



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 50

DICIEMBRE 2010

# 2010: el fin de la era democrática

## La urgencia de las leyes: necesidad real u oportunismo político

La súbita aprobación de tres leyes conexas destinadas a “mejorar” la defensa, la seguridad nacional y la capacidad del estado para controlar las fronteras, desataron una aguda polémica pública sobre sus objetivos reales. No era para menos. La reciente tensión con Costa Rica ha servido como una sombrilla muy conveniente para que el ejecutivo y el ejército se vean dotados de nuevos poderes y competencias, alterando aún más el ya escuálido balance entre las instituciones y los poderes del estado.

La reacción que se generó en los medios, en las organizaciones de sociedad civil y sectores de la oposición, obligó en parte a moderar las zonas más grises de las leyes. Sin embargo, los aspectos más críticos se refieren a las nuevas competencias del estado y el ejército en materia de fronteras y a las cuestionables definiciones de amenazas y el rol que deben jugar las diferentes instituciones involucradas en las tareas de defensa y seguridad, pues le dan preeminencia al ejército sobre todas ellas. Uno de los aspectos que genera más dudas e interrogantes es la urgencia del trámite con el que se aprobaron las tres leyes. Si se analizan los diferentes

**C**omo casi todos los años, la sorpresa que el pacto tenía preparada para finales del 2010 fue la aprobación en la Asamblea Nacional de tres nuevas leyes: la Ley de la Defensa Nacional, la Ley de Régimen Jurídico de Fronteras y la Ley de Seguridad Nacional.

La presentación de las iniciativas, todas las actividades de cabildeo que se desarrollaron a su alrededor y su rápida aprobación, han puesto nuevamente en la palestra pública al pacto y al Ejército, un actor que hasta ahora se había amparado en el discurso de la imparcialidad y su naturaleza no deliberante para evitar el protagonismo político, ganando confianza y credibilidad entre la ciudadanía. El contenido de las leyes, la urgencia del gobierno y la actitud deliberante del ejército han generado muchas sospechas y temores, sobre todo porque estos acontecimientos están vinculados indiscutiblemente con el incierto contexto político del país.



PERSPECTIVAS es una publicación del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), y es parte del Observatorio de la Gobernabilidad que desarrolla esta institución. Está bajo la responsabilidad de nuestro equipo de investigadores: Elvira Cuadra, Angel Saldomando y Sofía Montenegro.

Si desea recibir la versión electrónica de este suplemento, favor dirigirse a: [cinco@ibw.com.ni](mailto:cinco@ibw.com.ni)



argumentos, es evidente que esta urgencia no tenía ningún sentido.

Uno de los primeros y más importantes argumentos esgrimidos es la reciente disputa con la vecina Costa Rica por asuntos territoriales y la lucha contra el narcotráfico. Dado que las leyes aprobadas se refieren tanto a amenazas internas y externas, un análisis serio y ponderado pone en evidencia que no hay peligro bélico o estado de conmoción interna. El diferendo entre Costa Rica y Nicaragua pasa a constituirse en este caso en una coyuntura favorable para justificar leyes controversiales y neutralizar la opinión pública a su favor. Este es recurso muy utilizado por gobiernos que se apoyan en estados de tensión y su influencia en la sociedad para obtener una licencia pública en el uso del poder.

La segunda interrogante es si las razones oficiales son consistentes. Aquí se hace evidente que la batería de argumentos del oficialismo para defender sus leyes de seguridad nacional carece del respaldo en los hechos. En efecto no sólo no hay una situación nacional que lo amerite, sino que las principales amenazas al Estado de Derecho, la democracia y la institucionalidad democrática proviene del mismo gobierno. De allí que con justa razón dichas le-

yes sean más bien consideradas como una maniobra más en el diseño de poder absoluto.

Por último podría considerarse que Nicaragua carecía de una legislación específica en la materia y por lo tanto las leyes eran necesarias. Sin embargo, esa es una verdad a medias. Nicara-



gua ha suscrito diversos tratados, convenios e instrumentos internacionales en materia de defensa y seguridad, comenzando por el Tratado Marco de Seguridad Democrática, aún vigente y que establece como la base de la seguridad democrática el respeto del Estado de Derecho, la democracia y las instituciones, algo que el prontuario de la acción gubernamental exhibe más bien como una lista negra de atropellos.

Por otra parte, durante la segunda mitad de los 90 e inicios del 2000, el país había venido avanzando en la actualización y modernización del marco jurídico para regular el ámbito de la defensa y la seguridad. Las leyes que faltaba aprobar debían ser el resultado de un amplio proce-

so de consulta y una cuidadosa elaboración conceptual, acorde a los fundamentos básicos de la Constitución y de un régimen democrático.

La forma en que se procedió para la aprobación de estas tres leyes ha pasado por encima de los procedimientos establecidos y en el fondo revelan que no son otra cosa más que el necesario maquillaje jurídico y normativo para la organización del poder por parte de las fuerzas políticas, en este caso, el FSLN y el PLC. Esa es la cuestión de fondo.

### **Una concepción de seguridad acorde con el régimen**

La seguridad democrática está concebida como un sistema que asegura condiciones democráticas en la relación entre el gobierno y sus ciudadanos, y en las relaciones internacionales. Algo bastante distinto a la mermelada legal cocinada por el gobierno.

La experiencia indica que fuera de estas condiciones, nue-

vos dispositivos no han hecho más que encubrir prácticas que tienen mucho de seguridad y muy poco de democráticas. La doctrina de seguridad nacional, el uso de la política de seguridad democrática en Colombia, el acta patriótica en Estados Unidos, son todas leyes “liberticidas” bajo el pretexto de la seguridad.

En el caso nicaragüense, en un contexto donde no hay guerra interna o externa, aparte de los enemigos de circunstancia que el gobierno cambia según sus necesidades, las leyes aprobadas en realidad se inscriben en el marco de la estrategia política en marcha desde hace algún tiempo. Se trata de dotarse de medios que, con cobertura legal, permitan responder a un eventual cuestionamiento de la legalidad y legitimidad de la

acción del gobierno, un tema recurrente desde el fraude electoral municipal del 2008 y de cara a las inminentes elecciones nacionales en 2011. Las leyes surgen entonces como respuesta a la precariedad política del país que se ha agudizado por el accionar mismo del gobierno más que por situaciones derivadas de causas reales.

De ahí que la urgente preocupación del gobierno en materia de seguridad y defensa nacional no es más que otro eslabón en el esquema de concentración del poder y su continuidad. ¿De dónde vendrían los riesgos si no es

del diseño forzado de este nuevo régimen político para el país? En esta perspectiva, la lógica real de las leyes pretende blindar la concentración del poder y prevenir su contestación con el pretexto que se defiende la seguridad democrática. El envoltorio legal queda así expuesto en su esencia.



### El ejército: una pieza clave en el control del poder

Pero la aprobación de las leyes además de revelar nuevamente al pacto y marcar un momento clave en el proceso de concentración de poder, muestra también que el Ejército ha entrado de nuevo a jugar como pieza clave en el control del poder y muestra una nueva faceta en su comportamiento.

Como es bien sabido, el Ejército jugó un papel muy importante durante los primeros años de la

transición como factor de estabilidad hasta que inició el proceso institucional que dieron en llamar de modernización y profesionalización. Prácticamente todos los actores nacionales, e incluso extranjeros, reconocían los avances de la institución en materia de subordinación a la autoridad

civil, imparcialidad, actitud no deliberante y el completamiento del marco jurídico de actuación.

Pero siempre se dijo también que este proceso se realizaba más por la propia iniciativa de los militares que de los civiles, de tal manera que el Ejército siempre se encontró en una cómoda posición de distancia frente las crisis recurrentes entre las fuerzas políticas. Incluso, se negó a ser instrumentalizado en ciertas ocasiones cuando los civiles,

enfascados en sus tercias políticas, expresaron sus intenciones autoritarias queriendo llamar a los militares para que salieran de sus cuarteles. Así, durante los últimos 16 años, el Ejército ha gozado de una alta confianza y credibilidad entre la población y se le ha considerado una de las instituciones más sólidas del país.

Las cosas comenzaron a cambiar con la llegada al gobierno de Daniel Ortega, quien nada más asumir la presidencia intentó controlar al ejército y a la policía. Ese fue el espíritu de la reforma a la Ley 290, la disminución de

funciones al Ministerio de Defensa y aquellos primeros recordatorios públicos sobre el origen de las fuerzas armadas. Pero establecer ese control no era cosa fácil, sobre todo porque durante los últimos veinte años, el ejército aprendió muy bien a utilizar su propia autonomía, por eso el gobierno modificó la estrategia por una de cooptación utilizando la vía económica, colocando a ex militares en cargos de responsabilidad dentro de las empresas Alba o en el mismo gobierno, o bien, facilitando su participación en negocios privados a través del Instituto de Previsión Social Militar.

La preeminencia del Ejército sobre otras instituciones civiles y la agregación de funciones que le permiten estas leyes y decisiones previas, como en el caso del Sinapred, sientan un grave precedente en el país. De manera que lo que está presenciando Nicaragua a finales del 2010, es el retorno de los militares a la política.

En esta situación, la responsabilidad política del gobierno es total y el ejército hace mal negocio dejándose llevar y cooptar en un juego peligroso en el que, hasta ahora, ha barajado sus propias cartas sin perder muchas plumas porque, en realidad, quien pierde es el país.

## Un escalón más y una perspectiva incierta

Si desde el punto de vista del gobierno, la disputa con Costa Rica es la mejor ocasión para aprobar estas leyes, para el país en cambio, no podría ser peor. Se trata de echarle gasolina al fuego.



A la disolución institucional donde todo es de facto y retorcimiento, se agrega el panorama turbulento del calendario electoral, el descrédito del Consejo Supremo Electoral y por si fuera poco una crisis internacional manipulada internamente en el peor sentido de concentración del poder.

En esta perspectiva, el estado del país es tal que sólo su enderezamiento costará tiempo y nuevas reformas que rompan los amarres creados.

La deriva en que ha entrado el país por el diseño político del grupo de interés liderado por Ortega es sumamente peligrosa y ya no deja margen a las dudas. La cuestión es que ahora convertido en política de estado, no es sólo asunto de los

sandinistas que se someten a ella, compete a todos los nicaragüenses. El gobierno confía en su capacidad de continuar por la misma senda de discrecionalidad, sin normas que le establezcan límites, frente a la relativa pasividad de la sociedad. Especialmente ahora que ha saltado el último valladar. Nadie puede predecir que saldrá de esto.

Los espacios de discrecionalidad comprados a través de los negocios, la política de prebendas y la corrupción, y el populismo, son algunas de las mejores cartas del poder. La doctrina de la “seguridad democrática” contenida en estas tres leyes es, tal vez, una de las mejores entre todas

esas cartas y está claro que el gobierno va a utilizarla de aquí en adelante. Pero, a mediano plazo ninguna estrategia de seguridad disfrazada de estrategia política puede salvar al poder cuando se produce un consenso crítico contestatario. Eso es lo que ha tratado, y sigue tratando de impedir el gobierno con esta nueva movida y con la complicidad de sus socios de siempre.

La aprobación de estas tres leyes marca el fin de la era democrática para el país. De aquí en adelante Nicaragua comenzará a librar otra batalla más por la democracia, recorriendo nuevamente un camino que en 1979 se creyó enterrado y se pensó que nunca volvería. Triste paradoja para Nicaragua.