

LAS RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES EN NICARAGUA

Reanudando el debate

*Elvira Cuadra Lira **

El resurgimiento del tema

Durante los últimos dos años, el tema de las relaciones entre civiles y militares ha resurgido, no solamente en Nicaragua, sino también en toda la región centroamericana.

El abordaje se ha orientado en dos direcciones: la subordinación de los militares al poder civil y, uno más importante y general, el control civil y democrático de los órganos de seguridad y defensa. El primero atañe directamente a cierto tipo de relaciones políticas, el segundo se relaciona con los aspectos técnicos e institucionales que hacen posible y/o materializan esa relación política.

En Nicaragua, el tema de las relaciones entre civiles y militares fue un punto de debate en la agenda nacional durante los primeros años de la transición política. En los primeros años de la década de los 90, el centro del debate era precisamente la subordinación de los militares a la autoridad civil y la disminución de su protagonismo en los asuntos políticos. En los años subsiguientes, aunque el tema no desapareció, se trasladó al terreno de la institucionalidad y los aspectos técnicos.

□ Ponencia presentada en el taller de actualización auspiciado por la Univesidad para la Paz. UPOLI. Managua, 2003. Elvira Cuadra Lira, socióloga nicaraguense; investigadora en temas de seguridad, tratamiento de conflictos y gobernabilidad.

El contexto nacional e internacional de la discusión

Diversos elementos del contexto nacional e internacional han planteado nuevamente el tema. El primero, y tal vez el más relevante de ellos, fue la tragedia del 11 de septiembre del 2001 y sus consecuencias en términos de una nueva política de seguridad de Estados Unidos hacia el exterior, y particularmente hacia Latinoamérica.

El segundo elemento del contexto internacional está relacionado con la evolución de los procesos que están viviendo los países centroamericanos y latinoamericanos en materia de seguridad, defensa y democracia. Indudablemente que la ola democratizadora que se instaló en América Latina desde hace dos décadas ha significado un replanteamiento de los conceptos de seguridad, defensa y su relación con los regímenes democráticos que se han establecido.

El tercer elemento se refiere a los procesos internos, políticos y sociales, que experimenta Nicaragua. El Ejército y las autoridades civiles no han sido ajenas a ellos, muy por el contrario, han tomado parte activa en estos procesos. Igual que en el resto de Latinoamérica y la región centroamericana, en Nicaragua, el establecimiento de un nuevo rol para los militares y una relación de nuevo tipo entre éstos y las autoridades civiles, constituye una premisa básica en la constitución del régimen democrático¹.

Sin embargo, existen también factores de riesgo que han aparecido en pleno siglo XXI y que renuevan las interrogantes en torno a la supuesta subordinación de los militares al poder civil y su renuncia al protagonismo político².

Por qué es importante avanzar en el tema

¹ Biekart, Kees. The politics of civil society building. European private aid and democratic transitions in Central America. International Books and The Transnational Institute. Amsterdam, 1999. Pág. 24.

² Véase, por ejemplo, el caso venezolano, solamente para citar uno de los más emblemáticos.

Estos elementos conjugados han planteado la necesidad de abrir nuevamente el debate en torno al tema. La verdad es que, a pesar de los numerosos seminarios y talleres que se han realizado durante la última década, el tema no se ha agotado; antes bien, algunos de sus aspectos estratégicos quedaron pendientes de discutirse considerando el énfasis de los debates en años anteriores.

Así las cosas, el tema de las relaciones entre civiles y militares, en Nicaragua, no ha perdido su vigencia y muestra la tendencia de avanzar precisamente en aquellos aspectos que quedaron pendientes. Dilucidar estos puntos probablemente implicará tocar espinas, pero este es un paso necesario si el fin último es contribuir a consolidar el proceso democrático y reubicar a los militares en la justa dimensión que les corresponde.

Para ello es necesario abordar la relación entre militares y civiles al menos desde tres dimensiones: la política, la institucional y la social. El propósito de este ensayo es aportar algunas reflexiones alrededor de estas dimensiones.

Los militares como actores del sistema político

Es de sobra conocido el histórico protagonismo que los militares han tenido la política latinoamericana durante todo el siglo XX. A lo largo y ancho del continente, las cúpulas militares sobredeterminaban la agenda política y tenían el control de los regímenes políticos en prácticamente todos los países del continente. Centroamérica y Nicaragua no fueron las excepciones: los militares eran actores privilegiados en sus sistemas políticos e imponían sus prácticas políticas a toda la sociedad. Eran la encarnación pura del autoritarismo.

Los intensos cambios ocurridos durante las últimas décadas del siglo XX, transformaron los sistemas políticos en todos los países del hemisferio; ello implicó también un cambio sustantivo en los actores tradicionales y sus prácticas políticas, incluyendo a los militares.

Los regímenes militares fueron sustituidos gradualmente por regímenes civiles, la mayoría de ellos elegidos por el voto ciudadano, revestidos de autoridad y legitimidad, y reconocidos por la comunidad internacional.

Los militares en una sociedad democrática

El establecimiento de las democracias como regímenes políticos y junto con ellas, la subordinación de los militares al poder civil se instituyó como condición básica de estos procesos políticos en toda Latinoamérica. Así lo reconocen los teóricos de la democracia y las transiciones políticas al identificar cuatro supuestos básicos para el caso de los regímenes democráticos en países latinoamericanos³:

1. Sufragio universal.
2. Responsabilidad y auditoría social del estado.
3. Protección de los derechos civiles.
4. Control civil sobre los militares.

A la par de las democracias caminó entonces un proceso paralelo de reconversión de los aparatos militares que se inició con la disminución y/o renuncia de los propios cuerpos castrenses al protagonismo político de antaño. Los hechos parecían revelar que efectivamente se había producido una subordinación real de los militares al poder civil, y que el peligro del autoritarismo estaba conjurado.

Sin embargo, el panorama latinoamericano comenzó a nublarse con nubarrones: las frágiles democracias comenzaron a demostrar una debilidad de nacimiento, se mostraban

³ Ver los estudios de Rueschemeyer, Dietrich. Et. al. y Kart, Terry.

con un muy bajo nivel de gobernabilidad y en una situación económica desventajosa. Los ciudadanos se mostraban – y se muestran – cada vez menos confiados en la democracia como tipo de régimen político y el descrédito en las instituciones civiles democráticas es cada vez mayor⁴.

En este panorama, los aparatos militares vuelven a aparecer en escena como instituciones consolidadas, capaces de mantener un cierto tipo de orden, una relación de nuevo tipo con los ciudadanos y con legitimidad social y política. Construir esta nueva “imagen” ha sido un proceso de varios años. Pero, ¿cómo ha transcurrido en Nicaragua?.

El conflicto por la hegemonía política de la transición

Evidentemente, los antecedentes de este proceso se remontan varias décadas atrás; sin embargo, para efectos de esta reflexión se tomará como punto de partida la transición política iniciada en el país en 1990 y se incluirán elementos de análisis del ámbito doméstico y regional.

En ese sentido, intentaremos analizar parte del proceso con un enfoque que *va desde el proceso político hacia la evolución del cuerpo armado*, precisamente porque el caso nicaragüense es único en Centroamérica y América Latina por varios factores, el principal de ellos es que el Ejército de Nicaragua no tiene el pasado corporativo que caracteriza a otros ejércitos del hemisferio, y por lo tanto, es una institución joven, en evolución. Así, su proceso de cambios es también específico y su relación con el proceso político es múltiple y directa, pues ha sido un episodio de este último y la necesidad de reinsertarse en él.

Es necesario reconocer que el origen del Ejército fue un movimiento político y la institución como tal jugó un papel de primer orden en la conducción política y militar del país durante la guerra en los 80; sin embargo, no se constituyó en el poder dominante y

⁴ Ver los informes periódicos del PNUD sobre desarrollo humano, el estado de la región y los resultados del Latinobarómetro, además de las numerosas encuestas nacionales y de otros países latinoamericanos.

autónomo dentro del Estado. La militarización de ese período fue el producto de la guerra y no consecuencia del establecimiento de un régimen militar autoritario, como ocurrió en otros países latinoamericanos. La doctrina militar de entonces descansaba en la defensa de un proyecto sociopolítico.

Una vez abierta la transición, las características del proceso lo situaron en un papel central. Hay que recordar que el Ejército fue parte de las negociaciones políticas para el cambio de gobierno y luego, para darle viabilidad política a ese cambio. Poco después, el Ejército tuvo que negociar su propio esquema de profesionalización para construir una nueva legitimidad política, institucional y social. Además, los conflictos sociales y políticos surgidos con la transición involucraron también a la institución militar, relacionándola con los reajustes que se produjeron durante los primeros años.

Este involucramiento provocó diversas apreciaciones sobre su papel. Para los sectores más críticos de la derecha, el Ejército fue – y sigue siendo – el principal bastión del sandinismo; para los sectores políticos más pragmáticos, fue la base de un acuerdo que permitió la viabilidad del gobierno Chamorro; y para la propia institución, ellos eran el pilar de la institucionalidad y la estabilidad nacional.

Esta variedad de “imágenes” respondió en aquel período a las adecuaciones y el rol que la institución castrense experimentó. Algunas han pasado a la historia y otras persisten en un traslape con los cambios operados en los años más recientes. Entre todos, el rol más trascendente es el de incidencia política, el cual se explica a partir de la fragmentación y los conflictos del sistema político y la debilidad institucional del estado nicaragüense – características que persisten hasta el día de hoy -.

De esta forma, los militares se desempeñaron como actores políticos de primer orden durante los primeros años de la transición y su reposicionamiento fue el “fruto de todas estas presiones y dinámicas que instauran los cambios en curso. Pero también es

consecuencia de la manera en que se ha buscado preservar la institución; por medio de transacciones en las que, a cambio de apoyo político, se esperaba ganar tiempo para operar las readecuaciones y legitimidad para hacerlas incuestionables”⁵.

El resultado fue, lo que algunos teóricos han dado en llamar, un “nuevo pragmatismo”, a través del cual, los militares han logrado tomar ventaja de su relativa autonomía frente a las autoridades civiles y extender su esfera de influencia.

Saldomando (1996:62) caracteriza acertadamente los resultados de ese complejo proceso de cambios de los militares como actores políticos: “En este marco los conceptos de profesionalización y despolitización, pueden ser interpretados en Nicaragua en el sentido de una mejor especialización y redefinición de tareas del Ejército. También implican una redefinición de su identidad política en dirección de un cuerpo corporativo más convencional como aparato de Estado, subordinado al poder civil cualquier sea su identidad política. En materia de despolitización, el sentido fundamental del término recubre la separación del Ejército y el partido que le dio origen. Sin embargo, dadas las características de la transición en Nicaragua difícilmente el Ejército durante, esta etapa, puede ser despolitizado en relación al problema más amplio de la construcción del Estado y los equilibrios que sustenten a la nación”.

La configuración de este escenario posibilitó entonces que durante los últimos años la institución militar se enfocara en reducir su trascendencia política y se concentrara más en su propio proceso de modernización y profesionalización.

El repliegue a la institucionalidad

Una vez lograda una posición ventajosa dentro del sistema político, la tarea de la institución militar entonces, pasó a ser su propia consolidación, frente a un conjunto

⁵ Saldomando, Angel. Nicaragua con el futuro en juego. CRIES. Managua, 1996. Pág. 65. También se pueden encontrar elementos para este análisis en Cajina, Roberto. Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995, CRIES, Managua, 1996.

de actores políticos que todavía se debatían por reordenar el sistema político, que no habían logrado articular un polo hegemónico para liderar la transición y que no habían conseguido establecer una institucionalidad sólida para el nuevo régimen.

El primer gran paso fue la reducción acelerada de efectivos y la reducción de los montos presupuestarios, ajustando la estructura de la institución a una dimensión viable, tanto en sentido institucional como político. El segundo paso consistió en dotar a la institución de un marco jurídico que asegurara legitimidad, legalidad y resguardara la estabilidad institucional frente a los conflictos no resueltos de los actores dentro del sistema político y el propio Estado.

El tercer gran paso ha sido la realización de un proceso gradual de reconversión, profesionalización y modernización de todo el aparato militar, de acuerdo a las propias necesidades e intereses, pero también en relación a los grandes procesos que se están operando a nivel internacional. Esto ha significado la redefinición de funciones, misiones, estructura y demás aspectos estratégicos de la institución.

La base de este retorno a la institucionalidad fue un acuerdo político con el gobierno Chamorro, primero y los gobiernos de Alemán y Bolaños, más tarde. Tal acuerdo garantiza una relativa autonomía de los militares para desarrollar el proceso de acuerdo a su propia iniciativa, visión e intereses. Evidentemente, el acuerdo pasó por los actores del sistema político: los partidos representados en la Asamblea Nacional.

La reconversión, profesionalización y modernización fue emprendida como un proceso gradual, a iniciativa de la propia institución y ha consistido en un proceso específico para la reducción de efectivos, la reorganización de fuerzas y recursos considerando el tamaño, la reformulación del marco jurídico de actuación, y redefinición de funciones.

Hay que recordar que la reconversión no es un hecho aislado en Nicaragua, es parte de un proceso más amplio vinculado a la globalización. En ese contexto los militares nicaragüenses han entrado en ellos dos razones: la necesidad de reubicarse en el ámbito económico, político y social del país; y la búsqueda de nuevos espacios, relaciones y equilibrios a nivel regional e internacional.

Las implicaciones del retorno a la institucionalidad son profundas pues se relacionan directamente con el modelo de institución militar que se está conformando y el tipo de relación con el Estado y la sociedad nicaragüense⁶.

El proceso del lado de los civiles

Mientras tanto, algunos avances se han producido del lado de los civiles. A la par del proceso de reconversión, profesionalización y modernización de los militares, las autoridades civiles se dieron a la tarea de crear un Ministerio de Defensa conformado por civiles.

Aunque no se puede negar que es un avance importante, este hecho dista mucho de haber completado el proceso de subordinación real de los militares al poder civil. Algunos avances y aspectos pendientes son:

1. El fortalecimiento del Ministerio de Defensa. Aunque la institución existe y funciona, es evidente que no es una prioridad para el poder ejecutivo. Así, muchas de las funciones que le han sido asignadas no las cumple. En ello influye la juventud, la poca experiencia de sus recursos humanos, la escasez de recursos financieros y el acuerdo que todavía prevalece entre autoridades civiles y Ejército en relación a las competencias y facultades.

⁶ Para un análisis temprano, ver Cuadra, Elvira. Procesos de reconversión militar en Centroamérica. Diálogo Centroamericano, No. 32. Agosto, 1998.

2. A diferencia de los primeros años de la transición, en la actualidad existen más civiles preparados en temas de defensa y del ámbito militar. El Ministerio de Defensa se ha visto beneficiado con este recurso humano; sin embargo, muchos de ellos son jóvenes con poca experiencia política y laboral. Adicionalmente, del lado de la sociedad civil, aunque también existen algunos recursos humanos con conocimientos sobre el tema, no hay respaldo institucional ni académico para realizar estudios que generen información sistemática sobre el tema y que permitan una mayor incidencia en políticas públicas relacionadas con la defensa y la seguridad.
3. No se pueden negar los avances en relación al marco jurídico que ampara a la institución militar y las funciones de la defensa; sin embargo, en términos de la relación de subordinación de los militares al poder civil, el tipo de articulación y competencias entre las diferentes instituciones del gobierno relacionadas con la defensa y el control civil del aparato militar, es evidente que existe todavía un vacío jurídico que debe completarse. Sin embargo, ello pasa por un nuevo acuerdo entre Ejecutivo, partidos políticos y Ejército.
4. Una de las grandes carencias y necesidades del país se refiere al diseño de una política de defensa. Hasta ahora aparentemente no ha habido voluntad política suficiente para impulsar el diseño de una política de defensa que responda a los intereses nacionales, se han desarrollado acciones en materia de defensa y seguridad que han implicado un cierto nivel de coordinación entre las diferentes instituciones involucradas, pero esto no ha llegado a concretarse en un ejercicio de formulación que incluya a todos los actores sociales y políticos del país. A pesar de todo, una de las iniciativas que parece estar avanzando en el Ministerio de Defensa es la elaboración de un “libro blanco” de la defensa.

Todos estos elementos son positivos a pesar de las dificultades y obstáculos que se ha encontrado, el proceso ha avanzado lento, pero marcando una tendencia positiva, al menos en el caso de Nicaragua. Sin embargo, el centro del problema es - y seguirá siendo,

al menos por unos cuantos años más -, el control civil y democrático de los órganos de defensa y la subordinación real de los militares a la autoridad civil. En esto el Ministerio de Defensa puede jugar un papel de primer orden, pero obviamente, esto depende únicamente de la voluntad política del Ejecutivo y del acuerdo político vigente.

Los militares y su relación con la sociedad

La otra dimensión del análisis es la relación de los militares con la sociedad nicaragüense. Evidentemente, este aspecto de la relación entre civiles y militares también ha cambiado a lo largo de los últimos años.

Antes de 1990, las relaciones entre el Ejército y el resto de la sociedad nicaragüense estaban mediadas por el conflicto bélico. El contacto con la población se realizaba principalmente de dos maneras: las acciones militares que obligaban a proteger y/o desplazar grupos de pobladores, y el reclutamiento de miles de jóvenes a través del servicio militar y los batallones de voluntarios. La base de este tipo de relaciones se encontraba en lo que se dio en llamar la “doctrina de defensa de la revolución”.

Pero la transición y los cambios que se han operado en la institución también han implicado un nuevo tipo de relaciones entre ésta y la sociedad, definidas fundamentalmente por las nuevas funciones y misiones establecidas.

La clara separación de las funciones de defensa y seguridad, entendida ésta como orden interno, ha colocado una línea entre la institución militar y los ciudadanos. Los primeros han tenido que replegarse a sus cuarteles y limitar sus acciones y presencia en el territorio nacional y permitiendo el ejercicio de las funciones de orden interno a la Policía.

Sin embargo, algunas de sus nuevas funciones redefinen la relación con la sociedad desde un enfoque más humanitario y social, si se quiere. Así, se incluyen dentro de sus nuevas

tareas: el servicio a la comunidad, la prevención de desastres y la asistencia humanitaria, especialmente en salud, entre otras.

También es evidente que frente a ciertos hechos delictivos, el Ejército ha tenido que actuar en coordinación con la Policía; tal es el caso de los operativos que hasta hace pocos años se realizaban para resguardar la cosecha cafetalera del accionar de las bandas rurales, la desarticulación de estas mismas bandas y el resguardo de los procesos electorales.

Otro aspecto importante de mencionar es que, debido a la débil presencia de la institucionalidad estatal en ciertas zonas rurales, el único vínculo de la población con el Estado es precisamente a través del Ejército y/o la Policía. Ello es una ventaja en la relación entre la institución y la sociedad, pero también implica riesgos.

Estos riesgos se han expresado a lo largo de todo este tiempo en dos tipos de hechos: el abuso de autoridad y las violaciones a los derechos humanos. Aunque ninguno de ellos forma parte de la doctrina y práctica institucional, es innegable que ocurren y afectan la imagen y relación de aparato con los ciudadanos.

Tres dimensiones y un peligro

Un nuevo debate sobre las relaciones entre civiles y militares en Nicaragua debería considerar tres dimensiones, que atañen al ámbito nacional o doméstico, y los peligros, que se refieren más bien al ámbito internacional.

Las tres dimensiones son: la política, la institucional y la social. La dimensión política e institucional brindarían elementos para analizar el peso real actual de la institución militar en la política, el tipo de vínculos y relaciones con respecto a los actores del sistema político y al proceso de democratización que se está operando en el país.

La dimensión institucional se refiere más bien a la articulación y el rol del Ejército como parte del aparato estatal, el modelo de institución que se está conformando, y sus competencias en las funciones y una política de defensa.

Mientras que la dimensión social atañe a la relación y el tipo de contacto del Ejército con la sociedad en general. Este es un aspecto de suma importancia, pues en los tiempos actuales, ninguna institución estatal existe si no cuenta con el reconocimiento y legitimidad de su sociedad.

Reanudar el debate de las relaciones entre civiles y militares en Nicaragua es una necesidad y el momento no puede ser más oportuno si se considera la reapertura democrática de los últimos años y el entorno internacional desde el 11 de septiembre del 2001.

Los avances que se han operado en la institucionalidad estatal, a pesar de su debilidad persistente, indican que este es el momento de redefinir el concepto de la defensa, el rol del Ejército y los militares, y definir una política en ese sentido.

Sin embargo, este proceso que ha sido postergado tanto por civiles como por militares, debe ser franco y abierto, de tal forma que permita establecer estas definiciones desde los intereses nacionales y procurando conjurar el peligro latente del retorno autoritario y el nuevo protagonismo político de los militares bajo el pretexto de las nuevas amenazas a la seguridad y la lucha contra el terrorismo.

La nueva política hemisférica de Estados Unidos, su particular interés en el caso de Nicaragua y el reforzamiento de la seguridad como consecuencia de la lucha contra el terrorismo plantean un factor de alto riesgo que se conjuga con las condiciones políticas internas: el conflicto no resuelto por el poder y el liderazgo del proceso político, la

prolongación de la transición, la formalidad de la democracia y la débil institucionalidad estatal.

Mientras el debate sobre la transición, el modelo de sociedad y el modelo de Estado que queremos los nicaragüenses no se cierre, tampoco puede cerrarse la puerta para discutir el tema de las relaciones entre los civiles y los militares, su rol dentro de la sociedad y el modelo de Ejército que queremos y necesitamos. Este es un proceso en el tanto los civiles como los militares podemos hacer nuestros propios aportes.