre la Ley de Defensa a mediados de la década de los 80' fue único ya que incluyó discusiones complejas sobre las necesidades de defensa en Argentina. Los miembros del Congreso trascendieron las consideraciones partidistas y trataron el tema en forma exhaustiva. Sin embargo, la ausencia de una tradición participativa por parte del congreso en política de defensa, explica la razón por la cual el Comité de Defensa sólo aprobó ocho propuestas durante el gobierno de Alfonsín. Desde 1983 han mejorado las posibilidades de iniciativas legislativas ya que los comités de defensa han contratado a personal y consultores. Varios congresistas también cuentan con asesores a través de organizaciones de investigación.

Cuando se inició el proceso de reforma militar, muy pocos civiles estaban preparados para ocupar puestos en el Ministerio de Defensa. Desde entonces, varios civiles han adquirido experiencia en temas de defensa y actualmente existen un gran número de institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio de asuntos de defensa.

Estos logros no se alcanzaron con facilidad. Varios obstáculos atentaron descarrilar el proceso y el mismo sistema democrático. Por ejemplo, el juicio a los responsables de los excesos en la lucha contra el terrorismo creó un clima de incertidumbre para las Fuerzas Armadas. Más aún, la reducción en el presupuesto militar no fue seguida de una reducción similar en las Fuerzas Armadas. La combinación de un presupuesto reducido y unas Fuerzas Armadas que mantienen el mismo tamaño condujo a una disminución del salario y del nivel de vida para el personal militar y la reducción de fondos para capacitación y mantenimiento.

Estos factores crearon un clima de descontento en las Fuerzas Armadas, que fue aprovechado por los sectores conservadores que deseaban restaurar el poder político de las Fuerzas Armadas. Cuatro levantamientos militares de variada intensidad ocurrieron en 1987, 1988 y 1990. Todos estos levantamientos fueron desbaratados por el gobierno.

Como lección de la experiencia argentina, cabe destacar en primer lugar el consenso logrado entre los partidos políticos principales. Dicho consenso permitió la modificación de cuerpos legales de fundamental importancia para el éxito de la transición. El Ministerio de Defensa fue reestructurado y pasó a tener el principal rol en el diseño y ejecución de las políticas de defensa. Por último se comenzaron a realizar seminarios y conferencias que permitieron la capacitación de civiles en temas de defensa y seguridad.

## VII. CONCLUSIONES

En casi todas las transiciones democráticas, el rol de los militares es uno de los temas más importantes y delicados que el gobierno y la sociedad deben enfrentar. Este debate incluye cuestiones legales, políticas y económicas. Si se logra un acercamiento entre el ejército y el gobierno con el apoyo de importantes sectores de la sociedad, aumentarán las posibilidades de una transición pacífica y duradera.

La llave para el éxito de las transiciones en Argentina y España la dieron los acuerdos entre los sectores políticos más importantes que establecieron la base para los consiguientes cambios institucionales y legales. A medida que civiles y militares fueron alcanzando una comprensión mutua se produjo un consiguiente cambio de actitudes. En ningún caso, se resolvieron todos los problemas de inmediato, como lo demuestran los intentos de golpes en ambos países. Pero el fracaso de los mismos es testimonio de la importancia del consenso social. Los oficiales militares que condujeron la rebelión fueron aislados dentro de las Fuerzas Armadas y recibieron escaso apoyo de la sociedad.

La transición a la democracia y la búsqueda de consenso en Nicaragua es un gran desafío. Una década de conflicto dejó al país dividido y sembró la desconfianza entre los adversarios políticos. Aunque la polarización de la década del 80 ha pasado, la mayor parte de la retórica y el deseo de venganza continúa presente.

La búsqueda de consenso político se ve aún más obstaculizada dado el personalismo en la política nicaragüense. Los partidos políticos continúan siendo en su mayoría, irrelevantes; el poder deriva de las relaciones personales con otros políticos. La afiliación política o la afinidad con otros políticos no necesariamente indican una ideología.

No obstante, la delegación del NDI partió de Nicaragua con optimismo ante la posibilidad de una resolución satisfactoria del debate civil-militar. A pesar de la retórica, comienzan a emerger las raíces de un consenso. Se pueden tomar varias medidas a fin de comenzar a promover una relación civil-militar más saludable.

1) Todos los sectores en Nicaragua expresaron a la delegación del NDI su deseo de mantener conversaciones significativas sobre el futuro de las fuerzas armadas. *El primer paso para lograr un acuerdo que tenga amplia aceptación sería lograr que los miembros de la Asamblea Nacional, los militares, la rama ejecutiva, los partidos políticos y otros se reúnan en privado para discutir el rol de los militares.* Dichas reuniones deberían iniciarse con encuentros confidenciales a fin de permitir discusiones abiertas que no comprometan la imagen pública de nadie, por otro lado, los encuentros públicos conducen más a la toma de posturas definitivas.

De las reuniones entre civiles y militares podrían resultar compromisos en, por ejemplo, la reducción en el tamaño de las fuerzas armadas. Un importante congresista del sandinismo, como se señaló anteriormente, declaró a la delegación del NDI que se podría reducir el ejército de su número actual de 16.000 miembros a cerca de 10.000. Los líderes del Movimiento Civilista nos afirmaron que aunque su objetivo final es abolir el ejército, creen que esto debería hacerse en forma gradual. Es posible que ya exista la base para un acuerdo.

De igual manera, un importante miembro de la UNO afirmó a la delegación que la preferencia del gobierno para que gradualmente haya un control civil y una disminución del poder del ejército es aceptable, siempre y cuando se establezcan fechas límites para lograr ciertos objetivos. Nuevamente, la retórica pública puede estar ocultando puntos de convergencia.

El consenso en temas tan delicados nunca incluirá a todos. Los extremistas de ambos lados permanecerán intransigentes. Esto no debe ser una causa de preocupación. En Argentina y España, algunos sectores nunca aceptaron las concesiones hechas por un lado u otro. Lo que importaba era que estos sectores estaban lo suficientemente aislados y no se les permitía que impidieran el proceso.

Aunque algunos oficiales militares se muestran escépticos para entrar en negociaciones con funcionarios civiles a quienes consideran adversarios, la imagen de los militares entre el público posiblemente mejorará si hace saber su opinión en forma abierta en foros democráticos. La discreción militar sólo engendra sospechas sobre la motivación del ejército y puede producir rumores infundados y teorías de conspiraciones que trabajan en contra de los intereses militares.

Como en todas las transiciones, los funcionarios civiles en Nicaragua tendrán que tratar con oficiales militares asociados con el régimen anterior. Los nuevos miembros del ejército que reciban un entrenamiento menos ideológico, no asumirán puestos de alto nivel por muchos años. Uno de los desafíos del gobierno actual es el de negociar pactos con los líderes militares actuales mientras se proponen las soluciones a largo plazo para despolitizar al ejército.

2) *El resolver los temas simbólicos tales como el nombre del ejército, sería particularmente importante ya que indican al público que se están realizando esfuerzos para mejorar las relaciones entre civiles y militares.* La resolución de estos temas también mejorará la atmósfera de negociaciones sobre temas más importantes.

3) La capacidad técnica de los civiles en asuntos militares ha incrementado en los últimos tres años. La ley militar aprobada en diciembre de 1992 por los miembros de la Asamblea Nacional pertenecientes a la UNO, aunque rudimentaria, por que entre otras cosas no establece con claridad el rol del ejército, logra tratar algunos de los temas centrales en las relaciones civiles-militares. *Si la Asamblea Nacional aprueba una legislación exhaustiva, disminuiría la incertidumbre que oscurece y agrava el debate de las relaciones civiles-militares.* Definir las fechas para el retiro de ciertos oficiales militares, por ejemplo, aliviaría la ansiedad de quienes se oponen a los militares y reduciría la autonomía de los militares en el área del personal. La delineación del papel de los militares en relación a la policía restringiría las operaciones del ejército y establecería que los civiles deban determinar la misión militar.

4) A medida que la nueva legislación incremente la responsabilidad de los civiles en temas de defensa, la Asamblea Nacional y la rama ejecutiva requerirán personal capacitado en asuntos militares. *Los centros de investigación deberían dedicar recursos a analizar temas militares y, se deberían introducir cursos sobre política militar en los planes de estudios universitarios.*

5) *El gobierno también debería pensar en crear un Ministerio de Defensa y estudiar modelos de otros países como hizo el gobierno argentino.* Se debería solicitar la asistencia de la comunidad internacional para ayudar a diseñar y entrenar personal para el ministerio, así como el gobierno solicitó ayuda a España para capacitar la policía del país. En todo momento, el ejército debería mantenerse informado y tener participación en tales iniciativas.

Ninguno de estos objetivos se pueden lograr de la noche a la mañana y su concreción requerirá compromiso, sacrificio y comprensión por mucho tiempo. Entre otras cosas, se debe decidir si es conveniente tratar temas en forma gradual, o si conviene enfrentarlos lo antes posible para evitar la institucionalización del status quo. Las decisiones no serán fáciles y de vez en cuando se deben esperar reveses. Finalmente, cabe recordar que los nicaragüenses no serán los primeros ni los últimos en enfrentar este proceso. Mientras hoy pueden aprender de las experiencias de otros países, sus actos quedarán como lecciones para futuras generaciones.