

Anhelos de un nuevo horizonte

Aportes para una **Nicaragua democrática**

Alberto Cortés Ramos
Umanzor López Baltodano
Ludwing Moncada Bellorin

Editores



303.6097285

C828a

Cortés Ramos, Alberto

Anhelos de un nuevo horizonte. Aportes para una Nicaragua democrática /
Alberto Cortés Ramos, Umanzor López Baltodano, Ludwing Moncada Bellorin.

–primera edición– San José, Costa Rica : FLACSO, 2020.

738 páginas ; 23 x 16 centímetros

Los artículos de este documento están escritos por 42 autores.

ISBN 978-9977-68-305-308-9

1. CAMBIO SOCIAL - NICARAGUA 2. CAMBIO POLÍTICO - NICARAGUA.
3. DEMOCRACIA. 4. MOVIMIENTOS SOCIALES. 5. POLÍTICA Y GOBIERNO.
I. López Baltodano, Umanzor. II. Moncada Bellorin, Ludwing. III. Título.

Consejo Editorial de FLACSO Costa Rica: Mauricio Sandoval, Cathalina García y Fidel de Rooy

Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Revisión filológica: Gabriela Fonseca Argüello

Diseño editorial y maquetación: Fidel de Rooy Estrada

Ilustración de cubierta: Lonnie Ruiz Gómez

Impreso en Printea · Grupo Nación, en el mes de marzo de 2020

ISBN 978-9977-68-305-308-9

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional

(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



© 2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica

De Plaza del Sol, 200 metros Sur y 25 metros Este

Curridabat, San José, Costa Rica

+506 2224 8059 · www.flacso.or.cr

Impreso en Costa Rica / Made in Costa Rica

Índice

Presentación *xiii*

Alberto Cortés Ramos
Umanzor López Baltodano
Ludwing Moncada Bellorin

Sobre la ilustración de cubierta *xxi*

Introducción

Nicaragua: antes y después de la Rebelión de Abril 23

Carlos F. Chamorro Barrios

Parte I. Perspectivas históricas

1. Nicaragua en la larga duración: del futuro al pasado 43

Víctor Hugo Acuña Ortega

2. A la sombra de la Revolución Sandinista: Nicaragua, 1979-2019 55

Mateo Jarquín Chamorro

3. La oleada de protestas del 2018 en Nicaragua: procesos, mecanismos y resultados 79

Sergio Miguel Cabrales Domínguez

4. Transiciones políticas y posibles rutas de salida en la coyuntura actual en Nicaragua 97

Alberto Cortés Ramos

Parte II. Dimensiones y elementos estructurales del Estado

5. Del sultanismo a la democracia: el régimen político de Nicaragua 135

Umanzor López Baltodano

6. Los arreglos institucionales de Daniel Ortega para lograr la reelección presidencial en 2011 175

Ilka Treminio Sánchez

7. Un breve ensayo sobre la crisis del régimen de Daniel Ortega	193
<i>Arturo J. Cruz Sequeira</i>	
8. ¿La Nicaragua “posible” o la Nicaragua “probable”? Los nuevos institucionalismos y la teoría de juegos aplicada a la crisis de Nicaragua	203
<i>Johnathan Ordóñez Gaitán</i>	
9. Cultura política, partidos políticos y reforma electoral	219
<i>José Antonio Peraza Collado</i>	
10. Estado de derecho y transición democrática	241
<i>Julio Icaza Gallard</i>	
11. Justicia transicional frente a la cultura de la impunidad en Nicaragua	265
<i>Juan Diego Barberena Gutiérrez</i>	
12. La autonomía municipal y la cigarra	287
<i>Silvio Prado Ortiz</i>	
13. Autonomía de las regiones de la Costa Caribe de Nicaragua (1987-2019)	303
<i>Dolene Miller Bacon</i> <i>Pablo Guillén Zeledón</i>	
14. Autonomía universitaria: el objetivo constante de la universidad pública en Nicaragua	327
<i>Francis Sarai Silva Pérez</i> <i>María Alejandra López Centeno</i>	
15. Nicaragua: redes ilícitas y la reconfiguración cooptada del Estado	345
<i>Ludwing Moncada Bellorin</i>	
16. La perversión de la fuerza: el Ejército y la Policía en la crisis nicaragüense	377
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
17. Políticas públicas en Nicaragua: la importancia de la inclusión durante la transición a la democracia	397
<i>Julio Martínez Ellsberg</i>	

18. Políticas de salud en Nicaragua	413
<i>Gender Sotelo Vargas</i>	
<i>Elena Vargas Palacios</i>	
19. Educación y crisis en Nicaragua	423
<i>Cristian Ernesto Medina Sandino</i>	
20. El territorio: actor y sujeto de desarrollo	451
<i>Danilo Saravia Téllez</i>	
21. Economía y política en la crisis nicaragüense	469
<i>Enrique Sáenz Navarrete</i>	
22. Los motores económicos de Nicaragua: un antes y un después de la crisis del 2018	489
<i>Rodrigo Quintana Cordero</i>	
23. Tradición autoritaria y élites en Nicaragua	507
<i>Antonio Monte Casablanca</i>	

Ensayo fotográfico

Nicaragua despierta con ansias de democracia	525
<i>Abigail Hernández López</i>	

Parte III. La voz de las y los actores

24. El empresariado nicaragüense: protagonista del presente y forjador del mañana	549
<i>Jóvenes Empresarios Nicaragüenses</i>	
25. Mujeres que luchan: colectividades/subjetividades/anhelos en Nicaragua	575
<i>Whitney D'León Núñez</i>	
<i>Enrieth Martínez Palacios</i>	
<i>Fernanda Zeledón García</i>	
26. El movimiento campesino: la defensa de la tierra, el lago, la soberanía y los derechos humanos	595
<i>Francisca Ramírez Torrez</i>	
27. Las luchas del movimiento ambientalista de Nicaragua en el siglo XXI	609
<i>Amaru Ruiz Alemán</i>	
<i>Mónica López Baltodano</i>	

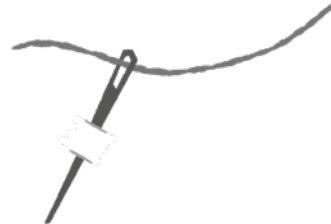
28. Pueblos indígenas y afrodescendientes: la lucha por sus derechos humanos	633
<i>Lottie Cunningham Wren</i>	
29. Los derechos humanos en la historia reciente de Nicaragua: el peso del olvido en tiempos de dictadura	647
<i>Gonzalo Carrión Maradiaga</i>	
30. Medios de comunicación en Nicaragua: un análisis autocrítico y una nueva perspectiva hacia la transición democrática	657
<i>Dánae Vílchez Báez</i>	

Parte IV. Reflexiones sobre el futuro

31. Costa Rica y Nicaragua: construir un futuro común	671
<i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	
32. No habrá una Nicaragua democrática sin un Estado laico y una sociedad laica	683
<i>María López Vigil</i>	
33. Hacia la “Nueva Nicaragua”	695
<i>Carlos Tünnermann Bernheim</i>	
34. La rebelión de los lápices: el papel de liderazgos jóvenes en la crisis política de abril del 2018 y la Nicaragua deseada	707
<i>Priscilla Vindas Salazar et al.</i>	

Sobre las autoras y autores	723
--	------------

II. Dimensiones y elementos estructurales del Estado



La perversión de la fuerza: el Ejército y la Policía en la crisis nicaragüense

Elvira Cuadra Lira

Introducción

En su monumental estudio sobre la conformación de los Estados nacionales en Europa, Charles Tilly (1992) analiza el papel de la acumulación y concentración de la fuerza como la principal variable política, así como el papel de la guerra, léase violencia y conflicto, como factores justificadores para concentrar el monopolio de la fuerza en el Estado y reforzar los procesos de acumulación y concentración de capitales, especialmente durante la conformación de lo que hoy conocemos como Estados nacionales. En esa perspectiva, las fuerzas armadas juegan un papel “instrumental” respecto al poder representado por los liderazgos políticos y las élites hegemónicas, pues se convierten en uno de los factores de poder y permiten identificar el tipo de configuración de los regímenes políticos. Reflexionando sobre el devenir del Ejército y la Policía en Nicaragua, especialmente durante el gobierno de Daniel Ortega (2007-2019), quien claramente concibe a las dos instituciones como partes de un aparato coercitivo manejado desde la institucionalidad estatal, esta perspectiva puede contribuir a comprender la racionalidad que se encuentra detrás del proceso político del país.

El propósito de este ensayo es analizar el proceso de cooptación y subordinación que experimentaron el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional hasta convertirse en dos maquinarias al servicio del proyecto político familiar del régimen Ortega-Murillo, su papel en el sostenimiento del poder y durante la crisis que emergió con la insurrección cívica de abril de 2018.

Además, se reflexiona alrededor de preguntas críticas para el futuro de ambas instituciones, su relación con el eventual proceso de transición y la construcción de la democracia que se avizora en el futuro cercano para Nicaragua. Algunas de las preguntas son: ¿es posible la permanencia del Ejército y la Policía durante una eventual transición en Nicaragua?; ¿cuál es el papel que se espera de cada una de esas instituciones?; ¿es necesario reformarlas?; ¿qué tipo de reformas? Finalmente, ¿es posible realizar esas reformas?; ¿qué instituciones resultarían de ellas?

Los orígenes institucionales

Una de las primeras acciones de Daniel Ortega a su regreso a la presidencia en el año 2007 fue recordarle al Ejército y a la Policía sus orígenes sandinistas y, en consecuencia, la lealtad que debían al partido que lideró el derrocamiento de la dictadura somocista en 1979 y la posterior revolución durante la década de los 80 del siglo xx, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En efecto, ambas instituciones nacieron de las columnas conformadas por jóvenes guerrilleros que tomaron el poder en 1979, luego de la salida del país del último de los Somoza (Baltodano, 2010a; 2010b) y la disolución de la Guardia Nacional (JGRN, 1979a), el aparato militar al servicio de la dinastía (Millet, 1979).

Ambas fueron creadas a partir de un esquema en el que se las concebía como piezas de un engranaje para la defensa del proyecto revolucionario, pero su derrotero institucional ha transcurrido de manera diferente dependiendo de la forma en que fueron constituidas y la posición que ocupaban en la estructura de poder establecida durante la revolución sandinista. El Ejército Popular Sandinista (EPS) fue creado pocos días después del triunfo revolucionario, en agosto de 1979 (JGRN, 1979b), mientras que la Policía Sandinista fue creada poco tiempo después. A cada una de ellas se les designaron funciones distintas: al Ejército, la defensa de la soberanía y el territorio nacional; y a la Policía, las tareas de orden interior.

Para las misiones de defensa se creó un ministerio encabezado por el mismo jefe del aparato militar, de tal manera que esta institución nunca se desarrolló ni tuvo independencia o capacidad de supervisión y control. Por otra parte, el jefe del Ejército, Humberto Ortega, era integrante de la máxima instancia de dirección del partido gubernamental, el FSLN, lo que le permitió incidencia directa en las decisiones más importantes que se tomaron durante el período revolucionario. Además, cuando el conflicto bélico emergió temprano en la década de los 80, la institución militar se convirtió en el actor principal, subordinando a todas las demás instituciones públicas y organizaciones vinculadas con el partido a las decisiones del aparato militar tanto a nivel nacional como local, considerando las urgencias del conflicto. La preeminencia del Ejército se reforzó en la medida que se agudizaba la guerra y, en medio de eso, la institución se fue dotando de una institucionalidad propia que sustentaba su actuación e importancia en la revolución sandinista (Saldomando, 1996; Cuadra, 1995).

La Policía fue creada pocos meses después del triunfo revolucionario como parte del Ministerio del Interior, encabezado por Tomás Borge, también miembro de la Dirección del FSLN. La existencia de la institución se completó en 1980 cuando se promulgaron la Ley Orgánica del Ministerio del Interior (JGRN, 1980b) y la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista (JGRN, 1980a). Era una de las direcciones más numerosas; sin embargo, ocupaba un sitio de importancia menor en comparación con otras dependencias del ministerio. En las zonas de

guerra, estaba subordinada al Ejército igual que otras instituciones y se le asignaban misiones “complementarias” para la defensa de la revolución, además de sus funciones ordinarias de mantenimiento del orden interior.

El proceso de constitución, la posición de cada institución en el organigrama estatal y las prioridades del conflicto bélico les dieron un protagonismo distinto a las dos instituciones. De tal manera, el Ejército estaba en la primera línea de las decisiones, mientras que la Policía se ubicaba en la tercera línea dentro de la jerarquía institucional.

De instituciones partidarias a instituciones nacionales

La transición política que se abrió en 1990 con el triunfo electoral de Violeta Barrios de Chamorro obligó tanto al Ejército como a la Policía a efectuar un giro institucional que llevó a estas instituciones a construir un importante y sostenido capital social de confianza y reconocimiento entre la sociedad nicaragüense, aunque ambas mantuvieron trayectorias distintas. Los resultados electorales tomaron por sorpresa al gobierno sandinista pero también a toda la sociedad nicaragüense, de tal manera que se generó un estado de incertidumbre muy fuerte y fue necesario establecer un acuerdo para el traspaso de gobierno que es conocido como Protocolo de Transición.¹ Uno de los puntos más importantes fue la permanencia del Ejército y la Policía como las instituciones coercitivas del Estado (*El País*, 1990).

El hecho de que el General Ortega fuera uno de los negociadores principales marcó las características del proceso de transformación que experimentó la institución militar en los años siguientes y la colocó en un lugar privilegiado en el que mantuvo su protagonismo político. Aunque no de carácter público, el Ejército construyó un fuerte conglomerado de empresas privadas y se consolidó una nueva casta militar (Cuadra Lira, 2016). El proceso de cambios fue complejo y lleno de tensiones, como la que se produjo el 2 de septiembre de 1993 cuando la presidenta Chamorro anunció en un acto público el retiro del jefe del Ejército, Humberto Ortega; o, más adelante, en 1994, cuando fue aprobado el Código Militar. Sin embargo, cuando en 1995 se produjo por primera vez en la historia del país la sucesión del jefe del Ejército de manera pacífica y de acuerdo a lo que establecía la ley, el proceso de reconversión y modernización de la institución militar transcurrió sin mayores conflictos (Cajina, 1997).

Uno de los cambios más simbólicos fue el cambio de nombre de la institución, la cual en 1994 pasó de llamarse Ejército Popular Sandinista (EPS) a Ejército de

1 El *Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua*, firmado el 27 de marzo de 1990 entre Humberto Ortega, Jefe del Ejército en representación del gobierno saliente, y Antonio Lacayo, Ministro de la Presidencia del gobierno entrante, permitió el traspaso pacífico del gobierno y procuró condiciones mínimas de certidumbre a la sociedad nicaragüense.

Nicaragua. Desde 1990, cuando se firmó el Protocolo de Transición, y hasta el 2007, el aparato militar tuvo la autonomía suficiente para decidir su proceso de reducción de efectivos, realizar las reorganizaciones internas que consideró necesarias, elaborar un libro blanco de la defensa sin mayores intervenciones de las autoridades civiles, efectuar los cambios de jefatura de acuerdo a sus propuestas y a la ley, así como para ampliar y fortalecer un vasto patrimonio económico. El Ejército reforzó sus programas de estudio con temas relacionados a los derechos humanos y la educación cívica; mientras, por otro lado, restableció relaciones de cooperación con las fuerzas armadas de diferentes países en todo el mundo, especialmente en el hemisferio occidental. También reforzó sus relaciones de cooperación e intercambio con Estados Unidos para temas relacionados con el combate al narcotráfico y el crimen organizado (Cajina, 1997; Cuadra, 2016).

Por su lado, el proceso que experimentó la Policía durante la transición fue intenso, considerando que los conflictos y las acciones sociales vinculados con ese proceso y con la pacificación se presentaron desde muy temprano (Saldomando, 1996; Cuadra, et al., 1998; Close, 1999). Durante los primeros años de la década de los 90, el repertorio de las acciones sociales incluyó huelgas, manifestaciones públicas, marchas, tomas de instituciones, tomas de tierras y acciones armadas, entre otras. A la Policía le correspondió lidiar con esas acciones, y el hecho de que algunas de ellas se extendieran en diferentes ciudades y localidades del país generó tensiones entre las fuerzas y generó roces entre las nuevas autoridades civiles del Ministerio de Gobernación y la jefatura de la institución policial (Cuadra, 1995).

El proceso de modernización y profesionalización de la institución tuvo como punto de partida el ya mencionado cambio de nombre, que pasó de ser Policía Sandinista a Policía Nacional, así como el cambio de uniforme. En 1992, la presidenta Violeta Chamorro emitió el Decreto n° 45-92 que establecía la Ley Orgánica de la Policía Nacional, y ese mismo año pasó a retiro al director, René Vivas, para dar paso a una nueva jefatura. El siguiente hito en la modernización de la Policía fue la aprobación de la Ley de la Policía Nacional, Ley n° 228, en 1996. De allí en adelante, la institución promovió un proceso interno de especialización y modernización que le granjeó un alto porcentaje de confianza entre los ciudadanos y un gran reconocimiento en el exterior.

Según diferentes documentos institucionales y declaraciones de la jefatura (Reyes Sandoval, 2013), la institución trataba de construir un modelo propio, trabajar desde un enfoque de seguridad ciudadana y seguridad humana, construir lazos cercanos con la ciudadanía y elevar la calidad de los recursos humanos. Contando con el apoyo decidido de diversos países, la Policía abrió nuevamente los cursos y programas de formación en la Academia de Policía con un énfasis fuerte en derechos humanos. Además, amplió sus vínculos de cooperación con otras policías en el resto del mundo y fortaleció sus relaciones de colaboración

con numerosas organizaciones sociales dentro del país. Sin embargo, siguió subordinada institucionalmente al Ministerio de Gobernación y no contaba con recursos generados por empresas propias de la institución, como en el caso del Ejército.

En ese período, ambas instituciones transitaron por un camino de cambios y transformaciones institucionales que estuvo influido por las tensiones y crisis que vivió el proceso político, especialmente aquellas que involucraron a las élites y a nuevos grupos políticos y económicos en disputa por el poder. Ese fue el caso, por ejemplo, de la elaboración de las dos principales normas jurídicas para el Ejército y la Policía: el Código Militar y la Ley n° 228, así como la elaboración del Libro de la Defensa Nacional en el 2005, lo cual significó algunas tensiones entre la jefatura del Ejército y el Ministerio de Defensa de la época; o bien, el caso del “narcojet” investigado por la Policía y en el cual se vio involucrado el presidente de la época, Arnoldo Alemán (Cuadra Lira, 2016). El cambio más significativo experimentado por las dos instituciones fue tomar distancia del partido que les dio origen, el FSLN, de tal manera que, a pesar de los vínculos afectivos que una buena parte de los oficiales localizados en las jefaturas del Ejército y la Policía tenían con el partido tras haber participado activamente en el derrocamiento de la dictadura somocista, se insistía en su carácter nacional, apartidista y no deliberante.

El retorno a las lealtades

A finales de enero de 2007, pocos días después de su regreso a la Presidencia, Daniel Ortega envió a la Asamblea Nacional una propuesta de reformas a la Ley n° 290 que regula las funciones del aparato de gobierno. En ella proponía varias reformas al Ministerio de Defensa y a la Policía que mostraban su intención de controlar tanto a esta última como al Ejército, entre ellas: reducir las funciones del Ministerio de Defensa y otorgarle mayor protagonismo al Presidente para tomar decisiones en relación al sector; separar a la Policía del Ministerio de Gobernación para hacerla depender directamente de la Presidencia.² En esa ocasión, la dos instituciones y la Asamblea Nacional se resistieron a ese intento y Ortega decidió entonces seguir una estrategia de cooptación más práctica y efectiva: la perversión de la institucionalidad y la compra de lealtades. El punto de partida fue la mención que hizo Ortega en un acto público, recordándole a las dos instituciones sus orígenes sandinistas y revolucionarios.

En el caso del Ejército, la estrategia consistió en convertirlos en aliados económicos junto con el gran capital nacional, facilitando su participación en una

2 Se puede observar la exposición de argumentos en contra realizados por el diputado Víctor Hugo Tinoco en el plenario de la Asamblea Nacional, en Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2007).

serie de negocios de gran calado en los que participaban conjuntamente grandes empresarios, empresas y oficiales de alto rango del Ejército y nuevos empresarios sandinistas nacidos al amparo del capital venezolano recibido a través del conglomerado de empresas ALBANISA³ (IEEPP-CINCO, 2012). Por otra parte, Ortega le otorgó preeminencia institucional al Ejército con la aprobación de una serie de leyes sobre defensa y seguridad, además de nombrar a oficiales retirados en cargos civiles de primera línea y aprobar un paquete de leyes en el año 2010: Ley de la Defensa Nacional, Ley del Régimen Jurídico de Fronteras y la Ley de Seguridad Democrática de la República de Nicaragua. La reforma de la Constitución y el Código Militar en el 2014 y la aprobación de la Ley de Seguridad Soberana en 2015 terminaron de configurar el nuevo andamiaje jurídico de la institución. El proceso de cooptación se completó con el nombramiento de militares en retiro como funcionarios públicos de primera línea.

La cooptación de la Policía ocurrió más temprano y con relativa facilidad. Para ello, a Ortega le bastó pervertir la carrera policial a través de las promociones y ascensos adelantados en oficiales de la jefatura, así como por medio de la permisividad para la participación de altos oficiales de la Policía en negocios oscuros, algunos de ellos vinculados con el crimen organizado o bien en negocios relacionados con el conglomerado ALBANISA. El proceso de cooptación y subordinación de la institución tuvo su punto álgido con la aprobación de la nueva Ley de Policía en el 2014, con la cual se abrió la puerta para la participación directa de la institución y altos oficiales en empresas privadas de envergadura a fin de asemejarse al Ejército.

En la lógica gubernamental, ambas instituciones (y la Policía más directamente que el Ejército) forman parte de un aparato de coerción instalado desde el 2007 que además incluye a los grupos de choque, los grupos paramilitares y las redes de vigilancia y control social conformadas por las organizaciones sociales y gremiales simpatizantes del gobierno (Cuadra, 2018). Del lado del Ejército, la alianza ofrecida por Daniel Ortega les permitió consolidar y ampliar sus negocios dentro y fuera de Nicaragua, así como colocarse en una posición ventajosa respecto a otras instituciones públicas; mientras que a la Policía le abrió la posibilidad de desasirse de sus ataduras respecto al Ministerio de Gobernación y lograr independencia económica tanto en términos institucionales como para un grupo privilegiado de oficiales.

En la medida en que las dos instituciones se adentraban en las lealtades con la familia presidencial, más se incrementaba su participación en acciones

3 Alba de Nicaragua S.A. (ALBANISA) fue un conglomerado de empresas creado por un grupo de personas cercanas a Daniel Ortega y su esposa Rosario Murillo en 2007, a partir del capital recibido de Venezuela como fondos de cooperación. Este capital ha sido administrado de manera privada. ALBANISA incluye empresas relacionadas con el comercio del petróleo y sus derivados, exportación de productos como carne y granos básicos a Venezuela, construcciones, explotación de madera y otras actividades económicas.

represivas y graves violaciones a los derechos humanos, hasta que la crisis provocada por la insurrección cívica de abril de 2018 provocó su perversión total, especialmente en el caso de la Policía.

El Ejército de empresarios eficientes

Poco tiempo después de que Ortega le recordara sus orígenes al Ejército y a la Policía, el proceso de cooptación se materializó y dio vida a una alianza construida entre el recién conformado grupo económico de la familia Ortega-Murillo, el Ejército y una parte del gran capital nacional. Esa alianza, si bien tiene un basamento económico, también tiene una dimensión política, y ha representado para la institución militar un reforzamiento de su protagonismo y su posición dentro del esquema de poder del régimen Ortega.

El Ejército había construido una amplia red de empresas y negocios desde antes de que Ortega regresara a la Presidencia en el 2007. Sin embargo, esa red se amplió y fortaleció al amparo de la alianza con el grupo Ortega-Murillo y el apalancamiento recibido con los fondos provenientes de la cooperación venezolana.⁴ De acuerdo con una investigación realizada (*Confidencial*, 2012c), las inversiones del Ejército se triplicaron en un lapso de siete años, entre el 2002 y 2009; sin embargo, esas inversiones siguieron creciendo a través de los proyectos que desarrolla el Instituto de Previsión Social Militar (IPSM). De acuerdo con la investigación, la red de empresas y negocios incluye: inversiones financieras dentro y fuera del país, incluida la bolsa de valores de Wall Street; inversiones inmobiliarias como edificios, oficinas, residenciales, hoteles y desarrollos turísticos; terrenos en distintas localidades del país; negocios varios como ferreterías, cementeras, empresas de construcción, farmacias, servicios médicos privados ofrecidos en el Hospital Militar; una universidad; parques industriales; e, incluso, microfinancieras y empresas de cobranza. De acuerdo con un reportaje periodístico, para el año 2012 los fondos del IPSM se estimaban entre 90 y 100 millones de dólares (*Confidencial*, 2019a).

Los negocios del Ejército han sido administrados por oficiales activos y en retiro, con autonomía y sin supervisión del Ministerio de Defensa y la Contraloría General de la República (CGR). Esta opacidad se agravó a partir del año 2010 cuando se aprobó la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, la cual eliminó la facultad del Ministerio de Defensa para licitar y realizar compras para el Ejército y se autorizó a la institución militar para contratar directamente sus compras y adquisiciones sin trámites previos. La investigación periodística realizada por Olivares en *Confidencial* (2016) sobre los fondos venezolanos revela

4 Para mayores detalles sobre la intrincada red de empresas creadas por el grupo Ortega-Murillo con el capital venezolano, véase la investigación publicada en tres entregas por el semanario *Confidencial* (2016).

que funcionarios de ALBANISA y del IPSM se reunieron para evaluar la posibilidad de realizar proyectos conjuntos, sin embargo, nunca se ha tenido la certeza de cuáles proyectos se desarrollaron y cómo.

La dimensión política de la alianza entretejida entre el Ejército y el régimen Ortega-Murillo ha tenido varias expresiones que van desde las declaraciones públicas del jefe del Ejército Julio César Avilés confirmando su lealtad a la pareja presidencial, hasta la reforma del marco jurídico e institucional y la participación del Ejército en el engranaje de represión empleado por el gobierno antes de abril de 2018 para sofocar los conflictos y protestas sociales, especialmente en las zonas rurales.

Uno de los hitos en la construcción de la alianza fue el acercamiento, entre los años 2007 y 2010, entre Ortega y el jefe del Ejército, Omar Hallsleven, reconocido por su trayectoria dentro del FSLN. Hallsleven pasó a retiro en el 2010 y fue sustituido por Julio César Avilés como jefe del Ejército; pero un año más tarde, en el 2011, aceptó correr junto a Daniel Ortega como candidato a vicepresidente en unas elecciones marcadas por la abierta violación a la Constitución (que prohibía la reelección presidencial continua) y por el retorno de los militares a la política. Hallsleven fungió como vicepresidente entre 2012 y 2017, contribuyendo con ello a afianzar la alianza entre el estamento militar y Ortega.⁵ Aunque formalmente ya estaba en retiro, el hecho fue muy significativo porque mostraba a la sociedad nicaragüense la decisión de usar la fuerza militar como uno de los pilares políticos del régimen en configuración. Para afianzar esa alianza, Daniel Ortega ha nombrado de manera simultánea a numerosos oficiales del Ejército en condición de retiro al frente de instituciones o como titulares de cargos públicos importantes. Tal es el caso del actual Canciller Denis Moncada, General de Brigada (R), o del mismo director del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Roberto López, también oficial del Ejército en retiro. Para el 2013 se contabilizaban más de 20 oficiales de alto rango en retiro ocupando diferentes cargos de naturaleza civil dentro de la administración pública (*Confidencial*, 2019b).

Otra expresión de esa alianza fue la aprobación de un conjunto de leyes que le dieron preeminencia al Ejército sobre otras instituciones públicas. Más importante aún es el hecho de que esas leyes contribuyeron a configurar la naturaleza del régimen político en relación con uno de sus pilares más importantes: el control de la fuerza y del aparato militar. El primer paquete de tres leyes se aprobó en el 2010 y fueron la Ley de la Defensa Nacional, la Ley del Régimen Jurídico de Fronteras y la Ley de Seguridad Democrática de la República de Nicaragua. Las dos primeras están referidas específicamente a las funciones del Ejército, mientras que la tercera se refería a la Policía. La Ley del Régimen Jurídico de

5 En esas elecciones, Daniel Ortega estaba inhibido por la Constitución Política a postularse como candidato presidencial; sin embargo, lo hizo aun cuando la ley establecía prohibición expresa a reelegirse en dos períodos continuos. Hallsleven decidió acompañarlo en esa candidatura.

Fronteras legalizó la participación del Ejército en las llamadas misiones no tradicionales, entre ellas la conservación y protección de recursos naturales y la realización de proyectos de desarrollo social; pero, además, le dio preeminencia al Ejército al conformar instancias de coordinación interinstitucional dirigidas por la institución militar.

La segunda modificación importante al marco jurídico fueron las reformas a la Constitución Política realizadas entre el 2013 y 2014, y la reforma al Código Militar realizada también en el 2014. Algunos de los cambios más significativos de estas reformas fueron la reincorporación del concepto de “seguridad nacional”, en desuso desde la década de los 70, así como la ampliación de las facultades del Ejército para elaborar y desarrollar la política y estrategia de defensa del país, y la ratificación de las facultades de la institución militar para cumplir con las misiones no tradicionales. Pero los cambios sustanciales se refieren a la relación entre las autoridades civiles y militares, al eliminar la intermediación del Ministerio de Defensa en la línea de mando entre el Presidente, como jefe supremo de las fuerzas armadas, y el jefe del Ejército. De esa manera, se concentran todas las facultades relativas a la coordinación y formulación del sector defensa y seguridad en la figura del Presidente, se establece la continuidad del jefe de la institución a criterio del Presidente, y se faculta al Presidente para llamar a oficiales en retiro a prestar servicio activo, o bien, nombrar militares activos en cargos de naturaleza civil (Cuadra, 2016). Estos cambios no solamente reformaron la carrera militar, sino que, además, modificaron también la configuración del régimen político en un sentido claramente autoritario al cambiar las relaciones entre las autoridades civiles y las militares.

Las reformas se pusieron a funcionar inmediatamente, de tal manera que el jefe del Ejército, Julio César Avilés, fue ratificado en su cargo para un segundo período en el 2015, contraviniendo una práctica institucional que se había establecido desde los años 90 según la cual el jefe de la institución militar pasaba a retiro luego de un período de servicio en el cargo. Con esta decisión, tanto Ortega como la cúpula militar reafirmaron su alianza sin tomar en consideración las graves consecuencias para la institución misma y para la configuración del régimen político del país. A lo interno del Ejército, esto ha significado el estancamiento de un grupo importante de oficiales que no pueden promocionarse en cargos en tanto los puestos más altos permanecen copados, el establecimiento de una relación clientelista y personal entre el Presidente y la jefatura de la institución, y la eliminación de los mecanismos de control y supervisión civil sobre el aparato militar.

Más adelante en el 2015, se aprobó la Ley de Seguridad Soberana y, más recientemente, en el contexto de la crisis, una modificación a la Ley Antiterrorismo. Ambas leyes completan una arquitectura jurídica que le da sustento al régimen y al Ejército para controlar a los ciudadanos, vigilarlos y darle preeminencia a la institución militar.

Durante este período, el Ejército ha manejado de manera bastante precavida —aunque de modo oportunista— sus relaciones exteriores, manteniendo buenas relaciones de cooperación con Estados Unidos y también con Rusia. De hecho, a este último país se ha acercado fuertemente y de manera acelerada, restableciendo las relaciones de cooperación entre fuerzas militares y el aprovisionamiento de armas y equipos. Nicaragua es uno de los países latinoamericanos que más ha recibido visitas de funcionarios rusos de alto nivel, incluido el propio Vladimir Putin, entre los años 2000 y 2017. Además, se han incrementado los intercambios y la participación en ejercicios militares, algunos oficiales nicaraguenses se encuentran realizando cursos de actualización militar en Rusia, y Nicaragua ha renovado y ampliado su armamento con la colaboración rusa, de tal manera que en los últimos años ha adquirido dos helicópteros de transporte renovados, 86 vehículos blindados y anfibios de segunda mano pero renovados, y 50 tanques T-72B1 de segunda mano y renovados. Comparados con los lazos comerciales, la colaboración militar entre Rusia y Nicaragua es mucho más fuerte e importante (Milosevich-Juaristi, 2019).

La tentación de la autonomía policial

El proceso de cooptación de la Policía fue más directo y acelerado que en el caso del Ejército, y ha resultado en una total subordinación de la institución al proyecto político familiar de los Ortega-Murillo. El método utilizado fue el ascenso anticipado y la promoción en cargos de un grupo grande de oficiales entre los que destaca el Comisionado Francisco Díaz, director actual y consuegro de la pareja presidencial. Esa decisión pervirtió muy temprano el ejercicio de la carrera policial que se había observado en la institución durante casi dos décadas, abriendo un resquicio para la discrecionalidad, el favoritismo y las relaciones clientelistas dentro de la Policía (*La Prensa*, 2011; *Confidencial*, 2014). Además, Ortega la forzó a establecer una relación de coordinación estrecha con los recién creados Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y a limitar considerablemente la colaboración con otras organizaciones sociales y ONGs (Montenegro y Solís, 2012).⁶

La discrecionalidad que se abrió para un buen grupo de oficiales dio lugar a su involucramiento en negocios opacos o en actividades vinculadas con el crimen organizado, tal como sucedió con el asesinato del cantautor Facundo Cabral en

6 Desde su llegada a la presidencia, Ortega intentó imponer sus CPC a otras formas de organización social. La iniciativa de reformas a la Ley n° 290 que envió a la Asamblea Nacional en enero de 2007 incluía un artículo para legalizarlos. Eso provocó una crisis institucional ante la negativa legislativa, la cual se extendió hasta noviembre de ese año cuando se emitió un decreto presidencial ordenando instalarlos. En ese mismo mes se realizó una sesión de trabajo donde participó el Consejo Nacional ampliado de la Policía, los CPC y el gabinete de seguridad presidido por Rosario Murillo, esposa de Ortega y vocera del gobierno para establecer coordinaciones al más alto nivel. De ahí en adelante, los CPC de la seguridad ciudadana sustituyeron a todas las demás organizaciones que antes colaboraban con la Policía, tanto a nivel nacional como local.

Guatemala; mientras que la institución constantemente organizaba actividades con un color claramente partidario o sus oficiales aparecían públicamente realizando proselitismo político.⁷ Esta mezcla perversa dio lugar a comportamientos abusivos y violatorios de los derechos humanos y ciudadanos por parte de la Policía, los cuales se fueron incrementando en frecuencia, gravedad y niveles de violencia desde el 2008 hasta antes de la insurrección cívica de 2018 (Cuadra, 2018).

Ortega también cambió el marco jurídico e institucional de la institución, ajustándolo a su conveniencia. Para ello promovió la aprobación de una nueva Ley de Policía en el 2014, la Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014). Esta ley amplió las funciones a cuatro grandes áreas de trabajo, modificó la estructura interna con nuevas especialidades, amplió la jefatura con más subdirectores, incluyó personal civil para la realización de tareas administrativas y especificó las funciones de los policías voluntarios.

Su aprobación resultó ser la gran oportunidad de la Policía para conseguir su esperada autonomía institucional y política, equiparándose al Ejército. Igual que en el caso de la institución militar, la ley establece una relación directa entre la figura del Presidente y la jefatura policial representada por el director, elimina la subordinación institucional al Ministerio de Gobernación y concentra las facultades relativas al orden interior y la seguridad ciudadana en la figura del Presidente, establece la continuidad en el cargo del director y los oficiales superiores si el Presidente lo considera conveniente, y abre la posibilidad de incorporar nuevamente a oficiales retirados si lo considera pertinente.

La relación clientelista y personal entre Ortega y la jefatura de la institución se comenzó a construir casi inmediatamente luego de su regreso a la presidencia, y quedó completamente en evidencia en el año 2010 cuando decidió mantener en su cargo a la entonces directora Aminta Granera, aun cuando la Ley de Policía vigente en esa época lo prohibía y la práctica institucional había sido que los directores anteriores pasaran a retiro una vez que cumplían los cinco años de servicio en el cargo. Esa decisión se mantuvo en el 2015 cuando Granera fue nuevamente ratificada como directora por tercer período consecutivo, esta vez al amparo de la Ley de Policía aprobada en el 2014.⁸

El cambio más importante en la nueva Ley de Policía es el apartado referido al régimen de seguridad social y administración de pensiones, pues le otorga

7 De acuerdo con los reportes periodísticos de la época, el cantautor Cabral fue asesinado en Guatemala por varios sicarios; sin embargo, el blanco en realidad era Henry Fariñas, el cabecilla de una célula narco que operaba en Nicaragua y Centroamérica. Fariñas resultó herido de gravedad y, una vez que se recuperó, fue sometido a un juicio donde reveló sus vínculos con dos altos oficiales de la Policía: el subdirector Carlos Palacios y el comisionado Luis Barrantes. Para mayores detalles, ver el reporte periodístico de *Confidencial* (2012).

8 Granera fue sustituida como directora en el 2018, en plena crisis sociopolítica, asumiendo el cargo el Comisionado Francisco Díaz, subdirector de la institución y consuegro de Ortega. Desde antes de su nombramiento, se rumoraba que Díaz había desplazado a Granera en sus funciones y en realidad era él quien dirigía la institución.

independencia y autonomía a la institución policial para crear empresas y manejar negocios a través del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDHU), de la misma forma en que lo hace el Ejército.⁹

El compromiso y las lealtades del Ejército y la Policía con el gobierno Ortega —ya sea por razones económicas o clientelistas— involucró cada vez más a las dos instituciones en actividades represivas y en graves violaciones a los derechos humanos, comprometiendo su profesionalidad. Al Ejército se le acusa de ejecuciones extrajudiciales —como el caso de la mochila bomba en el poblado de Pantasma (*La Prensa*, 2015)—, la militarización de zonas rurales a causa de conflictos y protestas sociales —como en el caso de la zona sur del país y del movimiento campesino anticanal (CENIDH, 2016)—, y asesinatos en las zonas rurales —como en el caso de los hijos menores de edad de la señora Elea Valle (*El País*, 2017)—. A la Policía se le acusa de numerosas violaciones a los derechos humanos, entre ellos: impedir el derecho a la libre movilización y protesta, especialmente entre el 2013 y el 2018 —como en los casos OCUPAINSS (Equipo Envío, 2013; *Confidencial*, 2013b) y las marchas campesinas anticanal (*Confidencial*, 2015b)—, abuso de autoridad y uso desproporcionado de la fuerza —como en la masacre de Las Jaguitas (*Confidencial*, 2015a)—, el asesinato de la niña Daira Junieth Blandón (*Confidencial*, 2017) y el caso del campesino Juan Lanzas (*Confidencial*, 2018). En ninguno de los casos, las instituciones involucradas u otras del Estado han realizado investigaciones que permitan dilucidar responsabilidades y, mucho menos, castigar a los culpables.

Al servicio de la represión

La crisis política y de derechos humanos que estalló en abril de 2018 —cuando el gobierno de Ortega decidió reprimir violentamente las protestas ciudadanas que se generaron a raíz de la reforma del sistema de seguridad social— terminó de profundizar el proceso de involución que sufrían tanto el Ejército como la Policía. Esta última se ha involucrado directa y gravemente en todas las acciones de presión ejecutadas desde esa fecha hasta la actualidad por parte del gobierno, y ha sido señalada por organismos internacionales de derechos humanos como la institución directamente responsable de crímenes de lesa humanidad cometidos contra toda la sociedad nicaragüense al tiempo que el Ejército ha optado por un ostracismo cómplice con el gobierno Ortega.¹⁰

9 Los antecedentes de esta autonomía empresarial se pueden identificar en la irregular compra venta de un edificio propiedad de la Policía, el cual pasó a manos de la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) (*Confidencial*, 2013a), que regula al sector energético, y cuyas secuelas se extendieron hasta el año 2017.

10 Véanse los informes elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018), por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH, 2018) y por Amnistía Internacional (2018), así como el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI-Nicaragua, 2018).

El comportamiento de las dos instituciones no es casual ni gratuito, y responde a una lógica represiva y autoritaria impuesta desde 2007 por el gobierno, el cual construyó un aparato de coerción y represión en el que cada dispositivo tiene un papel crítico que jugar. El aparato está compuesto principalmente por la Policía, el Ejército, los grupos de choque conformados por jóvenes integrantes de pandillas o jóvenes en riesgo, los grupos paramilitares integrados por exmilitares, militantes históricos del FSLN y simpatizantes fanatizados. La base del aparato está conformada por un grupo de organizaciones sociales y gremiales promovidas por el gobierno, tales como los CPC, los Gabinetes de la Familia, los Comités de Liderazgo Sandinista (CLS), los sindicatos y otras similares. Este aparato, con todos sus dispositivos, se puso a funcionar plenamente desde abril de 2018 y es dirigido desde la Presidencia.¹¹

Hasta el momento del cierre de este ensayo, la represión gubernamental ha transitado por seis fases que han tenido como objetivo principal frenar las multitudinarias protestas y acciones sociales en todo el país. A su vez, cada fase ha tenido un objetivo específico (Cuadra Lira, 2019). En cada fase, la participación de la Policía ha incrementado los niveles de violencia y brutalidad, igual que en el caso de los grupos de choque y paramilitares con quienes ha actuado conjuntamente y, en algunas ocasiones, incluso subordinándose a ellos. La razón por la cual los niveles de violencia y brutalidad se han incrementado exponencialmente se debe a que no se ha logrado el objetivo de desactivar las acciones de protesta y movilización social; además, tampoco se ha logrado que los diferentes grupos y organizaciones que conforman el movimiento cívico, así como los ciudadanos que los apoyan, abandonen la estrategia de acción cívica y pacífica que se ha empleado en los repertorios de acción social desde abril hasta la actualidad.

Durante las dos primeras fases de la represión, la Policía actuó en conjunto con los grupos de choque y utilizó acciones similares a las que ya había empleado en años anteriores. Los niveles de violencia y brutalidad utilizados fueron altos, de tal manera que las víctimas mortales y heridos se presentaron desde los primeros días de las protestas. Sin embargo, hubo desconcierto debido a la reacción de la población, la cual, lejos de atemorizarse, salió masivamente a las calles y ofreció una fuerte resistencia, rebasando las capacidades de la Policía y de los grupos de choque. Eso obligó al gobierno a replantear sus acciones de represión e incrementar sustancialmente los niveles de violencia, empleando para ello a grupos paramilitares organizados por el propio gobierno.¹²

11 Para mayores detalles véase el ensayo *Dispositivos del silencio: Control social y represión en Nicaragua* (Cuadra, 2018).

12 Para mayores detalles sobre las acciones de represión, los niveles de violencia y los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el inicio por las fuerzas represivas del gobierno Ortega, véase el informe del GIEI Nicaragua (2018), el cual cubre desde el 18 de abril al 30 de mayo de 2018.

La tercera y cuarta fase fueron dos de las más cruentas y brutales en las acciones de represión. Consistieron en la llamada “Operación Limpieza”, cuyo objetivo era deshacer los tranques o cortes de carretera y las barricadas instalados por ciudadanos autoconvocados en numerosas ciudades y localidades del país para protegerse de las acciones represivas. Para la “Operación Limpieza”, el gobierno empleó fuerzas de la Policía, grupos de choque y grupos paramilitares, armas de guerra y todos los recursos a su disposición. En ese período se produjo la mayor cantidad de asesinatos y heridos por parte de las fuerzas gubernamentales, y decenas de miles de personas fueron obligadas a desplazarse forzosa-mente hacia otros países —especialmente la vecina Costa Rica—, para huir de la represión y proteger sus vidas. De manera casi simultánea, se realizaron detenciones selectivas de líderes sociales, quienes sufrieron desapariciones forzadas, secuestros, detenciones arbitrarias, torturas y enjuiciamientos. El objetivo específico fue descabezar al movimiento cívico para frenar las acciones de protesta; sin embargo, surgieron nuevos líderes y se mantuvo la resistencia.

Durante la cuarta etapa de represión también se produjo la cancelación arbitraria e injustificada de personerías jurídicas a nueve ONGs que el gobierno consideraba enemigas. Además, hubo asaltos, robo y confiscación de los bienes de esas organizaciones y dos medios de comunicación independientes: el canal de televisión *100% Noticias* y el semanario *Confidencial*. En ese período, lo que se perseguía era silenciar las voces críticas y evitar que se conocieran las dimensiones de la represión y la violencia estatal. En este período, arrogándose facultades que no le competen y violando derechos ciudadanos fundamentales, la Policía prohibió la realización de marchas y manifestaciones públicas.

La quinta y sexta etapa de la represión se han efectuado durante los primeros seis meses del 2019, luego de que el gobierno accediera a reiniciar las negociaciones para resolver la crisis y de que excarcelara a la mayoría de los prisioneros políticos detenidos en centros carcelarios,¹³ entre ellos a los más reconocidos líderes del movimiento cívico en el país. Desde entonces hasta la actualidad, las modalidades de la represión han consistido en detenciones breves de ciudadanos sospechosos de realizar actividades de protesta, asedio, intimidación, vigilancia, amenazas y nuevas detenciones a excarcelados, prohibición para realizar marchas y acciones de protesta cívica, amplios despliegues policiales en los principales centros urbanos, reorganización de los grupos paramilitares e incremento de los asesinatos por motivaciones políticas en las zonas rurales del país.

13 La primera ronda de negociaciones se efectuó entre el 16 de mayo y el mes de junio de 2018 entre el gobierno de Ortega y un grupo amplio de representantes de la sociedad nicaragüense, con la mediación de la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica. Se le llamó “Diálogo Nacional”, pero se truncó varias semanas después de iniciar por la falta de voluntad del gobierno de cumplir los acuerdos que se suscribieron y avanzar con la agenda. La segunda ronda se inició el 27 de febrero de 2019 y se extendió hasta los primeros días de abril, después de que el gobierno decidió incumplir nuevamente los acuerdos firmados el 29 de marzo, lo cual llevó a una suspensión de las sesiones. A finales de julio de 2019, el gobierno notificó formalmente al Nuncio Apostólico el cierre de las negociaciones en su calidad de garante de éstas.

En este contexto, la Policía perdió completamente su naturaleza de institución nacional al servicio de la sociedad, dilapidó el gran capital político y social que había cultivado durante tantos años, alcanzando porcentajes mayoritarios de confianza y legitimidad para convertirse en una especie de banda criminal de grandes dimensiones y altamente organizada, al servicio de una familia. Su participación en las acciones de represión, y la decisión de actuar conjuntamente con los grupos de choque y paramilitares, ha ocasionado un daño irreparable a la institución que la obligará, como mínimo, a realizar una reforma profunda y, si fuera posible, una refundación.

El Ejército, por su parte, decidió asumir una posición de no involucramiento frente a la crisis, tal como había hecho en ocasiones anteriores. Sin embargo, a medida que la situación se volvió más compleja y la Policía participó abiertamente en acciones de represión que se tonaron masivas y violentas (involucrando la actuación de grupos paramilitares con armas de guerra de alto calibre), toda la sociedad comenzó a demandar que se actuara de acuerdo a sus funciones y lo que establece la ley, para desarmar esos grupos y restablecer los derechos ciudadanos. En otros casos, también se ha demandado un posicionamiento firme del Ejército frente al gobierno para presionarlo a encontrar una salida negociada y pacífica a la crisis. Contrariamente, la institución militar ha mantenido el silencio y solo recientemente el jefe del Ejército compareció públicamente argumentando que había una “brutal” campaña de desprestigio en contra de la institución (*Agencia EFE*, 2019).

Aunque no hay evidencias contundentes de la participación directa del Ejército en las acciones de represión, sí existen numerosas denuncias por uso de armas de fuego que solamente se encuentran en posesión de la institución militar, así como por la participación de oficiales activos encubiertos en esas acciones. Además, se señala que el Ejército ha facilitado información para la realización de capturas de líderes del movimiento social y realiza espionaje político (*La Prensa*, 2019). La institución ha negado sistemáticamente tales denuncias, pero no se ha sometido nunca a una investigación que efectivamente aclare sus responsabilidades.

Poco después de un año de crisis continuada, está claro para toda la sociedad nicaragüense y para la comunidad internacional que tanto la Policía como el Ejército experimentaron un retorno a las viejas lealtades, solo que, en este caso, esas lealtades no son a un partido ni a una idea revolucionaria, sino a los intereses de una familia con aspiraciones dinásticas, los Ortega-Murillo, y a los intereses propios de un estamento policial y militar que ha preferido sacrificar las dos instituciones.

Los escenarios complejos del futuro próximo

Indudablemente, Ortega ha arrastrado a la Policía y al Ejército en su deriva autoritaria y dictatorial, colocando a ambas instituciones frente a escenarios complejos para el futuro. Pero, si esos escenarios son complejos para la Policía y el Ejército, también lo son para los demás actores políticos, especialmente aquellos que estarán al frente de la necesaria transición que se abrirá después de la crisis. El futuro inmediato no se asemeja en nada ni a la revolución de 1979 ni a la transición de 1990; de tal manera que las alternativas de solución que intenten reproducir la forma en que se dirimió la situación de ambas instituciones, aunque sea en parte, no son buenas soluciones y tendrán una vida de corto plazo. Esta vez es necesario que las fuerzas políticas comprometidas con el cambio promuevan reformas en las dos instituciones que aseguren la no repetición de estos hechos desde una perspectiva de derechos humanos y justicia transicional.

En el caso de la Policía, tal como se dijo antes, el daño es irreparable y se requerirá un proceso de transformación profunda gradual, pero de corto plazo, que depure la institución y la reforme hasta el fondo, cuidando de no repetir las experiencias y modelos fallidos de los países vecinos en la región centroamericana.¹⁴ Varios son los aspectos que deben someterse a revisión, pero el primer paso es un proceso de revisión y depuración del personal de la Policía, en especial el papel y la responsabilidad de la jefatura en las acciones de represión, así como los mandos intermedios y las unidades directamente involucradas en las acciones, tales como la Dirección de Operaciones Especiales (DOEP). También se debe examinar el papel que jugaron la Dirección de Auxilio Judicial (DAJ) y las unidades especializadas en labores de inteligencia. Tanto los mandos como esas unidades deben ser revisadas exhaustivamente y depuradas de aquellos oficiales o agentes que tengan responsabilidad en la represión. También se debe revisar la participación de todas las demás unidades y especialidades policiales y depurar al personal responsable de acciones represivas y violaciones a los derechos humanos. Se requiere una revisión especial y depuración sobre los nuevos ingresos y reincorporaciones efectuadas en la institución policial después de abril de 2018.

Otro aspecto que debe ser revisado es el marco jurídico que rige a la institución, a fin de adecuarlo a principios democráticos y el respeto a los derechos humanos. Esto debería incluir las normativas internas que definen los marcos de actuación de los agentes y oficiales. Se deben revisar los programas de formación y capacitación los nuevos ingresos y de los policías que permanezcan en la institución.

14 Vale la pena mencionar la experiencia de la Policía en El Salvador, que ha transitado por varios procesos de reforma y modernización sin que se hayan resuelto sus déficits sociales y de eficiencia. La experiencia de reforma de la Policía en Honduras es también importante pues, a pesar de que efectuó un fuerte y acelerado proceso de depuración, las denuncias de graves violaciones a los derechos humanos no han cesado y tampoco se ha incrementado su eficiencia, de tal manera que el Presidente creó una Policía Militar en el año 2013 sin mayores efectos sobre la seguridad y la violencia.

Un aspecto indispensable es establecer un mecanismo interno de supervisión, control y rendición de cuentas que asegure un comportamiento ético, responsable y coherente con los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos de parte de todos los integrantes de la institución policial, especialmente los oficiales superiores. También es necesario revisar los equipos y armamentos en posesión de la Policía y proceder a la destrucción certificada de aquellos que no correspondan con sus funciones de preservar el orden interno bajo principios democráticos y el respeto a los derechos humanos. De manera similar, se deben revisar todos los sitios e infraestructuras policiales.

El caso del Ejército es más complejo si se considera su protagonismo político, fuerza y capacidad institucional, pero durante una eventual transición tendrá inevitablemente que realizar reformas que aseguren un verdadero control civil sobre el aparato militar. Antes de llegar allí, es necesario investigar y esclarecer las denuncias públicas realizadas sobre su participación directa o indirecta en las acciones de represión. En el caso de que se encuentren oficiales responsables o colaboradores de la represión, deberán ser purgados de la institución. También es necesario revisar el marco jurídico de la institución para adecuarlo al proceso de construcción democrática del país.

Ineludiblemente, el Ejército tiene la responsabilidad de desarmar a los grupos paramilitares. A diferencia de la primera mitad de los años 90, durante el proceso de pacificación, el desarme fue voluntario, pero en este caso es previsible que se deba realizar un desarme coercitivo debido a la resistencia que puedan oponer estos grupos armados. Esa es una responsabilidad que solamente puede recaer sobre el Ejército; sin embargo, es indispensable que existan garantes y supervisores del proceso de desarme y consecuente destrucción de las armas de guerra decomisadas.

En el contexto de la crisis, y en la medida que el Ejército ha evadido su responsabilidad, ha crecido entre la sociedad nicaragüense la opinión de que la institución debe ser abolida, una demanda que en realidad encierra el sentimiento de falta de confianza y legitimidad que se incubó ampliamente respecto a la Policía y al Ejército durante la crisis. Sin embargo, esta es una decisión que debe ser valorada y asumida con toda seriedad por las autoridades civiles e incluso por la misma jefatura militar.

En el caso de ambas instituciones, es necesario establecer mecanismos de control cruzados entre distintas instituciones estatales, de tal manera que se elimine la discrecionalidad en la toma de decisiones, así como las relaciones clientelistas y personales. Además, es indispensable promover mecanismos de auditoría social desde el lado de los ciudadanos que contribuyan también a la transparencia y debida rendición de cuentas tanto de la Policía y el Ejército como de los liderazgos políticos encargados de dirigir al sector defensa y seguridad. Por otra parte, las reformas también deben incluir a otras instituciones

relacionadas como el sistema de administración de justicia y los centros penitenciarios, pues de poco servirían las reformas en la Policía y el Ejército si no se crean las condiciones en otras instituciones que también han estado involucradas en las acciones de represión.

El desenlace futuro de los complejos escenarios que se han configurado para ambas instituciones es incierto, y exige un análisis profundo y responsable de los liderazgos políticos y de las propias instituciones —especialmente del Ejército— que tome en cuenta las expectativas y demandas de la sociedad nicaragüense. Sin embargo, la principal responsabilidad es de los liderazgos políticos que emerjan con la transición, pues les corresponderá implementar estos cambios y conducir a las dos instituciones por una senda en la que efectivamente se establezcan las bases para la no repetición de estos actos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE. 2019, 25 de julio. *El Ejército de Nicaragua denuncia una campaña brutal en su contra en medio de la crisis.*
- Amnistía Internacional. 2018. *Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua.* Londres: Amnistía Internacional.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1987. *Constitución Política de la República de Nicaragua.* Managua: La Gaceta.
- _____. 1996. *Ley de la Policía Nacional.* Managua: La Gaceta.
- _____. 2007. *Continuación de la primera sesión ordinaria de la honorable Asamblea Nacional, correspondiente al día 24 de enero del 2007. XXIII Legislatura.*
- _____. 2014. *Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional.* .
- Baltodano, Mónica. 2010a. *Memorias de la lucha sandinista. El camino a la unidad y el triunfo: Chinandega, Frente Sur, Masaya y la toma del Bunker.* Managua: IHNCA-UCA.
- _____. 2010b. *Memorias de la lucha sandinista. El crisol de las insurrecciones: Las Segovias, Managua y León.* Managua: IHNCA-UCA.
- Cajina, Roberto. 2017. “La Policía se ha desnaturalizado: es un satélite del régimen”. *Envío* 421.
- _____. 1997. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990-1995.* Managua: CRIES.
- CENIDH. 2016. *Concesión del Canal Interoceánico en Nicaragua: grave impacto en los derechos humanos.* Managua: CENIDH.
- CIDH. 2018. *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua.* Washington. D.C.: CIDH.
- Close, David. 1999. *Nicaragua: The Chamorro Years.* Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Confidencial. 2012a, 24 de abril. *¿Fariñas tenía un nexo con Policía?*
- _____. 2012b, 6 de mayo. *La mala hora de Henry Fariñas.*
- _____. 2012c, 15 de julio. *Se “triplican” negocios del Ejército.*
- _____. 2013a, 16 de abril. *Edificio de Policía-INSS pasa a manos de Enatrel.*
- _____. 2013b, 21 de julio. *Agresión: órdenes de arriba. El asalto a #Ocupalns paso a paso.*
- _____. 2014, 24 de noviembre. *El poder del Comisionado Ramírez.*
- _____. 2015a, 13 de julio. *No nos ayudaron. Gritábamos “auxilio”.*
- _____. 2015b, 27 de octubre. *Campeños marchan en Managua. Traspasan tranques policiales para llegar a la capital.*
- _____. 2016, 9 de abril. *La alcancía de Albanisa.*
- _____. 2017, 10 de febrero. *“La Policía me mató a mi hija”.*
- _____. 2018, 23 de febrero. *Juan Lanzas refuta a la Policía: “Me dejaron inservible”.*
- _____. 2019a, 20 de agosto. *IPSM: el grupo de negocios del Ejército.*
- _____. 2019b, 20 de agosto. *La alianza de Ortega con la cúpula militar.*
- Cuadra Lira, Elvira. 2016. “Las élites y los campos de disputa en Nicaragua: una mirada retrospectiva”. *Península* 11(1): 85-101.
- _____. 2014. “Las reformas del sector seguridad en Nicaragua. Cambios significativos en el paradigma de la seguridad”. En Catalina Niño (ed.), *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: FESCOL.
- _____. 2019. “Seis fases de la represión estatal contra el alzamiento cívico”. *Envío* 449.
- _____. 2018. “Dispositivos del silencio: control social y represión en Nicaragua”. En Aleksander Aguilar Antunes, Esteban De Gori y Carmen Elena Villacorta, *Nicaragua en crisis*. Buenos Aires: Sans Soleil.
- _____. 2016. “El nuevo protagonismo militar”. En Edmundo Jarquín (ed.), *El régimen de Ortega. ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- _____. 1995. “La participación de la Policía en los conflictos de la transición. 1990-1993”. Tesis de licenciatura. Managua: Universidad Centroamericana.
- _____. 2009. “La transición hacia la democracia en Nicaragua”. En Carlos Barrachina (ed.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. Madrid: Plaza y Valdes.
- Cuadra Lira, Elvira, Andrés Pérez Baltodano y Angel Saldomando. 1998. *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996*. Managua: CRIES.
- Equipo Envío. 2013. “‘Vivir bonito’: ¿una revolución cultural?” *Envío* 372.
- El País. 1990, 29 de marzo. *Chamorro y los sandinistas pactan una transición pacífica en Nicaragua.*
- _____. 2017, 11 de diciembre. *La madre que desafía a Daniel Ortega.*
- GIEI-Nicaragua. 2018. *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*. Managua: GIEI.
- Guzmán, Luis Humberto. 1992. *Políticos en uniforme: Un balance del poder del EPS*. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Socio-Políticos.

- Iepp-Cinco. 2012. *Un enfoque sistémico para el análisis de la corrupción en Nicaragua: un instrumento para la transparencia*. Managua: Iepp.
- JGRN. 1979a. *Estatuto fundamental de la República de Nicaragua*.
- _____. 1979b. *Creación del Ejército Popular Sandinista. Decreto n° 53*.
- _____. 1980a. *Ley de funciones jurisdiccionales de la Policía sandinista*.
- _____. 1980b. *Ley orgánica del ministerio del interior*.
- La Prensa. 2011, 6 de septiembre. *Policía ahora con 12 comisionados nuevos*.
- _____. 2013, 22 de junio. *Ortega manda a vapulear a ancianos*.
- _____. 2015, 23 de enero. *Señalan a Ejército de Nicaragua por mochila-bomba*.
- _____. 2017, 7 de noviembre. *Violencia electoral deja cinco muertos y 34 heridos en seis municipios del país*.
- _____. 2019, 26 de mayo. *María Adilia Peralta: "Los terroristas son ellos"*.
- MESENI-CIDH. 2019. *Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua. Abril 2019*. Washington D.C.: CIDH.
- Millet, Richard. 1979. *Guardianes de la dinastía. Historia de la Guardia Nacional de Nicaragua*. San José: EDUCA.
- Milosevich-Juaristi, Mira. 2019. *Rusia en América Latina: repercusiones para España*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Montenegro, Sofía y Azahalea Solís. 2012. *Comunidad y "desciudadanización" en el modelo de los CPC*. Managua: Iepp.
- OACNUDH. 2018. *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua. 18 abril-18 agosto, 2018*. Ginebra: OACNUDH.
- Orozco, Roberto. 2015. "La Policía Nacional se ha desnaturalizado para garantizar la seguridad del régimen". *Envío* 402 .
- Reyes Sandoval, Vilma. 2013. "El modelo policial de Nicaragua. Éxitos en la seguridad ciudadana y efectos en la seguridad regional". En CatalinaNiño (ed.). *Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y El Caribe*. Bogotá: FES.
- Saldomando, Ángel. 1996. *Nicaragua: con el futuro en juego*. Managua: CRIES.
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Anhelos de un nuevo horizonte

Aportes para una Nicaragua democrática

Alberto Cortés · Umanzor López · Ludwing Moncada (eds.)

El libro que el lector tiene en sus manos se inserta en la dinámica de búsqueda y lucha por el cambio social y político en la Nicaragua del siglo XXI, apostando por la reflexión conjunta y las propuestas de futuro. Dicha apuesta se hace desde el convencimiento de que la población nicaragüense debe, para construir un Estado democrático, reflexionar y analizar más allá de los esfuerzos que conduzcan a un posible cambio de gobierno. El cambio sustancial y duradero, que empujaban las consignas de Abril del 2018, solo puede tener lugar habiendo considerado elementos más profundos, históricos, estructurales y culturales insertos en el Estado y en la sociedad del país en su conjunto.



FLACSO
COSTA RICA

COLECCIÓN COYUNTURA POLÍTICA

ISBN: 978-9977-68-308-9



9 789977 683089